

Aspectos registrales
de la expropiación forzosa.
Alcance y significado
de los artículos 138
y siguientes de la Ley
de Régimen del Suelo
y Ordenación Urbana, texto
refundido de 9 de abril de 1976

SUMARIO: INTRODUCCION.—I. TEMAS GENERALES: A) LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA. B) LA SITUACIÓN DEL EXPROPIANTE O BENEFICIARIO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS REGISTRALES DE INSCRIPCIÓN, INOPONIBILIDAD Y FE PÚBLICA. C) LAS CARACTERÍSTICAS DEL REGISTRO ESPAÑOL EN RELACIÓN A LAS CIRCUNSTANCIAS DESCRIPTIVAS Y DE IDENTIFICACIÓN DE LAS FINCAS. D) LA FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN, ESPECIALMENTE EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO.—II. LA LEGISLACIÓN EXPROPIATORIA GENERAL Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: A) LA LEGISLACIÓN ANTERIOR A 1954. B) LA LEY DE 16 DE DICIEMBRE DE 1954 Y SU REGLAMENTO DE 16 DE ABRIL DE 1957: 1. *La aplicación del principio de legitimación en la determinación del expropiado.* 2. *La aplicación de los principios de inoponibilidad y de fe pública.* 3. *Tipo de asiento.* 4. *Título inscribible.* 5. *Crítica del sistema.*—C) EL ARTÍCULO 32 DEL REGLAMENTO HIPOTECARIO.—III. LA EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA. EXAMEN DE SU REGULACIÓN EN LA LEY DEL SUELO: A) ANTECEDENTES DE LA LEY DE 1976: 1. *La Ley de 12 de mayo de 1956.* 2. *La Orden de 9 de marzo de 1964.* 3. *El Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, sobre actuaciones urbanísticas urgentes.*—B) Los ARTÍCULOS 138 Y SIGUIENTES DE LA LEY DE 9 DE ABRIL DE 1976. TEXTO REFUNDIDO SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA: 1. *La aplicación del principio de legitimación.* 2. *La aplicación del principio de fe pública.* 3. *La aplicación del principio de inoponibilidad.* 4. *La práctica de los asientos y su subsistencia.* 5. *La aplicación*

del artículo 32 del Reglamento Hipotecario. 6. Los requisitos materiales para la inscripción. 7. La actuación del Registrador. 8. El ámbito de aplicación del nuevo sistema.—CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN

Como indica su título, la intención de este trabajo es, exclusivamente, el estudio de la expropiación forzosa en su relación con el Registro de la Propiedad. Se omite, por tanto, el tratamiento de otros temas como la legitimación para expropiar, la caracterización del expropiante beneficiario, la valoración de los bienes o derechos que constituyen el objeto de la institución y, en general, otros ampliamente tratados por la doctrina.

También hay que señalar que no se toma partido a favor de la aplicación amplia o restringida del procedimiento expropiatorio, sobre todo en materia de urbanismo. La expropiación es una herramienta jurídica puesta al servicio de los poderes públicos y puede ser bien o mal aplicada, como ocurre con toda institución. Lo único que se pretende es un análisis de las normas vigentes y, sobre todo, de las últimas soluciones que la Ley del Suelo establece en relación con la institución registral, la aplicación de sus principios y el respeto a la protección que se otorga a quien tiene inscrito el bien o derecho objeto de expropiación.

Como veremos a lo largo del estudio, la legislación urbanística, al desarrollar el sistema de expropiación forzosa como uno de los procedimientos de ejecución de los planes de ordenación, establece una serie de normas registrales sobre cuyo alcance y significado se han producido muy pocos comentarios, pese a su indudable trascendencia en el ámbito hipotecario.

Hay que tener en cuenta, además, que la expropiación constituye no sólo uno de los procedimientos de ejecución del Planeamiento, sino que sus principios sirven de base, en alguna medida, a todos los sistemas de actuación o procedimientos ordenados para llevar a efecto las previsiones del planificador urbano.

La legislación en materia de expropiación forzosa, en relación con los fines que se intentan en este trabajo, está constituida por dos grupos normativos carentes de una adecuada interrelación. El primer grupo se integra en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento de aplicación, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957. El segundo, por los artículos 138 y siguientes de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido de 9 de abril de 1976, y por los artículos 199 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978.

Desde el punto de vista registral, los únicos preceptos aplicables a la materia son los resultantes del artículo 32 del Reglamento Hipotecario, redactado por reforma de 17 de marzo de 1959, y el apartado último del artículo 313 de la Ley Hipotecaria. Está pendiente de publicación la adaptación a la legislación urbanística de las normas reglamentarias registrales ordenadas tanto por la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975 como por la Disposición Adicional décima de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre revisión del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

Lógicamente, el nuevo Reglamento deberá contener las disposiciones necesarias para adaptar el conjunto de normas registrales a las nuevas necesidades que impone la realidad y la legalidad urbanística, incluidas naturalmente las que afectan a la expropiación. Por tanto, cualquiera de las ideas que van a ser objeto de comentario no tienen otra intención que el análisis de la legislación vigente y deberán ser objeto de revisión en cuanto se produzca la definitiva elaboración y publicación de las modificaciones reglamentarias aludidas.

Para desarrollar adecuadamente el fundamento y la interpretación de los preceptos vigentes creemos necesario el estudio previo de una serie de temas generales, puesto que el criterio que se adopte en relación a cada uno de ellos influye en gran medida en la interpretación de las disposiciones positivas. Cabe señalar:

- La naturaleza jurídica de la expropiación forzosa.
- La situación del expropiante o beneficiario desde el punto de vista de la aplicación de los principios registrales de inscripción, inoponibilidad y fe pública.
- Las características del Registro español en relación a las circunstancias descriptivas y de identificación de las fincas.
- La finalidad de la expropiación, especialmente en el ámbito urbanístico.

Se examinarán separadamente a continuación.

I. TEMAS GENERALES

A) LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

El estudio previo de esta cuestión tiene una importancia fundamental en el enfoque registral de la institución expropiatoria. El problema puede examinarse desde diferentes perspectivas:

1. Desde el punto de vista administrativo, la doctrina más moderna conceptúa la expropiación como una privación singular de un derecho patrimonial privado en función de una "causa" pública, tasada y tipificada por la Ley (1).

Como consecuencia de este concepto la expropiación se rodea de una serie de notas o características que la separan del negocio jurídico traslativo civil ordinario. En efecto:

- a) La "causa" o fin de la expropiación no es la mera privación singular de un derecho de naturaleza privada, sino el fin posterior a que se destina el bien que se expropia. La expropiación supone, por tanto, un acto instrumental y dirigido a un fin concreto.
- b) El elemento básico del concepto es el de la "privación" y, además, de una privación singular que afecta al titular de un derecho determinado, no a la generalidad de titulares de derechos sobre cosas. En este segundo caso estaríamos ante una auténtica "delimitación" del contenido de la propiedad en el sentido moderno del término, mientras que en la expropiación lo que se produce es el "despojo" específico y singular de un derecho concreto.
- c) Como consecuencia de lo anterior la razón de ser del percibo del justiprecio por el expropiado no debe buscarse tanto en el concepto civil clásico de la contraprestación o el sinalagma, en el sentido que utiliza el artículo 1.274 del Código Civil, sino en la perspectiva del principio de igualdad de los ciudadanos. Si se tratara de una limitación genérica, todos los sufrirían por igual; pero cuando la privación es singular y en beneficio de un interés colectivo es preciso restaurar el equilibrio patrimonial destruido entre el que sufre la expropiación y el resto de los ciudadanos (2).

2. Desde el punto de vista de la sistemática del Derecho civil, los criterios doctrinales han sido diversos:

- a) Una primera posición parte de considerar la expropiación como una venta forzosa. Este criterio puede fundamentarse en el artículo

(1) Por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, en sus lecciones de Derecho administrativo, volumen II, página 193, señalan: "Desde el dogma del carácter absoluto del derecho de propiedad se inquiría por una justificación del poder que permite a la Administración extinguirlo o alterarlo en un caso concreto. Este planteamiento carece hoy de sentido. La propiedad no es, evidentemente, un derecho absoluto y, exactamente igual que todos los derechos, ha de servir a una necesidad colectiva para subsistir o mantenerse (...). Tal es la justificación "infraestructural" de la expropiación.

(2) En este sentido, y con mayor amplitud, estudia esta materia, sobre la base de la exposición de Enterría y Tomás Ramón Fernández, VICENTE L. MONTES, *La propiedad privada en el sistema de Derecho civil contemporáneo*, Cívitas (monografías), 1980.

1.456 del Código Civil, que habla "de enajenación forzosa por causa de utilidad pública", como supuesto especial del contrato de compraventa, para remitirse en su regulación a la legislación especial. En este sentido se pronunció también el Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de marzo de 1953.

Sin embargo, lo cierto es que el negocio jurídico de compraventa y sus esquemas y elementos propios no son aplicables, en gran medida, a la expropiación forzosa. En efecto, en la expropiación no existe consentimiento libre del transmitente ni se da la causa civil que expresa el artículo 1.274 del Código para los negocios onerosos, ni le son aplicables los criterios legales de resolución del contrato por incumplimiento ni tampoco las normas sobre obligaciones del vendedor en orden al saneamiento. El expropiante o beneficiario no trae causa de quién pierde la titularidad, sino que la razón de ser de la adquisición, como hemos señalado antes, está constituida por el ejercicio de la potestad pública basada en el interés comunitario.

- b) También se ha intentado la ubicación de la expropiación dentro del ámbito de las limitaciones del dominio, especialmente de las que afectan a la facultad de disponer a que se refiere el artículo 348 del Código Civil.

Hoy esta posición, intentada fundamentalmente por razones de sistema, puede considerarse abandonada. La expropiación no supone una limitación ni una delimitación estatutaria de la propiedad en el sentido que utiliza la doctrina moderna (véase nota 2), sino la privación o ablación imperativa del derecho.

- c) CASTÁN concluye en la conceptualización de la expropiación como una de las formas específicas de pérdida de dominio, lo que, desde el punto de vista civil, resulta perfectamente lógico. En principio, la propiedad privada, que es lo que interesa a los estudiosos clásicos del Derecho civil, desaparece con la expropiación, sobre todo en la realidad práctica de los supuestos expropiatorios tradicionales que, como veremos más adelante, daban lugar generalmente a que el destino del bien expropiado fuese una situación **demanial** de uso público.

Sin embargo, ni la doctrina administrativa ni la civil se han planteado con frecuencia cuál debe ser la conceptualización de la expropiación desde el punto de vista de la situación del adquirente. Se ha buscado el fundamento de la *causa expropriandi*, se ha procurado contemplar la situación del titular privado singularmente de la propiedad o de otros derechos reales; pero, en general, no ha sido objeto de un estudio profundo el problema de

si el expropiante adquiere a título originario o a título derivativo lo que tiene una trascendental importancia en el tratamiento registral de su situación jurídica.

Sobre este tema la Dirección General de los Registros y del Notariado, en Resolución de 25 de octubre de 1952 sentó la doctrina de que la expropiación forzosa tiene un carácter privilegiado que da lugar a una adquisición en cierto modo originaria, nacida de un acto de poder estatal, que determina la conversión del inmueble en dinero. Este criterio del Centro Directivo fue posteriormente ratificado por otra Resolución de 25 de febrero de 1953.

De este criterio jurisprudencial conviene destacar lo siguiente:

- Que en fecha anterior a la actual legislación vigente ya se señalaba que la expropiación constituye un acto de poder estatal.
- Que la titularidad resultante del acto expropiatorio, por la razón anteriormente apuntada, tiene el carácter de originaria, aunque se modaliza la palabra con la expresión "en cierto modo".
- Que la expropiación convierte el inmueble en dinero. Esta frase es, a nuestro juicio, esencial, puesto que da lugar a la necesaria contemplación de dos situaciones desvinculadas entre sí: de una parte, la titularidad sobre el bien expropiado; de otra, el conjunto de derechos sobre el justiprecio, en cuyo estudio hay que partir de la existencia de dos situaciones distintas según se profundice sobre el derecho a la indemnización del expropiado o sobre la mutación que por subrogación real se ha producido en cuanto al objeto del derecho antecedente. Luego se examinará esta cuestión con más detalle.

La doctrina, en general, no se ha pronunciado sobre el problema. Como excepción, CARRETERO PÉREZ considera que la adquisición expropiatoria tiene carácter originario, y el mismo criterio parece ser el admitido por GONZÁLEZ PÉREZ, que cita expresamente las dos resoluciones aludidas. JOSÉ MARÍA CHICO estima que esta posición es, como mínimo, aventurada (3).

Opina CHICO que no puede hablarse de adquisición originaria, puesto que en la expropiación forzosa cabe la posibilidad de mantenimiento de derechos reales compatibles con el fin o destino del bien expropiado; que no se explica la desaparición de la relación antecedente a la vista de la posible reversión, y, por último, que si la expropiación tuviera carácter de adquisición a título originario daría lugar, en el plano hipotecario, a una

(3) CHICO ORTIZ, *Derecho inmobiliario registral* vol. II, pág. 1064.

primera inscripción de dominio, y no a una segunda posterior, en el folio correspondiente a la finca expropiada.

No obstante, hay que señalar que los obstáculos que aduce JOSÉ MARÍA CHICO no son insalvables en absoluto:

- El hecho de que determinadas cargas o gravámenes sean mantenibles, lo que implica es que no les afecta el acto expropiatorio referido al resto de la titularidad objeto de privación. Respecto del dominio o de los demás derechos reales objeto de expropiación, la situación es la ya examinada. El expropiante o beneficiario no trae causa del titular de la relación preexistente.
- Por otra parte, la reversión se conceptúa en la doctrina como una situación expropiatoria en sentido inverso que nada tiene que ver con la posible ineficacia civil por resolución de los negocios bilaterales o por revocación de los negocios gratuitos, que produce sus efectos *ex nunc* y que nace de una disposición legal imperativa por desaparición de la causa instrumental de la expropiación.
- Por último, el hecho de que el acto expropiatorio abra o no abra folio es un problema secundario, de pura técnica registral. Es más, como veremos luego en materia de expropiación urbanística, en determinados casos a la finca expropiada se le abre folio independiente, con inscripción primera.

