

3. URBANISMO

Doble inmatriculación entre propietarios adheridos y no adheridos a una junta de compensación

Double registration between owners adhered and non-adhered to a compensation board

por

EUGENIO-PACELLI LANZAS MARTÍN
Abogado

RESUMEN: Análisis de la problemática derivada de la falta de regulación específica del tratamiento de la doble inmatriculación de fincas sujetas al sistema de compensación cuando uno de los titulares de las fincas afectadas manifiesta su voluntad de ser miembro de la junta de compensación y el otro opta por someterse a la expropiación de sus bienes y derechos.

ABSTRACT: Analysis of the problems arising from the lack of specific regulation of the treatment of the double registration of properties subject to the compensation system when one of the owners of the affected land expresses his will to be a member of the compensation board and the other chooses to submit to the expropriation of their property and rights.

PALABRAS CLAVE: Junta de compensación. Expropiación. No adheridos. Doble inmatriculación.

KEY WORDS: Compensation board. Expropriation. Non-adhered. Double registration.

Resoluciones de 22 de marzo de 2006 y 20 de abril de 2021.

SUMARIO: I. EXTRACTO DE LA RESOLUCIÓN DE 22 DE MARZO DE 2006, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIO.—II. EXTRACTO DE LA RESOLUCIÓN DE 20 DE ABRIL DE 2021, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA.—III. COMENTARIOS: 1. CONSIDERACIONES INICIALES. 2. RÉGIMEN LEGAL DE LAS DOS INSTITUCIONES CONTEMPLADAS: A) *El tratamiento de las situaciones de doble inmatriculación en los procesos reparcelarios.* B) *El tratamiento de las fincas de los no adheridos en el sistema de compensación.* 3. CONSECUENCIAS DE LA CONCURRENCIA EN UN MISMO SUPUESTO DE LAS DOS SITUACIONES DESCRITAS. 4. POSIBLE SOLUCIÓN A LA VISTA DEL RÉGIMEN LEGAL VIGENTE: A) *Tratamiento de los dos propietarios afectados.* B) *Primera hipótesis: resolución*

del conflicto previa a la terminación del expediente de expropiación. C) Segunda hipótesis: terminación del expediente de expropiación previa a la resolución del conflicto. D) Tercera hipótesis: resolución del conflicto posterior a la aprobación del proyecto de reparcelación. E) Supuesto de prolongación del expediente expropiatorio más allá del proceso de redacción del proyecto de reparcelación.

I. EXTRACTO DE LA RESOLUCIÓN DE 22 DE MARZO DE 2006, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO

En el presente apartado se reproducen las afirmaciones de la resolución que resultan de interés a los efectos de este comentario:

«Al inscribir un expediente de reparcelación, en una finca de reemplazo, se hizo constar que la misma procedía de dos folios registrales con diferentes titularidades que se referían a la misma finca. Por eso, al abrir folio a la finca de reemplazo, se hizo constar la doble inmatriculación anterior, reflejando en él la doble titularidad de procedencia y la anotación de prohibición de disponer que pesaba sobre una de ellas, a la espera de que se resolviera judicialmente qué titularidad debía prevalecer. Sin embargo, al ir a cerrar los folios doblemente abiertos a la finca de procedencia, solo se cerró uno de ellos, quedando abierto precisamente aquel cuya titularidad estaba gravada con la anotación de prohibición de disponer. Recaída sentencia en el juicio iniciado para resolver la doble inmatriculación, se falló en él que debía prevalecer la titularidad que no estaba gravada con la prohibición de disponer, acordándose en la misma sentencia la cancelación de la anotación y el cierre registral del folio que aún estaba abierto a la finca de procedencia. El registrador, al calificar el testimonio que recogía el fallo, inscribió la finca de reemplazo a favor del titular que venció en el juicio y canceló en su folio la anotación de prohibición de disponer, pero denegó el cierre del folio registral aun abierto a la finca de procedencia, la cancelación de la anotación preventiva de prohibición de disponer vigente en el mismo y también la de una anotación preventiva de embargo realizada en el folio abierto a la finca de procedencia con posterioridad a que se interpusiera la demanda».

Son dos los defectos que opone el registrador. El primero de ellos «se refiere a si debe o no debe cerrarse el folio registral 10941, que recurrente y registrador reconocen se refiere a la misma finca que se describe en el folio 16736, finca de reemplazo de la doblemente inmatriculada en el 10941 y en otro que sí se cerró en el momento de hacer el traslado. Aclarada por la sentencia calificada que titularidad dominical ha de prevalecer y hecha constar esta en el folio abierto con el número 16736, procede cerrar el folio 10941, que sigue indebidamente publicando la titularidad de los demandados, vencidos en el juicio al que la sentencia se refiere».

