

### 3. URBANISMO

La intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa a propósito de la Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la Fiscalía General del Estado

*The intervention of the public prosecutors in the obligatory expropriation procedures regarding the Circular No. 6/2019, of 18 march 2019, of the General Prosecutor's Office*

por

VICENTE LASO BAEZA

*Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico*

*RESUMEN:* La Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la Fiscalía General del Estado, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos expropiatorios, a la que se refiere una resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 11 de abril de 2019, resulta de indudable interés en cuanto efectúa una relectura del papel que le corresponde jugar en dichos procedimientos cuando, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, no comparecieran en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieran incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o la propiedad fuera litigiosa, cuestión igualmente relevante desde el orden registral a la vista de la extensión de la calificación registral de los documentos administrativos, entre otros extremos, al cumplimiento de los trámites o incidencias esenciales del procedimiento administrativo.

*ABSTRACT:* The Circular No. 6/2019, of 18 march 2019, of the General Prosecutor's Office about the intervention of the Public Prosecutors in the obligatory expropriation procedures, referred by a resolution of the General Directorate of Registers and Notaries of 11 april 2019, is definitely of interest because it implies a re-reading of the role of the Public Prosecutors in the expropriatory procedures, in accordance with article 5.1 of the Obligatory Expropriation Act of 16 december, if the owners didn't appear or were legally incapacitated without a legal tutor, or if the property was contentious. This question is equally relevant from the point of view of the Land Registry because of the extension of the registry control of administrative documents to the completion of the essential formalities and rules of administrative procedures.

**PALABRAS CLAVE:** Ministerio Fiscal. Expropiación forzosa. Registro de la Propiedad.

*KEY WORDS: Public Prosecutor. Land Registry. Obligatory expropriation.*

**SUMARIO:** I. CONSIDERACIÓN INICIAL.—II. MARCO NORMATIVO DE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN LOS PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS.—III. LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE 11 DE ABRIL DE 2019: 1. EL ALCANCE DE LA CUESTIÓN DEBATIDA EN LA RESOLUCIÓN DE 11 DE ABRIL DE 2019. 2. LA POSICIÓN DE LA RESOLUCIÓN.—IV. SOBRE LA CIRCULAR 6/2019, DE 18 DE MARZO, DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, SOBRE INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. CONSIDERACIÓN INICIAL. 2. LA JUSTIFICACIÓN DE LA CIRCULAR. 3. SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO. 4. SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA. 5. LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL A LA VISTA DE LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEF.—V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA POSICIÓN DE LA CIRCULAR Y LA RESOLUCIÓN EN CUANTO A LA INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS: 1. LA NECESARIA VERIFICACIÓN DE LA EVENTUAL OBLIGADA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL PARA LA INSCRIPCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN. 2. LA OMISIÓN EN LA CIRCULAR DE LA REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO DE TASACIÓN CONJUNTA. 3. SOBRE EL CARÁCTER LITIGIOSO DE LA PROPIEDAD.

## I. CONSIDERACIÓN INICIAL

Una reciente resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 11 de abril de 2019 relativa a la inscripción de un acta de ocupación y consignación de una finca urbana se ha hecho eco de una Circular de la Fiscalía General del Estado que apenas diez días antes fue objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado, en concreto el núm. 78 de 1 de abril de 2019.

Así lo ha hecho, en efecto, en relación con el análisis de uno de los defectos impositivos opuestos por el registrador consistente en la falta de acreditación de la intervención del Ministerio Fiscal ante la incomparecencia de determinados titulares registrales y los causahabientes de titulares en un procedimiento expropiatorio, cuestión de la que, en unión con otras, justamente se ha ocupado por extenso dicha Circular, que es la 6/2019, de 18 de marzo, denominada sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos expropiatorios.

Pues bien, teniendo en cuenta la doctrina de la Dirección General sobre el alcance de la calificación registral de los documentos administrativos con base en el artículo 99 del Reglamento Hipotecario (RH) y la gran circunstancia de que la aparición de la Circular responde a una «*relectura*» de la tarea asignada al Ministerio Fiscal por la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) a fin de «*dotar precisamente de sentido constitucional a (su) presencia*» en el procedimiento expropiatorio, cobra sin duda un gran interés el conocimiento de su alcance, incluso más allá del limitado ámbito en el que se desenvuelve la resolución.

En este sentido, seguidamente, tras una primera descripción del régimen normativo sobre la intervención del Ministerio Fiscal en el procedimiento expropiatorio, se dará cuenta de la resolución de 11 de abril de 2019 para después, previa exposición del contenido de la Circular, analizar alguno de sus aspectos más relevantes en cuanto se refiere a su aplicación en relación con la expropiación por razón de urbanismo.

Así se efectúa advirtiendo en todo caso que la relevancia de la Circular no se agota en cuanto se refiere a los procedimientos expropiatorios toda vez que, también para los de carácter reparcelatorio en ejecución del planeamiento urbanístico, ofrece aspectos de interés dado que también en ellos, en concreto desde el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio (art. 10.2), se efectúa una llamada al Ministerio Fiscal para el caso de las fincas de origen cuyo titular estuviera en ignorado paradero que sintonizaría con la relectura del artículo 5.1 de la LEF preconizada desde la Circular.