En realidad, el tipo y número de la inscripción no afectan a la definición del modo de adquirir, ni siquiera al carácter inmatriculador del asiento. Piénsese, por ejemplo, en la inscripción (inmatriculadora) de una participación indivisa en el mismo folio en el que ya constaban antes otra u otras cuotas indivisas inscritas sobre la misma finca.

Nuestra conclusión es que la posición de la Dirección General es la acertada. En efecto:

- La Administración o el beneficiario adquiere el bien con independencia de las características o modalidades de la titularidad anterior, tanto si se refiere al dominio o a otros derechos reales menores (art. 8.º 1 de la Ley y del Reglamento de Expropiación Forzosa vigentes).
- El titular privado de su derecho recibe el justiprecio en función del principio de igualdad entre los administrados en cuanto sometido a un sacrificio singular.
- La causa de la privación, es decir, del empobrecimiento patrimonial del expropiado, no es un negocio de atribución patrimonial que genera un enriquecimiento correlativo en la otra parte y, por tanto,

la necesidad de una contraprestación, sino la aplicación directa de la potestad pública que da lugar a una indemnización específica.

Por tanto, en la necesaria elección de la aplicación a la expropiación forzosa de una u otra calificación conceptual como modo de adquirir derivativo u originario nos inclinamos a esta última posición, que es la que permite explicar más satisfactoriamente los criterios registrales vigentes y la situación actual en el Derecho comparado.

B) LA SITUACIÓN DEL EXPROPIANTE O BENEFICIARIO

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS
REGISTRALES DE INSCRIPCIÓN, INOPONIBILIDAD Y FE PÚBLICA

Para centrar debidamente el problema hay que diferenciar las distintas posibilidades que ofrece la técnica registral, puesto que no es lo mismo tratar de la expropiación en los sistemas civiles en los que la inscripción tiene carácter constitutivo, con apoyo en un negocio causal o basada en un acuerdo traslativo abstracto, que en los que limitan los efectos del asiento registral al ámbito puramente declarativo o en aquellos del tipo del español en que la situación obedece a principios mixtos, por utilizar una terminología simplificada.

1. En los sistemas registrales de inscripción constitutiva en los que la inscripción es requisito de la adquisición de los derechos reales inmobiliarios, la expropiación forzosa se excluye directamente del criterio general.

En efecto, la inscripción constitutiva, en cuanto se considera elemento esencial del negocio traslativo, bien como culminación de un proceso abstracto de transmisión, bien como modo único de adquisición precedido de un título causal, se refiere al ámbito propio de los negocios jurídicos intervivos de carácter privado y parte de una concepción previa civil que toma la formalidad de la inscripción como elemento esencial del negocio, con el fin de dotar de plena seguridad al tráfico privado.

En este sentido los ordenamientos civiles alemán, suizo y austriaco, exponentes típicos de la eficacia constitutiva de la inscripción registral, aunque se apoyen en sistemas civiles de transmisión diferentes, excluyen de este requisito a las adquisiciones hereditarias, a las que tienen lugar por ministerio de la Ley, tipo accesión u ocupación; a las que se basan en una decisión judicial y a las que tienen su apoyo en un acto imperativo, como ocurre con la expropiación.

En todos estos casos la adquisición tiene lugar con carácter anterior a la inscripción registral. Sin embargo, hay que destacar que en materia de

expropiación forzosa el Código Civil suizo, si bien no exige la inscripción para la eficacia de la adquisición a favor del expropiante, sí impone ésta como obligatoria a efectos de disponibilidad del bien expropiado. Esta peculiaridad tiene una importancia grande, como veremos luego al hablar de la finalidad de la expropiación en general y de la expropiación urbanística en particular.

2. En los sistemas en que la inscripción tiene carácter declarativo con efectos de simple inoponibilidad de la titularidad no inscrita frente a la inscrita, no se plantea problema para el expropiante, puesto que no es necesario exceptuar su adquisición del régimen ordinario, como ocurre en los supuestos de inscripción constitutiva. El titular del bien expropiado podrá oponer su derecho, con independencia de que inscriba o no el título de adquisición, debido al privilegio que supone el acto imperativo público.

3. Donde el problema se plantea con mayor agudeza es en aquellos sistemas que, como el español, establecen con carácter general el valor declarativo de la inscripción, pero en que por aplicación de los principios de legitimación y fe pública aquélla se convierte en cuasi constitutiva, configuradora o conformadora del derecho inscrito respecto de terceros (4).

En efecto, en el sistema español no cabe hablar de inscripción constitutiva salvo las excepciones previstas por la Ley, ni tampoco de inscripción declarativa en sentido estricto. La inscripción del dominio y de los derechos reales no solamente desencadena la eficacia del principio de inoponibilidad, típico de los sistemas de raíz latina, sino que además puede provocar la inatacabilidad absoluta del derecho inscrito cuando se dan los requisitos exigidos para la aplicación del principio de fe pública registral.

Naturalmente, esta afirmación supone de alguna forma tomar partido por el criterio dualista en la concepción del tercero y admitir un distinto origen y una diferente eficacia de los artículos 32 y 34 de la Ley Hipotecaria, tal y como hace, en magistral análisis del sistema, JOSÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA. Lo cierto, sin embargo, es que aunque se siga una tesis monista, sus consecuencias, a los efectos que estamos estudiando, no serían muy distintas. No obstante, preferimos mantener la distinción conceptual entre ambos principios de inoponibilidad y fe pública, que resulta mucho más clarificadora cuando se estudia la expropiación forzosa ante el Registro.

(4) Sobre esta materia es indispensable tener en cuenta la teoría de JOSÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA sobre la relación entre los distintos principios hipotecarios, su análisis sobre las concepciones monista o dualista del tercero y sobre la eficacia del principio de inscripción en nuestro ordenamiento civil, que expone en su obra *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, tomo I, Cívitas, 1988.

Admitido por tanto en nuestro Derecho que el sistema es el de inscripción declarativa, resulta evidente una primera afirmación: la adquisición originaria del derecho expropiado no exige para su eficacia la inscripción registral, y sobre este punto no existe discusión alguna. Ahora bien, firme la adquisición expropiatoria, será necesario estudiar la situación del expropiante o beneficiario frente al titular inscrito cuando éste no ha sido parte del expediente ni se le ha abonado la indemnización que corresponda.

El problema se plantea en nuestro sistema como consecuencia precisamente de la interrelación entre los principios de inscripción, de inoponibilidad, de legitimación y de fe pública, que, como dice GARCÍA GARCÍA, no pueden ser estudiados como conceptualmente independientes si no se quiere incurrir en errores de interpretación.

a) En el ámbito del principio de inoponibilidad, la cuestión está tratada muy confusamente en la legislación hipotecaria. El artículo 313, inciso último, de la Ley Hipotecaria, que la doctrina más moderna (TIRSO CARRETERO y GARCÍA GARCÍA consideran la manifestación procesal básica de este principio y, en alguna medida, el de legitimación) contiene una norma ambigua que exceptúa los expedientes de expropiación del criterio general de inadmisibilidad del documento no inscrito cuando el procedimiento se dirija contra el que tenga los bienes expropiados en concepto de poseedor.

Según GARCÍA GARCÍA, la *ratio* de la excepción es que en caso de expropiación no es necesario que el expropiado haya inscrito su derecho para poder culminar el procedimiento, si bien en comentarios posteriores añade, además, que si la finca está inscrita y falta la reanudación del tracto interrumpido la norma también está justificada, puesto que el titular registral ha de ser notificado, en todo caso, de la existencia del expediente.

A nuestro juicio, la desconcertante redacción del último inciso del artículo 313, difícilmente explicable cualquiera que sea el criterio que se siga en la interpretación de sus primeros párrafos, obedece en realidad a otra situación.

En efecto, la Administración expropiante, partiendo del criterio de que la adquisición del derecho expropiado se produce extrarregistralmente, pudo haber entendido el procedimiento con un titular civil distinto del titular inscrito por apreciar en éste un mejor derecho, por entender válido un título adquisitivo no inscrito que traiga causa de la titularidad anterior que sí accedió al Registro o, simplemente, porque no se aportan al expediente los datos registrales de la finca expropiada. La situación es posible en nuestro Derecho vigente como veremos luego al examinar las normas

contenidas en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de aplicación.

En estos casos, si existe un titular registral distinto de la persona con la que se entendió el expediente expropiatorio, dicho titular podría aducir, en base a los principios de legitimación e inoponibilidad, la pretensión de inadmisibilidad del expediente expropiatorio por aplicación del artículo 313 y mediante la actuación prevista en el artículo 586.2 del Reglamento Hipotecario.

Esta es la situación que trata de evitar el inciso último del citado artículo 313, refiriéndose al titular civil con el que se ha entendido el procedimiento con el término "poseedor", lo que supone una evidente falta de técnica. El efecto del precepto es que la consecuencia procesal (art. 313) del principio de inoponibilidad (art. 32) no existe frente al expropiante, lo que supone, en principio, un desequilibrio notorio de la legislación en contra del titular según el Registro.

b) La cuestión es similar, aunque más grave, cuando lo que hay que contraponer es el privilegio que ampara la adquisición expropiatoria y la situación del tercero protegido por el principio de fe pública, es decir, cuando el titular registral con quien no se entendió el expediente y a quien no se pagó el justiprecio reúne los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

En este supuesto, el tercero hipotecario, no sólo pierde el dominio, pese a su inicial situación de titular inatacable, sino que además no tiene otra fórmula para reclamar el justiprecio que la acción de enriquecimiento injusto contra el titular civil que indebidamente lo ha percibido en base a lo señalado en el artículo 1.895 del Código Civil o la reclamación frente a la Administración por funcionamiento anormal de sus servicios que establece el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. En ambos casos se trata de la aplicación de principios generales de difícil utilización en la práctica.

Por tanto, es necesario buscar una forma de equilibrio entre dos situaciones dignas de protección, pues si no existe una norma que determine la prevalencia de uno u otro régimen puede ocurrir:

- Que la eficacia de la adquisición expropiatoria quede enervada por la aparición posterior de un tercero protegido que, amparado en el principio de fe pública, pretenda la nulidad del expediente, en contra del principio de utilidad pública o de interés general que dio lugar al expediente expropiatorio.
- Que se mantenga a ultranza el principio de protección al expropiante, en cuyo caso quebraría la protección del tercero sin una norma precisa que lo establezca y que originaría no solamente la

pérdida del dominio para el tercero protegido, sino además la imposibilidad de éste de reclamar el justiprecio que ha sido ya satisfecho a un titular civil con el que la Administración ha entendido el expediente.

Ninguna de las dos situaciones es lógica, por lo que se hace indispensable la regulación del problema. En este punto hay que tener en cuenta que estas situaciones de doble protección a dos situaciones jurídicas contrapuestas no son nuevas en nuestro Derecho.

En efecto, cuando la cuestión se plantea entre el tercero protegido por el principio de fe pública y el que ejercita legítimamente la facultad de usucapir frente al Registro, el artículo 36 de la Ley Hipotecaria exige una especial diligencia al tercero, al que no le basta su situación registral estática, sino al que la Ley le impone una actuación positiva frente al poseedor extrarregistral si quiere mantener su situación de protección.

La tesis que aquí se preconiza es que en materia expropiatoria ha de llegarse a un equilibrio similar y a una solución legal concreta, que sí se encuentra en determinadas modalidades de la expropiación urbanística, pero no en nuestra legislación básica sobre expropiación forzosa.

C) LAS CARACTERÍSTICAS DEL REGISTRO ESPAÑOL EN RELACIÓN A LAS CIRCUNSTANCIAS DESCRIPTIVAS Y DE IDENTIFICACIÓN DE LAS FINCAS

Como se ha expuesto con más detenimiento en otras ocasiones (5), la identificación de las fincas en el Registro responde a un triple interés:

- El del propietario de la finca, en la medida en que el Registro constituye el medio fundamental de garantía de su derecho.
- El de la comunidad o, dicho de otra forma, de los poderes públicos que la representan, puesto que la actuación de las Administraciones públicas, cuando se refiere a fincas de particulares, exige un conocimiento previo de la definición física de los inmuebles y de su descripción registral, supuesto plenamente aplicable al ámbito de la expropiación.
- El de los colindantes. En efecto, los efectos de cualquier sistema

(5) Con más amplitud se estudia este tema en el informe dirigido por el Colegio de Registradores al Congreso de los Diputados en abril de 1989 (*BCNR*, núm. 260, octubre 1980). También en comunicación dirigida por el autor de este artículo al V Congreso Internacional de Derecho Registral, Roma, 1982: *La inexactitud registral. La descripción de las fincas en el Registro*.

registral vertidos siempre en un conjunto de presunciones de diferente alcance pueden referirse o al conjunto de derechos inscritos, lo que afecta especialmente a su titularidad, o a la finca objeto del derecho. En este último caso la protección concedida al titular inscrito, vía presunción de veracidad e integridad del Registro, nunca alcanza con la misma eficacia al objeto del derecho, sobre todo cuando se produce un supuesto de discordia entre el titular de la finca y sus colindantes. En este último caso, la posible discordancia de criterios se resuelve en todos los sistemas por un camino distinto al de la aplicación de presunciones basadas solamente en el contenido del Registro (6).

