

### 3. URBANISMO

## Titularidad de suelo en el proceso reparcelatorio: determinación y situaciones especiales

### *Ownership of land in the reparceling process: determination and special situations*

por

VICENTE LASO BAEZA

*Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico*

**RESUMEN:** La necesidad de actuar con los propietarios de suelo en el curso de los procesos reparcelatorios exige, tanto de la Administración como de las entidades urbanísticas que tienen legalmente encomendado el desarrollo de los actos iniciales del proceso, vigilar con especial atención la realización de aquellas actuaciones previas encaminadas a su identificación y localización, tarea en la cual cobra una importancia central, en primer lugar, la información obtenida de los asientos del Registro de la Propiedad por la presunción de titularidad que de ellos resulta y, sucesivamente, los medios que de modo subsidiario ofrece el ordenamiento con el mismo fin de tal modo que pueda quedar garantizada la legalidad formal y material del conjunto de las actuaciones mediante la correcta definición del cuadro completo de los titulares de suelo afectados.

**ABSTRACT:** *The need to act with the owners of land in the course of reparceling processes requires both the Administration and the urban development bodies legally entrusted with the development of the initial acts of the process to monitor with special attention the performance of those preliminary actions aimed at identifying and locating them. In this task it is important, in the first place, the pronouncements of the Land Registry due to the presumption of ownership that the registry entries provide and, subsequently, the alternatives that the system offers in a subsidiary manner to guarantee the formal and material legality of the actions through the correct definition of the complete list of affected land owners.*

**PALABRAS CLAVE:** Proyecto. Reparcelación. Tramitación administrativa. Identificación y localización de propietarios. Titular registral. Titularidad sobrevenida.

**KEY WORDS:** *Reparceling project. Administrative processing. Identification and location of owners. Registered owner. New ownership.*

**SUMARIO:** I. CONSIDERACIÓN INICIAL.—II. DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE SUELO EN LOS PROCESOS REPARCELATORIOS: 1. MARCO JURÍDICO APLICABLE. 2. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE

LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO. 3. LA FASE INICIAL DE IDENTIFICACIÓN DE LOS PROPIETARIOS. 4. LA DETERMINACIÓN PREVIA DE LAS TITULARIDADES COMO PRESUPUESTO DE LA NOTA MARGINAL DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO REPARCELATORIO.—III. LA APARICIÓN SOBREVENIDA DE UN NUEVO TITULAR REGISTRAL.—IV. SITUACIONES ESPECIALES SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS TITULARES DE SUELO EN LA REPARCELACIÓN.—V. CONCLUSIONES.—VI. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS.—VII. BIBLIOGRAFÍA

## I. CONSIDERACIÓN INICIAL

La condición de quienes son propietarios de terrenos afectados por una actuación de transformación urbanística como parte en los expedientes de reparcelación, en unión de los titulares de derechos reales sobre ellos, los arrendatarios rústicos y urbanos y de quienes fueran interesados en tanto justificaran su derecho o interés legítimo, condición a la que se refiere el artículo 76.1.a del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, lleva consigo la necesidad de su acreditación ante la Administración en tanto que llamada a ejercer un control sobre la legalidad de las actuaciones seguidas durante la elaboración del respectivo Proyecto de Reparcelación y en tanto que Administración actuante a la que corresponde acordar su aprobación.

En este sentido la tarea de averiguación de la condición de propietario de suelo incluido en un ámbito reparcelatorio se encuentra en cierta medida supeditada a las reglas de tramitación en cada caso aplicables en función principalmente del sistema de ejecución elegido.

Así resulta cuando, por ejemplo, se trata del sistema más habitualmente utilizado en la práctica según ocurre con el sistema de compensación más allá de las variantes que sobre el detalle de su régimen propio han venido siendo introducidas por el legislador autonómico.

En el caso del sistema de compensación, en efecto, caracterizado por el mayor protagonismo de los propietarios de suelo al asumir tanto la realización de los instrumentos de equidistribución como la ejecución de las obras de urbanización, existe un primer filtro a fin de cumplir la tarea indicada que recae sobre los promotores particulares llamados a realizar los actos preparatorios que sucesivamente han de dar lugar al inicio del procedimiento reparcelatorio, entendido este en un sentido amplio que comienza con las actuaciones encaminadas a la constitución de la Junta de Compensación correspondiente y concluye con la redacción del Proyecto de Reparcelación para su presentación en la Administración en orden a su tramitación.