## II. MARCO NORMATIVO DE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN LOS PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS

El marco normativo sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos expropiatorios es el siguiente:

a) Conforme al artículo 124 de la Constitución (CE), «*El Ministerio Fiscal (...) tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley (...)*».

b) A su vez, la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, atribuyó al Ministerio Fiscal, en la redacción de su artículo 3.7 vigente hasta el 25 de junio de 2003, la función consistente en «*Asumir, o en su caso, promover, la representación y defensa en juicio y fuera de él, de quienes por carecer de capacidad de obrar o de representación legal, no puedan actuar por sí mismos (...)*», regulación que, por encontrarse en la actualidad sustituida por la de «*Intervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación*», determina que la participación del Ministerio Fiscal en los procedimientos expropiatorios haya de entenderse más bien procedente del apartado 16 del mismo artículo 3, el cual remitiría al artículo 5 de la LEF al referirse a «*las demás funciones que el ordenamiento jurídico estatal le atribuya*»<sup>1</sup>.

c) De igual modo cabe citar el artículo 5 del Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal aprobado por Decreto 437/1969, el cual dispone que «*En general, cuando intervengan en representación de personas incapaces (...) actuarán como el más celoso defensor, y cuando intervengan sin representar a persona determinada para velar por un interés público o social en litigios en que los particulares sostengan encontradas pretensiones, procurarán armonizar la más diligente y decidida defensa del interés general a ellos encomendado con la más prudente neutralidad en cuanto a los intereses en pugna (...)*».

d) Por fin, ya en el ámbito estrictamente expropiatorio, es el ya citado artículo 5.1 de la LEF en el que dispone que, en la tramitación de los procedimientos expropiatorios, «*Se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal cuando, efectuada la publicación a que se refiere el artículo 18, no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que los represente, o fuere la propiedad litigiosa*», a lo cual se añade, en el artículo 51.c de su Reglamento, que el importe del justiprecio habrá de consignarse «*cuando comparezca el Ministerio Fiscal*», circunstancia que, como sostiene la doctrina<sup>2</sup>, determina que no alcance la plena condición de representante del expropiado. Respecto del citado artículo 5.1 de la LEF se ha señalado<sup>3</sup>, en lo que constituye

una posición compartida por la Circular según se verá más adelante, que tiene como finalidad evidente «la de garantizar la viabilidad misma de la expropiación, y evitar su paralización».

### III. LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE 11 DE ABRIL DE 2019

#### 1. EL ALCANCE DE LA CUESTIÓN DEBATIDA EN LA RESOLUCIÓN DE 11 DE ABRIL DE 2019

La cuestión debatida, en efecto, recae sobre la procedencia de la inscripción en el Registro de la Propiedad de un acta de ocupación y consignación del justiprecio correspondiente a la expropiación de una finca a partir de los siguientes antecedentes:

a) La finca objeto de expropiación figuraba inscrita en el Registro, en el momento de la presentación del título, por terceras e iguales partes indivisas a favor de Don J. R. A. F., Don S. T. F., y Doña M. C. T. F.

b) Respecto de los anteriores titulares registrales, el acta de ocupación y consignación expresó lo siguiente: «De otra, D. J. R. A. F (...) heredero único y universal de D.<sup>a</sup> E. F. T., según escritura de manifestación y adjudicación de herencia a su favor de fecha 26 de Abril de 2012 (...); D. S. T. F., fallecido, siendo herederos: D. S. T. G. (...) D. D. J. T. G. (...) D.<sup>a</sup> M. A. T. G (...), no aportan título (...) Consta también D. M. A. B. L., titular de usufructo de carácter vitalicio, según certificación de dominio y cargas expedida por el Registrador de la Propiedad (...) [se acompaña certificado de defunción de este último]. Ninguno de ellos comparecen tras citación remitida con fecha 27 de septiembre de 2018 (núm. registro de salida 1621) y acuse de recibo de fecha 28 de Septiembre de 2018».

c) Con fecha 24 de octubre de 2014 uno de los copropietarios de la finca (Don S. T. F.) solicitó la «desasignación» [sic] del carácter dotacional de la misma», manteniendo su calificación de suelo urbano y el aprovechamiento reflejado en el Catastro, con expresa advertencia de inicio de expediente de justiprecio en caso de no ser aceptada dicha solicitud, conforme a la regulación sobre legitimación para el inicio de expedientes expropiatorios prevista en el artículo 87.3 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

d) Rechazada la petición de supresión del carácter de equipamiento comunitario de la finca señalada e iniciado el expediente de justiprecio, con fecha de 18 de noviembre de 2017 se adoptó acuerdo de fijación de justiprecio por el Jurado Provincial de Expropiación que, recurrido en reposición, determinó un importe final de 76.572,49 euros a cuyo abono se prestó conformidad por el Ayuntamiento expropiante con cargo a la correspondiente partida presupuestaria.

e) Por no comparecer en el expediente ninguno de los titulares e interesados antes señalados, el Ayuntamiento procedió a consignar el justiprecio a disposición de los herederos conforme al artículo 51.1.b) del REF, formalizando acto seguido la toma de posesión de la finca conforme a lo previsto en los artículos 48 a 50 de la LEF mediante el acta de ocupación.

Presentada en el Registro el acta de ocupación y consignación, fue suspendida su inscripción por falta de constancia de la intervención en el expediente del titular registral Don J. R. A. F. y de los causahabientes de Don S. T. F. (es decir, Don S., Don D. J. y Doña M. A. T. G.), por no acreditar dicha cualidad de

herederos con el título sucesorio, por falta de intervención de los causahabientes de la titular registral Doña M. C. T. F. así como de su identidad y por falta de intervención del Ministerio Fiscal dada la falta de comparecencia de los anteriores, haya intervenido en el expediente el Ministerio Fiscal. A ello se añadieron las objeciones de que no constara que el acuerdo de necesidad de ocupación hubiera sido publicado en el correspondiente Boletín Oficial y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, la no indicación del carácter demanial o patrimonial de la finca objeto de expropiación y que las actas no se hubieran presentado en el Registro por duplicado.

## 2. LA POSICIÓN DE LA RESOLUCIÓN

Tras reflejar la doctrina de la Dirección General en relación con la calificación registral de los documentos administrativos, en la resolución se destaca que *«el procedimiento de expropiación se ha seguido exclusivamente con uno de los comuneros de la finca expropiada (don S. T. F.), y ello solo en la fase inicial del procedimiento al haber instado el mismo la incoación del expediente de justiprecio por concurrir el supuesto habilitante previsto en el artículo 87.3 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, cotitular que falleció sobrevenidamente durante la tramitación del expediente, sin que se haya acreditado fehacientemente, a través de los correspondientes títulos sucesorios (vid. arts. 14 y, 16 LH y, 76 RH), quiénes son sus herederos, en contra de la exigencia contenida en el artículo 32.2.<sup>a</sup> de este Reglamento»*. De igual modo, se hace constar que en el levantamiento del acta de ocupación ni a lo largo de la tramitación del expediente comparecieron los causahabientes de la cotitular Doña E. F. T., así como tampoco el otro cotitular registral Don J. R. A. F.

