

2.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

POR JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

EL TITULAR REGISTRAL Y EL COBRO DEL JUSTIPRECIO. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES CIVILES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (SENTENCIA DE 26 DE ENERO DE 1977).

I. ANTECEDENTES

1. Unas fincas están inscritas en el Registro de la Propiedad a nombre de la Junta Vecinal de una Entidad local menor, cuya existencia no aparece acreditada.

2. Para la construcción de un embalse de que es concesionaria «Iberduero, S. A.», se incoa procedimiento expropiatorio de varias fincas, entre ellas de las inscritas a nombre de la Junta Vecinal de una Entidad menor.

3. El Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentran las fincas intenta cobrar el justiprecio. Los órganos competentes del Ministerio de Obras Públicas no le reconocen legitimación para ello por estar inscritas las fincas a nombre de una Entidad distinta.

4. Agotada la vía administrativa, el Ayuntamiento interpone recurso contencioso-administrativo, que se resuelve por la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1977, declarando que debe procederse al pago del justiprecio al *Municipio demandante*.

II. LA SENTENCIA DE 26 DE ENERO DE 1977

Esta sentencia, de que fue ponente *Angel Martín del Burgo*, en sus considerandos 6 a 10 sienta la siguiente doctrina:

«Que si bien el referido artículo 3.º de la citada Ley Hipotecaria condiciona la destrucción de la presunción de titularidad registral a que ello se efectúa judicialmente, lo que significa en el presente caso, por existir una titularidad emanada del Registro de la Propiedad y por el amparo jurisdiccional que le confiere el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, que tal cobertura ha de correr a cargo de los Tribunales de la Jurisdicción Civil, sin embargo, todo ello es compatible con la posibilidad de que, a los solos efectos de poder resolver el problema concreto aquí planteado, como cuestión prejudicial, conexas al tema del presente litigio, y por permisión de lo dispuesto en el artículo 4.º de nuestra Ley de 27 de diciembre de 1956, pueda esta Sala extenderse en el conocimiento del valor de la inscripción

registral cuestionada, en un examen conjunto con el resto de los datos y pruebas obrantes en estas actuaciones, con el alcance limitado ya señalado, y sin prejuzgar lo que en su momento pudiera establecer y decidir la jurisdicción competente.

Que dentro del ámbito y perspectiva acotados en el considerando precedente, se ha de puntualizar que en el presente caso no puede beneficiarse el tan repetido asiento registral de la presunción de fe pública, puesto que para que ella opere se precisa la presencia de un tercero de buena fe, el llamado tercero hipotecario, verdadero protagonista del Registro, ya que aquí el Ministerio de Obras Públicas, actuando como órgano en funciones decisorias, en vía de recurso, se encara con un problema en que la única duda es si el percibo del justiprecio (no discutido éste) corresponde al Ayuntamiento de Albella y Jánovas o a la Junta Vecinal de Jánovas, lo que implica un problema entre Administraciones, máxime cuando, aun en la hipótesis de que la Junta Vecinal existiera realmente, no podría actuar como Entidad por completo ajena a la personalidad del Ayuntamiento respectivo, ya que sus atribuciones son limitadas y sus elementos básicos (población y territorio) forman parte de la Entidad que la engloba y comprende (el Municipio a que pertenece).

Que ante la facilidad que proporciona, por las razones expuestas, el no juego aquí del principio de fe pública registral, y con ello el poder analizar con libertad el criterio, las características y condiciones del asiento de que se trata, resulta que la inscripción de la finca matriz, de la que se segregó una de las comprendidas en esta expropiación, se efectuó a través de la certificación a que se refiere el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, sin poder reseñar el título de adquisición y fecha «por no obrar éste en el archivo de dicha Junta» («Junta Vecinal del Pueblo de Jánovas»); lo cual significa que el valor que pudiera tener tan repetida inscripción dimana tan sólo de una certificación expedida por unas personas que aunque de buena fe actuaran de hecho en nombre de una supuesta Junta Vecinal, tal representación queda invalidada desde el momento que se comprueba que dicha Junta no existe de Derecho, según el informe anteriormente recogido del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales y de lo que han comunicado otras Autoridades administrativas, llamadas a conocer antes que nadie sobre el extremo de que se trata.