Dicho primer filtro es así particularmente relevante a la vista de las importantes consecuencias que el legislador liga a la decisión del propietario sobre su participación o no en el proceso reparcelatorio, lo que convierte en tarea fundamental la realización de cuantas pesquisas sean necesarias primero para su identificación y después para su emplazamiento en debida forma de tal modo que se puedan cumplir las condiciones necesarias para que tal decisión se lleve a adoptar con el alcance que proceda.

Junto al anterior existe un segundo filtro situado en el ámbito de la Administración urbanística a partir del momento en que recibe el Proyecto de Reparcelación dándose así inicio al procedimiento para su aprobación, fase en la cual se impone la fiscalización de las actuaciones previas para, en su caso, proceder a la subsanación de aquellos defectos formales susceptibles de ocasionar indefensión y con ello ser causa de nulidad del acto final de aprobación.

De estas dos fases se ocupa el presente comentario, lo que cobra especial importancia por la llamada que en alguna legislación autonómica se efectúa a los pronunciamientos registrales cuando la tramitación de los Proyectos de Reparcelación se encuentra en la segunda; esto es, cuando una vez redactados y presentados en la Administración esta constata la presencia de titulares registrales no tenidos en cuenta en su elaboración.

## II. DETERMINACIÓN DE LA TITULARIDAD DE SUELO EN LOS PROCESOS REPARCELATORIOS.

### 1. MARCO JURÍDICO APLICABLE

Partiendo de que todo proceso reparcelatorio exige la intervención de la propiedad de los terrenos afectados con carácter general y, particularmente, cuando se actúa a través del sistema de compensación a fin de poder manifestar su voluntad de incorporación a la Junta de Compensación, la averiguación de quién ostente la condición de propietario dice el artículo 76.2 del Reglamento de Gestión Urbanística que ha de efectuarse mediante la aplicación de *«las normas de la expropiación forzosa»*; es decir, el artículo 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.

La anterior remisión supone por lo tanto que, salvo prueba en contrario, deberá considerarse propietario a quien con tal carácter conste en el Registro de la Propiedad o, en su defecto, en el Catastro o, por fin, a quien lo fuera pública y notoriamente. En esta línea y en relación con la ocupación por la vía de hecho de unos terrenos por la Administración para la ejecución de una obra pública, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 3 de octubre de 2005 (*JUR 274375*) afirma que, *«a falta de titular en el Registro de la Propiedad, era obligado que el expediente se llevase a cabo con quien aparecía con el carácter de propietario en el registro fiscal, esto es, en el Catastro»*.

### 2. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO

Dejando de lado la salvedad que refleja el anterior artículo 3.2, en relación con el papel que corresponde a los pronunciamientos registrales en orden a la identificación del propietario de suelo con el que han de seguirse las actuaciones propias del proceso reparcelatorio, resulta de interés destacar brevemente tanto la posición sostenida al respecto por la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2000 (*RJ 9989*) de la que nos ocupamos en otro lugar<sup>1</sup>, como por la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de enero de 1998 (*RJ 272*).

Así, una y otra resolución revelan una posición encontrada sobre la necesidad de acudir a los pronunciamientos del Registro de la Propiedad a fin de conocer las titularidades que recaen sobre los terrenos en los procedimientos reparcelatorios pues mientras la Sentencia del Tribunal Supremo los considera como *«absolutamente extraños al expediente reparcelatorio»* pues no es su función *«velar por el trámite registral, ni hacer cumplir los preceptos que regulan y protegen dicho principio»*<sup>2</sup>, la resolución destaca *«la presunción de existencia y pertenencia del derecho inscrito (...)»*, así como el principio de la salvaguarda judicial de los

*asientos registrales», lo cual impone, «tanto al Registrador calificante como a la propia Administración Pública, la aceptación de la titularidad dominical que el Registro proclama, en tanto los Tribunales no declaren su inexactitud»<sup>3</sup>.*

### **3. LA FASE INICIAL DE IDENTIFICACIÓN DE LOS PROPIETARIOS**

La identificación de los propietarios de suelo que han de participar en los procesos reparcelatorios tiene un primer momento en el desarrollo del sistema de compensación que se corresponde con la tramitación de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación y el otorgamiento de la escritura pública correspondiente a su constitución.