La resolución rechaza también el argumento del recurrente según el cual quien promovió el expediente, Don S. T. F., lo hizo en nombre propio y en beneficio de la comunidad propietaria de la totalidad de la finca, rechazo justificado con base en el artículo 399 del Código civil toda vez que al cotitular le corresponde *«la plena propiedad de su parte y la de los frutos y utilidades que le correspondan, pudiendo en su consecuencia enajenarla, cederla o hipotecarla, y aun sustituir a otro en su aprovechamiento»*.

A partir de este punto y siendo justamente esta la parte de la resolución que resulta aquí de interés, se analiza la cuestión de la ausencia de intervención del Ministerio Fiscal invocada en la calificación recurrida, análisis del que cabe destacar lo siguiente:

a) En primer lugar, se hace referencia a la resolución de 17 de diciembre de 1999 que confirmó la calificación impugnada al considerar imprescindible la intervención del Ministerio Fiscal por el desconocimiento del domicilio de uno de los titulares registrales así como de los herederos de una titular fallecida, destacando de ella la afirmación de que la presencia de alguno de los supuestos previstos por el artículo 5 de la LEF presupone su convocatoria *«desde que se dicta el acuerdo de necesidad de ocupación y en tiempo oportuno para posibilitar su impugnación»*<sup>4</sup>.

b) Sobre la consideración del recurrente en relación con la especialidad que supone la expropiación por razón de urbanismo en la medida en que la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación se produce de modo implícito con el acto de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico en los términos

al efecto dispuestos por el artículo 42.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015 (TRLRSRU), la resolución hace suyas las tesis de la Circular cuando en su conclusión 11.<sup>a</sup> afirma que sus criterios resultan aplicables a la expropiación por razón de urbanismo, conclusión que remite al apartado 6 del que la resolución comienza por reproducir el siguiente texto:

*«Las especialidades derivadas de esas normas no inciden de manera sustancial en las consideraciones de la presente Circular. Como puede deducirse de lo expuesto al tratar de las modalidades ordinaria y urgente del procedimiento general de expropiación regulado por la LEF, lo relevante desde la perspectiva del Fiscal es que las actuaciones que requieren la intervención, participación o conocimiento de los sujetos mencionados en el artículo 5 de dicha Ley se lleven a cabo con todas las garantías necesarias para asegurar la efectividad de sus derechos. Esa pauta permanece invariable en la medida en que dichas normas especiales, ya sea por constituir meras variaciones del procedimiento general de la LEF, ya sea por remitir a sus disposiciones, obviamente incluido el citado artículo 5 (vid. arts. 42 y sigs. del vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), permiten la aplicación mutatis mutandis de cuanto se ha expuesto en los anteriores apartados».*

A estos efectos, la resolución, remitiéndose nuevamente a la Circular, afirma que en todos esos casos especiales *«deberán entenderse las diligencias con el fiscal tan pronto como el órgano expropiante tenga conocimiento de que concurre uno de los supuestos del artículo 5 de la Ley sobre expropiación forzosa»*, razonamiento en virtud del cual, ante la ausencia en el acta de toda referencia a la indagación realizada para la averiguación de los herederos de los titulares registrales, sus identidades, sus títulos sucesorios y sus respectivos domicilios, se confirma la calificación registral *«en lo relativo a la necesidad de intervención en el expediente de los causahabientes de los titulares registrales, o de sus legítimos representantes, o bien supletoriamente la del Ministerio Fiscal».*

Sucesivamente, la resolución rechaza la innecesariedad de la intervención del Ministerio Fiscal por el carácter implícito de la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación con el acto de aprobación de los instrumentos de planeamiento, conclusión a la que llega al destacar lo siguiente:

*«Si bien es cierto que el artículo 87 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Cantabria, dispone que la aprobación de los planes urbanísticos implicará la declaración de necesidad de ocupación de los terrenos a los efectos de su expropiación, sin embargo no lo es menos que el artículo 24 apartado 1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística, establece: “Cuando la administración optare por la inscripción individualizada de las fincas registrales o de alguna de las incluidas en la unidad expropiada, el título inscribible estará constituido por el acta de ocupación y pago, conforme a lo dispuesto por la legislación general de expropiación forzosa”, remisión a “lo dispuesto por la legislación general de expropiación forzosa” que incluye en su ámbito las publicaciones previstas en el artículo 18 de la Ley sobre expropiación forzosa, que no pueden verse desplazadas o suplidas por la publicidad del proyecto del plan en que se asigna una determinada calificación urbanística de la finca que puede terminar determinando su expropiación cuando dicha calificación no asigne aprovechamiento apropiable ni sea susceptible de cesión obligatoria por no ser posible la distribución de los beneficios y cargas en los términos previstos en esta Ley, que responde a un procedimiento y finalidad, por*

tanto, distintas. Obsérvese que el citado artículo 18 se refiere a un trámite de información pública que no solo tiene por objeto la relación de bienes afectados (lo que en el caso de un expediente instado por uno de los propios interesados puede parecer innecesario), sino también la determinación de los interesados (vid. art. 17.2 de la ley), lo que en el presente caso resultaba a todas luces muy conveniente y necesario para garantizar el derecho de defensa y tutela judicial efectiva de dichos interesados».

Finalmente, la resolución se ocupa del último de los defectos impositivos de la inscripción referido a la falta de indicación del carácter demanial o patrimonial del suelo objeto de expropiación, recordando, con cita de una resolución de 15 de marzo de 2016 y con fundamento en la legislación protectora del dominio público, «la obligación legal a cargo de los registradores de la propiedad de tratar de impedir la práctica de inscripciones que puedan invadir el dominio público».

