

La inscripción de las expropiaciones urbanísticas*

SUMARIO: I. *Idea general*: 1. Ocupación de la finca o ejercicio del derecho expropiado.—2. Inscripción en el Registro de la Propiedad.—II. *Acta de ocupación*: 1. Idea general.—2. Requisitos: a) Requisitos subjetivos. b) Requisitos objetivos. c) Requisitos de la actividad.—3. Efectos: a) Efectos jurídico-materiales. b) Efectos jurídico-registrales. c) Efectos jurídico-procesales.—III. *Inscripción en el Registro de la Propiedad*: 1. Idea general.—2. Requisitos: a) Requisitos subjetivos. b) Requisitos objetivos. c) Requisitos de la actividad.—3. Procedimiento: a) Solicitud de la inscripción. b) Subsanación de defectos. c) Resolución. d) Recurso gubernativo.—4. Efectos: a) Efectos normales. b) Efectos especiales.

I. IDEA GENERAL

1. OCUPACIÓN DE LA FINCA O EJERCICIO DEL DERECHO EXPROPIADO

El pago del justiprecio constituye el último de los actos que legitiman la ocupación de la cosa objeto de expropiación (art. 125). Salvo los supuestos de declaración de urgencia que regula el artículo 52 de la LE, el pago o, en su caso, la consignación constituyen un requisito—el último dentro de la sucesión de los actos que integran el procedimiento expropiatorio—de la ocupación. Como dice el artículo 51 de la LE, «hecho efectivo el justo precio o consignado en la forma prevista en el artículo

(*) El presente trabajo es un capítulo (comentario al art. 127) de mi libro *Comentarios a la Ley del Suelo*, cuya 2.ª edición aparecerá en breve.

Se utilizan las abreviaturas siguientes:

FE: Fuero de los Españoles.

LE: Ley de Expropiación Forzosa.

LH: Ley Hipotecaria.

LS: Ley del Suelo.

RE: Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

RH: Reglamento Hipotecario.

Los artículos que se citan en el texto sin hacer indicación del Cuerpo legal a que pertenecen son de la Ley del Suelo.

anterior podrá ocuparse la finca por vía administrativa o hacer ejercicio del derecho expropiado, siempre que no se hubiera hecho ya en virtud del procedimiento excepcional regulado en el artículo siguiente». Y el artículo 52, apartado 2, RE, que «la ocupación administrativa de la cosa expropiada podrá realizarse cuando los titulares de los derechos hayan percibido la indemnización que pudiera corresponderles, en aplicación del capítulo III del título II de la ley, o consignada en la Caja General de Depósitos, en los supuestos previstos en el artículo 51».

Si los ocupantes se resistieren a la toma de posesión por el beneficiario de la expropiación podrán utilizarse los medios de ejecución forzosa que la ley arbitra (art. 54, RE), a fin de cumplir el mandato de la autoridad competente (arts. 53 y 59, RE).

En todo caso, se extenderá acta de ocupación (art. 53, LE; art. 55, RE). Al ser título bastante para su inscripción en el Registro de la Propiedad, el Ordenamiento jurídico ha regulado especialmente los requisitos de la misma, a fin de facilitar el acceso al Registro.

2. INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

En cuanto la expropiación tiene por objeto—como ocurre en las expropiaciones por razón de urbanismo—el dominio o demás derechos reales sobre bienes inmuebles, se impone su reflejo en el Registro de la Propiedad (art. 1, LH). El acto en que se concreta la expropiación forzosa es uno más de los actos administrativos con eficacia jurídico-privada y trascendencia registral (1).

De aquí que se prevea su inscripción, inscripción de la que dependerá que despliegue su eficacia respecto de la adquisición del beneficiario la institución registral. Lo que supone la calificación del Registrador del título correspondiente. Es ésta una elemental garantía del expropiado, al impedir el acceso al Registro de la Propiedad de aquellas adquisiciones que deriven de expropiaciones que no hayan cumplido los requisitos más elementales.

Es cierto que precisamente por ser consecuencia de una actuación administrativa, la función calificadora aparece enormemente limitada (2).

(1) Me remito a mi trabajo «Los efectos de la inscripción de los actos administrativos», *RAP*, núm. 75, págs. 9 y ss.

(2) FUENTES SANCHIZ, «El Registro de la Propiedad y las actuaciones urbanísticas», *RCDI*, 1973, págs. 1363 y ss.

CAMY, en *Comentarios a la legislación hipotecaria*, Pamplona, 1970, II, pág. 780, dice: «La rigidez de las normas de esta legislación especial, la exclusión de cuantas trabas jurídicas puedan impedir que se cumpla la finalidad perseguida, la simplificación de las autorizaciones y representaciones de la persona del expropiado, en

Porque los poderes públicos muestran una tendencia innata a escapar de todo control. En cuanto pueden, invocan el consabido tema de la necesaria agilidad de la función administrativa para suprimir lo que consideran obstáculos molestos y en realidad son elementales medidas para que se respete el Derecho, sean jurisdiccionales o ante órganos de distinto carácter.

Ante esta realidad incuestionable es preferible reducir el ámbito de los controles a que éstos sean totalmente eliminados. O, dicho de otra manera, es preferible sacrificar la rígida aplicación de los principios, a que, ante el intento de mantenerlos a ultranza, sin excepción alguna, como en los demás sectores, los políticos y administradores adopten la drástica medida de excluir toda intervención del Registro de la Propiedad. Pero lo que en modo alguno puede admitirse es llegar a concesiones de tal entidad que desnaturalicen los principios fundamentales.

La Ley 19/1975, al regular el acceso al Registro de las fincas expropiadas por razón de urbanismo, ha acentuado las excepciones al régimen registral normal, que ya consagraba la legislación expropiatoria. En especial, los artículos 127 y 128 atentan contra lo que hasta ahora se han considerado reglas elementales del sistema, vulneran garantías fundamentales del propietario que tiene su derecho inscrito.

Por tolerantes que seamos a la hora de intentar armonizar la garantía registral con la necesaria agilidad del cumplimiento de los intereses públicos, no puede admitirse que el titular de una propiedad inscrita pueda verse privado de su derecho sin haberse seguido frente al mismo el procedimiento expropiatorio (3).

II. ACTA DE OCUPACION

1. IDEA GENERAL

La ocupación del inmueble se hará constar en el acta correspondiente. La ley presupone la existencia de dos actas, la de pago y la de ocupación (art. 53, LE). Como dice el artículo 55, 1, RE, «se extenderá acta

fin, la sustitución de unos trámites por otros para que la expropiación se lleve a efecto en todo caso, limitan considerablemente los supuestos y el ámbito de la calificación registral.» Sobre el problema, en general, PÉREZ PASCUAL, *Las expropiaciones urbanísticas y el artículo 32 del RH*, RDU, núm. 44, págs. 85 y ss.

(3) Como dice FUENTES SANCHIZ, «el Registro de la Propiedad, que publica los titulares, ha de examinar, cuando llega el documento expropiatorio, si se han cumplido los requisitos legales». En *El Registro de la Propiedad y las actuaciones urbanísticas*, cit., pág. 1364.

de ocupación de la cosa o derecho expropiados, a continuación de la de pago o consignación». Y en el mismo sentido, la Ley del Suelo presupone la existencia de las actas con uno y otro contenido. Pero no existe razón alguna para que no pueda haber formalmente más que una sola acta, en la que se refleje el acto del pago y la ocupación. Como dice el artículo 1.º de la Orden de 9 de marzo de 1964 (4), «en las expropiaciones por razón de urbanismo, las actas en que conste la ocupación del inmueble y, en su caso, el pago contendrán las circunstancias y requisitos» que se regulan en la Orden. Y éste es el supuesto normal, como se desprende del artículo 32, RH.