En cuanto a la tramitación de las Bases y Estatutos, de los artículos 161 y 162 del Reglamento de Gestión Urbanística resulta lo siguiente:

a) La redacción de los proyectos de Bases y Estatutos corresponde a los propietarios que reúnan el porcentaje de superficie de suelo en cada caso requerido<sup>4</sup> para la aplicación del sistema de compensación del ámbito de que se trate y su aprobación inicial ha de notificarse individualizadamente a todos los propietarios afectados para la formulación de alegaciones y la solicitud, en su caso, de su incorporación a la Junta.

b) La sucesiva aprobación definitiva ha de notificarse igualmente a los propietarios emplezando a los que no hubieran solicitado su incorporación a la Junta para hacerlo con la advertencia de la expropiación si no lo hicieran en el plazo al efecto concedido, tras lo cual procede el requerimiento por la Administración a los interesados para la constitución de la Junta de Compensación, pudiéndolo hacer igualmente en fecha posterior al otorgamiento dentro del plazo que ordinariamente se señala en los Estatutos<sup>5</sup>.

Por lo demás, la anterior regulación se ve a su vez complementada por la legislación autonómica en la que, como ocurre por ejemplo con el caso de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid y de conformidad con el artículo 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, para la preparación de la documentación correspondiente a la denominada formalización de la iniciativa para la aplicación del sistema de compensación se dice en su artículo 106.1.<sup>a</sup> que han de expresarse sus titulares «*de acuerdo con los datos del Registro de la Propiedad y, en su caso, del Catastro*».

### **4. LA DETERMINACIÓN PREVIA DE LAS TITULARIDADES COMO PRESUPUESTO DE LA NOTA MARGINAL DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO REPARCELATORIO**

El artículo 5 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, se ocupa de la llamada nota marginal de iniciación del procedimiento reparcelatorio con las consecuencias que sobre su operatividad se prevén en los artículos 14, 15, 16 y 17 siguientes<sup>6</sup>.

Por lo que aquí interesa, esto es, cuanto atañe a la labor de identificación de los propietarios que han de intervenir en el proceso reparcelatorio, la previsión reglamentaria del citado artículo 5 consiste, por aplicación del principio de rrogación, en que la práctica de la nota marginal de iniciación del procedimiento no tiene lugar a iniciativa del registrador sino «*a requerimiento de la Administración o de la entidad urbanística actuante, así como de cualquiera otra persona*

*o entidad que resulte autorizada por la legislación autonómica aplicable*. Hecho ese requerimiento dice el mismo artículo que «el Registrador practicará la nota al margen de cada finca afectada (...) y expedirá, haciéndolo constar en la nota, certificación de dominio y cargas».

La anterior regulación viene anunciada en el preámbulo del propio Real Decreto 1093/1997 cuando dice que con la anterior regulación «se detalla la rogación necesaria para la práctica de la nota marginal, su duración y la actuación que ha de observar el Registrador de la Propiedad».

Por lo demás, el mismo régimen se desprende del artículo 68.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015 cuando, al referirse a la prórroga de esta concreta nota marginal, especifica que se practicará «a instancia del órgano o agrupación de interés urbanístico que hubiera solicitado su práctica».

En consecuencia, la definición del cuadro de estructura de la propiedad de un ámbito urbanístico es un cometido que inicialmente viene atribuido a los promotores del proceso reparcelatorio, cuadro que, no obstante, no tiene que culminarse necesariamente de una vez por todas en el momento de la solicitud de la certificación de dominio y cargas.

En este sentido debe tenerse presente que la determinación de quiénes sean los propietarios de suelo está estrechamente ligada a la definición de la estructura de la propiedad, la cual, si bien puede estar anticipadamente cerrada de modo pacífico entre todos ellos, no es en absoluto descartable que a falta de un acuerdo de ese alcance requiera la tramitación de un procedimiento previo de identificación de titularidades y consiguiente determinación de cuotas de participación en el seno de la Junta de Compensación con intervención de quienes se consideren propietarios de suelo a fin de poder calificar qué situaciones de titularidad de suelo son claras y por lo tanto no admiten debate y qué otras situaciones, por el contrario, participan de algún género de conflictividad o discrepancia apreciada de modo inequívoco, fundado y no meramente voluntarista<sup>7</sup>.

Téngase en cuenta a estos efectos la previsión contenida en el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística cuando dice, después de afirmar que la resolución definitiva de las discrepancias en materia de titularidades corresponde a los Tribunales ordinarios y no a la Junta de Compensación, que «el proyecto de reparcelación se limitará, en tal caso, a calificar la titularidad de dudosa o litigiosa, según proceda» o, como dice el artículo 10.3 del Real Decreto 1093/1997, como «titularidad controvertida cuando constare anotación preventiva de demanda de propiedad».