En este sentido se hace igualmente referencia en la resolución al artículo 61 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) como base normativa del que identifica como «principio de colaboración de los registradores con la protección de la integridad e indemnidad de los bienes demaniales», principio que se concretaría en el deber de la Administración de inscribir los bienes y derechos de su patrimonio (art. 36 de la LPAP), en el deber de comunicar a la Administración la existencia de bienes y derechos de su patrimonio que no estuvieran inscritos debidamente (art. 39 de la LPAP), en el caso de la inmatriculación de fincas de las que fueran titulares las Administraciones Públicas o las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de ellas en que se contempla la necesidad de que la correspondiente certificación administrativa exprese su «naturaleza patrimonial o demanial» (art. 206.1 de la LH) y, en fin, la necesaria reiteración de esta última indicación en los títulos por los que se transmitieran terrenos a la Administración (art. 27.5 del TRLSRU).

#### IV. SOBRE LA CIRCULAR 6/2019, DE 18 DE MARZO, DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, SOBRE INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

##### 1. CONSIDERACIÓN INICIAL

Aun cuando ciertamente el contenido de la Circular excede notoriamente de lo tratado en la resolución, la importancia de la cuestión en ella analizada y su trascendencia a la vista del alcance de la calificación registral sobre los documentos administrativos justifica detenerse, como se hace seguidamente, en aquellas cuestiones más relevantes que determinan la justificada intervención del Ministerio Fiscal en el procedimiento expropiatorio.

##### 2. LA JUSTIFICACIÓN DE LA CIRCULAR

Con motivo de la que denomina necesaria actualización y concreción de los criterios uniformes de actuación que han de presidir la definición y regulación de la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa desde una relectura del artículo 5.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, la Fiscalía General del Estado ha emitido la extensa y prolija Circular 6/2019, de 18 de marzo (BOE de 1 de abril de 2019).



Alcanzar «*la exigible unidad de criterio en el interior de la institución*» y «*clarificar ad extra el sentido y los hitos concretos de esa actuación, facilitando con carácter oficial y público a las Administraciones (no solo a los órganos expropiantes, sino también a los registradores, etc.) y a los propios ciudadanos las claves para una eficaz interacción con la Fiscalía*», se presenta por la Circular como el propósito al que pretende dar respuesta desde la constatación previa de la «*indefinición normativa de la tarea que la LEF asigna al Ministerio Fiscal*» de la que se dice que queda presidida por el único objetivo de eliminar todos los obstáculos procesales que pudieran alzarse contra la expropiación.

De igual modo, como justificación de su emisión, la Circular apela a las cautelas contenidas en la Recomendación (2012) 11 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa sobre el papel del Ministerio Fiscal más allá del sistema de justicia penal, Recomendación en cuyo Apéndice (apartado C.3) establece que «*las competencias y los poderes de los fiscales fuera del sistema de justicia penal deben ser establecidos en todos los casos por la ley y claramente definidos para evitar cualquier ambigüedad*», a lo cual se añade el principio recogido en su apartado B.2 según el cual «*cuando el ordenamiento jurídico nacional confiera a los fiscales competencias y poderes fuera del sistema de justicia penal, su misión debería ser la de representar el interés general o público (...)*».

A estos efectos el sentido y finalidad que se atribuye a la intervención del Ministerio Fiscal se sitúa en la necesidad de preservar las garantías legales del procedimiento a las que se refiere el artículo 33.3 de la CE (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13), no siendo por lo tanto su función defender al propietario «*sino los derechos fundamentales del ciudadano afectado por una actuación administrativa (que) no se halla en condiciones de asumir por sí mismo*». De ahí que lo que la Circular destaca como genuina tarea del Ministerio Fiscal sea justamente «*Asegurarse de que la Administración respeta las garantías exigibles, y hacer uso de los instrumentos que el ordenamiento jurídico ofrece a tal fin, promoviendo en su caso la acción de la Justicia*».

### 3. SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Analiza en este punto la Circular el momento exacto en el que la Administración ha de requerir la intervención del Ministerio Fiscal.

A tal fin, se detiene en el sentido que ha de darse al artículo 5.1 de la LEF al precisar que el entendimiento de las diligencias con el Ministerio Fiscal se producirá «*cuando, efectuada la publicación a que se refiere el artículo 18*», se diera alguno de los supuestos en dicho artículo previstos, señalando el artículo 18 que la apertura de la información pública tendrá lugar una vez «*recibida la relación*» del artículo 17.1 en la que han de describirse «*los bienes o derechos (...) de necesaria expropiación*». Con mayor detalle, el artículo 16.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (REF) señala que en la relación habrá de expresarse, además del estado material y jurídico de cada uno de los bienes o derechos, «*los nombres de los propietarios o de sus representantes, con indicación de su residencia y domicilio*».

De esta manera la finalidad de la información pública consiste, conforme al artículo 19.1 del REF, en que «*cualquier persona*» pueda «*aportar por escrito los datos oportunos para rectificar posibles errores en la relación publicada (...)*».

Pues bien, la Circular, toda vez que la intervención del Ministerio Fiscal no parece razonable que haya de tener lugar inmediatamente después de la información pública de la relación por ser preciso un previo análisis de los datos, documentos y alegaciones obtenidos durante su celebración, se remite al artículo 20 de la LEF



según el cual, tras dicho análisis por un plazo de veinte días, la Administración ha de resolver sobre la necesidad de ocupación «*designando nominalmente a los interesados con los que hayan de entenderse los sucesivos trámites*».

En suma, es con el acuerdo de necesidad de ocupación que da inicio al expediente expropiatorio cuando la Administración puede verificar la concurrencia de los supuestos del artículo 5.1 de la LEF, lo que determinaría que hubiera de acudir al fiscal poniendo en su conocimiento dicha concurrencia, contemplando la Circular que le fuera notificado el acuerdo de necesidad de ocupación con su inclusión en la lista de sujetos con los que hubieran de seguirse los trámites sucesivos, ello sin perjuicio de su posible personación en el procedimiento con antelación si los supuestos se manifestaran antes del acuerdo o con posterioridad si se presentaran de modo sobrevenido.

Sucesivamente la Circular se detiene en las circunstancias que se derivan de la intervención del Ministerio Fiscal según tenga lugar o bien antes de adoptarse el acuerdo de necesidad de ocupación, o bien de modo coetáneo o posterior a la notificación de dicho acuerdo.