En segundo lugar, se trata de determinar «si las dos cargas que aparecen vigentes en el folio 10941 han de ser canceladas al cerrar este folio registral, o si, por el contrario, las mismas han de subsistir, en cuyo caso debieran ser trasladadas al único folio que va a seguir teniendo abierto la finca, esto es el 16736. Las dos cargas a las que la calificación se refiere son una anotación preventiva de prohibición de disponer acordada en un procedimiento criminal y una anotación preventiva de embargo acordada en un procedimiento ejecutivo a instancias de una entidad financiera, dirigidos ambos procedimientos contra los titulares

dominicales que publica el folio 10941. Sus diferentes circunstancias exigen un tratamiento separado».

Respecto de la anotación preventiva de prohibición de disponer, la resolución razona que «dado que la demanda fue notificada al Ministerio Fiscal y este tuvo ocasión de defender el interés público que pudiera existir en la subsistencia de la anotación preventiva no obstante el reconocimiento de una titularidad distinta a la de las personas contra las que se dirigió el proceso penal en el que se acordó la medida cautelar, el defecto no puede ser mantenido y, por tanto, el cierre del folio registral 10941 ha de implicar igualmente la cancelación de la anotación preventiva sin que esta deba trasladarse como vigente al folio de la finca de reemplazo».

En cuanto a la anotación preventiva de embargo, se dice que «al no haber sido el embargante parte en el juicio y no tener conocimiento de la demanda por medio de la anotación que en su día podía haberse solicitado, la misma debe subsistir y ser, por tanto, trasladada al folio 16736, finca de reemplazo de la del 10941, en el que ahora figura vigente y que, como se ha dicho, ha de ser cerrado. Por tanto, en este limitado aspecto que se refiere a la subsistencia de la anotación de embargo convenientemente trasladada al folio de la finca de reemplazo, la nota del registrador ha de ser mantenida».

II. EXTRACTO DE LA RESOLUCIÓN DE 20 DE ABRIL DE 2021, DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA

Esta segunda resolución se refiere a la inscripción de la expropiación de las fincas sujetas al sistema de compensación cuyos propietarios no se adhirieron oportunamente a la junta de compensación correspondiente, destacando las siguientes afirmaciones:

«En la legislación urbanística madrileña, artículo 105 de la Ley 9/2001, el establecimiento y la definición del sistema de compensación determinarán la afectación real de la totalidad de los terrenos incluidos en el ámbito de actuación, sector o la unidad o unidades de ejecución al cumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes al mismo, con constancia en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal. En tal caso, la gestión de la actividad de ejecución podrá llevarse a cabo: a) En junta de compensación, cuya constitución será preceptiva cuando los propietarios cuya iniciativa haya dado lugar a la aplicación del sistema no representen la totalidad de la superficie de suelo del sector o unidad de ejecución. La junta de compensación tendrá la consideración de ente corporativo de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar desde su inscripción administrativa y la de la constitución de sus órganos directivos, y b) Mediante sociedad mercantil constituida al efecto y en cuyo capital participen los propietarios de todos los terrenos afectados por el sistema de ejecución. En el caso de gestión en junta de compensación, 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 notificación individualizada de la aprobación definitiva de los estatutos y las bases de actuación de aquella, en caso contrario, transcurrido este plazo serán expropiados por la Administración municipal y a favor de la junta todos los propietarios que no se hubieran incorporado a ella, teniendo esta la condición de beneficiaria —artículo 108.3, en términos similares al artícu-

lo 127 del texto refundido de 1976—. Por otra parte, la incorporación de los propietarios a la junta de compensación no presupone, salvo que los estatutos dispusieran otra cosa, la transmisión a la misma de inmuebles afectados a los resultados de la gestión común, a diferencia de la aportación que se realiza en caso de gestión por sociedad mercantil o la expropiación tramitada respecto al propietario no adherido. Sin perjuicio de la actuación de la junta como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas iniciales, pudiendo ocuparlas a los efectos de la realización de las obras de urbanización de los propietarios miembros, sin más limitaciones que las establecidas en los estatutos, desde el momento que se fije al efecto en las bases de actuación y de los propietarios no adheridos al sistema, desde el pago o consignación del justiprecio, salvo que fuera urgente.

El artículo 138 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, por su parte, se refiere también a este singular expediente expropiatorio del propietario no adherido a la junta de compensación, como un supuesto de expropiación forzosa por razón de urbanismo, no ya como sistema propio, sino en el seno de otro sistema de ejecución del planeamiento.