A ello se añade la previsión por el mismo artículo 10 del tratamiento que ha de darse a las fincas doblemente inmatriculadas, el cual ha de ser considerado como un supuesto típico de titularidad dudosa ya se hubiera practicado la nota correspondiente antes de la iniciación del procedimiento reparcelatorio, ya se tratara de un supuesto de doble inmatriculación que hubiera quedado probado en el curso de las operaciones del propio proyecto de equidistribución.

Así lo impone, además, la necesaria consideración de los titulares registrales de la finca doblemente inmatriculada como interesados en el proceso reparcelatorio y el mantenimiento de esta situación en la respectiva finca de resultado y en su inscripción registral, de la cual se dice en el apartado 1 de dicho artículo 10, en correspondencia con el inciso inicial del artículo 104.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, que finalmente «se practicará a favor de quien acrede mejor derecho en el juicio declarativo ordinario que corresponda por su cuantía en el orden jurisdiccional civil».

### III. LA APARICIÓN SOBREVENIDA DE UN NUEVO TITULAR REGISTRAL

Lo expuesto en el anterior apartado se traduce en que la práctica de la nota marginal del artículo 5 del Real Decreto 1093/1997 no esté limitada a un único momento, el inicial que sigue al otorgamiento de la escritura de constitución de la Junta de Compensación, pues, como no es inusual que ocurra, puede darse el caso de la identificación sobrevenida de nuevas titularidades no tenidas antes en cuenta que, dados los relevantes efectos que están anudados a este asiento en los procesos reparcelatorios, demanda su extensión sobre las nuevas fincas.

Este supuesto concreto se encuentra contemplado de modo expreso en el artículo 88.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid cuando se trata de la aparición de un nuevo titular registral al tratar del procedimiento de aprobación de la reparcelación, entre cuyas reglas refiere las dos siguientes:

- a) De un lado y de conformidad con los artículos 68.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y 5 del Real Decreto 1093/1997, la necesaria acreditación de la titularidad y situación de las que identifica como fincas iniciales mediante certificación registral de dominio y cargas.
- b) De otro, la apertura de un trámite de audiencia en relación con *«los titulares registrales no tenidos en cuenta en la elaboración del proyecto de reparcelación»*.

De las dos reglas anteriores la que resulta especialmente relevante es la segunda pues, si bien incluso sin su previsión expresa cabe sostener que se trataría de un trámite obligado a fin de no causar indefensión al titular registral previamente ignorado ante el riesgo cierto que ello supondría para la validez del acto, pone de manifiesto el carácter eventualmente dinámico de la definición del cuadro de propietarios de un ámbito y la consiguiente obligación de actuar con todos los propietarios de suelo, sean estos identificados en su totalidad desde el inicio del proceso o de modo gradual.

En este sentido la concesión del trámite de audiencia al que se refiere el apartado 1.3.º del artículo 88 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid debería llevar consigo, bajo el presupuesto de estar en presencia de un nuevo titular registral ignorado durante la redacción y aprobación de la reparcelación por la Junta, algo más que el mero ofrecimiento de un cauce procedimental para conocer su posición. La cuestión se concreta entonces en que la Administración procediera además a su emplazamiento a fin de poder ejercer la facultad legal de adhesión a la Junta de Compensación, a cuyo fin habría de trasladársele también la advertencia de la expropiación en caso de no formalizarla.

La aparición por lo tanto de un propietario en un estado avanzado del proceso reparcelatorio que antes no hubiera sido tenido en cuenta exige actuar según lo indicado, lo que resulta singularmente relevante dado el carácter esencial de su participación en el procedimiento.

No abrir el periodo de audiencia con el nuevo titular con el alcance indicado, cuando todavía resulta posible, supondría inevitablemente incurrir en un grave vicio de legalidad pues la indefensión solo podría ser calificada como de orden material y no formal teniendo en cuenta que en la confección y tramitación de la reparcelación se estaría omitiendo la participación de aquel. Así debe entenderse dado que el reconocimiento del nuevo titular obligaría a una nueva redacción del proyecto para darle entrada conforme a la calificación urbanística que en su caso procediera, esto es, sin la presencia de situación alguna de posible conflicto con otro propietario o, al contrario, de acuerdo con su consideración como posible titularidad dudosa, litigiosa, controvertida, situación de doble inmatriculación, etc.