En el primer caso se considera que lo procedente será la incoación de diligencias preprocesales (arts. 4.5 y 5.3 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal) a fin de verificar la concurrencia del supuesto legal y de trasladar a la Administración la necesidad de que se le notifique el acuerdo de necesidad de ocupación para comprobar el cumplimiento de sus indicaciones con vistas, en su caso, a la interposición de recurso de alzada conforme al artículo 22.1 de la LEF.

En el segundo caso, la constatación de la presencia de alguna irregularidad a la vista de la notificación del acuerdo de necesidad de ocupación, determinará el deber del fiscal de interponer recurso de alzada contra él, acto recurrible como recuerda la Circular conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 9 y 12 de marzo de 1993, y de 5 de noviembre de 1985).

Por fin, en cuanto se refiere al régimen de recursos en el procedimiento ordinario y a la posibilidad de que por el Ministerio Fiscal fuera planteado incidente de nulidad de actuaciones con base en el artículo 74 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, nos remitimos a lo que al respecto viene expuesto en la Circular.

#### 4. SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

La posibilidad ofrecida por la LEF de acudir al procedimiento de urgencia en el que se prescinde de la declaración de necesidad de ocupación «*como tal acto formal, autónomo y expreso*» conforme resulta de su artículo 52.1, el cual dispone que «*se entenderá cumplido (...) según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente*», es también analizado en la Circular desde la perspectiva de la identificación del momento en que procede la intervención del Ministerio Fiscal.

A estos efectos, la Circular, con cita tanto del mencionado artículo 52 de la LEF como del 56 del REF, afirma que «*previamente a la declaración de urgencia la Administración viene obligada a publicar la relación de bienes expropiables y oír a los afectados*», llevando sucesivamente a cabo las notificaciones del apartado 2 del primero de los artículos sobre el día y hora en que ha de levantarse el acta previa a la ocupación, trámite cuya celebración (art. 52.3 de la LEF) supone el cierre del proceso de determinación del objeto y los sujetos afectados con la consiguiente posibilidad de verificación de la eventual concurrencia de alguno de los supuestos

del artículo 5 de la LEF, artículo, por lo demás, expresamente citado por dicho apartado 2 con expresión de uno de los supuestos en él previstos al referir el caso de no haber sido hallado el propietario del inmueble pero sí sus arrendatarios, colonos y ocupantes a fin de hacerles entrega de la correspondiente cédula.

Siendo así, por lo tanto, que la Administración ha de tener en cuenta en el acuerdo de declaración de la urgente ocupación el resultado de la información pública sobre la relación de los bienes objeto de la expropiación, será en ese momento en el que podrá verificar la concurrencia de alguno de los supuestos del artículo 5 de la LEF a fin de dirigirse, en su caso, al Ministerio Fiscal para el correspondiente conocimiento por su parte de tal circunstancia.

En este sentido resultan de particular interés las valoraciones efectuadas más adelante por la Circular cuando, al tratar de su ámbito de aplicación, se refiere a la expropiación por razón de urbanismo, especialidad en relación con la cual, además de referir la necesaria complementación del artículo 43.3 del TRLSRU con lo dispuesto en el artículo 5 de la LEF en orden a la identificación del propietario del bien objeto de expropiación, reitera las mismas consecuencias ya apuntadas sobre la intervención del fiscal en cuanto se refiere al carácter implícito de la necesidad de ocupación con motivo del acto de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

La Circular advierte sobre la improcedencia de la convocatoria del fiscal al levantamiento del acta previa a la ocupación, el cual, si es que no obstante fuera convocado al efecto, habrá de manifestar las razones de tal improcedencia y la solicitud de la remisión de copia del acta con el eventual reflejo en ella de aquellas circunstancias que pudieran determinar la concurrencia de alguno de los supuestos del artículo 5 de la LEF.

Por lo demás, igual que en el caso del procedimiento ordinario, en cuanto se refiere al régimen de recursos en el procedimiento ordinario y al planteamiento de un incidente de nulidad de actuaciones, también nos remitimos a lo manifestado al respecto por la Circular.

## 5. LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL A LA VISTA DE LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEF

### A) *Incomparecencia de los propietarios o titulares*

La Circular, que comienza rechazando la justificación de la intervención del Ministerio Fiscal por incomparecencia del titular o propietario fuera o no conocido, localizado o notificado del procedimiento, distingue las siguientes situaciones:

a) En el caso de falta de identificación del titular, si se tratara de incomparecencia de persona mayor de edad y con plena capacidad de obrar debidamente notificado «*el Fiscal deberá abstenerse de cualquier intervención*».

De lo que se tratará, por lo tanto, será de verificar por parte del fiscal, más allá de los motivos aducidos por la Administración, si tal falta de identificación pudiera deberse a una insuficiente o incorrecta actividad de indagación que permitiera «*averiguar quién actúa como titular del bien*», lo que exige respetar el orden de prioridades que para la búsqueda resulta del artículo 3 de la LEF, acudiendo, en primer lugar, al Registro de la Propiedad, después a los registros fiscales y, en último término, a otras posibles vías tales como facturas de consumos, pago de tasas, precios públicos, etc.

Destaca igualmente la Circular; de un lado, el supuesto del titular identificado como fallecido y la consiguiente necesaria verificación de si la Administración ha realizado alguna actuación para localizar a sus herederos y, de otro, el del titular desconocido y la consiguiente aplicación, en tal caso, del artículo 17 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas a fin de promover que fuera dejado sin efecto el procedimiento expropiatorio si el órgano expropiante formara parte de la Administración del Estado, o, de tratarse de otra Administración, considerarla propietaria del bien.

b) En el caso de falta de localización del titular se hace necesario verificar previamente si su identificación ha sido realizada de modo correcto y, sucesivamente, cuáles han sido las actuaciones llevadas a cabo para su localización, actuaciones de las que, en el caso de la expropiación urgente, no queda relegada la Administración expropiante por la previsión contenida en el artículo 52 de la LEF sobre la entrega de la cédula *«al inquilino, colono y ocupante del bien»*.

c) En cuanto al régimen de notificaciones, la Circular refiere las normas específicas previstas en el artículo 20 del REF al tiempo que advierte que *«en todo caso resulta de aplicación, en general, el régimen establecido por los artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015»*, destacando en particular, como síntesis de la doctrina de los Tribunales, la recogida en la sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de enero de 2016<sup>5</sup>.