Si el acta es de ocupación y de pago, esta única acta será el título inscribible en el Registro de la Propiedad. En otro caso, el título inscribible será el acta de ocupación, acompañada del acta de pago o del justificante de la consignación del justiprecio (art. 53, LE; art. 127, 2, LS; art. 1.º, 7, Orden de 9 de marzo de 1964).

En las expropiaciones urbanísticas, los requisitos de las actas se detallan en la Orden de 9 de marzo de 1964. A ella habrá de ajustarse el órgano expropiante. Ahora bien, cuando no se pueda consignar alguno de ellos, se hará constar así en el acta y, en su caso, en la inscripción (artículo 2.º, Orden de 9 de marzo de 1964; art. 32, 6.º, RH). El Registrador no puede exigir el cumplimiento de requisitos distintos a los que se señalan en las normas específicas respectivas (Resolución de 25 de febrero de 1953).

2. REQUISITOS

a) *Requisitos subjetivos*

a') *Determinación del organismo expropiante.* Esto es, el órgano que hubiese ejercido la potestad expropiatoria.

b') *Funcionario que autorice el acta en representación de la Administración y del habilitado que efectúe el pago y, en su caso, representante de la autoridad municipal, si asistiese.*

El apartado se refiere, por tanto, a tres sujetos. El acta deberá expresar el nombre y apellidos de los mismos. Pero sólo uno de ellos se dará en todo caso: el funcionario autorizante. En efecto:

a'') En todo caso habrá de asistir un funcionario que, en nombre de la Administración, autorice el acta. Se exige se exprese el cargo.

(4) ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, *Naturaleza y alcance de las expropiaciones por razón de urbanismo*, Madrid, 1973. Esta Orden ha de considerarse vigente después de la Ley 19/1975.

b'') El habilitado únicamente intervendrá cuando en el acta conste el pago. Pero si no es así, por no realizarse el pago, sino la consignación (art. 50, LE; art. 51, RE), no será necesaria la intervención del habilitado.

c'') Y, por último, tampoco es necesaria la asistencia del representante de la autoridad municipal. En las expropiaciones urbanísticas no se aplica la regla general del artículo 48, LE. Por eso, el apartado 4 de la Orden de 9 de marzo de 1964 dice que únicamente se expresará el nombre y apellidos de los representantes de la autoridad municipal, «en su caso».

c') **Beneficiario:**

Si fuese beneficiaria la parte expropiante (art. 4.º, RE), no se exigirá esta referencia específica al beneficiario. El apartado 5 del artículo 1.º de la Orden de 1964 únicamente lo exige «si hubiese beneficiario específico». Y establece que se hará constar:

- Si fuese persona natural: nombre, apellidos y estado civil.
- Si fuese persona jurídica: la denominación con que fuese conocida, domicilio y nombre y circunstancias de las personas que en su representación intervengan en el acta.

d') **Expropiado:**

Dada la relevancia de este requisito (art. 126, LS; art. 32, 2.º, RH) debe considerarse especialmente su cumplimiento. En el acta se hará constar (art. 1.º, 6, Orden de 1964):

- Nombre, apellidos y estado civil de la persona o personas que reciban el justiprecio. Para que el título pueda inscribirse deberá ser el titular de los bienes o derechos, en la forma que determina el artículo 126, en relación con el artículo 32, 2.º, RH.
- Si actuare en virtud de poder, se consignará el lugar, fecha del otorgamiento y Notario o funcionario autorizante. Parece evidente que además de las circunstancias personales del apoderado deberán consignarse las del poderdante, que es el interesado. Copia bastante del poder deberá constar en el expediente.

- Cuando se trate de bienes gananciales o primitivamente gananciales, las actuaciones se entenderán con el marido. Y con los representantes legales de los interesados cuando se trate de situaciones de incapacidad incompleta (5).
- Cuando proceda la representación del Ministerio Fiscal, se hará constar expresamente, así como la causa de su intervención, según el artículo 5.º, LE.

b) *Requisitos objetivos*

En la institución expropiatoria existen dos elementos objetivos esenciales: la cosa o derecho sobre que recae el sacrificio patrimonial (artículo 1.º, LE) y el justiprecio en que se valora la indemnización (artículo 32, FE; art. 125, LE).

a') *Justiprecio:*

En el acta se hará constar (art. 1.º, 7, Orden de 1964) (6):

a'') *Cantidad a que asciende y forma en que se satisface.*—Si en lugar de pagarse en dinero, se hubiese convenido otra forma de pago (ar-

(5) El artículo 6, LE, dispone: «Los que no puedan enajenar sin permiso o resolución judicial los bienes que administren o disfruten se considerarán, sin embargo, autorizados para verificarlo en los supuestos de la presente Ley. Las cantidades a que ascienda el justo precio se depositarán a disposición de la autoridad judicial para que les dé el destino previsto en las Leyes vigentes.»

(6) Para que proceda la inscripción, el justiprecio que se haga efectivo o se consigne deberá ser precisamente el fijado definitivamente en vía administrativa, es decir (art. 32, 4.ª, RH):

- El convenido libremente y por mutuo acuerdo entre el beneficiario y el expropiado (art. 24, LE; arts. 25 y 26, RE).
- El acuerdo del Jurado (art. 35, 2, LE). Contra este acuerdo es admisible recurso de reposición (art. 52, LE) y, ulteriormente, el contencioso-administrativo. Ahora bien, en virtud del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos (art. 33, LRJ; art. 101, LPA), la eficacia del acuerdo no queda suspendida por el recurso, sea de reposición (art. 116, LPA) o contencioso-administrativo (art. 122, LJ). Es cierto que el artículo 50, 1, LE—al referirse a «cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración», y el artículo 51, 4, RE—al decir que «cuando exista litigio pendiente con la Administración el interesado tendrá derecho a que se le entregue la indemnización hasta el límite en que exista conformidad»—, se ha interpretado en el sentido de que, pese a la ejecutoriedad, si el beneficiario ha impugnado el acuerdo del Jurado, no ha de pagar hasta que se produzca la firmeza del mismo la cantidad que exceda a la que reconoce debe pagar. Pero esta errónea interpretación—el artículo del RE es ilegal y nulo de pleno derecho—, en modo alguno puede prevalecer en el ámbito registral. Para que el beneficiario pueda inscribir a su

tículos 100 y 128 bis), deberá reflejarse en el acta esta circunstancia, así como todos los datos que permitan la inscripción en el Registro de la finca dada en pago a favor del expropiado.

b'') *Causas por las que se llevó a cabo la consignación cuando proceda.*—Deberá expresarse la causa por la que, según el artículo 51, RE, hubo de procederse a la consignación y constituirse el depósito a disposición del órgano competente y a favor del titular registral o de quien acredite derecho sobre el inmueble. En este supuesto, se acompañará al acta de ocupación certificación literal del resguardo de depósito o del documento que acredite la consignación de todo o parte del precio.

b') *Cosa o derecho objeto de expropiación:*

a'') *Acta de ocupación y finca objeto de expropiación.*—No existe correlación entre acta de ocupación y finca objeto de expropiación (o a que afecte el derecho que debe inscribirse o cancelarse). No es necesario que exista un acta para cada finca expropiada, ni que se levante necesariamente acta única para todas las fincas incluidas en la superficie objeto de la actuación urbanística. Ni tampoco que se inscriban necesariamente todas y cada una de las fincas expropiadas.

En las expropiaciones urbanísticas es normal que tengan por objeto una serie de fincas registradas. Es el supuesto normal cuando la expropiación constituye un sistema de actuación y se siga el procedimiento de tasación conjunta. Un procedimiento expropiatorio único tendrá por objeto todo el polígono o unidad de actuación y se dirigirá contra todos los titulares del dominio y derechos reales sobre las fincas incluidas en el polígono.