Por lo demás resulta también relevante destacar que el supuesto contemplado en el apartado 1.3.º del artículo 88 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid cobra sentido respecto de titulares registrales cuya condición como tales no hubiera sido conocida con antelación, lo que no ocurre respecto de aquellos otros que pese a haber sido conocidos fueron sin embargo ignorados durante la fase de redacción del proyecto de reparcelación. Respecto de estos últimos es claro, por lo tanto, que se impone su emplazamiento desde que conste su titularidad.

#### IV. SITUACIONES ESPECIALES SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DE LOS TITULARES DE SUELO EN LA REPARCELACIÓN

Fuera de los supuestos de propietarios debidamente identificados, localizados y emplazados en forma a los efectos de su incorporación a la Junta de Compensación cuando así lo decidieran, la aparición de una nueva titularidad de modo sobrevenido y las consecuencias ligadas a su posición por la eventual expropiación de sus suelos si es que se optara por la no adhesión entraña directamente con la necesaria aplicación de lo dispuesto en la Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la Fiscalía General del Estado, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa<sup>8</sup>.

A tal fin debe diferenciarse, en primer lugar, el supuesto del titular identificado pero no localizado, en cuyo caso la falta de constancia en los registros consultados de un domicilio o la frustración de las notificaciones por falta de residencia del interesado en el que conste determinan la procedente intervención del Ministerio Fiscal en los siguientes términos:

- a) Para verificar que la actuación administrativa tanto de la Junta de Compensación como de la Administración dirigida a la búsqueda del interesado ha sido razonablemente proporcionada para considerarle como ilocalizable.
- b) Para verificar, en caso de que el titular fuera efectivamente ilocalizable, la correcta actuación administrativa en el tratamiento del titular bajo su condición como no adherido con las consecuencias que le son inherentes.

Por otro lado, en el caso de titular identificado pero fallecido, corresponde a la Junta de Compensación realizar las actuaciones pertinentes para la localización de los herederos, teniendo presente, a estos efectos, que en el Ministerio de Justicia se lleva un Registro General de Actos de Última Voluntad y un Registro de Actas de Notoriedad de Declaración de Herederos Abintestato.

Cuando, pese a las pesquisas realizadas, no aparecieran los herederos es cuando procedería ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal a fin de verificar, de un lado, que se han realizado las actuaciones correctas para la identificación del titular y, de otro, que, efectivamente realizadas tales actuaciones, procede la aplicación de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, respecto de los inmuebles vacantes y su adquisición por la Administración General del Estado por ministerio de la ley sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por su parte.

Por fin, la confirmación en último término de la condición del titular como desconocido determinaría el emplazamiento de la Administración General del Estado para proceder, en su caso, a su adhesión que habrá de ser expresa según dispone el artículo 139.1 de la referida Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

## V. CONCLUSIONES

I. La definición cerrada del cuadro de estructura de la propiedad en los procesos reparcelatorios constituye una tarea necesaria inicialmente atribuida a los promotores a partir de los pronunciamientos registrales de acuerdo con lo dispuesto en la legislación expropiatoria en orden a la identificación de los titulares de suelo, tarea que en todo caso queda sujeta a la fiscalización de la Administración urbanística.

II. A tal efecto la expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas incluidas en el ámbito respectivo y la práctica de la nota marginal a que se refiere el artículo 5 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, es el primer paso que necesariamente ha de seguirse para alcanzar el propósito indicado sin perjuicio de las incidencias que en su caso pudieran darse en relación con la titularidad de las fincas aportadas cuya apreciación corresponde efectuar tanto a la entidad urbanística que redacta el instrumento reparcelatorio como, en la fase administrativa de su tramitación, a la Administración urbanística.

III. A su vez y ante la aparición de nuevos titulares no tenidos en cuenta en el inicio del proceso reparcelatorio, la Administración habría de garantizar su participación en él dándoles audiencia especialmente cuando se tratara de titulares registrales a fin de no incurrir en un grave vicio de legalidad por la indefensión que se desprendería en el caso de ser ignorados.

IV. Finalmente, debe tenerse en cuenta que la necesidad de actuar con los propietarios de suelo dentro del ámbito puede igualmente hacer necesaria la intervención del Ministerio Fiscal a fin de controlar el alcance de la labor de investigación tanto de la Junta de Compensación como de la Administración en orden a su identificación y localización en aquellos casos en los que se concluyera con su condición como propietarios desconocidos o en ignorado paradero.