Pues bien, a los efectos que estamos estudiando conviene tener en cuenta que dentro de los sistemas de folio real pueden distinguirse dos procedimientos diferentes de ingreso de la finca en el Registro y de modificación de sus datos descriptivos:

1. El que parte de una definición física de los inmuebles inmatriculados basada en un catastro preexistente, lo que origina la consecuencia de que la Administración ha contrastado con anterioridad a la inscripción registral, la descripción del inmueble inscrito, y por tanto y en principio no ha de tener dudas cuando llega el momento de su expropiación.

Hay que tener en cuenta además que estos sistemas de inmatriculación con base catastral obedecen generalmente al principio de inscripción constitutiva, lo que supone que la Administración no puede entender el procedimiento expropiatorio con otro titular que el que resulte del Registro.

2. Como en otros ordenamientos, en el sistema español, implantado en un momento histórico en que el país carecía en absoluto de un catastro fiable y en el que, sin embargo, se estimaba imprescindible la creación de

(6) Por ejemplo, en Alemania, cuyo Registro se suele citar como ejemplo de concordancia entre la realidad registral y la extrarregistral cuando se da un supuesto de incertidumbre sobre linderos, no se acude a las presunciones de integridad propias del sistema. Los parágrafos 919 y 920 del BGB establecen que "el propietario de una finca puede exigir del propietario de una finca vecina que colabore en la colocación de signos de demarcación estables (...). La clase de amojonamiento y el procedimiento se determinan según las leyes territoriales; si éstas no contuvieran disposición, decide el uso del lugar (...). Si en el caso de una incertidumbre acerca de los linderos no se puede averiguar el lindero exacto, es decisivo para el deslinde el estado posesorio. Si el estado posesorio no puede ser fijado, a cada una de las fincas ha de atribuirse una parte de igual extensión de la superficie litigiosa. Siempre que un señalamiento de linderos practicado conforme a estas disposiciones conduzca a un estado que no esté de acuerdo con las circunstancias comprobadas, en especial con la extensión conocida de la finca, el supuesto ha de tratarse como corresponda a la equidad, en atención a las circunstancias". Como se ve, el criterio es muy similar al establecido en los artículos 384 y siguientes del Código Civil español.

un Registro de desarrollo técnico, con aplicación directa del principio germánico de fe pública registral, el criterio partió de considerar la inmatriculación como una operación simultánea a la de la primera inscripción de dominio, en la que la descripción de la finca depende exclusivamente de las manifestaciones vertidas por las partes en el documento público en que se formaliza el negocio jurídico inscribible.

El sistema, en su esencia y en su conceptualización básica, permanece inalterado, puesto que España sigue careciendo de un catastro fiable en el que apoyar, generalizadamente, el sistema de inmatriculación y el de modificación de circunstancias descriptivas de las fincas inscritas.

Ello ha dado lugar a una crítica clásica sobre la eficacia del Registro dada la posibilidad de la existencia de dobles inmatriculaciones. Sin embargo, esta opinión se ha demostrado exagerada. En efecto:

a) La eficacia del propio sistema ha dado lugar a una confianza social en el Registro que supera el inconveniente de la falta de catastro. Si bien existen excepciones, el adquirente no solamente exige del transmitente que acredite su titularidad registral, sino, además, que modifique, si ello es necesario, la descripción registral de la finca para adecuarla a su auténtica realidad física. Este fenómeno se desarrolla plenamente en las últimas décadas como consecuencia de la propia eficacia protectora de los asientos registrales.

b) Desde otro punto de vista, las deficiencias catastrales se suplen mediante distintos procedimientos:

- Cuando es posible la coordinación catastral, ésta tiene su reflejo en el Registro a través del procedimiento especial previsto en el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, cuyo contenido se recoge hoy también en la Ley 54/1991, de 4 de febrero, de la Comunidad Foral Navarra (7).

(7) Ambas disposiciones parten de un criterio de coordinación que, en alguna medida, toma su base formal del sistema francés, de tal forma que al título inscribible se acompañe la cédula catastral. Si esta cédula coincide con la descripción de la finca con la que resulta del título inscribible, el Registrador, además de practicar la inscripción, declarará coordinada la descripción registral de la finca con el catastro. El efecto es característico puesto que supone, según la norma 9.^a del Decreto citado y en función de los principios expuestos sobre el triple interés a considerar en la descripción de la finca, que respecto del titular registral se aplicará la presunción de exactitud del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, que respecto de la Administración la coordinación implicará su conformidad con los datos descriptivos contenidos en el folio registral y respecto de colindantes, y en general a efectos civiles, no obstante lo que se dispone, serán los Tribunales ordinarios los únicos competentes para conocer sobre cuestiones litigiosas sobre identidad y circunstancias físicas de las fincas. Por tanto, en este último punto se mantiene el criterio de que la cuestión de deslinde no puede resolverse sin intervención del colindante, y en su caso decisión judicial, conforme a lo dispuesto en el Código Civil.

- La identificación de unidades urbanas construidas no ofrece problema de forma general, puesto que se trata de supuestos en que la alteración de linderos no es físicamente posible.
- La coordinación del Registro con la realidad física se produce de forma plena como consecuencia de la inscripción de los proyectos de gestión urbanística, cualquiera que sea el que se utilice, puesto que tanto el proyecto de expropiación como los de compensación o reparcelación culminan en un absoluto paralelismo entre las mediciones resultantes del levantamiento del terreno que lleva a cabo la entidad gestora y las inscripciones resultantes del proyecto.
- Por otra parte, el impulso dado en los últimos tiempos a la institución catastral puede facilitar en gran medida la coordinación de sus datos con los registrales, lo que supondrá, sin duda, una mejora sustancial del sistema.

Pues bien, si se parte de una legislación expropiatoria en que no se establece con toda claridad la legitimación única del titular registral para el percibo del justiprecio, y a esta circunstancia se añade la de que la Administración adquiere a título originario y puede oponer su título frente al titular inscrito según la lógica interpretación del artículo 313 de la Ley Hipotecaria, la realidad es que se produce una clara discordancia entre el sistema registral y el sistema expropiatorio que ha de ser necesariamente superada.

La discordancia nace de una realidad innegable. En las transmisiones voluntarias intervivos el transmitente identifica respecto del adquirente los datos registrales de la finca o derecho transmitido, puesto que se trata de una obligación típica del vendedor sin cuyo cumplimiento no puede formalizarse la venta. Sin embargo, en la expropiación forzosa es perfectamente posible que el expropiado oculte su titularidad sobre la finca expropiada y deje a la Administración la labor de su identificación registral.

Pues bien, en determinados casos, como el de fincas de similar descripción y cabida, y situadas en el mismo paraje al no existir en el Registro español un dato extrarregistral que permita la identificación fiable del folio correspondiente a la finca por persona distinta de su titular, si éste no identifica el folio puede ocurrir que la Administración, e incluso el Registrador, tome una finca por otra. Ello podría dar lugar, a la vista de la legislación que luego examinaremos, o a una doble inmatriculación, o a la cancelación de derechos e inscripciones sin consentimiento de su titular o sin sentencia firme en contra de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Hipotecaria.

Es más, puede suceder que esta discordancia origine por parte del

expropiado la utilización del sistema registral y de la protección que éste supone para que el titular amparado en las presunciones hipotecarias tienda a utilizar éstas para provocar el retraso e, incluso, la nulidad procedimental del expediente expropiatorio, en cuyo caso el Registro puede convertirse en un valladar frente al interés público, como ha destacado acertadamente JOSÉ LUIS LASO.

El supuesto podría producirse en función de lo establecido en el apartado 6 del artículo 20 del Reglamento vigente de expropiación forzosa, que, como veremos luego, no resulta especialmente coordinado con las normas de la propia legislación sobre aplicación del principio de legitimación registral ni sobre las garantías jurisdiccionales a favor del expropiado.

Además, el problema se agrava si se tienen en cuenta las ideas que a continuación se exponen sobre la finalidad de la expropiación forzosa.

D) LA FINALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN,
ESPECIALMENTE EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

La doctrina no se plantea ya problema alguno en orden a la admisión de la expropiación como mecanismo ordinario de inmisión de la Administración en el ámbito del derecho de propiedad cuando existan intereses comunitarios que así lo exijan.

El problema consiste, a los efectos que estamos estudiando, en determinar la trascendencia de la finalidad de la expropiación en relación al Registro de la Propiedad.

La finalidad normal de la expropiación forzosa de bienes inmuebles ha consistido tradicionalmente en la obtención del suelo necesario para la implantación de infraestructuras públicas. En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA llega a afirmar que la distinción entre utilidad pública e interés social nace de que, en relación al primer concepto, se entienden las exigencias del funcionamiento de la Administración (obras públicas, servicios públicos), mientras que por interés social habrá que entender otras formas de interés prevalente al individual del propietario; por ejemplo, municipalización o nacionalización de empresas, expropiaciones agrarias, construcción de viviendas o cumplimiento de la función social de la propiedad.

La distinción en sí es irrelevante, como indica el propio autor; pero sí supone una diferencia muy significativa que trasciende al ámbito registral.

En efecto, si lo que se pretende es conseguir la ocupación de la base física para caminos, carreteras, pantanos o, en general, obras públicas, el interés del expropiante se centra en la disponibilidad física del terreno; y,

por otra parte, el destino jurídico del bien expropiado, generalmente demanial y de uso público, hace innecesaria o al menos debilita bastante la necesidad de inscripción. En este sentido se pronuncia el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario, cuya técnica ha de entenderse hoy superada como veremos más adelante.

A este criterio responde en términos generales nuestra legislación básica sobre expropiación forzosa.

Sin embargo, el objetivo de la expropiación urbanística no se agota normalmente en la necesidad de suelo para infraestructuras públicas, sino que el objetivo ordinario, al menos en términos generales, es la obtención de grandes masas de suelo con dos finalidades:

- La implantación de todos los usos previstos en el Plan de Ordenación, tanto de infraestructura, como residenciales, industriales, comerciales y, en general, de los que suelen denominarse de aprovechamiento privado.
- La incidencia en el mercado de suelo mediante la devolución a la iniciativa privada a través de procedimientos públicos de enajenación, del suelo útil resultante de la ejecución de la unidad expropiada, con el fin de abaratar el mercado inmobiliario.

Esta finalidad no siempre ha sido conseguida y desde el punto de vista teórico ha sido muy criticada por determinados sectores doctrinales, por ejemplo, González Pérez, que parte de la base de que la actuación administrativa debe producirse con carácter subsidiario, sin que el sistema de expropiación se paragone con los demás previstos por la Ley para la gestión privada. En este trabajo, como señalábamos en la introducción, no se toma partido sobre el problema, sino que se aceptan como base las puras previsiones legales.

Las dos características citadas llevan a la conclusión de que a la Administración no le basta, en principio, con la disponibilidad física de la superficie apropiada, sino que en cuanto ha de devolver al mercado una parte de las superficies ejecutadas necesita la disponibilidad jurídica, es decir, la inscripción registral inmediata de las superficies objeto de adquisición forzosa.

Ello hace resaltar los problemas que antes apuntábamos sobre la aplicación de los principios registrales. No solamente no cabe admitir que la publicidad registral pueda servir de obstáculo al interés colectivo que justifica la expropiación, sino que, además la inscripción a favor de la Administración es indispensable, como reconoce explícitamente el sistema suizo, a que antes hacíamos referencia.

Por ello la necesidad de la inscripción a favor de la Administración o beneficiario de la totalidad de la superficie gestionada por expropiación forzosa ha sido una constante que se ha ido afirmando progresivamente a partir de la Ley del Suelo de 1956.

Como conclusiones previas al análisis interpretativo de la legislación podemos, por tanto, señalar las siguientes:

1.^a Que la adquisición expropiatoria se produce a título originario, o al menos, se aleja claramente de las características propias de los títulos derivativos.

2.^a Que el principio de inoponibilidad registral no parece que pueda ejercitarse con claridad frente al expropiante y que, en todo caso, cuando el titular no tenido en cuenta en el expediente, tenga la condición de tercero protegido por el principio de fe pública, es necesario establecer un sistema equilibrado que determine la protección prevalente al privilegio expropiatorio o al principio civil de inatacabilidad del titular inscrito.

3.^a Que la eficacia declarativa de la inscripción, unida a las peculiaridades del sistema sobre identificación de fincas por quién no sea su titular, da lugar a conflictos entre la legislación expropiatoria y la registral, a menos que se establezca la adecuada correlación entre ambas, siempre sobre la base de la idea esencial de que el titular registral es el único que puede identificar su finca en los libros del Registro, por lo que es necesario exigirle una determinada diligencia, si quiere conservar frente al justiprecio el régimen de protección que la inscripción proporcionaba al derecho expropiado.

4.^a Que las necesidades de intervención en el mercado inmobiliario, mediante la aportación del suelo gestionado por expropiación forzosa, hacen indispensable la inscripción registral a favor del expropiante o beneficiario, pues en otro caso éste no gozará, en la práctica, de disponibilidad real de los terrenos que han de volver al mercado.

II. LA LEGISLACIÓN EXPROPIATORIA GENERAL Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Para estudiar debidamente la materia conviene distinguir la legislación anterior a 1954, la legislación expropiatoria general vigente y las disposiciones contenidas en la legislación hipotecaria.

A) LA LEGISLACIÓN ANTERIOR A 1954

En esta etapa, que coincide temporalmente con la que podríamos denominar de implantación del Registro de la Propiedad en España, las notas más importantes fueron las siguientes:

1. La preocupación porque la hoja de valoración y de pago del bien expropiado tuviera la consideración de documento auténtico, a efectos de inscripción, aunque la traslación no constare en documento público (art. 65 último del Reglamento de Expropiación Forzosa de 13 de junio de 1879 ratificado por el art. 53 del Real Decreto de 10 de marzo de 1881, sobre expropiaciones del Ramo de Guerra, y de 18 de febrero de 1891, sobre expropiaciones del Ramo de Marina).