7. De lo expuesto no cabe concluir otra cosa que el expediente expropiatorio seguido contra el propietario no adherido voluntariamente a la junta de compensación, se configura como un supuesto de expropiación forzosa por razón de urbanismo en el seno del sistema de compensación, donde la eventual opción de incorporación no obsta a su carácter forzoso, consecuencia de la afección de todo el suelo del ámbito al cumplimiento de los deberes inherentes al sistema, diferenciándose nítidamente tal particular incidente expropiatorio de los distintos negocios jurídicos, plenamente voluntarios y con propia causa en cuya virtud el propietario afectado por la actuación pudiera transmitir su dominio a otra persona jurídica como es la junta de compensación, negocios que serían previos y completamente ajenos al procedimiento expropiatorio y con plenos efectos civiles. La concurrencia de un propio supuesto de expropiación urbanística, conlleva indefectiblemente, la aplicación de las garantías legales previstas en favor del propietario, en la legislación de expropiación forzosa en general y en la urbanística en particular, entre ellas, el eventual derecho de reversión, siquiera expectante, y su constancia registral prevista en el citado artículo 54 de la Ley de Expropiación forzosa, plenamente aplicable a las de carácter urbanístico».

III. COMENTARIOS

1. CONSIDERACIONES INICIALES

Las resoluciones cuyo contenido se acaba de exponer tratan, respectivamente, de dos situaciones que se ponen de manifiesto con cierta frecuencia en el proceso de redacción y tramitación de los expedientes de equidistribución.

La primera de estas situaciones, predicable de cualquier proyecto de equidistribución, de reparcelación, de compensación, de actuación u otros análogos según la denominación que reciban en la legislación urbanística aplicable en cada caso, consiste en la detección en el expediente de un supuesto de doble inmatriculación de una misma finca o parte de ella.

La segunda situación es exclusiva del sistema de compensación y se produce cuando alguno de los propietarios no se adhiere voluntariamente a la junta de compensación constituida para la gestión de dicho sistema.

La irrupción de cualquiera de estas dos situaciones en los procesos reparcelatorios recibe en el ordenamiento jurídico un tratamiento concreto que en todo caso tiene por finalidad facilitar la continuación y conclusión del expediente evitando su paralización o retraso innecesario hasta que aquellas situaciones queden debidamente resueltas.

Sin embargo, y pese a lo ingenioso y eficaz de las fórmulas ideadas por las normas llamadas a regular cada una de estas situaciones por separado, se plantean algunas dificultades en su aplicación práctica a los casos en que los supuestos de hecho de dichas normas concurren de manera simultánea en una misma finca sujeta a la actuación urbanística de que se trate. Nos referimos en particular a la posibilidad (no meramente teórica pues en la práctica nos hemos encontrado con ella en diversas ocasiones) de la existencia de una parcela incluida en un ámbito, unidad de ejecución o sector sometido al sistema de compensación que se encuentre doblemente inmatriculada a nombre de dos titulares distintos, uno de los cuales decide formar parte del proceso de gestión urbanística mediante su adhesión a la junta de compensación correspondiente y el otro opta por no hacerlo.

Una problemática similar se produce cuando la disparidad de voluntades entre dos propietarios sobre su incorporación a la junta o no se entrecruza con alguna situación anómala como la existencia de fincas litigiosas o controvertidas entre ellos o la circunstancia de hallarse uno de ellos en ignorado paradero.

2. RÉGIMEN LEGAL DE LAS DOS INSTITUCIONES CONTEMPLADAS

A) *El tratamiento de las situaciones de doble inmatriculación en los procesos reparcelatorios*

El Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, ante la existencia de cualquier situación anómala que pueda afectar a la titularidad de derechos inscritos y dificultar con ello la tramitación e inscripción de los proyectos de equidistribución, adopta un criterio común consistente —nunca mejor dicho— en «salvar el expediente».

A este criterio básico responden los mecanismos adoptados en sus artículos 8, 9 y 10 para favorecer la inscripción del proyecto en los casos en que alguna de las fincas de origen no esté inmatriculada, tenga el tramo interrumpido por constar inscrita a favor de persona distinta de quien justifique mejor derecho sobre ella, se encuentre doblemente inmatriculada, sea de titularidad desconocida o controvertida o su titular se encuentre en ignorado paradero.