En las expropiaciones individuales puede existir asimismo un procedimiento expropiatorio único que tenga por objeto varias fincas. El artículo 26, LE, prevé un expediente individual para cada uno de los propietarios de bienes expropiables. Luego dentro del expediente de

nombre la cosa o derecho es necesario que pague el justiprecio en su totalidad.

- El artículo 32, regla 4.ª, párrafo segundo, RE, se refería, además de al justiprecio fijado por el Jurado provincial de expropiación, al fijado por «el organismo competente con arreglo a las disposiciones especiales». Lo que constituirá el supuesto normal en las expropiaciones urbanísticas ante el abuso que se hace del procedimiento de tasación conjunta y la ausencia de garantías formales de este procedimiento. Pero la Ley 19/1975, al regular el procedimiento de tasación conjunta (art. 125), da entrada en él también, en el supuesto de desconformidad, al Jurado provincial de expropiación, con lo que los supuestos, antes normales en la práctica urbanística, han quedado reducidos a casos excepcionales.

cada propietario podrán justipreciarse varias fincas, decidiéndose el procedimiento por acto único.

Pues bien, en todos estos supuestos, cuando el procedimiento expropiatorio tenga por objeto varias fincas y el acuerdo que pone fin al mismo se refiera a todas ellas, no es necesario que se levante una sola acta de ocupación que comprenda todas las fincas. Hasta el momento de la decisión del procedimiento fijándose el justiprecio definitivamente existe unidad de actuaciones. Todos los actos que le integran se refieren a todas las fincas. Al llegar el momento del pago y toma de posesión es admisible que se produzca una divergencia de actuaciones. A fin de facilitar la gestión urbanística, el artículo 127, 1, LS, establece la posibilidad de que puedan levantarse una o más actas de ocupación e incluir todo o parte de la superficie objeto de ocupación, sin que sea necesaria la previa inscripción de todas y cada una de las fincas expropiadas (7).

Caben, por tanto, las siguientes posibilidades:

1.^a Que se levante una sola acta de ocupación comprendiendo la totalidad de las fincas incluidas en la superficie expropiada o, por el contrario, que se levanten varias actas referentes cada una de ellas a varias fincas o una sola.

2.^a No es necesario—aun cuando exista acta de ocupación única para toda la superficie objeto de actuación—inscribir todas las fincas expropiadas. Pueden inscribirse una o varias únicamente, sin que sea requisito la inscripción previa o simultánea de las restantes.

b'') *Circunstancias de las fincas.*—En el acta deberán quedar perfectamente identificadas, a efectos de su ulterior inscripción, las fincas expropiadas o a las que afecte el derecho que deba inscribirse o cuya inscripción haya de cancelarse. A tal efecto, el artículo 1.º, 8, de la Orden de 1964, exige que el acta contenga los requisitos siguientes:

a''') Naturaleza, situación, linderos y extensión, según consten del expediente. Para una mejor identificación, el artículo 127, 2, LS, exige que al título de inscripción se acompañe un plano con copia, que se archivará en el Registro.

b''') Cuando se expropie parte de una finca, se reflejarán los datos necesarios para la segregación, con referencia a los que resulten del plano.

c''') Cuando varias fincas constituyan unidad económica por ser susceptibles de inscripción bajo un solo número, conforme a los artículos 26 y 27, LE, se describirán así en el acta (8).

(7) ABELLÁ, *Ley del Suelo* (en colaboración con CHOROT), Madrid, 1975. página 189.

(8) Artículo 26: «1. La fijación del justo precio se tramitará como pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse.—2. A tal fin se abrirá un expediente individual a cada uno de los

c'') *Circunstancias del derecho*.—Cuando se expropie un derecho distinto del dominio o se constituya aquél en virtud de la expropiación, se hará constar su naturaleza o extensión (art. 1.º, 9, Orden de 1964).

d'') *Cargas*.—La expropiación forzosa determina la extinción de los derechos a que estuviere afecta la cosa expropiada (art. 53, LE; artículo 52, RE). El beneficiario de la expropiación adquiere la cosa libre de cargas (art. 128, 1, LS) (9).

Como elemental garantía de los titulares se establece la necesidad de que comparezcan en el momento del justiprecio (art. 126, 2, LS).

Ahora bien, a estos efectos se impone una elemental distinción: cargas cuya inscripción sea de fecha anterior a la de la nota marginal acreditativa de la expedición de certificación de dominio; cargas a efectos de expropiación, que prevé el artículo 32, 1.ª, RH, y cargas cuya inscripción sea de fecha posterior. Porque los titulares de las de fecha posterior conocían la existencia del procedimiento expropiatorio y, por tanto, la extinción de cualquier derecho sobre la cosa como consecuencia del mismo. De aquí que «las cargas, gravámenes, derechos reales y limitaciones de toda clase inscritos con posterioridad a la fecha de la nota marginal..., se cancelarán al practicarse la inscripción a favor del expropiante o beneficiario y en virtud del mismo título, aunque los interesados no hayan sido parte en el expediente» (art. 32, 5.º, párrafo primero, RH). Mientras que se exija la citación personal a los titulares de cargas anteriores y que concurrieron por sí o debidamente representados al pago o que se consignó el precio o la parte necesaria del mismo, según los casos (art. 32, 5.ª, párrafo segundo, RH).

Esta diferencia de régimen entre unas y otras cargas se traduce en las circunstancias que deben constar en el acta de ocupación en uno y otro caso.

a''') *Cargas cuyas inscripciones sean de fecha anterior a la nota marginal*.—Es necesario que en el acta conste (art. 1.º, 10, Orden de 1964):

— Que los titulares concurrieron por sí o debidamente representados.

propietarios de bienes expropiables. El expediente será único en los casos en que el objeto de la expropiación pertenezca en comunidad a varias personas, o cuando varios bienes constituyan una unidad económica.»

Artículo 27: «Se entenderá que existe unidad económica, a los efectos del artículo anterior: 1. Si se trata de fincas rústicas o urbanas, cuando se hallen inscritas o fueren susceptibles de inscripción bajo un mismo número, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Hipotecaria.—2. En el supuesto de cosas muebles, cuando exista una unidad de hecho o de derecho.»

(9) NÚÑEZ RUIZ, *Ejecución de los planes de urbanismo*, Madrid, 1974, página 441.

- En su defecto, que se consignó o depositó el precio o la parte necesaria del mismo.
- En todo caso, los asientos que deban cancelarse y subsistir, con referencia a los datos registrales (art. 32, 5.ª, párrafo segundo, RH).

Si hubiesen de cancelarse hipotecas constituidas a favor de establecimientos oficiales de crédito, bastará para la cancelación que se acompañe certificación acreditativa de que se satisfizo a la entidad el débito.

b''') *Cargas cuyas inscripciones fuesen de fecha posterior a la nota marginal.*—Bastará que en el acta se haga constar, en forma genérica, que deben cancelarse (art. 1.º, 11, Orden de 1964).

c) *Requisitos de la actividad*

a') *Lugar:*

En el procedimiento ordinario, el acta se levantará ante el Alcalde (artículo 48, 2, LE), en el local que se designe (art. 49, 1, RE). En las expropiaciones urbanísticas especiales se verificará en el lugar que designe el órgano que ejerza la potestad expropiatoria.

Es indudable la aplicación a estas expropiaciones del precepto general del artículo 48, 2, *in fine*, LE, que permite que la expropiante y expropiada puedan convenir otro lugar del pago.

En todo caso, se exige que se exprese en el acta el lugar. Es el primero de los requisitos que exige el artículo 1.º de la Orden de 9 de marzo de 1964: el «lugar... de su otorgamiento».

b') *Tiempo:*

El órgano que ejerza la potestad expropiatoria señalará el día en que haya de procederse al pago, citando a los que hubieran de recibir el justiprecio «con la debida antelación» (art. 49, 1, RE).

La citación «en forma legal» es uno de los requisitos que exige el artículo 32, reglas 2.ª y 5.ª, RH.