En todas las disposiciones citadas el requisito material para la inscripción es doble: que se formule la hoja de valoración y se pague el justiprecio. Sin embargo, el Real Decreto de 18 de noviembre de 1907, que regula las expropiaciones dirigidas a la reforma o ensanche de poblaciones, introduce una novedad interesante que reforma el artículo 65 del Reglamento de 1879 citado, al señalar que bastará para la inscripción el "acta de posesión acompañada del depósito del justiprecio". Es notable que en este caso se constituya ya un precedente de lo que luego examinaremos en materia de expropiaciones con declaración de ocupación urgente y, sobre todo, de distinción del régimen aplicable a las expropiaciones ordinarias y a las que se llevan a cabo por razones de urbanismo.

2. La segunda nota distintiva es la de considerar legitimado para la percepción del justiprecio a quién "con referencia al Registro de la Propiedad o al Padrón de riqueza, aparezca como dueño o tenga inscripta la posesión" (art. 5.º1 de la Ley de Expropiación de 12 de enero de 1879).

El Reglamento, por su parte, después de regular la necesaria formación de listas nominales de los propietarios sujetos a expropiación, establece que el Gobernador, después de recibir las relaciones citadas, rectificadas, en su caso, por los Alcaldes, recabará de los Registradores los datos necesarios para completar las listas y resolver los casos dudosos. El Registrador está obligado a suministrar estos datos a fin de definir exactamente la pertenencia legal de la finca, de forma que, si apurados estos trámites, no concurriese el propietario del terreno, se notificará al Ministerio público (art. 22 del Reglamento citado).

La obligación del Registrador de suministrar los datos solicitados se ratifica en Resolución de la Dirección General de 11 de mayo de 1888, en relación a la negativa formulada por el entonces Registrador de Vic, y se precisa en el Real Decreto de 23 de marzo de 1928, que en relación a las expropiaciones por obras a cargo de las Confederaciones Hidrográficas,

establece, en su artículo 18.2.º, que estos datos han de ser facilitados en plazo no superior a tres días.

De todos los preceptos citados resulta clara la preocupación del legislador de que el expediente expropiatorio que entienda con el verdadero titular del bien expropiado, pero con una matización importante.

En efecto, la Administración expropiante es, en último término, la que juzga sobre la titularidad definitiva, sin que sobre este aspecto la legislación señale ningún procedimiento específico de contención entre distintos interesados. Basta, en caso de surgir conflicto, la notificación al Ministerio Fiscal y el depósito del justiprecio. Ahora bien, la propiedad conflictiva se considera tal si efectivamente se ha planteado judicialmente, no por la constatación simple de la existencia de una titularidad inscrita y otra carente de inscripción, y así se deduce de los artículos 5 y 37 de la Ley de 1879 y concordantes de su Reglamento.

En el fondo, el problema se reconduce a lo que antes veíamos al examinar las peculiaridades de nuestro sistema registral. Si el propietario de la finca no suministra a la Administración los datos registrales correspondientes a la finca expropiada, aquella no puede encontrarlos por sí sola, ni muchas veces con el auxilio del Registrador, tal y como veíamos antes al examinar las características del sistema, sobre todo en su primera época.

Ante esta situación, el legislador de 1879 no se atreve a aplicar hasta sus últimas consecuencias el principio de legitimación registral, lo que en aquella época correspondiente a una inicial etapa de aplicación del sistema con un porcentaje muy escaso de propiedad inscrita, es bastante explicable.

B) LA LEY DE 16 DE DICIEMBRE DE 1954
Y su REGLAMENTO DE 26 DE ABRIL DE 1957

Como consideraciones previas al examen de la legislación vigente hay que tener en cuenta:

- Que había sido precedida por el artículo 313 de la Ley Hipotecaria de 1946, que examinábamos antes, y que establece, como excepción al principio de inadmisibilidad del documento no inscrito, precisamente el supuesto del expediente expropiatorio, lo que resulta coherente con lo que antes apuntábamos, en el examen de la Ley de 1879, sobre la no aplicación plena a tales expedientes del principio de legitimación registral en la determinación del titular expropiado.

- Que la legislación de 1954-1957, recogiendo el criterio de la Ley de 1 de octubre de 1939, extendió de forma absolutamente exagerada el sistema de expropiación urgente regulado en el artículo 52 de la Ley y 56 del Reglamento, de forma que este sistema llega a aplicarse a multitud de supuestos. El criterio de la Ley ha sido unánimemente criticado por la doctrina e, incluso recientemente, por algún sector significativo de la Administración (8). Desde el punto de vista registral el procedimiento de urgencia presenta peculiaridades específicas que luego estudiaremos con detenimiento.
- Que, por último, la Ley de Expropiación se sitúa en el objetivo tradicional que antes examinábamos, es decir, el destino del bien expropiado a fines demaniales de uso público, en general obras públicas, por lo que no constituye preocupación prioritaria del legislador la inscripción registral a favor del expropiante o beneficiario. Es cierto que dicha inscripción es objeto de regulación, pero no se constituye el elemento esencial del sistema.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, cabe examinar en el estudio de la legislación vigente sobre expropiación, en general y en su relación con el Registro, los siguientes aspectos:

1. *La aplicación del principio de legitimación en la determinación del expropiado*

La materia está recogida en los artículos 3 a 7 de la Ley y en los artículos 6.º1, 16, 19.1.b), y 3, y 51 de su Reglamento. De dichos preceptos resulta:

- Que la Administración, salvo prueba en contrario, considera propietario o titular a quién con este carácter conste en Registros públicos que produzcan presunción de titularidad que solo pueda ser destruida judicialmente, o en su defecto a quién aparezca con tal carácter en Registros fiscales o, finalmente, a quién lo sea pública y notoriamente.
- Que si, de los Registros que menciona el párrafo 3 del artículo 6, resultare la existencia de titulares reales o intereses económicos

(8) Concretamente, en las fechas en que se redacta este artículo, el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, señor Borrell, en manifestaciones a la prensa, se ha referido a esta cuestión y ha señalado la necesidad de introducir criterios legislativos que afirmen de una forma más tajante el derecho del expropiado a percibir, en tiempo razonable, el justiprecio que le corresponda.

directos sobre la cosa expropiada será preceptiva su citación en el expediente.

- Que se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal cuando no comparecieren en el expediente los propietarios incluidos en la relación a que luego se alude o estuvieren incapacitados y sin tutor o fuere la propiedad litigiosa.
- Que también serán parte en el expediente los que presenten títulos contradictorios sobre el objeto expropiable.
- Que la Administración expropiante o, en su caso el beneficiario, deberán formular relación concreta e individualizada de los bienes o derechos expropiables, en la que se expresará su estado material y jurídico, los nombres de los propietarios o representantes, con indicación de sus domicilios, y la de cuantos sean titulares de algún derecho indemnizable.
- Que, al finalizar el plazo de alegaciones, se llevará a cabo la rectificación procedente sobre la titularidad de los bienes.
- Que, cumplidos los trámites referentes a la publicación de la relación y de su examen en función de las alegaciones formuladas, se resolverá, previo informe de la Abogacía del Estado, sobre la necesidad de la ocupación, debiendo relacionarse detalladamente los bienes y derechos afectados, así como de los titulares de los mismos con los que hayan de entenderse los sucesivos trámites del expediente.

En relación a este conjunto normativo GARCÍA GARCÍA (9) señala que constituye consecuencia del principio de legitimación y, concretamente de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria. GONZÁLEZ PÉREZ citando en su apoyo a CAMY y NÚÑEZ RUIZ, afirma que el principio de legitimación debe prevalecer en todo caso cuanto la titularidad consta inscrita, tal y como afirma el artículo 3.º de la Ley al señalar que se trata de titularidades que no pueden ser destruidas sino judicialmente (10). La doctrina en general, por ejemplo GARCÍA DE ENTERRÍA, se limita a exponer los textos legales, especialmente los artículos 3 a 7 de la Ley, sin ulterior comentario.

Nuestro criterio es que la dicción legal no resulta tan clara ni mucho menos. Es más, puede afirmarse que es confusa, ambigua y contradictoria. El legislador no se inclina decididamente por la aplicación de la norma civil básica contenida en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria. Por el

(9) *Código de legislación hipotecaria y del Registro Mercantil*, Cívitas, 1986. Nota al artículo 3.º de la Ley de Expropiación Forzosa.

(10) *Comentarios a la Ley del Suelo de 9 de mayo de 1976*, Cívitas, 1976.

contrario, sin afirmarlo expresamente, considera a la Administración expropiante con competencia suficiente para juzgar sobre la titularidad civil, con lo que no hace sino recoger los precedentes de la Ley de 1879 y su Reglamento y apoyarse en la confusa dicción del artículo 313 de la Ley Hipotecaria. En efecto:

a) Parangona todos los Registros públicos, tanto los productores de efectos materiales en el orden civil como los meramente fiscales, de puro carácter administrativo. Es cierto que sólo admite la titularidad resultante de estos últimos en defecto de los primeros pero engloba a ambos, y sus titularidades, bajo la frase "salvo prueba en contrario", y, al no especificar a quién corresponde la apreciación de esa prueba, atribuye esta competencia, por vía de silencio, a la Administración expropiante.

b) Se refiere a la necesidad de citación de los titulares registrales, pero sólo de derechos reales menores y, lógicamente, en el caso de que aparezcan en el período de alegaciones a la relación que necesariamente ha de formular la Administración sobre las titularidades de los bienes expropiados.

c) No define lo que debe entenderse por litigio. Es verdad que se refiere al mismo en el artículo 50 del Reglamento, pero en relación al expropiado y Administración sobre la determinación del justiprecio, no al supuesto de contradicción entre titulares. De ello ha deducido unánimemente la doctrina que el litigio que origina la necesaria citación del Ministerio público es, solamente, el planteado formalmente con carácter previo a la iniciación del expediente. Si la titularidad contradictoria surge como consecuencia de dicha tramitación, sin litigio formalmente planteado, parece que es la Administración expropiante quién decide sobre el mejor derecho incluso, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.º, mediante apreciación de la prueba correspondiente, incluso contraria al pronunciamiento registral.

d) Se afirma la posibilidad de extender la condición de titular a quien lo sea pública y notoriamente. Con ello, se concede a la Administración una potestad de juicio que incluso sobrepasa la propia de la actuación notarial, cuando se le atribuye la posibilidad de apreciar la notoriedad de la titularidad dominical, puesto que en este caso el criterio del fedatario autorizante ha de ser refrendado por la autoridad judicial (art. 203.5.º LH).

e) El artículo 19 del Reglamento señala expresamente, como hemos citado antes, que al tiempo de decidir sobre las alegaciones a la relación de propietarios, la Administración resolverá sobre los titulares con los que hayan de entenderse los trámites del expediente.

f) Por último, dentro del ámbito de las garantías jurisdiccionales, el

artículo 126.3 de la Ley y el 20.6 del Reglamento, señalan que el recurso contencioso administrativo contra la resolución, que ponga fin al expediente, podrá fundarse en vicio sustancial de forma o en la violación u omisión de los preceptos establecidos en la propia Ley. De dicha dicción podría deducirse que el titular registral no tenido en cuenta en el expediente, podría interponer el recurso en base a lo dispuesto en el artículo 3.º, ya que su titularidad es sólo destruible judicialmente.

Sin embargo, el artículo 140 del Reglamento sale al paso de esta posibilidad y limita la legitimación activa para la interposición del recurso contencioso al beneficiario y a cualquiera que hubiera sido parte en el expediente. Por tanto, como la determinación de estas personas ha sido decidida previamente conforme a lo señalado en el artículo 19 del propio Reglamento, realmente parece que en el ámbito de las garantías jurisdiccionales el criterio legal, o al menos el reglamentario, se pronuncia en el mismo sentido que venimos afirmando, es decir, que el principio de legitimación se olvida o al menos se debilita extraordinariamente en la legislación expropiatoria.

Por tanto, en este punto, la legislación vigente mantiene íntegramente, e incluso reafirma el criterio que ya podía deducirse de la legislación anterior y que antes habíamos examinado. Introduce, sin embargo, una modificación consistente en no referirse en ningún momento a la obligación del Registrador de suministrar datos sobre los bienes y titularidades incluidos en el expediente. Quizá la derogación de esta obligación nazca de la apreciación práctica de la inutilidad de la medida, lógica si se tiene en cuenta lo que antes decíamos sobre las peculiaridades del Registro español en orden a la identificación de las fincas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la solución de la legislación urbanística, en relación a este problema, es mucho más adecuada a la legislación hipotecaria y a la realidad registral.

2. La aplicación de los principios de inoponibilidad y fe pública

En este punto, nos limitaremos a señalar que la legislación de 1954-57 sigue sin contemplar el problema de la protección del tercero amparado en el principio de fe pública, sin alterar el régimen de la legislación anterior.

En cuanto al principio de inoponibilidad, la situación del expropiante se ve reforzada, como ya estudiábamos antes, por lo dispuesto en el último inciso del artículo 313 de la Ley Hipotecaria, que por su fecha, es inmediatamente anterior a la legislación que se comenta.