A las situaciones de doble inmatriculación se refiere el artículo 10.1, según el cual «Si la finca constare doblemente inmatriculada, por haberse practicado la nota correspondiente con anterioridad a la iniciación del procedimiento de equidistribución, o dicha doble inmatriculación resultare probada como consecuencia de las operaciones del propio proyecto, deberán considerarse interesados en el proceso los titulares registrales de la finca doblemente inmatriculada, según cada inscripción, lo que supondrá el mantenimiento de dicha situación en la adjudicación de las fincas de resultado y en su inscripción registral, la cual se practicará a favor de quien acredite mejor derecho en el juicio declarativo ordinario que corresponda por su cuantía en el orden jurisdiccional civil. Todo

ello, sin perjuicio del convenio entre los titulares afectados formalizado en escritura pública. En la inscripción de las fincas de resultado se harán constar las circunstancias correspondientes a las fincas de origen que hubieren sido objeto de doble inmatriculación».

La nota a la que se refería el precepto transcrita era la prevista en el artículo 313 del Reglamento Hipotecario, según el cual podía ser ordenada por el juez de primera instancia a solicitud del titular de cualquier derecho real inscrito sobre las fincas registrales afectadas. Sin embargo, este precepto debe considerarse tácitamente derogado por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario según ha declarado la Dirección General¹.

En efecto, el artículo 209 de la Ley Hipotecaria introducido por la reforma regula un nuevo expediente registral para la subsanación de la doble o múltiple inmatriculación cuya competencia corresponde directamente al registrador. Como señala la resolución de 21 de diciembre de 2015, «tras la entrada en vigor de la nueva ley, cuando el registrador aprecie la existencia de doble inmatriculación (...), puede, e incluso ha de interpretarse que debe, iniciar de oficio el expediente conforme al citado artículo 209 de la Ley Hipotecaria. De acuerdo con la nueva norma, el registrador, al apreciar la posibilidad de doble inmatriculación total o parcial, debe notificar tal circunstancia a los titulares de los derechos inscritos en cada una de las fincas registrales dejando constancia de ello mediante nota al margen de la última inscripción de dominio extendida en el folio de cada uno de los historiales coincidentes. La intervención del registrador ha de buscar un acuerdo entre todos los interesados a fin de realizar las rectificaciones y cancelaciones pertinentes para eliminar la discordancia ocasionada por esta situación y remitiéndose, para el caso de desacuerdo o el de falta de comparecencia de alguno de los notificados, a lo que determinen los tribunales en el juicio declarativo ordinario que a tal fin se entable y dándose por concluso el expediente en ambos casos.

Al margen de las precisiones anteriores, cabe entender que la solución ofrecida por el artículo 10.1 del Real Decreto 1093/1997 sigue plenamente operativa. La doble inmatriculación no puede impedir la prosecución del procedimiento respecto de los suelos afectados, los cuales formarán parte de las fincas de origen y serán sustituidos en el proceso reparcelatorio por la finca o fincas de resultado que se correspondan con dichos suelos como si no estuvieran afectados por aquella anómala situación, si bien con estas cautelas: a) los diferentes titulares afectados han de ser considerados como interesados en el expediente de equidistribución; b) la situación de doble inmatriculación ha de ser mantenida en la adjudicación de la finca o fincas de resultado que se correspondan con las de origen afectadas por ella y con referencia expresa a las circunstancias que de estas consten en el Registro, y c) una vez alcanzado un acuerdo en favor de uno de los titulares implicados o declarado en el juicio declarativo ordinario correspondiente el mejor derecho de uno de ellos, dichas fincas de resultado quedarán definitivamente inscritas a su favor.

Obsérvese que los cauces naturales por los que se desenvuelve el procedimiento descrito presuponen que los titulares de las fincas de origen doblemente inmatriculadas forman parte del expediente reparcelatorio lo que, trasladado a las particularidades del sistema de compensación, implica partir de la hipótesis de que ambos hayan aceptado voluntariamente incorporarse al mismo mediante su adhesión a la junta de compensación constituida al efecto, pues si hubieran optado por mantenerse al margen del sistema la solución debería ser inevitable-

mente otra merced a las consecuencias que de este modo de proceder se deduzcan de la legislación urbanística aplicable, como veremos más adelante.

B) El tratamiento de las fincas de los no adheridos en el sistema de compensación

Dentro de la categoría general de los expedientes de equidistribución o reparcelación se encuentran los propios del sistema de compensación, en el que los propietarios de los terrenos asumen el protagonismo del proceso de gestión urbanística como urbanizadores constituyendo a tal fin una junta de compensación, con las salvedades que al efecto establezca la legislación autonómica aplicable en cada caso, la cual normalmente declara innecesaria tal constitución cuando todos los terrenos pertenezcan a un solo titular o exista acuerdo de la totalidad de los propietarios para efectuar la reparcelación.