Que este conjunto de circunstancias evidencia el ejercicio no correcto de la función calificadora encomendado al encargado del Registro por el artículo 18 de la Ley Hipotecaria; por ello, como la inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes (art. 33 de la Ley Hipotecaria), y ni siquiera en este supuesto existe la presencia de un tercero por lo antes dicho, haciendo inoperante el principio de fe pública registral, consagrado en el artículo 34 del mismo texto legal, ni el de legitimación registral (art. 38), es obvio que la duda que inicialmente hubiera podido existir sobre la titularidad de uno de los bienes comprendidos en esta expropiación (monte, sito en término municipal de Albella y Jánovas, denominado «Corbera y la Sierra») no tiene, después de los elementos de juicio obrantes en estas actuaciones, razón de ser, pues si legalmente no existe la Junta Vecinal ni la Entidad Local Menor de Jánovas, mal puede pensarse pueda ser titular de este bien ni de ningún otro.

Que si por el conjunto de razonamientos expuestos se debe llegar a la conclusión ya anticipada de no poder considerar a la supuesta Junta Vecinal de Jánovas titular del bien a que acaba de

hacerse referencia, y que constituye la finca matriz, de la que una pequeña parte quedó comprendida en esta expropiación como parcela número 1, queda con ello despejado el problema que se debate, imponiéndose el reconocimiento como único titular, a efecto de su legitimación para el percibo de la correspondiente indemnización expropiatoria, del Ayuntamiento de Albella y Jánovas; titularidad que aún tiene más razón de ser, mejor dicho, que no debe plantear ni siquiera dudas en cuanto a las restantes parcelas y bienes incluidos en la misma operación, puesto que respecto de ellos no existe ni el obstáculo aparente de la inscripción registral ni los otros documentos que han hecho surgir el equívoco en la Administración expropiante.»

III. COMENTARIO

1. *Las cuestiones prejudiciales civiles*

La pluralidad de jurisdicciones para juzgar a la Administración pública (1) y una rígida delimitación de la competencia de las jurisdicciones respectivas podría dar lugar a situaciones de flagrante injusticia cuando, para decidir una pretensión fundada en el ordenamiento jurídico-administrativo, se plantease como presupuesto una cuestión sometida al ordenamiento jurídico-civil.

Planteada la cuestión, cabe en principio dos soluciones:

a) Suspender la tramitación del proceso en que se plantea la cuestión prejudicial en tanto no se decide por la jurisdicción competente (2).

b) Atribuir al órgano ante el que se plantea la cuestión jurisdicción para conocer de la misma a los solos efectos de decidir la pretensión.

Este último es el sistema que adopta nuestro ordenamiento procesal administrativo, salvo respecto de las cuestiones prejudiciales penales. Respecto de éstas, el Juez administrativo deberá suspender el procedimiento hasta que se deciden por el Juez penal (art. 114 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). Pero respecto de las cuestiones prejudiciales no penales, el artículo 4.º, 1, de la Ley Judicial atribuye jurisdicción a los Tribunales Contencioso-Administrativos. Según este artículo, para que la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa se extienda al conocimiento y decisión de las cuestiones «no pertenecientes al orden administrativo» es necesario que estén «directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo» (3). Por supuesto —como establece el apartado 2 del artículo 4.º de la Ley Judicial—, la decisión que se pronuncia sobre la cuestión prejudicial «no producirá efectos fuera del proceso que se dicte». Su eficacia quedará limitada al ámbito propio del proceso administrativo.

La sentencia comentada se enfrenta con el problema de quién tiene derecho a recibir el justiprecio de una expropiación. Problema jurídico-administrativo que viene dado en función de relaciones jurídico-privadas: titularidad del derecho expropiado.

Cuando el derecho es de propiedad sobre un bien inmueble, aparece como institución básica de la seguridad jurídica el Registro de la Propiedad, con los efectos derivados de sus asientos, lo que condiciona la reglamentación jurídico-administrativa (4).

(1) Sobre las dificultades y problemas que plantea el sistema, me remito a mi trabajo *La Justicia administrativa en España*, Madrid, 1974, págs. 17 y ss.

(2) AUBY Y DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, 2.ª ed., París, 1975, I, págs. 355 y ss., y 864 y ss.

(3) GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1966, págs. 169 y ss.

(4) Me remito a mi trabajo *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1976, págs. 740 y ss.