De aquí que en el acta debe constar la fecha de su otorgamiento (artículo 1.º, 1, Orden de 1964); pero también deberá hacerse constar la citación previa con la debida antelación a los titulares del dominio y demás derechos sobre la finca.

c') *Forma:*

El acta se extenderá por escrito, ajustándose estrictamente a los requisitos del artículo 1.º de la Orden de 1964 y conforme al orden que el

mismo señala (art. 2.º de dicha Orden), debiendo firmarse por los intervinientes (10).

Parece evidente que el incumplimiento de estos requisitos formales no determinará, en todo caso, la invalidez del acta, sino únicamente cuando sea requisito esencial que dé lugar a indefensión (art. 48, LPA). Por ejemplo, parece no ofrecer duda que la falta de la firma del expropiado sería un defecto esencial que daría lugar a la invalidez; pero no tendría tan graves consecuencias expresar las circunstancias exigidas en el artículo 1.º de la Orden de 1964 por Orden distinta a lo en él previsto. El acta que incurriera en esta infracción sería irregular, pero válida y eficaz.

3. EFECTOS

a) *Efectos jurídico-materiales*

Levantada acta de ocupación, se producen importantes efectos jurídico-materiales. Como dice el artículo 128, 1, «levantada el acta o actas de ocupación, se entenderá adquirida, libre de cargas, la totalidad de las fincas comprendidas en la misma por la Administración expropiante».

Por tanto, aun antes de la inscripción en los libros del Registro de la Propiedad, los efectos traslativos de la propiedad se producen desde el momento mismo en que se levanta el acta de ocupación. El beneficiario de la expropiación—y no la Administración expropiante, como dice el precepto—adquiere las fincas o derechos expropiados.

Ahora bien, hasta que se opere la inscripción, no se producen todos los efectos que prevé el Ordenamiento urbanístico. El propio artículo 128, 1, después de disponer que levantada el acta se entenderán adquiridas las fincas expropiadas por la expropiante, dice: «... la cual será mantenida en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, sin que quepa ejercitar ninguna acción real o interdictal contra la misma...». Por tanto, para que se den los drásticos efectos del artículo 128 del nuevo texto, que suponen una modificación de los principios del Derecho común, es necesaria la inscripción en el Registro.

b) *Efectos jurídico-registrales*

El acta de ocupación, unida a la de pago, «será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros públicos se

(10) Si alguno no supiera o no pudiera firmar, se hará constar esta circunstancia y estampará su huella dactilar, cuya autenticidad acreditará el funcionario interviniente (art. 1.º, apartado 12, Orden de 1964).

inscriba o tome razón de la transmisión de dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afecta la cosa expropiada» (art. 53, LE) (11). En el mismo sentido, el artículo 60, RE, y artículo 32, 4.ª, RH. El artículo 127, 2, LS, reitera estas reglas generales y añade que «dicho título... deberá ir acompañado, en su caso, de los respectivos planos, una de cuyas copias se archivará en el Registro». El inciso «en su caso» presupone que no se exigirá el plano «en todo caso», que podrán existir supuestos en que no debe acompañarse. Teniendo en cuenta que si no pudiera hacerse constar alguna circunstancia se expresará así en el título y en la inscripción (art. 32, 6.ª, RH; art. 2.º, Orden de 9 de marzo de 1964), parece evidente que la falta de tal plano no puede ser un obstáculo a la inscripción.

A efectos de inscripción no es necesario presentar el documento original. El artículo 3.º de la Orden de 1964 dice que «los documentos necesarios para la inscripción podrán sustituirse, en todo caso, mediante certificación literal de los mismos expedida por el organismo expropiante».

Estos documentos no sólo permiten la inscripción de la finca a favor del adquirente, sino incluso la inmatriculación. Cuando alguna de las fincas adquiridas no estuviese inmatriculada, no será obstáculo para que tenga acceso al Registro la adquisición en virtud de expropiación.

Se ha justificado esta eficacia inmatriculadora por la naturaleza jurídica especial de la institución. Como dice una Resolución de la Dirección General de los Registros de 25 de octubre de 1952, «la expropiación forzosa, por su naturaleza privilegiada, da lugar a una titularidad en cierto modo originaria, nacida de un acto del poder estatal» (12). Y otra de 25 de febrero de 1953 dice que produce una transmisión *sui generis* del dominio a favor del expropiante, conforme a lo prevenido en el artículo 299, RH, y párrafo final del artículo 313, LH, y puede originar una inscripción de inmatriculación a favor del expropiante si se han cumplido los trámites legales de aquella (13).

c) *Efectos jurídico-procesales*

El acto administrativo que, dentro del procedimiento administrativo,

(11) ALVAREZ RICO, «La inscripción en el Registro de la Propiedad de los terrenos expropiados con motivo de grandes obras hidráulicas construidas por el Estado», *RCDI*, 1969, pág. 1245.

(12) Publicada en ROCA y MOLINA, *Jurisprudencia registral*, Barcelona, 1967, tomo IX, págs. 173 y ss.

(13) ROCA, *Derecho hipotecario*, 6.ª ed., Barcelona, 1958, III, pág. 713; CAMY, *Comentarios*, cit., II, págs. 779 y ss.; CASERO, *Legislación hipotecaria*, 1969, página 492.

tiene normalmente carácter definitivo y, por tanto, susceptible de impugnación según las reglas generales (art. 113, LPA; art. 37, LJ), es el que fija el justiprecio (art. 126, LE; art. 140, RE).

En definitiva, el acta de pago y de ocupación se limitan a dejar constancia de actos de ejecución de la resolución fijando el justiprecio. En cuanto se ajusten a ésta estarán legitimados por ella. Como tales actos de ejecución no son susceptibles de impugnación autónoma: la interposición y, en su caso, estimación de los recursos contra el acto definitivo de que son ejecución, determinaría la invalidez de los mismos.

Ahora bien, es admisible la impugnación autónoma en el supuesto de que tales actos, autónoma, abstracción hecha de aquel de que traen causa, incurran en infracción del Ordenamiento jurídico o bien cuando infrinjan lo dispuesto en el acto legitimador.

En estos supuestos, el titular de las fincas o derechos que se pretenden ocupar podrá acudir en defensa de los mismos a:

a') La jurisdicción contencioso-administrativa, después de agotar la vía administrativa, contra el acto que incurriese en infracción del Ordenamiento jurídico (v. gr., si se refiriese a fincas distintas de las que fueron objeto del procedimiento).

b') La jurisdicción ordinaria, en el supuesto de que la ocupación se intentase sin estar legitimada por el acto administrativo. Estaríamos ante un supuesto de vía de hecho no sólo cuando falta en absoluto el acto administrativo—bien porque no existió o fue anulado en el procedimiento ordinario—o se ha dictado con ausencia total del procedimiento expropiatorio, sino también cuando el acto no despliega eficacia legitimadora respecto de la ocupación pretendida por referirse a sujetos o fincas distintas (14). A tenor del artículo 125, LE, en estos supuestos podrá el expropiado utilizar todos los medios legales procedentes, incluso los interdictos de retener y recobrar, para que los jueces le amparen y, en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida.

III. INSCRIPCION EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

1. IDEA GENERAL

El artículo 60, 1, RE, dice: «Cuando los bienes objeto de la expropiación sean inscribibles en algún Registro público, el expropiado o el

(14) Me remito a mi trabajo «El juez ordinario, defensor de la legalidad administrativa», *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, 1971, págs. 99 y ss.

beneficiario solicitarán la inscripción en el mismo de la transmisión, constitución o extinción de los derechos que hayan tenido lugar por la expropiación forzosa.» El precepto, pues, impone al expropiante o beneficiario el deber de inscribir en los Registros públicos «la transmisión, constitución o extinción de los derechos». Si tuviese por objeto bienes inmuebles o derechos reales sobre los mismos, la inscripción tendrá lugar en el Registro de la Propiedad.