Una vez constituida la junta de compensación, la adhesión o no a la misma es una decisión personal que puede ser adoptada en uno u otro sentido con plena libertad por cada uno de los propietarios afectados por el sistema de actuación.

La posición tradicionalmente acogida por la legislación estatal del Suelo, previa a la atribución por la Constitución española de las competencias urbanísticas a las comunidades autónomas, consistía en que las fincas de quienes no se adhieran voluntariamente a la junta de compensación «serán expropiadas en favor de la junta de compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria», según el artículo 127 de la Ley del Suelo de 1976, recogiéndose la misma idea en el artículo 168 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 y, más tarde, en el artículo 158 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, anulado por la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional.

En la actualidad la mayoría de las leyes urbanísticas autonómicas acogen este sistema aunque con ciertos matices. Así, por ejemplo, en algunas basta con que el propietario no manifieste expresamente su voluntad de adherirse a la junta en los plazos establecidos al efecto para que resulte procedente la expropiación de sus fincas², mientras que en otras se entiende que quedan incorporados al sistema si no expresan su voluntad de ser expropiados³; incluso algunas leyes aplican con más o menos rigor el régimen conocido como reparcelación forzosa⁴.

Al margen de las particularidades que presentan las leyes autonómicas, llegado el caso en que resulte procedente la expropiación de las fincas de los no adheridos a la junta de compensación, su tratamiento registral aparece contenido de una manera limitada en el artículo 21 del Real Decreto 1093/1997, del siguiente tenor: «En el caso de que determinados propietarios no se adhieran al sistema de compensación, si el expediente de expropiación que ha de seguirse fuese declarado de urgencia conforme a lo establecido en cada caso por la legislación urbanística aplicable, podrán aplicarse a dicho expediente las normas contenidas en el capítulo III del presente Real Decreto sobre inscripción registral de la expropiación por tasación conjunta. En este caso, tomada la anotación preventiva a que se refiere la legislación expropiatoria, el proyecto de compensación se tramitará y concluirá en forma ordinaria y, una vez aprobado definitivamente dicho proyecto, la finca o fincas de resultado que correspondan por subrogación real a la ocupada se inscribirán a favor de la junta de compensación, en concepto de beneficiario de la expropiación, sin perjuicio de las acciones que la legislación urbanística atribuya al propietario en orden a la determinación del justiprecio».

Los asientos a practicar serán, por tanto, los propios del expediente expropiatorio, según lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa, el artículo 32 del Reglamento Hipotecario y las normas del Real Decreto 1093/1997, debiendo distinguirse en consecuencia entre el régimen de inscripción del procedimiento expropiatorio ordinario y, en el caso previsto por el artículo 21 antes transcrita, el aplicable al procedimiento de tasación conjunta y regulado en el capítulo III del citado Real Decreto.

En todo caso, es importante poner de relieve que hasta que no se haya satisfecho o consignado la cantidad que en cada uno de los dos supuestos aludidos proceda conforme a las reglas sustantivas respectivas, la junta de compensación no podrá proceder a la ocupación material de los suelos objeto de expropiación para el inicio de las obras de urbanización que hayan de ejecutarse sobre ellos conforme a los artículos 51 y 52, regla 6.^a, de la Ley de Expropiación Forzosa.

3. CONSECUENCIAS DE LA CONCURRENCIA EN UN MISMO SUPUESTO DE LAS DOS SITUACIONES DESCRIPTAS

Como ya se adelantó, no resulta infrecuente en un ámbito sujeto al sistema de compensación la presencia de fincas doblemente inmatriculadas con adhesión a la junta de compensación de uno solo de los titulares afectados, siendo voluntad del otro la de no formar parte de la junta y someterse a la expropiación de sus bienes conforme a las reglas al efecto previstas por la legislación urbanística aplicable.