A este respecto se destaca también por la Circular que la función del Ministerio Fiscal se extiende a la verificación de la correcta realización por la Administración de las actuaciones dirigidas a la identificación, localización y notificación de quienes hubieran de intervenir en el expediente, a cuyo fin es igualmente relevante que, detectada por su parte la defectuosa realización de alguno de los trámites, le sea notificada la resolución respectiva a fin de verificar su subsanación en orden a su eventual impugnación.

En consecuencia, al Ministerio Fiscal, que finalmente habrá de comparecer con los efectos de los artículos 50.1 de la LEF y 51.1 del REF<sup>6</sup> si hubieran fracasado las actuaciones de identificación, localización y notificación, la función que en ningún caso le corresponderá será la de *«defensa y representación de los intereses patrimoniales de personas con plena capacidad de obrar en un expediente administrativo»*.

#### *B) Propietarios o titulares con discapacidad y sin tutor o persona que los represente*

La Circular comienza precisando que la mención del artículo 5.1 de la LEF a los incapacitados *«hoy ha de entenderse referida a todas las personas discapaces que carezcan de apoyo que complementen su capacidad jurídica, en los supuestos que respectivamente contempla el Código civil, y tan solo en la medida en que la decisión judicial de modificación de la capacidad pueda afectar al ejercicio de los derechos del propietario o titular de un bien en el procedimiento expropiatorio»*, debiéndose considerar igualmente que en el ámbito de aplicación de dicho precepto figuran los menores que carezcan de representación legal, para los cuales, pese al régimen automático del artículo 239 del Código civil, el Ministerio Fiscal constituye un *«mecanismo de cierre»* de la tutela de sus derechos.

A su vez, la Circular, recordando una vez más la concepción de la normativa expropiatoria desde el objetivo primordial de simplificación de la tramitación del procedimiento expropiatorio, vuelve a rechazar que el Ministerio Fiscal haya de velar por las *«cuestiones de naturaleza eminentemente económica y patrimonial de los intereses en juego»*, correspondiéndole, en cambio, *«esencialmente (...) instar*

y facilitar la pertinente provisión de los instrumentos legales de protección» a los menores y mayores con capacidad de obrar limitada.

Por ello, la forma de articulación de la intervención del Ministerio Fiscal en el presente supuesto se prevé en la Circular que deba pasar por la comunicación del fiscal especialista en materia contencioso-administrativa a los fiscales especialistas en protección de menores o en discapacidades a fin «de que a la mayor brevedad posible puedan adoptar o instar en vía judicial, si procede, la adopción de la medida pertinente para asegurar la defensa de los intereses patrimoniales del afectado en el proceso expropiatorio», lo que en todo caso debe efectuarse con el conocimiento simultáneo de la Administración expropiante.

Por lo demás, para situaciones excepcionales como sería, por ejemplo, «la expropiación de la vivienda habitual, sin recurso alternativo disponible», la Circular contempla que, en el marco de la Ley 39/2015, el fiscal pudiera instar, hasta la adopción de aquellas medidas que fueran necesarias para asegurar la defensa de los derechos del expropiado, la suspensión de la tramitación del procedimiento en la medida en que esas consecuencias pudieran ser de difícil reparación.

### C) Propiedad litigiosa

La Circular comienza afirmando que la existencia de un conflicto sobre la titularidad de un bien objeto de expropiación entre mayores de edad con plena capacidad de obrar y concededores del procedimiento expropiatorio queda al margen del ámbito de actuación del fiscal al ser una cuestión propia de «la esfera patrimonial privada de los afectados y el ejercicio de sus derechos como ciudadanos plenamente hábiles para la defensa de sus intereses frente a la Administración expropiante».

A su vez, dado que el artículo 5.2 de la LEF dispone que serán parte del expediente quienes presenten títulos contradictorios sobre el bien objeto de expropiación con la consiguiente, dice la Circular, «preservación ex lege» de sus derechos, en ella se afirma que la intervención del fiscal constituiría «una inconcebible intromisión» en su ejercicio, afirmación que la lleva a concluir con que, en el caso de que la Administración requiriera la intervención de la Fiscalía ante el carácter litigioso de la propiedad, esta «deba limitarse a exponer (...) las razones por las que tal intervención no procede».

## V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA POSICIÓN DE LA CIRCULAR Y LA RESOLUCIÓN EN CUANTO A LA INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS

### 1. LA NECESARIA VERIFICACIÓN DE LA EVENTUAL OBLIGADA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL PARA LA INSCRIPCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN

Tal y como pone de manifiesto la resolución de 11 de abril de 2019, el alcance de la calificación registral de los documentos administrativos consiste en que, pese a la ejecutividad y la presunción legal de validez y eficacia de los actos administrativos, por virtud del artículo 99 del RH su extensión alcanza, entre otros extremos, a «los trámites e incidencias esenciales»<sup>7</sup> del procedimiento administrativo de que en cada caso se trate.

Lo anterior resulta particularmente relevante en el ámbito de la expropiación forzosa en cuanto se refiere al conjunto de actuaciones que han de seguirse con el expropiado dada su «condición de parte principal e inexcusable del expediente» desde el momento en que «su presencia en el mismo, en su caso suplida por el Fiscal, es esencial, sine qua non, esto es, que si se prescindiese de ella se daría una verdadera vía de hecho y no una expropiación»<sup>8</sup>.

En este sentido, el carácter contradictorio del procedimiento expropiatorio a fin de garantizar la posibilidad de una defensa eficaz del expropiado pasa, como afirma la Circular, por habilitarle todos los instrumentos de alegación e impugnación contemplados desde la propia LEF pues, como dice el Tribunal Supremo en su sentencia de 18 de febrero de 2011, «no parece excesivo pedir que, si la Administración decide privar a un ciudadano de su propiedad, al menos le permita realmente realizar las alegaciones oportunas respecto de la procedencia de tal privación y la posibilidad de alternativas que no pasen por aquella (...)».