Por la especial naturaleza del acto, que da lugar a las mutaciones jurídico-civiles que tienen acceso al Registro, el régimen general regulado en la LH y RH sufre algunas importantes excepciones.

Por lo pronto, según se ha señalado, se produce una reducción del ámbito de la función calificadora (15). El Registrador, indudablemente, previamente a la inscripción, calificará, bajo su responsabilidad, la legalidad de las firmas extrínsecas del documento, la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos por lo que resulte del documento y los asientos del Registro, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18, LH. Pero los efectos de la observancia de ciertos defectos, que en los demás casos motivarían la denegación de la inscripción, no siempre son los generales. A veces, las normas especiales se apartan del mismo. Quizá el ejemplo más expresivo sea el del apartado 3 de este artículo 127, justamente criticado (16).

Vamos a intentar resumir el régimen jurídico de la inscripción de las expropiaciones urbanísticas subrayando las especialidades que el mismo ofrece.

(15) CAMY, *Comentarios*, cit., pág. 780; FUENTES SANCHIZ, *El Registro de la Propiedad*, cit., pág. 1364.

(16) Así, ABELLÁ, *La Ley del Suelo*, cit., pág. 188, dice: «No resulta ciertamente el precepto de que ahora nos ocupamos un prodigio de claridad. En definitiva, lo importante es que permite inscribir la totalidad o parte de la superficie objeto de actuación, aun cuando alguna o algunas de tales fincas no estuviesen inmatriculadas con anterioridad, admitiendo en estos casos la inscripción directa, con el único requisito de dejar en el asiento la oportuna nota. Como título inscribible servirá el acta o actas de ocupación, acompañados del justificante de pago o consignación en depósito del importe del justiprecio. Para mayor claridad de estas operaciones, los títulos se acompañarán del plano de la finca. Estos procedimientos, si bien expeditivos desde el punto de vista práctico, no dejan de ser un precedente peligroso en casos dudosos, pues pese a todo la inscripción se llevará a cabo, a condición de que las circunstancias dudosas se pongan en conocimiento del órgano expropiante, por si fuesen precisas posteriores actuaciones rectificatorias.»

2. REQUISITOS

a) *Requisitos subjetivos*

a') *Registrador de la Propiedad:*

Rige la regla general sobre competencia de los artículos 1, LH, y 2, RH. En consecuencia, la inscripción se hará en el Registro en cuya circunscripción territorial radiquen los inmuebles.

b') *Interesado:*

El artículo 60, 1, RE, dispone que «el expropiante o el beneficiario *solicitarán* la inscripción». El hecho de que la legislación expropiatoria imponga el deber de solicitar la inscripción a estos sujetos no supone una derogación de la regla general del artículo 6, LH, que confiere legitimación para pedir la inscripción no sólo al que adquiere el derecho (apartado a)), sino también al que lo transmite y a quien tenga interés en asegurar el derecho que se debe inscribir.

b) *Requisitos objetivos*

El ejercicio de la función calificadora, a fin de verificar la posibilidad de inscripción, se extiende, según el artículo 18, LH, a los elementos siguientes:

a') *Sujetos:*

a'') *Identidad del sujeto.*—El Registrador ha de verificar, en primer lugar, la identidad de los sujetos titulares de los derechos afectados por la expropiación. En este aspecto, las normas son terminantes. No se admite excepción alguna. El artículo 32, regla segunda, empieza así: «Para que los títulos de expropiación *puedan inscribirse...*» Y la regla quinta, párrafo segundo, del mismo artículo dice: «Para que *puedan* cancelarse los asientos...»

Se establece, por tanto, la imposibilidad absoluta de que tengan acceso al Registro las expropiaciones cuando el procedimiento no se ha seguido frente a quienes, según el Registro, eran titulares registrales de las fincas o derechos expropiados o de las cargas que han de cancelarse—o frente a sus causahabientes.

Es necesario que el procedimiento se haya seguido frente a ellos y que hubiesen comparecido al acto del pago o de ocupación—salvo el supuesto de consignación por los motivos autorizados—. Así lo establece el artículo 126, 2, LS. Lo que no es sino una aplicación de la regla general del artículo 3, LE, y del artículo 49, apartado 4, RE.

Para que puedan inscribirse los títulos de expropiación es necesario que los expropiados, que las personas titulares del dominio o derechos reales afectados, sean quienes, según los libros del Registro, son titulares del derecho.

En el acto de ocupación puede haber intervenido, en su caso, persona distinta (como el Ministerio Fiscal). Pero ello sólo cuando se da algún supuesto concreto en que así lo autoriza la ley. Y, por supuesto, siempre que se hayan cumplido los requisitos formales de citación que garanticen la comparecencia en el procedimiento de los expropiados (artículo 1.º, apartados 6 y 7, Orden de 9 de marzo de 1964).

b'') *Capacidad de los otorgantes.*—La «capacidad de los otorgantes», que constituye otro de los elementos a los que se extiende la función calificadora, queda simplificada en los expedientes expropiatorios. El carácter imperativo del sacrificio patrimonial que la expropiación comporta determina la autorización general para enajenar, que establece el artículo 6, LE.

En los supuestos de incapacidad, se entenderá la actuación con los representantes legales (art. 5.º, apartado 1, LE; art. 1.º, apartado 6, Orden de 9 de marzo de 1964). Si no se hubiese nombrado tutor o representante actuará el Ministerio Fiscal (art. 5.º, 1, LE).

Asimismo, el requisito que, con carácter general, establece el artículo 103, segundo, LH, del consentimiento del titular de las cargas que se cancelen, no tiene aplicación aquí. Únicamente se exigirá la comparecencia del mismo al otorgamiento del acta de pago y ocupación (artículo 126, 2, LS; art. 1, apartado 10, Orden de 9 de marzo de 1964). Lo que es una consecuencia de la norma general contenida en el artículo 6, apartado 1, RE, al disponer que los titulares de derechos reales «no percibirán indemnización independiente, sin perjuicio de que puedan hacer valer sobre el justo precio derivado de la expropiación forzosa». Si ésta es la situación jurídica de los titulares de derechos reales sobre las fincas, cuando no sea el derecho real el objeto directo y exclusivo de la expropiación bastará la constancia de su citación personal al acto de pago, a fin de que tenga conocimiento del mismo y pueda adoptar las medidas pertinentes para que el propietario de la finca cumpla sus obligaciones.

c'') *Terceros interesados.*—El procedimiento habrá de haberse seguido necesariamente—como se ha señalado—contra el titular registral del derecho. En el supuesto de existencia de títulos contradictorios, también serán parte los que presenten estos títulos (art. 5.º, 2, LE). Cuando se plantee un problema de una posible inexactitud registral, bien por la posible existencia de doble inscripción o por falta de coordinación entre el Registro de la realidad, sólo podrá pagarse el justiprecio

al que acredite ser el verdadero titular, previa la correspondiente rectificación «mediante cualquiera de los medios señalados en la legislación hipotecaria» (art. 126, 3, LS).

La LS, después de la reforma de 1975, en su artículo 128, apartado 1, establece: «Tramitado el procedimiento expropiatorio en la forma establecida en los artículos anteriores y levantada el acta o actas de ocupación, se entenderá adquirida, libre de cargas, la totalidad de las fincas comprendidas en la misma por la Administración expropiante, la cual será mantenida en su adquisición una vez que haya inscrito su derecho, sin que quepa ejercitar ninguna acción real o interdictal contra la misma, aun cuando posteriormente aparezcan terceros interesados no tenidos en cuenta en el expediente, quienes, sin embargo, conservarán y podrán ejercitar cuantas acciones personales pudieran corresponderles para percibir el justiprecio o las indemnizaciones expropiatorias y discutir su cuantía...» Esta brutal ruptura con los principios más elementales únicamente se refiere al supuesto de que aparezcan esos «terceros interesados no tenidos en cuenta en el expediente» «una vez que haya inscrito su derecho» el beneficiario. Dado el carácter excepcional de la norma no puede aplicarse a supuestos distintos a los estrictamente contemplados por ella. Por tanto, únicamente tendrá aplicación después de operada la inscripción. Si antes de ésta aparecen los «terceros interesados», podrán plantear la cuestión, y al adquirir la propiedad el carácter de litigiosa, la representará el Ministerio Fiscal (art. 5.º, 1, LE). En todo caso, aun cuando no se plantee el proceso para decidir cuál de los dos asientos es el preferente, habrá de seguirse el procedimiento expropiatorio frente a todos (art. 5.º, 2, LE).