Esta situación no aparece específicamente regulada en la legislación del suelo y no resulta sencillo encontrarle un tratamiento adecuado y conciliador de los diferentes intereses que se entrelazan en ella. Estos intereses son los siguientes:

- a) De un lado, el interés de la administración y de la junta de compensación en que concluya el proceso de ejecución del planeamiento urbanístico de la manera más ágil posible, lo que resulta difícilmente compatible con la idea de proceder a su paralización a resultas de resolución del conflicto entre los dos propietarios, el cual, a falta de acuerdo, puede extenderse más allá de lo razonable por la vía de procedimientos judiciales y sucesivos recursos.
- b) En segundo lugar, ha de atenderse al interés del propietario que se adhiere a la junta de compensación en formar parte del proceso reparcelatorio y resultar adjudicatario de suelos de resultado, por lo que, si resulta vencedor en la controversia con el propietario no adherido, no cabe imponerle la obligación de recibir en su lugar el justiprecio.
- c) En fin, nos encontramos también con el interés del propietario que opta por desligarse de las operaciones reparcelatorias y obtener el justiprecio correspondiente que, a la inversa, no puede ser obligado a aportar a la junta su finca de origen y a recibir fincas de resultado a cambio.

Cuando un expediente expropiatorio se tramita de manera independiente y al margen del desarrollo del sistema de compensación y no como mecanismo auxiliar de este, la *causa expropriandi* tiene un carácter incondicional, de modo que si la finca objeto de expropiación se encuentra doblemente inmatriculada, esta circunstancia no constituye obstáculo alguno para la prosecución del expediente, que queda garantizada mediante la consignación del justiprecio a favor de quien acredite mejor derecho sobre los suelos afectados en el procedimiento

declarativo correspondiente, de conformidad con el artículo 51 del Reglamento de Expropiación Forzosa. En este supuesto sería de aplicación el artículo 25.7 del Real Decreto 1093/1997, que al regular los documentos complementarios del título inscribible hace referencia al «*acta de depósito del justiprecio en todos los demás casos que proceda, de acuerdo con lo establecido en la legislación de expropiación forzosa*».

Lo mismo sucede dentro del sistema de compensación cuando una finca se encuentra doblemente inmatriculada y ambos titulares manifiestan su voluntad de no formar parte del sistema y de ser expropiados. En tal caso, la expropiación de los suelos resulta procedente en todo caso y con independencia de la situación de doble inmatriculación, si bien en tanto no se resuelva esta situación, bien por acuerdo entre las partes o bien por declaración del mejor derecho de uno u otro titular por los tribunales, habrá de consignarse el justiprecio a favor de quien resulte ser el verdadero propietario. En este caso, los dos presuntos titulares tienen la condición de interesados en el procedimiento administrativo, que ha de entenderse, por tanto, con ambos.

Por el contrario, si el propietario de una de las fincas afectadas por la doble inmatriculación manifiesta su voluntad de adherirse a la junta de compensación y el otro prefiere ser expropiado, lo que pende de la resolución del conflicto no es la determinación del sujeto acreedor del justiprecio como en los casos anteriores, sino la procedencia misma de la tramitación del proyecto de expropiación. En efecto, si la controversia se dirimiese en favor del titular adherido a la junta de compensación no cabría expropiación alguna, toda vez que la adhesión le da derecho a formar parte del proceso reparcelatorio y a recibir las fincas de resultado que se correspondan con la aportada por él. En consecuencia, solo si venciera el titular no adherido resultaría procedente la expropiación de sus derechos.

Lo que ocurre es que en el caso que analizamos no es siempre viable paralizar la tramitación del sistema de compensación hasta que quede resuelta la situación de doble inmatriculación para decidir sobre la procedencia o no de la expropiación, lo cual constituye un contratiempo inasumible por parte de la administración y de los promotores.

En definitiva, al concurrir los supuestos de hecho de la doble inmatriculación y de la expropiación de fincas afectadas por ella por falta de adhesión de uno de los potenciales propietarios no cabe la aplicación de las consecuencias jurídicas previstas por separado para cada uno de ellos. La incorporación de un terreno al proceso reparcelatorio y la exclusión de ese mismo terreno para ser expropiado son soluciones excluyentes entre sí. La superficie doblemente inmatriculada es única por mucho que aparezca reflejada en dos folios registrales. La unidad de la finca material imposibilita que una misma superficie sea aportada al proceso reparcelatorio como finca de origen y, al mismo tiempo, sea excluida de dicho proceso para ser objeto de expropiación. En otras palabras, no cabe la aplicación simultánea del régimen legalmente previsto para la doble inmatriculación y del de la expropiación del no adherido.

Tampoco parece adecuado sostener la aplicación de uno solo de estos dos regímenes jurídicos con exclusión o absorción del otro; no cabe aplicar el mismo tratamiento a los dos titulares registrales afectados bajo la ficción de considerarlos a los dos como adheridos o como no adheridos, pues lo impide el carácter libre y voluntario que la legislación urbanística atribuye a la decisión de incorporarse o no a la junta de compensación. El que se adhiere lo hace porque desea formar parte del proceso reparcelatorio aportando sus fincas de origen,

contribuyendo a los gastos de urbanización y recibiendo las fincas de resultado que le correspondan, mientras que el que no lo hace prefiere desentenderse de dicho proceso perdiendo la propiedad de su finca a cambio del justiprecio que se determine legalmente.