## VI. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 24 de noviembre de 2000
- STS de 19 de abril de 2005
- STSJ de Canarias de 3 de octubre de 2005
- STSJ de la Comunidad Valenciana de 22 de marzo de 2011
- RDGRN de 13 de enero de 1998

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- LANZAS MARTÍN, E., La inscripción de un proyecto de equidistribución tras la caducidad de la nota marginal de inicio del procedimiento, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 753, 620 a 631.
- Sobre la caducidad y posibilidad de prórroga de la nota marginal de inicio del expediente de equidistribución y de la afección real de las fincas de resultado al pago de los gastos de urbanización, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 745, 2630 a 2642.
- La nota marginal de inicio del expediente de equidistribución y su prórroga, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 740, 4293 a 4303.

- LASO BAEZA, V., Titularidad registral y extrarregional en los procedimientos reparcelatorios. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2000, *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 186, 2001, 61 a 85.
- El régimen temporal de la nota marginal de la iniciación de los procedimientos reparcelatorios, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 710, 2569 a 2578.
  - La intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa a propósito de la Circular 6/2019, de 18 de marzo de la Fiscalía General del Estado, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 775, 2677 a 2694.

## NOTAS

<sup>1</sup> LASO BAEZA, V., Titularidad registral y extrarregional en los procedimientos reparcelatorios. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2000, *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 186, 2001, 61 a 85.

<sup>2</sup> La sentencia de 24 de noviembre de 2000 dice al respecto lo siguiente: «*El principio cardinal que rige la reparcelación, en materia de titularidades, es el de que los expedientes han de tramitarse con quien sea el propietario. Por tanto, es el propietario del terreno la persona con quien han de entenderse las diligencias propias de todo expediente reparcelatorio. A efectos de averiguar quién es el propietario, el artículo tercero de la Ley de Expropiación establece unos principios que han de servir como guía para la resolución de eventuales conflictos. Tales principios vienen precedidos de una cláusula que no resulta baladí en este caso: «Salvo prueba en contrario...». Eso es precisamente lo que aquí sucede, pues en virtud de un documento privado de venta, parece que firmado por la titular registral, las fincas objeto de discusión han sido transmitidas a un tercero, a quien la Administración reconoce tal cualidad, como también se la reconoce al sucesor de quien es titular registral. En estas condiciones es evidente que la propiedad de la finca sobre la que recae la controversia no resulta discutida, por lo que es innecesario acudir a los criterios que la ley establece para la hipótesis en que tal titularidad es dudosa. (...) En definitiva, y por un respeto de formalidades jurídicas, irrelevantes en el expediente de reparcelación, se ha creado un problema inexistente. (...) Finalmente, y para dar respuesta a las alegaciones sobre transgresión de preceptos hipotecarios, no es función de un expediente reparcelatorio velar por el trámite registral, ni hacer cumplir los preceptos que regulan y protegen dicho principio. De ello se deriva que, siendo tales preceptos absolutamente extraños al expediente reparcelatorio, no han podido ser infringidos por la sentencia de instancia, que se ha limitado, dentro de sus facultades legales, a ordenar las modificaciones pertinentes y necesarias en el acto de reparcelación que había sido objeto de impugnación».*

<sup>3</sup> La resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de enero de 1998 dice lo siguiente: «*SEGUNDO. No ha de discutirse ahora si la titularidad registral de la finca cuestionada es exacta, en función del contenido de los contratos de compraventa de otros terrenos que el titular registral de aquella realizará en favor del pretendido propietario único de la unidad de actuación urbanística; la presunción de existencia y pertenencia del derecho inscrito, que opera a todos los efectos legales (cfr. artículo 38 de la Ley Hipotecaria), así como el principio de la salvaguarda judicial de los asientos registrales, imponen, tanto al Registrador calificador como a la propia Administración Pública, la aceptación de la titularidad dominical que el Registro proclama, en tanto los Tribunales no declaren su inexactitud, lo que excluye la concurrencia del presupuesto de propietario único, y, consecuentemente, la inscripción del proyecto de compensación aprobado, pues, por una parte, se vulnera el requisito registral del trámite (cfr. artículo 20 de la Ley Hipotecaria) y, por otra, se pone de manifiesto la nulidad de pleno derecho en que incide el proyecto aprobado al prescindir en su elaboración, total y absolutamente, del procedimiento legalmente establecido, produciéndose con ello una verdadera indefensión de aquél titular registral [cfr. artículo 62, a) y e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículos 157 y siguientes de la Ley del Suelo, 157 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística y 126 y siguientes de la Ley del Suelo de 1976. TERCERO. Rente a lo anterior, no puede estimarse*