Ahora bien, si antes de la inscripción no aparecen esos posibles «terceros interesados» y el procedimiento se ha seguido con quien es titular del derecho que aparece inscrito en el correspondiente asiento, la inscripción de la expropiación a favor del beneficiario producirá los efectos del artículo 128, 1, LS, haciendo la adquisición inatacable (17).

b') *Objeto:*

a'') *Justiprecio.*—Para que tenga acceso al Registro la transmisión, constitución o extinción de derechos que se hubiesen operado por la Administración es necesario que el titular registral—salvo que se demuestre por la correspondiente certificación la no inscripción—reciba el justiprecio fijado definitivamente en vía administrativa o que se hubiese consignado éste por darse alguno de los motivos del artículo 51, RE

(17) NÚÑEZ RUIZ, *Ejecución*, cit., pág. 441; ABELLÁ, *La Ley del Suelo*, cit., página 189.

(artículo 32, cuarta, RH; art. 126, 2, LS; art. 1.º, apartado 7, Orden de 9 de marzo de 1964).

El Registrador, pues, debe verificar el cumplimiento de estos extremos en el ejercicio de la función calificadora, a la vista de lo que resulte del título (actas de ocupación y, en su caso, de pago o depósito) y de los propios asientos.

b'') *Finca*.—Como la no inmatriculación de la finca o fincas no constituye un obstáculo a la inscripción, el acceso a los libros del Registro de la expropiación puede suponer una inmatriculación o una inscripción.'

En el supuesto de que estuviese inscrita la finca o fincas afectadas por la expropiación deberá verificarse la identidad de las mismas en relación con el titular expropiado, a fin de inscribir la transmisión a favor del beneficiario, así como la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales a que estuviese afecta (art. 62, 4, RE).

En el supuesto de inmatriculación ha de verificarse la no inscripción de la finca o fincas. Y «cuando se dude de la identidad de la finca a que se refiere la expropiación respecto a otras ya inscritas, pero no comprendidas en ella, deberá procederse en la forma determinada en los artículos 300 y 306, RH». Así, la Resolución de la Dirección General de los Registros de 25 de febrero de 1953 (18). Es decir, siempre que el Registrador compruebe la existencia de algún asiento sobre una finca cuya descripción «coincida en algunos detalles con la contenida en el título que se pretende inscribir» (art. 300, RH) suspenderá la inscripción solicitada, extenderá anotación preventiva si la pidiera el interesado y remitirá copia de los asientos contradictorios al funcionario que hubiese autorizado el acta de ocupación (art. 1.º, apartado 4, Orden de 1964), que podrá acudir al Juez de Primera Instancia del partido en que radique el inmueble, a los efectos del artículo 306, RH (19).

(18) CAMY, *Comentarios*, cit., II, págs. 780 y ss.; ROCA, *Derecho hipotecario*, citado, III, pág. 713. El texto de la misma, en ROCA y MOLINA, *Jurisprudencia registral*, cit., tomo IX, págs. 207 y ss.

(19) La citada Resolución de 25 de febrero de 1953 (cfr. ROCA y MOLINA, *Jurisprudencia registral*, cit., IX, pág. 213, dice: «Cuando el Registrador declare si las fincas que se pretenda inmatricular se hallan inscritas con distintas descripciones, surge una cuestión de hecho que ha de ser resuelta por el Juez de 1.ª Instancia, conforme a los artículos 300 y 306, RH, según declaró la Resolución de 29 de julio de 1949, y este procedimiento parece aplicable al caso debatido... Que la necesidad de identificar las fincas que se inscriban o inmatriculen suscita una delicada tarea registral nacida de la falta de datos catastrales, por los graves perjuicios que una doble inmatriculación puede causar, y, por tanto, en los casos de expropiación forzosa de urgencia no se debe prescindir del examen de los asientos del Registro y de los índices, no sólo para cumplir el tracto sucesivo y ver si las fincas constan inscritas, sino también para la debida protección a los propietarios y titulares de derechos reales afectados.»

Se plantea el problema de hasta qué punto rigen estas reglas generales en las expropiaciones urbanísticas. ¿El apartado 3 de este artículo 127 constituye una derogación del régimen general?

Este precepto se refiere a un supuesto concreto: que surgiesen dudas sobre si dentro de la superficie ocupada existiese alguna finca registral no tenida en cuenta en el expediente expropiatorio. Cuando así ocurra, se procederá en la forma prevista en dicho párrafo. Pero no en los demás supuestos.

Por tanto, de los distintos supuestos de duda que pueden plantearse, según el artículo 300, RH, el único que se exceptúa del régimen general previsto en este artículo, en relación con el artículo 306 del mismo Reglamento, es el de que la duda consistiera en la posibilidad de que dentro de la superficie total expropiada existiese una finca registral no tenida en cuenta. Tanto estemos ante un supuesto de inmatriculación o no, regiría la regla especial del artículo 127, 3. Pero si surgiese cualquier otro tipo de duda, se aplicaría para las inmatriculaciones el régimen de los artículos 300 y 306, RH.

El artículo 128, 2, LS, contiene, para el supuesto de que aparezcan después de la inscripción fincas o derechos inscritos anteriormente, un régimen análogo al de aparición de «terceros interesados», ya examinado. Dice así: «Si con posterioridad a la inscripción del acta conjunta de ocupación aparecieran fincas o derechos anteriormente inscritos que no se tuvieron en cuenta en el expediente expropiatorio, la Administración expropiante, de oficio o a instancia de parte interesada o del propio Registrador, solicitará de éste que practique la cancelación correspondiente, sin perjuicio de lo dispuesto en el número anterior.» Es decir, se refiere a que aparezcan las fincas después de la inscripción, *con posterioridad a la inscripción del acta conjunta de ocupación*. Pero, a diferencia de que apareciesen terceros interesados, en que únicamente es posible aplicar el artículo 128 cuando tuviese lugar después de la inscripción, el artículo 127, apartado 3, viene a aplicar estas especialidades tanto cuando aparezcan las fincas antes o después de la inscripción. Porque aun cuando la redacción de uno y otro precepto no es idéntica, el artículo 127, 3, al referirse a que «dentro de la superficie ocupada existiese alguna finca registrada no tenida en cuenta», viene prácticamente a comprender todos los supuestos de que surgieran fincas o derechos anteriormente inscritos no tenidos en cuenta en el expediente expropiatorio.

c'') *Derecho*.—Si el objeto de la expropiación fuese un derecho real distinto del dominio (art. 1.º, apartado 9, Orden de 9 de marzo de 1964) puede ocurrir:

a''') Que el derecho existiera anteriormente como tal derecho inde-

pendiente del dominio. Habrá de verificarse su identidad y titularidad a costa del que fue expropiado y parte en el procedimiento expropiatorio (20).

b''') Si se constituye en virtud de la expropiación sobre la finca que sigue siendo del particular, habrá de verificarse asimismo la identidad—y titularidad—de la finca sobre que recae.

d'') *Acta y documentos:* a'') *Documentos.*—El Registrador calificará «la forma extrínseca de los documentos» (art. 18, LE). La Orden de 9 de marzo de 1964, artículo 3.º, reconoce esta función calificadora respecto de los documentos necesarios para la inscripción. En consecuencia, verificará si se cumplen las formalidades exigidas por esta Orden ministerial y si reúnen todas las circunstancias en ella previstas.