A la vista de lo anterior, es preciso buscar una solución a fin de evitar que el procedimiento reparcelatorio se paralice o se extienda en el tiempo más allá de lo razonable, propiciando su continuación y culminación con garantías suficientes para los dos sujetos implicados. En el apartado siguiente nos aventuraremos a construir un posible tratamiento de esta problemática que resulte compatible con el régimen legal vigente y con los diferentes intereses que están en juego y que podría ser de aplicación, *mutatis mutandis*, a los casos de concurrencia de la doble inmatriculación con otras situaciones anómalas según se adelantó al principio.

4. POSIBLE SOLUCIÓN A LA VISTA DEL RÉGIMEN LEGAL VIGENTE

A) *Tratamiento de los dos propietarios afectados*

Partiendo, según lo dicho, del carácter puramente volitivo de la incorporación a la junta de compensación, resulta necesario reconocer a cada uno de los titulares afectados la condición que le corresponda según su decisión, es decir, respectivamente, la de adherido y la de no adherido, con las consecuencias en ambos casos inherentes.

El titular de la finca doblemente inmatriculada que manifestara su voluntad de adherirse a la junta de compensación habría de recibir en ella el mismo tratamiento que cualquier otro propietario con todas sus consecuencias, incluida la obligación de contribuir a los gastos de urbanización así como los derechos políticos que le correspondan y el derecho a ser adjudicatario de las fincas de resultado que se correspondan con la de origen doblemente inmatriculada para el caso de llegar a decantarse la contienda a su favor.

Por su parte, el titular no adherido tendría derecho al inicio del expediente expropiatorio, el cual debería entenderse con él y recaer exclusivamente sobre la finca inscrita a su nombre, sobre la que se practicarían los asientos registrales correspondientes en relación con dicho expediente. En este se haría referencia a la situación de doble inmatriculación a fin de que en tanto no quedara resuelta el justiprecio fuera consignado para su entrega en el caso de que la resolución de dicha situación le resultara favorable, por aplicación del artículo 51 del Reglamento de Expropiación Forzosa. En el caso contrario, es decir, en el de declararse el mejor derecho del propietario adherido, procedería la terminación del procedimiento de expropiación por falta sobrevenida de causa y la recuperación por la junta de la cantidad consignada.

Cada uno de los dos expedientes en curso, el reparcelatorio y el expropiatorio, se entendería con el propietario respectivo y se ceñiría a la finca registral inscrita a nombre del mismo, sin perjuicio de su carácter preventivo o condicionado a la solución a la que se llegara en el conflicto surgido de la doble inmatriculación.

A partir del esquema descrito cabe distinguir varias hipótesis en función del momento en que se produzcan la terminación del expediente expropiatorio y la resolución del conflicto en relación con el proceso de redacción y aprobación del proyecto de reparcelación.

B) Primera hipótesis: resolución del conflicto previa a la terminación del expediente de expropiación

En esta primera situación proseguirán los dos expedientes administrativos en la forma ordinaria al haberse despejado los interrogantes suscitados por la situación de doble inmatriculación. Por lo tanto, si la resolución de esta situación resultara favorable al propietario adherido, el expediente expropiatorio debería terminar por falta sobrevenida de causa y el proyecto de reparcelación debería adjudicarle la finca de resultado que se correspondiera con la aportada por él conforme a las reglas generales.

Si, por el contrario, la resolución del conflicto fuera favorable al no adherido, el procedimiento expropiatorio habría de continuar con él y el proyecto de reparcelación adjudicaría la finca de resultado a la junta de compensación como beneficiaria de la expropiación.

C) Segunda hipótesis: terminación del expediente de expropiación previa a la resolución del conflicto

En este caso, hasta tanto tenga lugar la resolución del conflicto generado por la doble inmatriculación procedería la consignación del justiprecio, conforme al citado artículo 51 del Reglamento de Expropiación Forzosa, para el caso de resultar vencedor el titular no adherido.

Una vez resuelto el conflicto, el contenido de los proyectos de expropiación y de reparcelación deberá acomodarse a las circunstancias que en cada caso resulten.

De este modo, si la doble inmatriculación se resolviera a favor del propietario adherido, el proyecto de expropiación debería darse por terminado, recuperando la junta de compensación la cantidad consignada, y el proyecto de reparcelación adjudicaría la finca de resultado correspondiente a dicho propietario.