Quiere decirse por lo tanto que la presencia en un expediente expropiatorio de alguno de los supuestos justificadores de la intervención del Ministerio Fiscal sin que, sin embargo, hubiera tenido lugar, sería causa justificadora del rechazo de la inscripción del correspondiente título.

## 2. LA OMISIÓN EN LA CIRCULAR DE LA REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO DE TASACIÓN CONJUNTA

Desde el precedente planteamiento, cuando la resolución de 11 de abril de 2019 atiende a las especialidades derivadas del carácter urbanístico de la expropiación en ella considerada se detiene exclusivamente, como también lo hace la Circular, en la circunstancia del carácter implícito de la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación con motivo de la adopción del acto de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

A tal fin, confirmada en la resolución la nota de calificación en el extremo referido a que no quedó acreditada la intervención del Ministerio Fiscal siendo así que en el expediente no constó la intervención de los titulares registrales, ni de sus causahabientes ni de persona alguna que los representara, por toda valoración sobre las particularidades de la expropiación urbanística se limita a sostener que las consideraciones de la Circular sobre el procedimiento de urgencia y el carácter implícito de la declaración de necesidad de ocupación conforme al artículo 52.1.<sup>a</sup> de la LEF resulta, *mutatis mutandis*, de aplicación a aquella.

De esta manera y sin perjuicio de no afectar al sentido desestimatorio de la resolución, es lo cierto que tanto en ella como en la propia Circular se pasa por alto que en el orden urbanístico, junto al sistema de tasación individual de la LEF, está previsto el de tasación conjunta<sup>9</sup>.

En este sentido, las referencias al momento de intervención del Ministerio Fiscal en el procedimiento de urgencia contenidas en la Circular y, por remisión a ella, en la resolución, pese a lo que en ambos pronunciamientos se afirma se desprende claramente inaplicables al procedimiento de tasación conjunta toda vez que, como se desprende de sus reglas procedimentales (art. 202 del Reglamento de Gestión Urbanística —RGU—), no puede estar vinculado con el instante de formalización del acta previa a la ocupación a que se refiere el artículo 52.3.<sup>a</sup> de la LEF por constituir un trámite inexistente en el caso de procedimiento de tasación conjunta.

Y es que en este último la tramitación se desarrolla a partir de la elaboración de un proyecto de expropiación que habrá de ser objeto de información pública

con la consiguiente posible formulación de alegaciones en materia de titularidad o valoración de los derechos, a lo cual se añade la necesaria notificación individual de las tasaciones a quienes aparecieran como titulares de bienes o derechos en el expediente en orden, igualmente, a la formulación de alegaciones. A su vez, informadas las alegaciones es cuando procede la aprobación del proyecto que, según establece el artículo 203.1 del RGU, «*implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados*».

En este sentido, conforme a las peculiaridades procedimentales de la tasación conjunta y siguiendo en este punto lo manifestado por la Circular, el momento de la intervención del Ministerio Fiscal, por ser justamente el momento en el que resulta posible comprobar por su parte la eventual presencia de alguno de los supuestos del artículo 5.1 de la LEF, vendrá definido por aquel en que, concluidos los trámites de información pública y audiencia, fuera aquella requerida por el órgano expropiante.

### 3. SOBRE EL CARÁCTER LITIGIOSO DE LA PROPIEDAD

Según ha quedado ya señalado, la Circular considera, en cuanto se refiere al último de los supuestos previstos por el artículo 5.1 de la LEF, el de la propiedad litigiosa, que la existencia de un conflicto sobre la titularidad de un bien objeto de expropiación entre mayores de edad con plena capacidad de obrar y conocedores del procedimiento expropiatorio queda al margen del ámbito de actuación del fiscal por cuanto constituiría «*una inconcebible intromisión*» en su ejercicio que se traduce en la instrucción de la oposición a su intervención. Es decir, opta aquí la Circular por una interpretación que encajaría pacíficamente con la solución dada por el RGU y el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, a la situación de las llamadas, respectivamente, titularidades litigiosas, dudosas y controvertidas a las que nos hemos referido recientemente<sup>10</sup>.

Así se recoge por la Circular a la vista también de la regulación contenida en el apartado 2 del mismo artículo 5 según el cual serán parte en el expediente quienes presenten títulos contradictorios sobre el bien objeto de expropiación, lo que así se contempla sin perjuicio de que, por no poder declarar la Administración cuál fuera de mejor derecho al corresponder tal potestad a la jurisdicción ordinaria, el importe del justiprecio hubiera de consignarse conforme dispone el artículo 51.b) del REF.

Pues bien, la cuestión que cabe suscitar a la vista de la esta posición de la Circular es si el Ministerio Fiscal, por muy fundada que fuera su interpretación, está habilitado para inaplicar una norma con rango de Ley de la que, sin especial esfuerzo interpretativo, claramente se desprende que la mera condición litigiosa de una propiedad lleva consigo el necesario entendimiento de las diligencias del expediente expropiatorio con dicho Ministerio Fiscal.

Dicho de otro modo, de lo que se trata es de determinar si el hecho del carácter preconstitucional de la LEF y su estimada oposición a la CE permite su inaplicación por el Ministerio Fiscal al modo en que ocurre cuando son los jueces quienes las inaplican al amparo de la disposición derogatoria 3 de la CE según la interpretación al respecto mantenida por el Tribunal Constitucional (STC 39/2002, de 14 de febrero) según queda reflejado, entre otras muchas, en la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 2009, la cual dice lo siguiente:

«*La disposición derogatoria 3 CE establece que “asimismo quedarán derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución” y de*