Como los asientos del Registro están bajo la protección de los Tribunales de Justicia (art. 1.º de la Ley Hipotecaria), en tanto en cuanto existe un titular registral el justiprecio se pagará al mismo o, en los supuestos de pronunciamientos registrales contrarios a la realidad, a quienes lo hayan «rectificado o desvirtuado mediante cualquiera de los medios señalados en la legislación hipotecaria». Así el artículo 139 de la Ley del Suelo (texto refundido de 1976), que emplea una fórmula más correcta que la del artículo 3.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

En aplicación de estos principios, pues, cuando en el Registro aparezca un titular de una finca expropiada, únicamente podrá pagarse el justiprecio a persona distinta cuando se hubieren rectificado o desvirtuado los asientos registrales por los medios señalados en el artículo 40 de la Ley Hipotecaria.

La sentencia de 26 de enero de 1977, en su sexto considerando, parte de estos principios elementales. Reconoce que, según el artículo 3.º de la Ley Hipotecaria, se condiciona la destrucción de la presunción de titularidad registral a que ello se efectúe judicialmente por los Tribunales de la Jurisdicción civil. Pero declara que «todo ello es compatible con la posibilidad de que, a los solos efectos de poder resolver el problema concreto aquí planteado, como cuestión prejudicial, conexas al tema del presente litigio..., puede esta Sala extenderse en el conocimiento del valor de la inspección registral cuestionada».

2. La decisión acerca del derecho al cobro del justiprecio

La decisión acerca de a quién corresponde cobrar el justiprecio viene regulada por el Derecho administrativo en función de relaciones jurídico-privadas. Como se ha señalado, en tanto exista un titular registral de la finca objeto de expropiación, éste es el legitimado para cobrar el justiprecio en tanto no se rectifiquen los asientos registrales. Es una norma jurídico-administrativa la que así lo impone.

Por tanto, en aplicación de esta norma jurídico-administrativa, si pretende cobrar el justiprecio persona distinta del titular registral deberá proceder a rectificar los asientos del Registro de la Propiedad, de conformidad a los procedimientos que para cada caso prevé la legislación hipotecaria (art. 40 de la Ley Hipotecaria), y una vez verificada la rectificación, una vez que ha devenido titular registral de la finca expropiada, podrá cobrar el justiprecio.

Ante un acto administrativo, dictado en un procedimiento expropiatorio que niega el derecho a cobrar el justiprecio por no ser el solicitante el titular registral y serlo otra persona distinta, el peticionario deberá de acudir, no al proceso administrativo para impugnar aquel acto—que está ajustado a Derecho—, sino a los distintos procedimientos de rectificar los asientos registrales y, en su caso, a la jurisdicción ordinaria, bajo cuya salvaguardia están los asientos del Registro (art. 1.º de la Ley Hipotecaria). Iniciar un proceso administrativo para impugnar el acto administrativo y obtener el reconocimiento del derecho a cobrar parece una vía procesal inadmisibles e improcedente. Porque el acto administrativo se ajusta al ordenamiento jurídico-administrativo, que prohíbe pagar el justiprecio a persona distinta del titular registral.

El principio de legitimación registral y la presunción de exactitud de los asientos del Registro no parecen permitir otra solución.

Ahora bien, cuando la inscripción registral deriva, directa o indirectamente, de una actuación administrativa sujeta al régimen especial de Derecho administrativo, parece incuestionable que las vías para rectificar la inexactitud registral no sean las generales del Derecho civil y registral, sino las que prevé el ordenamiento jurídico-administrativo para reaccionar

frente a las actuaciones administrativas que le infringen (5). Por tanto, si la titularidad registral que se opone como argumento para que pueda cobrar el justiprecio persona distinta derivara de un acto administrativo inválido, los procedimientos para la rectificación serían los de revisión de los actos administrativos, según la Ley de Procedimiento Administrativo, y subsiguiente proceso administrativo.

No es éste el supuesto de hecho con el que se enfrenta la sentencia comentada. Pues si la vía que tuvo la Entidad Local Menor para inmatricular la finca fue regulada en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, ello no quiere decir que el título de inscripción sea un acto administrativo, ya que en la certificación que sirve de base a la inmatriculación se hará constar el «título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos» (art. 206 de la Ley Hipotecaria), que podrán ser de Derecho administrativo o Derecho civil (6).

Ahora bien, aun cuando no sea así, es lo cierto que la cuestión que en definitiva se plantea, en orden a decidir quién tiene derecho al cobro del justiprecio, ofrece un matiz eminentemente administrativo.