3. *Tipo de asiento*

En esta materia la legislación de 1954-1957 introduce una novedad fundamental que es consecuencia directa de la admisión de la declaración de ocupación urgente de los bienes expropiados. Este sistema supone una modificación tan esencial que, con carácter previo al estudio del epígrafe, conviene hacer algunas precisiones sobre esta figura:

a) La declaración urgente de los bienes expropiados, que regula el artículo 52 de la Ley de 1954 y los concordantes de su Reglamento, especialmente el artículo 56, responde probablemente a la idea que antes hemos estudiado de que la finalidad ordinaria de la expropiación tradicional consiste en la implantación de obras públicas para cuya realización le basta al expropiante la disponibilidad física de los terrenos, sin que la inscripción sea esencial puesto que el inmueble se destina normalmente al uso público.

b) Supone, en definitiva, que con carácter previo a la adquisición del dominio del bien expropiado, que tiene lugar por la terminación del expediente y, consecuentemente, por el pago o consignación del justiprecio definitivamente fijado en vía administrativa, la Administración adquiere una situación posesoria inatacable mediante el pago o depósito de la capitalización del líquido imponible, de forma que le permita actuar sobre el terreno aún cuando todavía no haya adquirido la plena propiedad sobre el mismo.

c) En cuanto a la determinación del expropiado se mantiene el criterio general, ya estudiado, y en cuanto a la eficacia jurídica del procedimiento se establece expresamente que la Administración procederá a la inmediata ocupación, de forma que para conseguirla puede, incluso, utilizar la fuerza pública, sin perjuicio de las responsabilidades penales procedentes.

d) Por último, dada la situación del expropiado, privado de la posesión sin que todavía haya concluido el expediente de fijación de la definitiva indemnización o justiprecio, se establece que los expedientes que se refieran a estos supuestos de ocupación urgente, tendrán preferencia a efectos de su tramitación. Sin embargo, la legislación no contiene ninguna garantía específica de que dicha preferencia vaya a tener lugar de forma efectiva.

Del examen de estas notas resulta claro que la novedad civil consiste en la escisión de dos supuestos distintos de adquisición. De una parte, la adquisición posesoria, lo que supone la posibilidad privilegiada de lanzamiento de otros poseedores sin necesidad de decisión judicial y de la

interposición de acciones interdictales de todo tipo, incluso la del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, contra la Administración ocupante. De otra, la adquisición dominical en sentido estricto que se pospone a la terminación del expediente y a la fijación definitiva del justiprecio.

Sin entrar en la valoración del procedimiento en orden a las garantías del expropiado, tema sobre el que ha incidido constantemente la doctrina, desde el punto de vista registral, las consecuencias son fundamentales:

- La adquisición del dominio en los supuestos ordinarios, y en los de ocupación urgente, cuando termina el procedimiento de determinación del justiprecio, ingresa en el Registro con asiento definitivo de inscripción a favor del expropiante o del beneficiario.
- En los supuestos de ocupación urgente, la situación provisional antes citada, accede al Registro mediante un asiento de anotación preventiva de carácter caducable. Así resulta de lo establecido en el artículo 60, apartados 1 y 3 del Reglamento de Expropiación Forzosa.

La inscripción se configura como ordinaria y de transferencia o de inmatriculación, según la finca aparezca en el expediente expropiatorio como inscrita previamente en el Registro o como no inmatriculada. No ofrece peculiaridades especiales, salvo lo que luego señalaremos en la crítica del sistema.

Sin embargo la anotación preventiva se configura en el artículo 60 citado como un asiento de suspensión, en cuanto señala el precepto que se suspenderá la inscripción hasta que, fijado definitivamente el justiprecio, se haya verificado el pago o la consignación, sin perjuicio de que pueda practicarse en el Registro de la Propiedad anotación preventiva.

Sin embargo, pese a la dicción legal sobre la suspensión de la inscripción, parece más lógico entender que la anotación preventiva que estamos estudiando es más bien un asiento provisional del tipo de los de pura publicidad, en la terminología de Capó Bonafús, cuya finalidad es la de publicar la situación de ocupación, con el fin de evitar acciones interdictales (11), o del tipo de las anotaciones de demanda, preparatorias de una adquisición futura de dominio en cuyo caso se encuadraría dentro de las llamadas, por la doctrina clásica, reservas autenticadas, es decir, determi-

(11) Sería del mismo tipo que la prevista en el artículo 61 del Reglamento de aplicación de la Ley de Protección de la Legalidad Urbanística de la Generalidad de Cataluña de 18 de diciembre de 1981 para los supuestos de ejecución forzosa por la Administración sobre fincas de particulares en caso de incumplimiento por éstos de sus obligaciones de urbanización.

naciones registrales que publican la vocación a la adquisición futura del derecho real.

4. *Título inscribible*

En este punto la legislación básica de expropiación forzosa se limita a distinguir entre el idóneo para provocar la inscripción, es decir, el acta de ocupación y pago o consignación del justiprecio, y el adecuado para la práctica de la anotación, que se concreta en el acta de ocupación urgente acompañada de la justificación del pago o consignación de la capitalización del líquido imponible de las, entonces vigentes, Contribuciones Territoriales Rústica o Urbana.

Es importante precisar la ratificación que llevan a cabo tanto la Ley como el Reglamento del carácter inmatriculador del título inscribible, que, sin embargo, no se refleja en el caso de que lo pretendido sea únicamente la anotación de la ocupación urgente. De esta omisión podría deducirse que dicho asiento provisional se reserva, únicamente, para aquellos supuestos en que la finca ocupada haya sido objeto de inmatriculación previa, lo que estaría en concordancia con el carácter de reserva autenticada o anotación tipo demanda que anteriormente le atribuíamos al examinar la naturaleza del asiento, y que carecería de razón de ser en caso de que el suelo ocupado carezca de inscripción.

5. *Crítica del sistema*

Realmente el conjunto de preceptos examinados no puede dar lugar a una crítica favorable. En efecto:

a) La legislación de 1954-1957 sigue manteniendo el confuso y ambiguo criterio de la legislación de 1879 sobre la aplicación o inaplicación del principio de presunción de veracidad e integridad registral en la determinación del titular legitimado para la percepción del justiprecio.

b) Se apoya, además, en la confusa dicción del artículo 313, inciso último, de la Ley Hipotecaria, que parece excluir el expediente expropiatorio de las consecuencias procesales del principio de inoponibilidad proclamado por los artículos 608 del Código Civil y 32 de la Ley Hipotecaria.

c) No contempla el problema de la aparición o surgimiento del titular protegido por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, es decir, del favorecido por el principio de fe pública, que constituye el eje de la protección del tercero en el sistema traslativo civil español, puesto que si dicho tercero no

hubiera sido tenido en cuenta en el expediente, ni siquiera puede intentar la acción de nulidad ante la jurisdicción contenciosa por aplicación "a contrario" de lo establecido en el artículo 140.1 del Reglamento de Expropiación.

Ello supone que en la legislación general no se contiene ninguna norma que equilibre la protección resultante de la aplicación del principio de fe pública, en relación con el necesario privilegio de la Administración en la adquisición dominical por razones de interés público, a que antes aludíamos en el examen de las cuestiones generales, y sobre el que luego volveremos al examinar el contenido de los artículos 138 y siguientes del Texto Refundido de la vigente Ley del Suelo.

d) La Ley y el Reglamento insisten en el carácter inmatriculador del título expropiatorio. Esto es perfectamente lógico en un sistema legal equilibrado, en los términos que luego veremos. Sin embargo, dadas las características con que regula la expropiación la legislación general, y la precariedad en la aplicación de principio general de publicidad registral en sus distintas manifestaciones, no cabe duda de que, si no se tiene en cuenta al titular registral, aumenta la posibilidad de dobles inmatriculaciones no contempladas ni reguladas, que se generan, precisamente, a través del expediente expropiatorio.

e) Desde el punto de vista civil, en cuanto no se resuelve el problema de los títulos contradictorios respecto de los que no exista litigio formalmente planteado, se origina una aparente potestad administrativa para juzgar sobre la atribución civil de la titularidad del bien expropiado. Con ello se rompe un principio esencial de competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria en esta materia, que aparece reflejado, sobre todo, en la carencia de los efectos de la cosa juzgada, no sólo en expedientes judiciales de jurisdicción voluntaria, tanto para conseguir la inmatriculación o la liberación de gravámenes prescritos, sino también en la sentencia que se dicte cuando existe la pretensión interdictal regulada en el artículo 41 de la Ley Hipotecaria.

f) En definitiva, el tratamiento registral de la expropiación, si bien no olvida los principios esenciales del sistema, da lugar, en la aplicación práctica de las normas vigentes, a una difícil aplicación de tales principios, cuando no a su ineficacia plena. La legislación responde a criterios típicos de derecho público, perfectamente respetables, pero que en función del principio de interpretación basado en la unidad orgánica del ordenamiento, deberían ser mejor concordados con la legislación civil y con los dos principios registrales que constituyen su consecuencia directa.

Este criterio crítico, que no aparece muy claro en la doctrina hipotecarista es perfectamente afirmable a la vista de las nuevas normas sobre

expropiación urbanística que, como veremos luego, aclaran y reorganizan el problema con un sistema no solamente más respetuoso con la legislación registral, sino además, más práctico y realista en la defensa de los intereses colectivos.

C) EL ARTÍCULO 32 DEL REGLAMENTO HIPOTECARIO

El artículo 32 del Reglamento Hipotecario redactado por reforma de 17 de marzo de 1959, constituye, con el artículo 313 de la Ley Hipotecaria ya examinado, la única disposición reguladora de la expropiación forzosa contenida en la Legislación Hipotecaria.

El precepto responde a los criterios de la legislación vigente en el momento de su redacción, sin aportar, salvo lo que luego señalaremos, ninguna innovación respecto de los problemas apuntados al examinar la Ley de 1954 y su Reglamento.

En este sentido:

1. Aunque en su párrafo 2.º intenta reforzar el principio de legitimación al establecer que el procedimiento expropiatorio deberá entenderse con el titular registral, matiza esta idea con la admisión como interesado en el expediente de quién justifique ser causahabiente de dicho titular, en la forma prevenida en la legislación especial y añade, además, que ello se entiende sin perjuicio de la intervención de otros interesados si los hubiere.

Con esta redacción el artículo mantiene todas las dudas que antes apuntábamos sobre la incidencia del artículo 38 de la Ley Hipotecaria y su relación con el artículo 3.º de la Ley de Expropiación.

2. En su párrafo 3.º regula la duración de la anotación preventiva para el reflejo registral de los supuestos de ocupación urgente, por remisión al artículo 86 de la Ley Hipotecaria, y su conversión en inscripción definitiva.

Sin embargo, deja en el aire el problema de si se trata de una anotación de suspensión o de una anotación de demanda, con lo que plantea el problema, aparte de su posible prórroga, de la aplicación del supuesto de lo establecido en los artículos 198 y 199 del propio Reglamento, en caso de conversión en inscripción.

3. En su párrafo 4.º, apartado segundo señala que el justiprecio, a los efectos de la inscripción definitiva, se entenderá fijado definitivamente cuando haya sido determinado por el Jurado Provincial de Expropiación o el organismo competente con arreglo a las disposiciones especiales.

Sin duda, el último inciso se refiere a las peculiaridades de la expropia-

ción urbanística, tal y como se regulaba en la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, problema éste que se estudiará después con más amplitud.

Sin embargo, el artículo 32 introduce una innovación precursora de disposiciones posteriores en materia urbanística, basada en los criterios establecidos para los procedimientos de ejecución forzosa, bien dimanen de un gravamen hipotecario o de un crédito anotado, consistente en la nota marginal acreditativa de la iniciación del expediente a la que se refieren sus párrafos 1.º y 5.º

En relación a esta materia cabe destacar lo siguiente:

a) Que no especifica el artículo a instancia de quién debe expedirse la certificación, ni en virtud de qué documentación puede practicarse la nota, con lo que se ha planteado en la práctica la duda sobre si basta la instancia del titular registral del dominio o de alguno de los derechos reales inscritos sobre la finca, en la que simplemente se afirme la existencia del expediente o, por el contrario, es necesario acreditar este extremo mediante certificación de la Administración expropiante. También suscita la cuestión de si la Administración puede, por sí sola, solicitar la certificación y la práctica de la nota marginal.

Nuestra opinión es que cualquiera de estas posturas es defendible ante el silencio reglamentario y, de hecho, todas han sido admitidas en la práctica. Lo cierto es que aun cuando la certificación se expida a petición del interesado, ello no resuelve el problema de la ambigüedad normativa del artículo 3.º de la Ley de Expropiación en cuanto a la aplicación del principio de legitimación. Por otra parte, aun cuando se admita que la Administración pueda por sí sola solicitar la certificación, si se equivoca en la identificación de la finca, la nota marginal no solamente no resuelve ningún problema, sino que, incluso, puede agravar el ya existente, ante la posible cancelación de oficio de los derechos reales o titularidades que se inscriban con posterioridad.

b) Los efectos de la nota marginal se recogen en el apartado 5.º, según el cual el dominio y las cargas, gravámenes, derechos reales y limitaciones de toda clase, inscritos con posterioridad a la fecha de la nota se cancelarán al practicarse la inscripción, aunque los interesados no hayan sido parte en el expediente, en base a la expresión genérica de petición de dicha cancelación, mientras que los de fecha anterior no podrán cancelarse si no consta en el expediente su citación, su concurrencia al pago o a la consignación del precio y la determinación específica de cuales deben ser cancelados.

Por tanto, la técnica del artículo 32 es similar a la contenida en el

artículo 131 de la Ley Hipotecaria, en relación a cargas subsistentes o cancelables en virtud de ejecución hipotecaria, y preceptos concordantes en materia de ejecución de créditos anotados.

El problema como veíamos antes, surge en caso de una identificación dudosa de la finca por la Administración, por lo que a los efectos previstos en la legislación general expropiatoria, nos inclinamos a pensar que es exigible en todo caso para la expedición de la certificación y la práctica de la nota marginal, que medie el consentimiento o la petición expresa del titular registral.

Como veremos luego, el problema no es idéntico en materia de expropiación urbanística puesto que los principios hipotecarios juegan de forma distinta en relación al pago del justiprecio y a la cancelación de asientos sin consentimiento de su titular.