Ahora bien, en el supuesto de que falte alguna de estas circunstancias, no será obstáculo a la inscripción (art. 32, 6.ª, RH; art. 2.º, Orden de 1964), ya que se admite expresamente que cuando no pudiera consignarse alguna de ellas, «se hará constar así en el acta y, en su caso, en la inscripción». De donde se desprende que:

- Si no consta un dato, pero no se expresa que no ha podido consignarse, existirá un defecto. Para que la falta de consignación no constituya defecto es necesario que se indique la imposibilidad.
- En todo caso, aun cuando se exprese la imposibilidad de consignación, no podrá dispensarse de la falta de algún dato esencial, como la constancia de la cantidad a que asciende el justiprecio y a que se hace el pago o el motivo por el cual se procede a la consignación.

c) *Requisitos de la actividad*

Hasta aquí se han examinado los requisitos subjetivos y los objetivos, determinando en estos últimos el ámbito de la función calificadora.

En cuanto a la actividad en sí misma considerada, haremos mención al tiempo y a la forma.

a') *Tiempo:*

No se establece plazo alguno para que se inscriba la inscripción. El artículo 60, 1, RE, establece que «el expropiante o beneficiario solicitarán

(20) El artículo 62, 2, RE, dice: «Cuando la finca expropiada no estuviese inscrita se practicará la correspondiente inmatriculación, excepto si ha adquirido la condición de dominio público como consecuencia de la expropiación.»

la inscripción», pero no establece plazo alguno al respecto. El procedimiento para solicitar la inscripción podrá, por tanto, incoarse en cualquier momento. Ahora bien, regirán las reglas generales sobre presentación de documentos (arts. 248, 251 y 252, LH).

b') *Forma:*

Las mutaciones de la realidad jurídico-privada que se operan como consecuencia de la expropiación tendrán acceso al Registro a través del asiento o inscripción correspondiente (art. 242, LH; art. 41, RH), produciéndose asimismo las mutaciones necesarias de las fincas registrales. Principalmente las siguientes (art. 49, RH):

a'') *Agrupaciones.*—Cuando la finalidad de la expropiación así lo exija, se reunirán dos o más inscritas para formar una sola (art. 45, RH). Cuando, como consecuencia de las expropiaciones urbanísticas, alguna de las fincas que hubiesen de agruparse no estuviese inmatriculada, no será obstáculo a la agrupación. El artículo 127, 1, *in fine*, dice que «al margen de la inscripción de las fincas agrupadas, y con efecto de transferencia, se extenderá la oportuna nota».

b'') *Segregaciones.*—Si, por el contrario, únicamente es necesaria la expropiación de parte de una finca, se procederá a la segregación de la misma (art. 1.º, apartado 8, Orden de 9 de marzo de 1964) aplicándose las reglas generales (art. 47, RH).

3. PROCEDIMIENTO

El procedimiento registral se rige por las reglas generales. Las normas que se contienen en la Orden de 9 de marzo de 1964 (arts. 3.º y 4.º) no son sino desarrollo y cumplimiento de las comprendidas en la LH y el RH (21). En síntesis, pues, los trámites del procedimiento son los siguientes:

a) *Solicitud de la inscripción*

Las personas legitimadas, según el artículo 6.º, apartados *a)*, *b)* y *c)*, LH, podrán solicitar la inscripción por sí o por medio de representante, que no necesitará acreditar la representación por presumirse, según el artículo 24, 2, LPA.

No será necesario formular la solicitud por escrito, según el artículo 69, LPA. Se deduce oralmente por comparecencia ante el titular del

(21) En cuanto procedimiento especial (art. 1, apartado 7.º, D. de 10 octubre 1958), la LPA regirá en los términos previstos en el artículo 1, apartado 2, de la misma.

órgano. Y hasta es innecesaria la solicitud expresa oral, ya que se presume por el hecho de presentación del documento. En este supuesto estamos ante un típico acto presunto.

Como en las expropiaciones urbanísticas la beneficiaria será frecuentemente una entidad pública, que deberá solicitar la inscripción (art. 60, 1, RH; art. 128, 1, LS), ésta podrá producirse—y se producirá normalmente—por el medio de comunicación normal entre órganos públicos: el oficio, con el que remitirá los documentos necesarios para la inscripción. Si bien se exigirá la presentación en la forma prevista en el artículo 418, párrafo segundo, RH.

En el momento de ser presentado el título, se extenderá en el Diario el asiento de representación (art. 416, párrafo primero, RH), se hará constar así en la cubierta del documento o al final del mismo (art. 416, párrafo tercero, RH) y se entregará al presentador, si lo pidiere, recibo en los términos del artículo 417. Esta regulación específica y los efectos propios del asiento de presentación (arts. 17 y 19, RH) excluye la aplicación del artículo 66, LPA, al permitir la presentación de escritos dirigidos a un órgano administrativo en órganos distintos al destinatario, que se especifican en este precepto. Esto no quiere decir que no pueda utilizarse el correo como vehículo para hacer llegar al Registro competente el documento y la solicitud de la inscripción, sino que cuando así se haga no tendrá entrada el documento en el Registro hasta que llegue a éste y se extienda el asiento de presentación (en contra de lo dispuesto en el artículo 66, apartado 5, LPA). El artículo 418, párrafo primero, RH, establece que los Registradores «no estarán obligados a extender el asiento de presentación de los títulos que reciba por correo». Pero el hecho de que no estén obligados, no quiere decir que no puedan hacerlo. No sólo pueden, sino que deben, ya que la norma del artículo 418 del Reglamento pugna con la normativa vigente sobre actuación de los órganos administrativos, que no pueden desconocer la realidad sobre los medios de comunicación normalmente utilizados.

Aun cuando el artículo 49, LE, establece que el pago del justiprecio «está exento de toda clase de gastos, impuestos y gravámenes o arbitrios del Estado, provincia o municipio», no se excluye la aplicación de lo dispuesto en los artículos 254 y 255, LH, cuando se trata de inscribir una expropiación urbanística, ya que puede estar sujeta al pago de impuestos o arbitrios (art. 188 ter, LS).

b) *Subsanación de defectos*

a') Si al ejercer la función calificadora se observa la existencia de defectos subsanables, el Registrador competente, sin perjuicio de hacerlo

constar al pie del documento, dirigirá oficio al organismo expropiante, en el que de forma clara y concreta se expresará (art. 4, Orden de 9 de marzo de 1964):

- Los defectos observados.
- Su trascendencia.
- Precepto legal que considere infringido.
- Forma de subsanarlos.

b') El organismo expropiante podrá proceder a la subsanación durante el plazo de vigencia del asiento de presentación, pudiendo asimismo solicitar la anotación preventiva (arts. 19 y 42, octavo, LH; arts. 110 y 111, RH).

c') Ahora bien, si en cuanto a los plazos para subsanar rigen las normas generales, en cuanto al procedimiento rigen normas especiales, por la naturaleza pública del órgano expropiante. A tenor de lo dispuesto en el artículo 3.º, Orden de 9 de marzo de 1964, no es necesario retirar el documento. Según este precepto, «las faltas se subsanarán por certificación de dicho organismo en que se consignen los datos o se transcriba en todo o parte los documentos que procedan». El organismo expropiante, pues, al recibir el oficio del Registrador en el que se consignen los defectos podrá:

- Subsanan los defectos expidiendo la correspondiente certificación, que remitirá al Registro.
- Abstenerse de subsanar el defecto.

c) Resolución

Dado el régimen especial de presentación y de los plazos, no rigen en el procedimiento registral las normas sobre silencio administrativo. Será necesaria, por tanto, resolución expresa, que no es preciso sea escrita.