En efecto:

a) Las Entidades Locales Menores son unas de las Entidades municipales (art. 10, b), de la Ley de Régimen Local), cuya constitución, modificación y disolución están reguladas por el Derecho administrativo (artículos 24 a 28 de la Ley de Régimen Local).

b) La finca objeto de expropiación estaba inscrita en el Registro de la Propiedad, había sido inmatriculada a nombre de una Entidad Local Menor, a través de la certificación a que se refiere el artículo 206 de la Ley Hipotecaria (octavo considerando de la sentencia de 26 de enero de 1977).

c) La cuestión que se planteaba no era otra que la de la existencia o inexistencia de la Entidad Local, esto es, si había o no nacido como tal Entidad, con arreglo a los procedimientos administrativos regulados en la Ley de Régimen Local. Cuestión ésta administrativa. Por lo que la decisión acerca de si realmente existía no podía considerarse ajena al ámbito propio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

d) Al verificarse la inexistencia de la Entidad Local Menor, la titularidad de la consecuencia es obvia: las fincas inscritas a nombre de la misma corresponden en realidad al Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentran.

3. *Consecuencias registrales de la sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa*

El artículo 4.º, 2, de la Ley Judicial limita la eficacia de la decisión que se pronuncie sobre la cuestión prejudicial al proceso en que se dictó. «No producirá efecto fuera del proceso en que se dicte, y podrá ser revisada por la jurisdicción competente.» Así se dispone en el precepto legal. La sentencia que comentamos, en su sexto considerando, subraya que si bien la jurisdicción contencioso-administrativa puede «extenderse en el conocimiento del valor de la inscripción registral cuestionada, en un examen conjunto con el resto de los datos y pruebas», lo es «con el alcance limitado ya señalado y sin prejuzgar lo que en su momento pudiera establecer y decidir la jurisdicción competente».

Como la cuestión planteada en el proceso administrativo era la de determinar si el Municipio demandante tenía derecho al cobro, la decisión de la «cuestión prejudicial» sólo producirá efecto respecto de aquélla, esto

(5) Así, en mi trabajo *Los efectos de la inscripción de los actos administrativos*, en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al II Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 1975, II, páginas 22 y ss.

(6) Me remito al trabajo citado en nota anterior.

es, a los únicos efectos de reconocer el derecho al cobro del justiprecio. Pero nada más.

¿Supone esta limitación la imposibilidad de modificar el asiento registral y, por tanto, de inscribir la finca a nombre de la sociedad beneficiaria de la expropiación? Porque si la decisión de la cuestión prejudicial no tiene más alcance que el limitado que señala el artículo 4.º, apartado 2, de la Ley Judicial, no puede afectar a las relaciones jurídico-privadas ni a los asientos del Registro que están bajo la salvaguardia de los Tribunales. Al no haberse modificado éstos por las vías admisibles en Derecho deben mantenerse.

Ahora bien, si la cuestión planteada fuera realmente «no perteneciente al orden administrativo», difícilmente podía considerarse cuestión prejudicial de las que contempla el artículo 4.º, apartado 2, de la Ley Judicial. Porque, como se ha señalado en el apartado anterior, debería decidirse por cauces distintos a los previstos en este artículo de la Ley Judicial. Si se admite la jurisdicción de los Tribunales contencioso-administrativos es por entender que no se trata propiamente de una cuestión «no perteneciente al orden administrativo», sino de las propias del ámbito de esta jurisdicción.

Al ser así, el pronunciamiento sobre la inexistencia de la entidad local menor tiene un alcance superior al que tendría si estuviéramos ante una cuestión prejudicial en sentido estricto. Y, por tanto, aparte de los efectos en orden al cobro del justiprecio, las produce también sobre el reconocimiento de la titularidad del municipio, en tanto no se obtenga un pronunciamiento distinto por un órgano de la jurisdicción ordinaria competente.

En último término, al reconocerse que es el municipio—no la entidad local menor titular registral—el que tiene derecho al cobro, se está reconociendo que el pago al mismo del justiprecio consuma el procedimiento expropiatorio, con los efectos traslativos de la propiedad inherentes al mismo. De aquí que una vez efectuado el pago a la entidad designada por la sentencia y extendido el correspondiente acta de inscripción, podrá inscribirse la finca a nombre de la beneficiaria.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