Desde el punto de vista crítico el artículo 32, aunque supone un avance respecto de la legislación anterior sobre todo en la utilización de la nota marginal como medio de notificación, en lo que se refiere a su contenido sustantivo, merece un juicio similar al ya expuesto cuando examinábamos la legislación expropiatoria de 1954.

III. LA EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA. EXAMEN DE SU REGULACIÓN EN LA LEY DEL SUELO

Los problemas que hemos venido apuntando a lo largo del estudio se resuelven en gran medida dentro del ámbito de la llamada expropiación urbanística, específicamente en su modalidad de expropiación sistemática por el procedimiento de tasación conjunta.

La expropiación por razón de urbanismo no se somete al mismo régimen jurídico cualquiera que sea su clase. Por ello, es necesario distinguir las distintas modalidades contenidas dentro de su definición general y para ello puede ser útil cualquier criterio. Por su simplicidad elegimos el de CARRETERO PÉREZ, que contempla cuatro tipos de expropiación urbanística:

- El sistema de expropiación forzosa, que actúa por unidades o sectores.
- La expropiación que realiza actuaciones aisladas.
- La expropiación supletoria cuando resulta imposible la gestión urbanística por otro sistema.
- La expropiación sanción, por incumplimiento de la función social

de la propiedad, a la que se podría añadir hoy la que viene motivada por el incumplimiento de deberes urbanísticos y que, con carácter general regula la Ley de 25 de julio de 1990.

De las cuatro modalidades expuestas, la que nos interesa por ofrecer peculiaridades propias, que suponen una innovación básica de la legislación general expropiatoria, en relación con el Registro de la Propiedad, es la primera, es decir, la expropiación sistemática y, además, cuando se realiza por el denominado procedimiento de tasación conjunta.

Sin embargo, con carácter previo al examen concreto de sus preceptos reguladores, conviene estudiar alguna de las características generales de esta modalidad de expropiación, así como sus antecedentes, pues sin tales ideas, que en parte han sido ya expuestas, es difícilmente explicable el criterio seguido por la legislación vigente.

A) ANTECEDENTES DE LA LEY DE 1976

A los efectos que estamos estudiando, se contienen en la Ley de 12 de mayo de 1956 de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; en la Orden de 9 de marzo de 1964, sobre circunstancias y requisitos de las Actas de Expropiaciones por razón de Urbanismo, y en el Decreto Ley de 27 de julio de 1970 sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes en Madrid y Barcelona.

Como idea general, hay que señalar que la legislación va marcando un progresivo interés por la inscripción registral de los terrenos adquiridos en virtud de expropiación urbanística, sin duda como consecuencia de lo que antes apuntábamos, sobre la finalidad característica de la expropiación urbanística.

Omitimos, puesto que no presentan interés especial alguno, los antecedentes sobre expropiación para ensanche de poblaciones, si bien conviene recordar la peculiaridad vista antes al examinar el Real Decreto de 18 de noviembre de 1907 en que ya se facilitaba la inscripción registral de este tipo de expedientes.

1. *La Ley de 12 de mayo de 1956*

La Ley de 1956, cuya técnica básica se mantiene en su Ley de Reforma y en el Texto Refundido de 1976, ya señalaba en su Exposición de Motivos, con un criterio muy ambicioso y reconocidamente utópico que "si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario

para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerlo, una vez urbanizado a quienes desearan edificar, la solución no es viable en España (...), no obstante si la adquisición de la totalidad de las superficies escapa a los medios económicos del Estado, de los municipios y de las provincias, es, en cambio, asequible a las corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares".

En esta frase se contiene ya el principal cometido del sistema de actuación por expropiación forzosa, es decir, la intervención en el mercado inmobiliario mediante la utilización del suelo adquirido como regulador de precio. Ello lleva, inevitablemente consigo la necesidad, ya destacada anteriormente, de que la adquisición se rodee de los requisitos jurídicos necesarios para que la Administración pueda disponer inmediatamente del suelo para su devolución al mercado. En otro caso, la finalidad primordial del sistema caería por su base, puesto que, el mercado inmobiliario exige que las transacciones se ajusten al régimen ordinario del tráfico jurídico sobre inmuebles.

En el ámbito de sus disposiciones positivas la Ley de 1956 regula el sistema de expropiación en sus artículos 121 y siguientes, si bien, como consecuencia de lo señalado anteriormente en su Exposición de Motivos, parte del criterio de que su aplicación tendrá carácter subsidiario respecto de los demás sistemas que la propia Ley regula como de gestión privada del suelo ordenado, criterio que se mantiene en la Ley de 1975 pero que se pone en duda en la Ley 8/90, de 25 de julio, dada la redacción de su artículo 40.1.

Desde el punto de vista registral la Ley del Suelo citada, no introduce ninguna modificación en la legislación general de 1954-1957, de forma que la aplicación de los principios hipotecarios juega, en esta primera etapa, de la forma ya estudiada en apartados anteriores.

Sin embargo, si introduce la Ley una modificación sustancial que afecta a los requisitos materiales para la inscripción. Así, en el artículo 122, se establece que en la expropiación de los terrenos correspondientes a un polígono para el que se elija el sistema de expropiación, el expropiante podrá optar entre seguirla individualmente para cada propietario, o aplicar el procedimiento de tasación conjunta.

En este último caso las normas segunda y tercera señalan que informadas las alegaciones al proyecto, el Ayuntamiento elevará el expediente a la Comisión Central de Urbanismo para que decida sobre las valoraciones y que dicho acuerdo aprobatorio será impugnabile mediante recurso contencioso administrativo, previo al de reposición ante la propia Comisión Central.

Este criterio, que suprime en las expropiaciones por tasación conjunta la intervención del Jurado Provincial de Expropiación, fue luego recogido, por vía de remisión a la legislación especial, en la regla 4.^a, apartado segundo, del artículo 32 del Reglamento Hipotecario.

2. *La Orden de 9 de marzo de 1964*

Se refiere esta disposición a las circunstancias y requisitos de las actas de expropiaciones por razón de urbanismo.

Su contenido, por tanto, es exclusivamente formal y, según el Preámbulo de la Orden, tiene por finalidad el desarrollo de la norma 6.^a del artículo 32 del Reglamento Hipotecario en cuanto señala que "los asientos contendrán las circunstancias prevenidas para la inscripción de la legislación hipotecaria y las necesarias según la legislación especial".

Dado que las circunstancias del título aparecían recogidas únicamente en el artículo 55 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 1957, sólo para aquellos casos en que el expediente expropiatorio hubiere de ser objeto de inscripción y, además, con una normativa muy escueta, el Preámbulo de la Orden que se comenta señala que es conveniente dar mayor amplitud a esta materia, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley de 12 de mayo de 1956 y del propio artículo 55 del Reglamento de Expropiaciones citado. Todo ello con la finalidad de evitar interpretaciones dispares.

Esta orden viene a demostrar, de alguna forma, lo que antes veníamos señalando. Mientras que la legislación general expropiatoria no contemplaba la inscripción como elementos esenciales del sistema, cuando se trata de expropiaciones urbanísticas la práctica demostraba que la escueta normativa vigente planteaba problemas, no ya de fondo, sino incluso en el puro terreno de las circunstancias del título inscribible.

Del conjunto de disposiciones contenidas en el articulado de la Orden, que regula minuciosamente las circunstancias relativas a las personas, a las fincas y derechos inscribibles, y a las formalidades del título, lo más destacable es el contenido del artículo 4.^o, que establece un deber específico de colaboración del Registrador en cuanto señala "que si estimase defectuoso el título, sin perjuicio de hacerlo constar al pie del mismo, se dirigirá oficio al Organismo expropiante en que de forma clara y concreta se consignarán los defectos observados, su trascendencia, precepto legal que se considera infringido y forma de subsanarlos".

Con ello se intenta la colaboración del Registrador con la Administración, con un criterio más exigente, incluso, que el establecido para el

funcionario calificador en el artículo 133 del Reglamento Hipotecario, en relación a las notas de denegación o suspensión de documentos judiciales.

La norma no constituyó una solución del problema en cuanto que las cuestiones de fondo, es decir, de discordancia material entre la legislación expropiatoria y los criterios que informan la normativa civil y registral, permanecían sin resolver.

3. *El Decreto-ley 7/1990, de 27 de junio,
sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes*

Esta disposición constituye el antecedente más directo de la normativa vigente en materia de expropiación forzosa como sistema de actuación urbanística.

Su Exposición de Motivos señala que “para hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanísticas, y en especial en Madrid y Barcelona, se plantea, con carácter previo, la necesidad de disponer de suelo urbanizado a precio razonable. (...) Por ello, el Decreto-ley se concreta a introducir en el sistema de expropiación de la Ley del Suelo los mínimos retoques que permitan la preparación de suelo en estas grandes concentraciones urbanas en las condiciones de rapidez y seguridad imprescindible para su eficacia. (...) En el aspecto registral se arbitra un procedimiento que, respetando los principios contenidos en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y en la legislación hipotecaria, facilite la inscripción de los bienes expropiados”.

El Decreto-ley destaca ya de forma expresa la incuestionable necesidad de la inscripción, que como veíamos antes, surgía ya tímidamente en la Ley de 1956, al señalar la finalidad del sistema de actuación por expropiación, y que había sido subrayada por la Orden de 1964 e, incluso, por las disposiciones sobre creación y desarrollo de la Gerencia de Urbanización.

Las medidas registrales que concretamente adopta la norma son las siguientes:

a) Desde el punto de vista de los requisitos materiales para la inscripción, atribuye al Ministro de la Vivienda la competencia para la fijación definitiva del justiprecio en vía administrativa que, según el artículo 122 de la Ley del Suelo, correspondía a la Comisión Central de Urbanismo, Órgano que no llegó nunca a crearse, por lo que el Decreto-ley se limita a hacer constar una situación que ya se daba en la práctica.

b) En materia de aplicación del principio de legitimación, introduce una novedad respecto de la legislación general. En efecto, el organismo expropiante podrá entender las actuaciones con el titular real, siempre que, notificado el titular registral de la existencia del procedimiento ex-

propiatorio, no hubiere comparecido en el expediente en el plazo de un mes, en cuyo supuesto dicho titular real podrá percibir el justiprecio aprobado si acredita o bien la reanudación del tracto sucesivo interrumpido, o bien su condición de poseedor a título de dueño por tiempo suficiente para adquirir por prescripción tales fincas o derechos, pudiendo justificarse ambos extremos por cualquier procedimiento legal o por acta de notoriedad tramitada conforme a lo dispuesto en el artículo 209 del Reglamento Notarial.

Sigue señalando la norma que, si transcurridos tres meses desde la aprobación del proyecto, sin que se justifique por los interesados su titularidad, se procederá a la consignación del justiprecio que podrá abonarse posteriormente a quien acredite su derecho al mismo por cualquiera de los procedimientos señalados.

c) En cuanto al título inscribible y a la forma de practicar la inscripción, la innovación fundamental introducida por el Decreto-ley consiste en que una vez efectuado el pago o consignación, se podrán levantar una o más actas de ocupación e inscribir como una o varias fincas registrales, la totalidad o parte de la superficie objeto de la actuación, sin que sea necesaria la previa inscripción de todas y cada una de las fincas expropiadas, de forma que el hecho de que alguna de ellas no estuviere inmatriculada no será obstáculo para que pueda practicarse directamente aquella inscripción. Añade la norma que el título se integrará del acta o actas de ocupación en la que se describirá, en la forma exigida por la legislación hipotecaria, la total superficie ocupada, así como todas y cada una de las fincas objeto de ocupación, con indicación de sus titulares, sus datos registrales si estuvieren inscritas y la fecha de pago o consignación del justiprecio, y que a dicho título se acompañarán las actas de pago o los justificantes de la consignación correspondiente, de forma que si estuviere interrumpido el tracto registral se acredite el cumplimiento de las normas que antes hemos expuesto en el apartado b).

d) En cuanto a la colaboración del Registrador señala que si al procederse a la inscripción (de la totalidad o parte de la superficie expropiada) surgiesen dudas fundadas sobre si dentro de dicha superficie existiese alguna finca registral no tenida en cuenta en el expediente expropiatorio, el Registrador procederá en la forma prevista en el artículo 306 del Reglamento Hipotecario.

Como comentario del contenido del Decreto-ley cabe señalar lo siguiente:

- Constituye un avance fundamental en la aplicación del principio de legitimación. En efecto, por una parte comienza ya a exigir una

especial diligencia al titular registral en cuanto le concede tres meses para comparecer en el expediente y, lógicamente, identificar su finca y aportar los datos registrales. De otra, atribuye la determinación de la titularidad real a quién corresponda de acuerdo con el procedimiento ordinario que se siga para la reanudación del tracto o la declaración de la adquisición por prescripción, introduciendo como procedimiento corrector en orden a la justificación del dominio el acta notarial. Sin embargo, deja en el aire si dicha acta debe ser refrendada judicialmente, en los términos de lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley Hipotecaria o basta con su simple tramitación notarial.

- Sin embargo, desde el punto de vista del principio de fe pública, mantiene sin solución el problema de la prevalencia del artículo 34 de la Ley Hipotecaria o del privilegio expropiatorio, aunque afirma ya la escisión entre el dominio de la finca, que se atribuye a la Administración, y los derechos preexistentes sobre el bien expropiado cuyo objeto será, en adelante, el justiprecio consignado.
- Desde el punto de vista de la mecánica de inscripción *avanza la* solución de la formación de una finca única con la totalidad o parte de la superficie expropiada, con lo que refuerza, en alguna medida, el carácter originario de la adquisición expropiatoria.
- Desde el punto de vista de la colaboración registral parte de las características del sistema y admite que el Registrador no puede saber con certeza, sin colaboración del titular registral, si una finca está o no incluida en el área expropiada bien de forma total o de forma parcial y, por ello, aplica la técnica del artículo 306 del Reglamento Hipotecario, es decir, el de la actuación registral apoyada en la duda fundada sobre la identificación de la finca.