Esta resolución puede consistir en:

a') *Acceder a la inscripción solicitada.*—Bien porque los documentos no presenten inicialmente defecto alguno o porque, concurriendo defecto subsanable, se hubiese subsanado por el órgano competente (22). Una vez inscrito, se devolverá el documento (art. 417, RH).

b') *Denegar la inscripción.*—Procederá denegar la inscripción solicitada:

1.º *Cuando la falta del título sujeto a inscripción fuese insubana-*

(22) Si la subsanación se produce después de caducar la vigencia del asiento de presentación, se aplicará la regla general del artículo 111, RH.

ble (art. 65, LH).—Si el título adoleciera de algún defecto que debiera ser calificado así procederá la denegación de la inscripción, sin que se exija trámite previo alguno.

2.º *Cuando la falta fuese subsanable* (art. 65, LH), únicamente procederá la denegación de la inscripción cuando dirigido al órgano expropiante el oficio a que se refiere el artículo 4.º, Orden de 9 de marzo de 1964, no se subsanase el defecto (bien por no realizar actividad alguna o por no subsanarse la falta a satisfacción del Registrador) (art. 19, LH) durante la vigencia del asiento de presentación. Si se subsanase después de caducado el asiento de presentación o la anotación preventiva, en su caso, requerirá nueva presentación (23).

d) *Recurso gubernativo*

En los supuestos de denegación se devolverá el documento al presentador, a fin de que pueda ejercitar los recursos admisibles (art. 19, LH). Aun cuando las personas a cuyo favor se hubiera de practicar la inscripción—que son las legitimadas principalmente para interponer el recurso gubernativo, según el artículo 112, RH—fueran un ente público, aun cuando fuera el Estado, es indudable que la vía admisible para impugnar la resolución denegatoria de la inscripción es el recurso gubernativo.

La naturaleza administrativa del Registro de la Propiedad no comporta la posibilidad de utilizar los procedimientos de revisión de oficio, que regulan los artículos 109 y 110, LPA, cuando el acto denegatorio de la inscripción incurriese en alguno de los motivos que dichos artículos prevén para declarar la nulidad o anular el acto. La naturaleza especial del acto registral excluye esta posibilidad, dejando como única vía posible de impugnación la del recurso especialmente instituido al efecto (24).

(23) Así, artículo 111, R. H. Esta nueva presentación surtirá efectos desde la fecha del nuevo asiento en el Diario, dando lugar a un nuevo procedimiento registral.

(24) Sin embargo, en el supuesto contrario, esto es, inscripción de la expropiación forzosa por considerarse que el acto es válido, sí es posible que el procedimiento de revisión de oficio pueda tener eficacia para anular y cambiar la inscripción. Pues como el acto objeto de inscripción es administrativo, si incurriera en algún vicio de nulidad absoluta o en infracción manifiesta de las leyes, cabría seguir los procedimientos de revisión de oficio de los artículos 109 y 110, LPA, para privar de efectos al acto y la resolución anulatoria comportaría la de los asientos respectivos. Así, en mi trabajo *Los efectos de la inscripción*, cit., pág. 28. Es más, habiéndose considerado que los actos de expropiación, en lugar de reconocer derechos subjetivos, son actos de gravamen, es evidente que la nulidad, anulación o revocación de ellos se declara incluso al margen del procedimiento formal de revisión de los artículos citados de la LPA. Por lo que si así ocurre y la Administración expropiante anulara el acto de expropiación, esta anulación determinaría la cancelación del asiento respectivo. Sobre el problema de la revocabilidad de los actos administrativos de gravamen, me remito a mi trabajo *Los recursos administrativos, y económico-administrativos*, 3.ª ed., Madrid, 1975, págs. 63 y ss.

4. EFECTOS

a) *Efectos normales*

Una vez inscrita en el Registro de la Propiedad la transmisión, constitución o extinción de los derechos objeto de la expropiación (artículo 62, RE) se producirán los efectos normales que la ley confiere a los asientos del Registro. Estos producirán los efectos que la ley establece, abstracción hecha de la naturaleza especial objeto de ellos. De aquí que el artículo 60, 2, RH, excluya de la inmatriculación los bienes que hubiesen adquirido la condición de dominio público como consecuencia de la expropiación. Lo que no es muy correcto, ya que la expropiación no confiere la condición de dominio público, confiere la propiedad sobre el bien; pero es la afectación la que implica el nacimiento del dominio público. En el supuesto de que la expropiación dé lugar a la inmatriculación de la finca (art. 62, 2, RE; art. 127, 1, LS), ¿estará sujeta al límite temporal que el artículo 207, LH, señala para la inscripción de la inmatriculación de los artículos 205 y 206? Parece que no. Porque este artículo 207, LH, únicamente establece las limitaciones para las inmatriculaciones que se practiquen según los dos artículos anteriores. Y la inmatriculación en virtud del acta de ocupación de la finca expropiada no se practica al amparo de ninguno de estos artículos, sino por así autorizarlo preceptos especiales que no prevén limitación alguna. El acta de ocupación y, en su caso, de pago, presuponen un procedimiento expropiatorio y unas garantías formales que no se dan en el supuesto del artículo 206, LH. De aquí que no tenga sentido la limitación del artículo 207.

No obstante esta regla general, la especialidad del acto que motiva la inscripción forzosamente ha de repercutir en su eficacia. Por lo pronto, se darán las especialidades propias de la inscripción de todo acto administrativo (25). Pero aparte de esta derogación del régimen común por la naturaleza administrativa del acto, existen otras propias de las expropiaciones urbanísticas.

b) *Efectos especiales*

La eficacia que el Registro confiere a la inscripción viene a incidir sobre la eficacia del acto administrativo. Si todo acto administrativo es obligatorio y ejecutivo (art. 33, LRJ; art. 44 y 45, LPA; art. 365, LRL), estando investido de presunción de legitimidad, la inscripción en el Registro no hace más que confirmar o reiterar aquella presunción de que

(25) Me remito a *Los efectos de la inscripción de los actos administrativos*, citado, págs. 9 y ss.

participa todo acto administrativo. Y cuando el adquirente reúne los requisitos del artículo 34, LH, el principio de fe pública registral desplegará su eficacia plenamente a favor del beneficiario de la expropiación.

Pues bien, cuando se trata de la inscripción de una expropiación por razón de urbanismo, la eficacia del Registro va más allá de la que se da con carácter general. En efecto: para que el tercero de buena fe sea mantenido en su adquisición es necesario que se den todos los requisitos del artículo 34, LH. Si falta alguno de estos requisitos no opera la protección del principio de fe pública registral. Sin embargo, la inscripción en el Registro de la Propiedad del derecho a favor del beneficiario de una expropiación urbanística le confiere la protección plena en su adquisición, aunque no se den los requisitos del artículo 34, LH. Incluso cuando la causa que pueda determinar la invalidez consista en el mismo Registro. Porque el artículo 128 dispone que una vez inscrito el derecho a favor de la expropiante—mejor: beneficiaria—, «será mantenida en su adquisición... aun cuando posteriormente aparezcan terceros interesados» o... «fincas o derechos anteriormente inscritos que no se tuvieron en cuenta en el expediente expropiatorio».

En estos supuestos se reconoce el derecho de los verdaderos titulares «a percibir el justiprecio o las indemnizaciones expropiatorias y discutir su cuantía». Pero el adquirente en virtud de la expropiación es mantenido en su derecho, los asientos a que hubiera dado lugar subsistirán con plena eficacia y se procederá a cancelar en otros asientos contradictorios con el derivado de la expropiación (26).

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho Administrativo
Registrador de la Propiedad

(26) En la línea crítica de estas medidas excepcionales, ABELLÁ, *La Ley del Suelo*, cit., pág. 189.