*la alegación de la asunción por la entidad local que aprobó el proyecto, de la representación de los derechos o intereses correspondientes a la titularidad de la finca cuestionada, en base a la previsión contenida en el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, pues, sobre concretarse esa previsión reglamentaria a un supuesto de actuación urbanística radicalmente distinto como es el de cooperación, la ya referida presunción legal de existencia y pertenencia del derecho inscrito, obliga a considerar la titularidad cuestionada no como dudosa o litigiosa sino como exacta y válida en tanto los Tribunales no declaren su inexactitud; de modo que su actuación y defensa corresponde en exclusiva al respectivo titular según el Registro, o a aquellos a quienes este encomienda tal cometido (cfr. artículos 1259, 1709 y siguientes CC). Por lo demás, tampoco cabe estimar la alegación de que escapa a la potestad calificadora del Registrador la validez intrínseca de los actos administrativos, en función de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues siendo ello cierto (cfr. artículo 99 del Reglamento Hipotecario), no se cuestiona ahora esa validez intrínseca del acto administrativo de aprobación del proyecto de compensación sino la congruencia de dicha resolución con el procedimiento seguido y el desconocimiento de los pronunciamientos registrales, aspectos estos que claramente se integran en el ámbito de aquella función calificadora (cfr. artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 99 del Reglamento Hipotecario)».*

<sup>4</sup> El Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de 29 de enero de 2004 remite la determinación del porcentaje para la aplicación del sistema de compensación al aprovechamiento total de la unidad de ejecución y no a su superficie de suelo, previsión no exenta de dificultades prácticas al estar condicionada por la eventual presencia de suelos demaniales cuya participación en el proceso reparcelatorio está supeditada a la acreditación del carácter oneroso de su título de adquisición según dispone el artículo 190 bis de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, el cual dispone lo siguiente: «*Cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».*

El artículo del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León que regula los términos de la determinación del porcentaje para la aplicación del sistema de compensación es el 259 y dice lo siguiente: «*El sistema de compensación tiene por objeto la gestión urbanística de una actuación integrada actuando como urbanizador el propietario o los propietarios a los que corresponda al menos el 50 por ciento del aprovechamiento lucrativo de la unidad de actuación, constituida en Junta de Compensación».*

<sup>5</sup> A este respecto no deja de llamar la atención la regulación del artículo 108.3.b de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid al decir que «*los propietarios que no hubieran participado en la iniciativa deberán incorporarse a la Junta, si no lo hubieran hecho ya antes, dentro del mes siguiente a la aprobación definitiva de los estatutos y las bases de actuación de aquella. Transcurrido este plazo serán expropiados a favor de la Junta todos los propietarios que no se hubieran incorporado a ella*», lo cual es difícilmente inteligible pues, en el supuesto de la incorporación anticipada, resulta imposible que tenga lugar respecto de una Junta inexistente y claramente improcedente aplicar la expropiación por el mero transcurso del plazo de un mes desde la aprobación de las Bases y Estatutos sin dicha incorporación.

Es por ello que la única manera de dar sentido al referido artículo 108.3.b pasa por entender que donde se refiere a que los propietarios «*deberán incorporarse a la Junta*» ha de considerarse que deberán solicitar la incorporación a la Junta. Y ello sin que la expropiación sea válida en tanto no se hubiera otorgado la escritura de constitución de la Junta y hubiera transcurrido el plazo para formalizar la incorporación mediante escritura de adhesión.

<sup>6</sup> Sobre la nota marginal, LASO BAEZA, V., El régimen temporal de la nota marginal de la iniciación de los procedimientos reparcelatorios, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 710, 2569 a 2578. LANZAS MARTÍN, E., La inscripción de un proyecto de equidistribución tras la caducidad de la nota marginal de inicio del procedimiento, *Revista Crítica de*

*Derecho Inmobiliario*, núm. 753, 620 a 631; Sobre la caducidad y posibilidad de prórroga de la nota marginal de inicio del expediente de equidistribución y de la afección real de las fincas de resultado al pago de los gastos de urbanización, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 745, 2630 a 2642; La nota marginal de inicio del expediente de equidistribución y su prórroga, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 740, 4293 a 4303.