En este punto, sin embargo, el artículo 306 del Reglamento en cuanto prevé una anotación preventiva de suspensión, no parece aplicable. Si lo será, en cambio, la norma por virtud de la cual el Registrador debe remitir a la autoridad correspondiente, en este caso la Administración expropiante, copia de los asientos contradictorios para que dicha autoridad remita, a su vez, la documentación a la autoridad judicial.

En términos generales el Decreto-ley sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes es un exponente típico de la preocupación del legislador por resolver los problemas formales y de fondo que afectan a la relación entre la legislación urbanística y los principios que informan la legislación hipotecaria. Constituye un antecedente muy valioso de la normativa vigente pero, evidentemente deja sin resolver todavía la cuestión esencial de la

eficacia ante la Administración expropiante del principio de fe pública en cuanto pueda proteger a un tercero no tenido en cuenta en el expediente.

Por tanto, en las fechas inmediatamente anteriores a la redacción de la Ley de 2 de mayo de 1975, de reforma de la Ley del Suelo, que se refundió con esta en la Ley de 9 de mayo de 1976, la regulación de la expropiación urbanística, si bien había avanzado respecto de la legislación general expropiatoria, mantenía dudas serias que en gran parte vienen a resolverse con el texto vigente.

B) LOS ARTÍCULOS 138 Y SIGUIENTES DE LA LEY
DE 9 DE MAYO DE 1976, TEXTO REFUNDIDO
SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

Para examinar la cuestión a la luz del texto vigente conviene tener en cuenta una frase esencial de la Exposición de Motivos de la Ley de 2 de mayo de 1975. Señala dicho texto:

"Los retoques del sistema de expropiación (introducidos por la Ley) son fundamentalmente de orden técnico y tienden, sobre todo, a corregir deficiencias de esa naturaleza advertidas en la práctica. Mediante modificaciones tanto de la legislación expropiatoria general, como de la hipotecaria, se instrumentan mecanismos que faciliten el acceso al Registro de la Propiedad de los bienes objeto de estas expropiaciones, sin merma de las garantías de los propietarios y titulares de demás derechos reales en cuanto al contenido económico de sus derechos".

Del contenido de la Exposición de Motivos pueden deducirse dos principios:

- De una parte, preocupa al legislador que el acceso al Registro de la Propiedad de las superficies expropiadas se facilite en la medida de lo posible, lo que supone la intención legislativa de que adquiera su titularidad en las condiciones necesarias para poder destinar los bienes a los fines previstos por el Plan de Ordenación.
- De otra, entiende que esta facilidad de la inscripción no ha de suponer merma en los derechos de los expropiados, tanto sobre la cuantía de la indemnización que les corresponde, como sobre los procedimientos suficientes para discutir dicha cuantía.

A ello responde la reintroducción del trámite correspondiente al Jurado Provincial de Expropiación, cuyo régimen, en relación con el Registro, examinaremos después con más detalle.

En cuanto al contenido concreto de la reforma, se produce una evidente mejora técnica en la aplicación de los principios registrales de protección al titular inscrito. En efecto, de lo dispuesto en los artículos 138 y siguientes de la Ley y 195 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística, resulta lo siguiente (12):

a) Las actuaciones del expediente expropiatorio se seguirán con quienes figuren como interesados en el proyecto de delimitación redactado conforme a la Ley de Expropiación Forzosa, o acrediten, en legal forma, ser los verdaderos titulares de los bienes o derechos en contra de lo que diga el proyecto. En el procedimiento de tasación conjunta los errores no denunciados y justificados en el plazo señalado (un mes) no darán lugar a nulidad o reposición de las actuaciones, conservando no obstante los interesados su derecho a ser indemnizados en la forma que corresponda.

b) Llegado el momento del pago del justiprecio, sólo se procederá a hacerlo efectivo, consignándose en caso contrario a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor en la que conste haberse extendido la nota del artículo 32 del Reglamento Hipotecario o, en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, completados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad referidas a la misma finca descrita en los títulos. Si existiesen cargas deberán comparecer también los titulares de las mismas.

c) Cuando existan pronunciamientos registrales contrarios a la realidad podrá pagarse el justiprecio a quienes los hayan rectificado o desvirtuado mediante cualquiera de los medios señalados en la legislación hipotecaria, o con acta de notoriedad tramitada conforme al artículo 209 del Reglamento Notarial.

d) Una vez efectuado el pago o consignación se podrán levantar una o más actas de ocupación e inscribir, como una o varias fincas registrales, la totalidad o parte de la superficie objeto de la actuación, sin que sea necesaria la previa inscripción de todas y cada una de las fincas expropiadas. El hecho de que alguna de estas fincas no estuviese inmatriculada no será obstáculo para que pueda practicarse directamente aquella inscripción. Al margen de la inscripción de las fincas agrupadas, y con efectos de transferencia, se entenderá la oportuna nota.

e) Será título inscribible el acta o actas de ocupación acompañadas

(12) La redacción material de los preceptos contenidos en la Ley, que en la materia que nos ocupa son idénticos a los del Reglamento de Gestión Urbanística, correspondió al Registrador de la Propiedad don José Antonio Nortes Triviño, colaborador también en la redacción del Decreto-Ley sobre actuaciones urbanísticas urgentes, con quien el autor de este artículo ha tenido la oportunidad de comentar ampliamente todo lo que en este trabajo se expone.

de las actas de pago o los justificantes de consignación del justiprecio de todas las fincas ocupadas, que habrán de ser descritas conforme a la legislación hipotecaria. Dicho título, así como los que sean necesarios, para practicar las inscripciones, deberán ir acompañados, en su caso, de los respectivos planos una de cuyas copias se archivará en el Registro.

f) Levantada el acta o actas de ocupación, se entenderá adquirida libre de cargas la totalidad de las fincas comprendidas en la misma por la Administración expropiante, la cual será mantenida en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, sin que quepa ejercitar ninguna acción real o interdictal contra la misma, aún cuando posteriormente aparezcan terceros interesados no tenidos en cuenta en el expediente, quienes, sin embargo, conservarán y podrán ejercitar cuantas acciones personales pudieran corresponderles para percibir el justiprecio o las indemnizaciones expropiatorias y discutir su cuantía.

g) Si con posterioridad a la inscripción del acta conjunta de ocupación aparecieran fincas o derechos anteriormente inscritos que no se tuvieron en cuenta en el expediente expropiatorio, la Administración expropiante de oficio o a instancia de parte interesada o del propio Registrador, solicitará de este que practique la cancelación correspondiente, sin perjuicio de lo dispuesto sobre la conservación de sus derechos a percibir y discutir el justiprecio. A estos efectos, si al procederse a la inscripción surgiesen dudas fundadas sobre si dentro de la superficie ocupada existiese alguna finca registral no tenida en cuenta en el expediente, sin perjuicio de practicarse la inscripción, se pondrá tal circunstancia en conocimiento del organismo expropiante.

Para el adecuado comentario del conjunto de reglas que han sido objeto de enumeración, cabe distinguir los siguientes apartados:

1. *La aplicación del principio de legitimación*

En este aspecto la modificación resulta sustancial. El organismo expropiante no pagará el justiprecio sino al titular que aporte al expediente la certificación a que se refiere el artículo 32 del Reglamento Hipotecario referida a la misma finca descrita en los títulos. En principio, por tanto, la Administración no juzga sobre la titularidad preexistente y aplica con todas sus consecuencias la presunción de veracidad y de integridad del Registro que resulta del artículo 38 de la Ley Hipotecaria.

La excepción, es decir, el pago a quién no sea titular registral exige la presentación de los títulos justificativos del derecho del expropiado, acom-

panados de certificación negativa del Registro. En este caso la propiedad se sitúa dentro del ámbito de la no inscrita y, por tanto, sujeta a un régimen diferente de la inscrita, con criterio similar al que expone LA RICA, al comentar la eficacia de la inscripción en relación a la teoría del título y el modo, y a la posible sustitución de este por la inscripción.

En otro caso, es decir, cuando resultaren pronunciamientos **registrales** contrarios a la realidad jurídica, el texto legal exige, con carácter previo al pago del justiprecio, su rectificación o desvirtuación por cualquiera de los medios señalados en la legislación hipotecaria, es decir, los previstos en los artículos 198 y siguientes de la Ley Hipotecaria.

Admite, no obstante, que uno de los medios de rectificación sea el acta notarial tramitada conforme a lo dispuesto en el artículo 209 del Reglamento Notarial. En este último caso se plantea la misma cuestión, que ya examinábamos antes, en relación a si sería necesaria o no la homologación judicial de la apreciación notarial de la notoriedad del derecho de que se trate.

Dentro del ámbito del Decreto-ley la cuestión en realidad no quedaba clara, pero de acuerdo con el conjunto de preceptos contenidos en el Texto Refundido de 1976, puede llegarse a una solución determinada. En efecto, la Ley distingue con toda claridad el derecho de dominio que adquiere la Administración o el beneficiario y los derechos subsistentes sobre el justiprecio. Como consecuencia, inscrita el acta general de ocupación, lo procedente es la cancelación de los folios registrales de las fincas incluidas en la unidad, como señala el artículo 141.2, aun cuando el artículo 140 hable de nota a la finca agrupada con efectos de transferencia. Luego examinaremos esta última cuestión con más detalle.

Pues bien, privado de efectos el asiento correspondiente a la finca expropiada, no puede decirse propiamente que se esté rectificando o desvirtuando el pronunciamiento registral, por lo que podría entenderse que el acta notarial acredita, no una titularidad diferente de la registral sobre la finca, sino una legitimación diferente para la percepción del justiprecio.

Por otra parte, si lo pretendido hubiera sido que el acta fuere objeto de aprobación judicial no hubiera sido necesaria su cita como añadida a los demás medios de rectificación del Registro, pues en este caso hubiera quedado sujeta a lo dispuesto en el artículo 202 de la propia Ley, que tipifica dicha acta como uno de los medios normales de rectificación.

2. La aplicación del principio de fe pública

Constituye la novedad más característica de la Ley y supone la introducción de la norma de equilibrio a que nos hemos referido constante-

mente cuando hemos citado este principio como esencial al sistema. En realidad la nueva normativa obedece, a nuestro juicio, a los siguientes criterios:

a) Parece admitir de forma clara el carácter originario de la adquisición expropiatoria, o al menos cuasi originario en los términos a que se refería la Resolución que antes citábamos de 1952.

b) Escinde dos cuestiones que en las transferencias traslativas del dominio aparecen íntimamente ligadas a través del principio causal que informe los contratos bilaterales, es decir, la mutua dependencia del cumplimiento de sus prestaciones por ambas partes contratantes y, por tanto, la ineficacia sobrevenida del contrato traslativo en virtud de la resolución a que da lugar el incumplimiento.

Desde este punto de vista, la Administración adquiere el dominio en todo caso, y los derechos preexistentes sobre la finca expropiada pasan a recaer sobre el justiprecio, en la forma que ya había afirmado, aunque sin precisar sus efectos, el artículo 8 del Reglamento de Expropiación forzosa de 1957.

c) En su traducción registral este criterio se resuelve con una frase que responde a una técnica hipotecaria totalmente depurada. "La Administración será mantenida en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, sin que quepa ejercitar ninguna acción real o interdictal contra la misma".

Se trata, por tanto, de un supuesto en que la Administración no tiene la consideración de tercero civil en la terminología tradicional de NÚÑEZ LAGOS, puesto que no trae causa de la titularidad precedente, ni tampoco es tercero protegido frente al titular no inscrito, dentro de la técnica del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, o de su artículo 32, si se sigue una tesis monista. Por el contrario, a quién ampara el Registro en este caso es a un titular inscrito frente a otro que puede tener el mismo carácter e, incluso, gozar de la protección resultante del principio de fe pública.

Sería uno de aquellos supuestos en que el titular no se puede considerar tercero, pero sin embargo, "está en tercero", como dice GONZÁLEZ PALOMINO al estudiar esta figura.

Por tanto, en cuanto al dominio de la finca expropiada, una vez que la Administración inscribe su situación es idéntica a la del tercero del artículo 34, incluso frente a este y contra dicha situación protegida no caben acciones reales, ni siquiera la del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, ni las demás de carácter interdictal previstas por el legislador civil.

d) En cuanto a los derechos del expropiado, sea o no titular registral y cualquiera que sea su grado de protección tabular, si no hubiere sido tenido en cuenta en el expediente, conservará y podrá ejercitar cuantas

acciones personales pudieran corresponderles para percibir el justiprecio o para discutir su cuantía.

Por tanto, se opera respecto de tales derechos un fenómeno de subrogación real. Quien estuviere protegido respecto del derecho inscrito, conserva dicha protección, pero referida sólo a la acción dirigida al cobro o a la contención sobre el precio. Si anunciada la expropiación, el titular registral no se muestra diligente, tendrá posteriormente que demostrar su titularidad si quiere percibir la indemnización que le corresponde. En este sentido, puede decirse que el respeto de la legislación expropiatoria hacia el Registro es pleno en estos casos. Se priva al titular registral de aquello que es imprescindible para el interés colectivo, pero no de la protección que el Registro le atribuía respecto del valor patrimonial que sustituye al derecho del que se le priva.

La Ley utiliza la expresión "conservarán cuantas acciones personales", en expresión quizá no muy afortunada. Hubiera sido más expresivo de la subrogación operada decir que "respecto del justiprecio, los titulares del bien o derecho expropiado conservarán el grado de protección registral de que gozaban sobre el bien o derecho, antes de su expropiación", o alguna frase de similar contenido (13).