En el supuesto contrario, esto es, si prosperara el derecho del no adherido, debería entregársele el justiprecio consignado y el proyecto de reparcelación adjudicaría la correspondiente finca de resultado a la junta de compensación como beneficiaria de la expropiación.

D) Tercera hipótesis: resolución del conflicto posterior a la aprobación del proyecto de reparcelación

Si en el expediente expropiatorio se hubiera consignado el justiprecio por la situación de doble inmatriculación y en el momento de la aprobación del proyecto de reparcelación no se hubiera resuelto la contienda entre los titulares afectados, cabría sostener la posibilidad de adjudicación por el proyecto de reparcelación de la finca de resultado a la administración actuante con carácter fiduciario por aplicación analógica de la regla prevista para los supuestos de titularidad desconocida en el artículo 10.2 del Real Decreto 1093/1997. En este caso, tras la resolución del conflicto la administración entregaría la finca así adjudicada al titular adherido si se declarase su mejor derecho a ella, o a la junta de compensación, como beneficiaria de la expropiación, si la controversia se decantara finalmente a favor del no adherido.

En el mismo caso, también podría plantearse la posibilidad de adjudicación de la finca de resultado, con igual carácter fiduciario, a la junta de compensación

de conformidad con la regla general del artículo 2.3.º de la Ley Hipotecaria, según el cual son inscribibles «los actos y contratos en cuya virtud se adjudiquen a alguno bienes inmuebles o derechos reales, aunque sea con la obligación de transmitirlos a otro o de invertir su importe en objeto determinado». Una vez resuelta la contienda, si venciera el titular no adherido, haría suya la cantidad consignada en concepto de justiprecio y la finca quedaría inscrita de manera definitiva a favor de la junta. Si, por el contrario, se declarara el mejor derecho del propietario adherido, la junta, como titular fiduciaria, procedería a entregársela, quedando definitivamente inscrita a nombre de dicho propietario.

E) Supuesto de prolongación del expediente expropiatorio más allá del proceso de redacción del proyecto de reparcelación

Finalmente, vamos a hacer referencia al supuesto en que la tramitación del expediente expropiatorio se extendiera en el tiempo dificultando la consumación del proceso reparcelatorio. En este caso cabría paralizar el expediente reparcelatorio hasta que terminara la tramitación del proyecto de expropiación, momento a partir del cual podría procederse en la forma prevista para la hipótesis tercera si el conflicto no se hubiera resuelto.

Sin embargo, la anterior solución puede no resultar satisfactoria en la medida en que los expedientes de expropiación se pueden prolongar más allá de lo razonable obstaculizando el normal desenvolvimiento del sistema de compensación, lo que ha planteado el interrogante de si es posible la continuación, terminación e inscripción parcial del proyecto de reparcelación a pesar de no haber finalizado el expediente de expropiación de los propietarios no adheridos a la junta de compensación.

Nos limitamos aquí a dejar apuntada esta posibilidad sin ánimo de reabrir un debate sobre el que se han vertido diferentes opiniones en uno y otro sentido⁵.

Finalmente, cabe añadir que aun en el caso de que se considerara rechazable esta solución a la vista del régimen legal vigente, quedaría la posibilidad de su planteamiento con el carácter *de lege ferenda*.

NOTAS

¹ Cabe citar en este sentido la resolución de 21 de diciembre de 2015.

² Así lo hace, por ejemplo, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid en su artículo 108.3.b).

³ Es el caso previsto en los artículos 162 y 163 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

⁴ El artículo 101.4 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía aplica el régimen de reparcelación forzosa con carácter subsidiario a falta de manifestación en uno u otro sentido. El Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana se aparta aún más del sistema tradicional al no prever la constitución de la junta de compensación y permitir a la administración actuante la imposición del régimen de reparcelación forzosa.

⁵ LASO MARTÍNEZ, J.L. (1986). Dictamen sobre el contenido de un Proyecto de compensación respecto de los propietarios no adheridos a la Junta. Inscripción en el Registro. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 573, 395-424. GARCÍA GARCÍA, J.M. (1999). *Derecho inmobiliario registral o hipotecario, Tomo V (Urbanismo y Registro)*. Madrid: Civitas (pp. 257-264). ARNAIZ EGUREN, R. (1999). *La inscripción registral de actos urbanísticos* (pp. 158-160). LASO BAEZA, V. (2004). La situación de los propietarios no adheridos a una Junta de Compensación respecto a la confección e inscripción de un Proyecto de Compensación. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 684, 2005-2018.