<sup>7</sup> Así lo considera una relevante sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 11 de marzo de 2011 (RJ 538), la cual se remite a su vez a la siguiente recopilación que de los pronunciamientos sobre la cuestión tratada efectúa el Tribunal Supremo en su sentencia de 19 de abril de 2005 (RJ 4447): «(i) La STS de 23 de abril de 1992 según la cual “tratándose por tanto no de una discrepancia entre los títulos y la realidad física ante la que deba prevalecer esta conforme al artículo 103.3 del citado Reglamento, sino de una discrepancia en orden a la titularidad de los derechos en que la solución debe pasar por la aplicación del aplicado artículo 103.4. En segundo término, este precepto no exige el que la titularidad discrepante se encuentre sometida al conocimiento de los Tribunales civiles para que pueda tenerse en cuenta y actuar en consecuencia, siendo suficiente con su existencia, cual la alternativa dudosa o litigiosa que el artículo utiliza da claramente a entender, independientemente de que la intervención de tales Tribunales se haya ya producido o vaya a producirse”. (ii) La STS de 6 de julio de 1999 en la que se plasmó que “cuando las titularidades implicadas se plantean como dudosas, esa declaración es la que debe formular la Administración, reservando a las partes el derecho a acudir ante la jurisdicción competente, absteniéndose de discutir o negar las titularidades dudosas, cuya representación y defensa corresponde a la Administración. Si las titularidades son dudosas la Administración ha de formular ese pronunciamiento, el cual determinará el alcance y extensión de la duda, resolución que, en lo que atañe a la duda, será susceptible de control jurisdiccional. No es función de la Administración decidir, con ocasión de la Aprobación de Bases y Estatutos de una Unidad de Actuación, la persona que resulte titular de terrenos comprendidos en la Unidad de Actuación. Del mismo modo, no es competencia de los Tribunales contencioso-administrativos decidir sobre la existencia de titularidades dominicales en el ámbito de la Unidad de Actuación, pronunciamiento que es de la exclusiva incumbencia de los tribunales civiles”. (iii) La STS de 24 de noviembre de 2000 que puso de manifiesto que “el principio cardinal que rige la repartición, en materia de titularidades, es el de que los expedientes han de tramitarse con quien sea el propietario... en materia reparcelatoria, si la propiedad se discutiese, lo que no sucede en el asunto litigioso, el criterio al que ha de atenerse la Administración es el que suministra el apartado cuarto del artículo 103 del Reglamento de Gestión (RCL 1979, 319)... si hubiera discusión sobre la verdadera titularidad habría de acudirse en el expediente reparcelatorio a los mecanismos previstos en el citado artículo 103.4 del Reglamento de Gestión, más arriba transcritos, pero en ningún caso, otorgar la propiedad a una de las partes en conflicto”. (iv) La STS de 8 de junio de 2004 en la que se recogió que “cuando existe un pleito civil pendiente sobre la titularidad dominical de una finca, no se puede negar que la titularidad es litigiosa, en cuyo caso el artículo 103.4 del RGU establece que el proyecto de repartición se limitará a calificar la titularidad de litigiosa, asumiendo la Administración actuante la representación de los derechos e intereses de esas titularidades a efectos de la tramitación del expediente, y así lo ha declarado la doctrina jurisprudencial recogida en las Sentencias de esta Sala citadas en la propia sentencia recurrida, aunque, inexplicablemente, el Tribunal a quo deduce de ellas una conclusión contraria, ya que la presunción establecida en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria (RCL 1946, 886) a favor del titular inscrito no impide que esa titularidad sea cuestionada ante los tribunales del orden jurisdiccional civil, y, cuando ello sucede, como en este caso, la titularidad debe calificarse de litigiosa, y así ha de constar en el proyecto de repartición con las consecuencias que el precepto contenido en el apartado 4 del artículo 103 del Reglamento de Gestión Urbanística determina”. Y, (v) La STS de 27 de enero de 2004 según la cual “aquellos dos datos de que da cuenta la sentencia recurrida, reflejados en el fundamento de derecho segundo de esta, son suficientes para obligar a la aplicación del régimen de titularidad dudosa al que se refiere el artículo 103.4 del RGU. En efecto, aun siendo muy escasos los elementos de juicio de los que ahora puede disponer este Tribunal, la dudosa titularidad es una hipótesis a la que prestan amparo, en principio y sin perjuicio de lo que en definitiva resulte a la luz de todos los elementos de juicio necesarios, tanto lo dispuesto en el artículo 1959 del Código

*Civil (LEG 1889, 27), relativo a la usucapión extraordinaria sobre bienes inmuebles, como en el artículo 36 de la Ley Hipotecaria, en la medida en que contempla las posibilidades de usucapión contra tabulas<sup>8</sup>».*

<sup>8</sup> LASO BAEZA, V., La intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa a propósito de la Circular 6/2019, de 18 de marzo de la Fiscalía General del Estado, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 775, 2677 a 2694.