La fórmula legal obedece a un criterio equilibrador similar al que inspira el artículo 36 de la Ley Hipotecaria y responde a fórmulas ya aceptadas por el legislador civil en el artículo 1.877 del Código y 109 de la Ley Hipotecaria.

e) Para que la Administración goce de esa situación privilegiada de protección se le exige, como al tercero típico, que inscriba su derecho. La solución es lógica, puesto que si lo pretendido es dotar al expropiante o beneficiario de igual protección que la que corresponde al tercero hipotecario, debe cumplir el mismo requisito que a éste se exige, es decir, la inscripción de su derecho. En otro caso prevalecerían contra ella los principios de inoponibilidad y, en su caso, de fe pública que amparan al titular registral frente a quien no tiene este carácter

Es más, podría pensarse que si la adquisición expropiatoria no se inscribe, al no desencadenarse el efecto protector contenido en el artículo 140.1 de la Ley del Suelo, el titular registral ignorado en el expediente podría oponer su derecho frente al expropiante, mediante la acción de nulidad a que se refiere el artículo 20 del Reglamento de Expropiación Forzosa.

(13) En este sentido se produjo una enmienda parcial al proyecto de Ley de Reforma de 1975 suscrita por los Procuradores de las antiguas Cortes representantes del Ayuntamiento de Madrid y redactada por José Luis Laso y el autor de este artículo, que no fue admitida por considerarse suficiente la redacción del proyecto.

3. *La aplicación del principio de inoponibilidad*

La situación en este punto se aclara si se parte de lo dicho anteriormente sobre el juego de los principios de legitimación y fe pública. Se parte de la base de que la Administración tiene la obligación, imperativamente impuesta, de inscribir a su favor los bienes expropiados, incluso inmatriculándolos si fuere necesario, criterio similar al establecido para los Proyectos de Compensación o de Reparcelación.

Por tanto, una vez que el Proyecto ha accedido al Registro, por aplicación a favor del expropiante o beneficiario del principio de protección que la propia Ley establece, no cabe la oposición al derecho inscrito de ninguna otra titularidad, esté o no inscrita.

Como consecuencia, no es necesario establecer excepciones al principio de inoponibilidad o a sus consecuencias procedimentales. Es la propia Administración la legitimada para oponer su título inscrito, no la perjudicada por la acción de un tercero de mejor protección. Dicho de otra forma ya no es necesario exceptuar la aplicación del artículo 313 de la Ley Hipotecaria porque el artículo 32 del propio Texto legal a quien protege es al expropiante.

4. *La práctica de los asientos y su subsistencia*

En este punto hay que tener en cuenta una distinción, que antes apuntábamos, y sobre la que el Decreto-ley 7/1979 no se pronunciaba. En efecto:

- Si al inscribirse el acta general de ocupación se describieran en esta las fincas expropiadas, con indicación de sus datos y de que su titular ha percibido el justiprecio, sin perjuicio de los derechos que le correspondan para reclamar sobre su cuantía, a tales fincas se les practicará nota de agrupación, con efectos de transferencia.
- En cambio, si la identificación de la finca o del derecho inscrito, o la percepción del justiprecio por su titular, tuviera lugar con posterioridad a la inscripción del acta general, los asientos correspondientes serán objeto de cancelación.

La distinción es lógica. En el primer caso el tratamiento registral de las fincas expropiadas no exige otra operación que la de agrupación. Sin embargo, en el segundo, mientras no tenga lugar la presentación de la documentación procedente y el pago del justiprecio, se produce una especie de doble inmatriculación controlada que no puede resolverse por otro procedimiento que el de la cancelación del asiento más débil.

Ahora bien, mientras se mantiene esa situación de doble inmatriculación cabría pensar en la consecuencia perturbadora de que sobre la finca inscrita, cuya cancelación aún no ha tenido lugar, puedan producirse nuevos asientos, como consecuencia de actos dispositivos de su titular que no tengan en cuenta la expropiación producida.

Puede examinarse la cuestión desde dos puntos de vista:

a) El adquirente de la finca inscrita, ya que no se corresponde con la realidad extrarregistral, en cuanto trae causa del titular inscrito, se subrogaría en los derechos de este respecto al cobro o discusión del justiprecio consignado.

b) De otra parte, dicho adquirente se encontraría, frente a la Administración o beneficiario en una situación similar a la prevista en el artículo 36 de la Ley Hipotecaria, es decir, que la finca adquirida es poseída de hecho y a título de dueño por persona distinta de su transmitente, si bien no a título de posesión hábil para prescribir sino a título de expropiación, cuya titularidad resulta inatacable por aplicación de lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley del Suelo que, en definitiva coloca a la Administración en la situación del tercero protegido.

Por tanto, esta doble inmatriculación, que evidentemente puede darse desde el punto de vista formal, en nada perturba el funcionamiento del sistema. El Registro mantiene su naturaleza de institución instrumental, sin sacralizar su eficacia frente al interés público, pero con conservación de sus principios protectores hasta donde sea posible.

5. *La aplicación del artículo 32 del Reglamento Hipotecario*

Aunque el texto legal sigue manteniendo en el artículo 138.4 que la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes o derechos afectados y, por tanto, la aplicación de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa en sus números 6, 7 y 8, desde el punto de vista registral parece evidente que no tiene juego en el sistema la anotación preventiva de la adquisición posesoria, que antes examinábamos al estudiar el supuesto.

En efecto, la adquisición expropiatoria es objeto directo de inscripción, único medio de que la Administración actuante pueda gozar de la disponibilidad jurídica de los bienes expropiados. Por tanto, dicha inscripción, que implica también el *ius possidendi*, conforme al artículo 38 de la Ley Hipotecaria, y contra la que no caben acciones *interdictales* o de recuperación de la posesión de hecho, hace normalmente innecesaria la aplicación

del artículo 58 del Reglamento de Expropiación y del artículo 32 del Reglamento Hipotecario.

6. *Los requisitos materiales para la inscripción*

Como antes señalábamos, al estudiar la Ley de 1956, una de las innovaciones de este texto consistió en la supresión del Jurado Provincial de Expropiación a efectos de fijación del justiprecio en vía administrativa.

La medida, muy criticada por la doctrina, ha sido corregida por la Ley de 1975 y su Texto Refundido. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 138.3 y el artículo 202.8 del Reglamento de Gestión Urbanística la resolución aprobatoria del expediente por la Comisión Provincial de Urbanismo, una vez notificada a los interesados, y con las alegaciones que resulten, dará traslado del expediente al Jurado Provincial de Expropiación (...) a efectos de fijar el justiprecio (...).

Esta norma unida a la interpretación literal del artículo 205 de la Ley que señala, "que llegado el momento del pago del justiprecio", se procederá en la forma antes señalada ha llevado a pesar a algunos autores que el justiprecio a que dicho precepto se refiere, y que, por tanto, ha de ser objeto de pago o consignación es el señalado por el Jurado, con la consecuencia de que en tanto no recaiga acuerdo de éste no podrá procederse a la inscripción. Tal es la opinión que parece deducirse de los comentarios al precepto de JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, en la obra antes citada e, incluso, al que más convence a NORTES TRIVIÑO.

A nuestro juicio esta opinión constituye una reminiscencia del régimen doble de anotación e inscripción prevista para los procedimientos de ocupación urgente, que en realidad carece de sentido en el nuevo texto. En efecto:

a) La Exposición de Motivos de la Ley de 2 de mayo de 1975, antes citada, señala que la finalidad del nuevo sistema es el de facilitar la inscripción, sin perjuicio de las garantías de los propietarios en cuanto al contenido económico de sus derechos. En este sentido el nuevo trámite de la decisión del Jurado, que reintroduce la Ley, tiene por objeto la segunda de las finalidades citadas, es decir, la conservación y garantía de los derechos económicos del expropiado, pero no debe contravenir la primera de dichas finalidades, que consiste precisamente en facilitar la inscripción a favor del expropiante.

b) El artículo 202 citado del Reglamento de Gestión, señala que la remisión al Jurado del expediente se hará "a efectos de determinación del justiprecio", a diferencia de la Ley que señala que la remisión tendrá lugar

"para determinar el justiprecio". No cabe duda de que el precepto reglamentario tiene un carácter claramente interpretativo de la dicción legal. La remisión lo que pretende es dotar de mayor garantía a la fijación de la indemnización que ha de percibir el expropiado, limitándose a esta finalidad el trámite previsto.

c) Desde otro punto de vista, los artículos 207.2 y 208 del Reglamento de Gestión admite que la indemnización que ha de recibir el expropiado puede realizarse de dos formas, bien mediante el pago en metálico, bien mediante el pago en especie, es decir, a través de la adjudicación de parcelas. Pues bien, si la Administración propone el pago en esta última forma y los terrenos objeto de adjudicación proceden de la misma unidad en que se lleva a cabo la actuación, los expropiados que aceptasen esta forma de pago no podrían percibir dicha indemnización hasta que la Administración inscriba la totalidad de la unidad.

En este caso el retraso en la inscripción del dominio no solamente perjudicará la actuación de la Administración, sino, además, a otros titulares de la unidad expropiada que han aceptado el pago en especie.

d) Además, en instituciones similares de naturaleza urbanística, en que la apropiación se produce por cauce distinto a la expropiación forzosa, la transmisión del dominio y la inscripción tiene lugar con carácter inmediato, sin perjuicio del derecho ulterior del titular del suelo ocupado a la obtención del contravalor correspondiente. Por ejemplo, en los artículos 51 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística o en el caso previsto por el artículo 57, en relación con el 59 de la Ley de 25 de julio de 1990 para los casos de ocupación de terrenos destinados a sistemas generales o a usos dotacionales.

e) Por último, hay que tener en cuenta que el carácter previo del pago del justiprecio que establecía la Ley de Expropiación Forzosa ha sido suprimido por el artículo 33 de la propia Constitución.

Por tanto, creemos que existen argumentos suficientes para entender que el justiprecio cuyo pago o depósito ha de realizarse como requisito material de la inscripción, es el fijado en la terminación del expediente por la Administración Urbanística, sin perjuicio del derecho a recurrir el acuerdo administrativo ante el Jurado Provincial de Expropiación, y en su caso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

7. *La actuación del Registrador*

La Ley, siguiendo en este punto el mismo criterio que el Decreto-ley de 1970, se limita a imponer al Registrador un deber de colaboración cuando

le surjan fundadas dudas de que alguna finca esté incluida en la unidad expropiada. Con ello:

a) Regula la actuación registral con un criterio concorde con la peculiaridad del sistema consistente, como hemos señalado en la exposición de ideas generales, en que sólo el titular registral puede con plena garantía identificar su finca en el Registro.

b) Mejora el texto del **Decreto-ley**, al suprimir la remisión del artículo 306 del Reglamento Hipotecario, cuyo espíritu y fundamento es el mismo, pero cuya finalidad es diferente, puesto que se refiere a la corrección de posibles abusos en el sistema de **inmatriculación** por título público, cuestión distinta a la planteada por la expropiación forzosa.

8. *El ámbito de aplicación del nuevo sistema*

En este aspecto el texto legal es tajante. El procedimiento seguido en los artículos 138 y siguientes de la Ley sólo es aplicable a las expropiaciones que se lleven a cabo con carácter sistemático, es decir, en que la expropiación se utilice como sistema de actuación sobre unidades de ejecución determinadas. En los demás casos será aplicable lo previsto en la legislación general de expropiación forzosa.

Quizá la razón de esta medida es su carácter novedoso o que es en el supuesto de la expropiación sistemática donde la inscripción resulta imprescindible, por razón de los usos a implantar sobre la superficie adquirida. No obstante, lo cierto es que no existiría inconveniente alguno en que un criterio similar, mucho más técnico y respetuoso con los principios de derecho privado se aplicara no sólo al resto de las expropiaciones por razón de urbanismo, sino a todo tipo de expropiaciones.

De acuerdo con la legislación vigente esto no es posible. Sin embargo, en los casos en que la actuación se lleve a cabo por el Sistema de Compensación y alguno de los propietarios no se adhiera a la Junta, en la medida en que también se actúa sobre una unidad de ejecución, mediante una actuación expropiatoria subsidiaria y a favor de la Junta, en calidad de beneficiaria, creemos que no existe inconveniente legal para la aplicación del sistema.

En este caso, los razones que justifican la aplicación de los artículos 138 y siguientes son las mismas que la Exposición de Motivos de la Ley de 1975 señala para el sistema de expropiación en sentido estricto.

CONCLUSIÓN

Los escasos comentarios sobre el sistema implantado por la Ley de 1976 son en general desfavorables al texto legal. En efecto, parten de la base de que la Ley ha disminuido el ámbito de la facultad calificadora del Registrador y que el sistema constituye un precedente peligroso, dadas las facilidades para la inscripción a favor del expropiante. Incluso se ha afirmado que el precepto contenido en el artículo 140, que establece la inatracabilidad de la adquisición expropiatoria, constituye una brutal ruptura con los principios más elementales del sistema registral.

A nuestro juicio, el examen profundo de la normativa legal conduce a la conclusión opuesta. Es cierto que la inscripción se facilita pero también que se afirma claramente el principio de legitimación y que se resuelve, con un criterio equilibrado, el tratamiento del tercero protegido.

No es que se rompa con el sistema, sino que se adapta éste a las peculiaridades de la adquisición expropiatoria. Las normas contenidas en la Ley del Suelo no olvidan la existencia de la protección registral, sino todo lo contrario. Por una parte la imponen como obligatoria a favor de la Administración o del beneficiario. Por otra, se respeta la protección registral del expropiado, tanto en lo que se refiere a la determinación de éste como interesado en el expediente, como en cuanto a su legitimación para percibir y discutir la indemnización, es decir, el nuevo objeto del derecho antecedente que sustituye a la finca expropiada, como consecuencia de la subrogación a que da lugar la expropiación forzosa.

RAFAEL ARNÁIZ EGUREN

Registrador de la Propiedad