*acuerdo con esta disposición, los jueces no deben aplicar la ley preconstitucional cuando sea contraria a lo dispuesto en la Constitución, por haber sido derogada por esta. En este sentido resulta muy recomendable la lectura atenta de la STC 39/2002, de 14 de febrero (...). En esta sentencia, el Tribunal Constitucional (...) señala, con abundante cita de su propia jurisprudencia, que “[...] cuando la duda de constitucionalidad se plantea en relación con normas preconstitucionales este Tribunal ha declarado con reiteración que esta circunstancia no impone, por sí misma y de modo absoluto, que el órgano judicial deba abstenerse de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, ya que si bien puede examinar y resolver por sí mismo la eventual contradicción con el ordenamiento constitucional de una norma anterior a la Constitución, también puede optar por deferir la cuestión a esta jurisdicción [...]”. Está claramente admitida, pues, la posibilidad de que el juez ordinario declare la derogación por inconstitucionalidad sobrevenida de normas anteriores a la Constitución, lo que es una consecuencia clara de la fuerza de la propia norma derogatoria, que obliga a los jueces y tribunales del mismo modo que las otras disposiciones constitucionales y, además, de la vinculación que produce la propia Constitución que como norma suprema, ha expulsado del ordenamiento aquellas reglas anteriores que contradigan los derechos fundamentales en ella reconocidos (en un sentido muy parecido, la STS de 21 de septiembre de 1999 [...]). Por tanto, el juez puede declarar la derogación por inconstitucionalidad sobrevenida y no se requiere el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, aunque puede optar por ella como reconoce la sentencia del Tribunal Constitucional citada».*

Pues bien, toda vez que el Ministerio Fiscal, que según su Estatuto Orgánico ha de ejercer su misión de promover la acción de la justicia conforme al principio de legalidad y que ciertamente puede intervenir en las cuestiones de inconstitucionalidad en los casos y forma previstos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en ningún caso está habilitado, como sí lo están los Jueces y Tribunales, para inaplicar una Ley vigente aun cuando fuera preconstitucional y considerada por su parte contraria a la CE, encontrándose a lo sumo legitimado, cuando fuera parte en el proceso, para instar del juez o Tribunal el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 35.1 CE).

Es por ello que, respecto de esta cuestión, la Circular, más que cumplir su objetivo último consistente en dotar «*de sentido constitucional*» la «*presencia*» del Ministerio Fiscal en el curso del procedimiento expropiatorio, por lo que parece optar es por justificar su «*ausencia*», si bien contraviniendo un mandato legal que, más allá de la duda razonable sobre su constitucionalidad, resulta en realidad inequívoco en tanto no se disponga lo contrario por un juez o Tribunal.

## VI. CONCLUSIONES

I. Una reciente resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 11 de abril de 2019 relativa a la inscripción de un acta de ocupación y consignación de una finca urbana se ha hecho eco de la Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la Fiscalía General del Estado, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos expropiatorios (BOE de 1 de abril de 2019).

II. La notoria relevancia de la Circular cabe así constatarla desde el momento en que efectúa una relectura de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la LEF



en relación con los tres supuestos en él contemplados justificadores de la debida intervención del Ministerio Fiscal en los citados procedimientos expropiatorios, relectura que es efectuada con el propósito de adecuar tal intervención a la CE.

III. La Circular desarrolla a estos efectos un minucioso análisis sobre las circunstancias justificadoras de tal intervención así como sobre la identificación del momento procedimental en que se hace preceptiva, lo cual tiene a su vez una notoria trascendencia desde el orden registral de conformidad con el régimen previsto en el artículo 99 del RH en relación con la calificación de los documentos administrativos.

IV. Por lo demás y entre otras posibles cuestiones, resulta igualmente de interés apuntar alguna de las cuestiones en unos casos consideradas en la Circular y en otros casos omitidas en ella en relación con la intervención del Ministerio Fiscal, lo que así ocurre, por ejemplo, en cuanto se refiere a la falta de valoración de las circunstancias derivadas de la aplicación del procedimiento de tasación conjunta en el caso de las expropiaciones urbanísticas o al discutible tratamiento dado al supuesto consistente en la presencia de una propiedad litigiosa.

## VII. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STC 4/1981, de 2 de febrero
- STC 39/2002, de 14 de febrero
- STC 135/2005, de 23 de mayo
- STC 76/2006, de 13 de marzo
- STC 163/2007, de 2 de julio
- STC 223/2007, de 22 de octubre
- STC 231/2007, de 5 de noviembre
- STC 2/2008, de 14 de enero
- STC 150/2008, de 17 de noviembre
- STS de 5 de noviembre de 1985
- STS de 9 de marzo de 1993
- STS de 12 de marzo de 1993
- STS de 21 de septiembre de 1999
- STS de 14 de septiembre de 2009
- STS de 18 de febrero de 2011
- SAN de 21 de enero de 2016
- RDGRN de 27 de abril de 1995
- RDGRN de 27 de enero de 1998
- RDGRN de 27 de marzo de 1999
- RDGRN de 17 de diciembre de 1999
- RDGRN de 31 de julio de 2001
- RDGRN de 31 de marzo de 2005
- RDGRN de 31 de octubre de 2011
- RDGRN de 1 de junio de 2012
- RDGRN de 15 de marzo de 2016
- RDGRN de 13 de febrero de 2019
- RDGRN de 13 de marzo de 2019
- RDGRN de 11 de abril de 2019

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- DE OBESO PÉREZ-VITORIA, B., autor de la voz dedicada al expropiado en el Capítulo Tercero de la obra colectiva *Manual de Expropiación Forzosa*, Editorial Aranzadi, S.A., 2017, 325.
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Estudio Integral de las Expropiaciones Urbanísticas*, Ed. Aranzadi, segunda edición, 2017, 201-292.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Decimoquinta edición, Ed. Aranzadi, 2017, 257.
- LASO BAEZA, V., Procedimiento expropiatorio de fijación de justiprecio y doble inmatriculación, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 773, año XCV, 1620-1631.
- TOLIVAR ALAS, L., en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Aranzadi, 1999, 48.

## NOTAS

<sup>1</sup> DE OBESO PÉREZ-VITORIA, B., autor de la voz dedicada al expropiado en el Capítulo Tercero de la obra colectiva *Manual de Expropiación Forzosa*, Editorial Aranzadi, S.A., 2017, 325.

<sup>2</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Decimoquinta edición, Ed. Aranzadi, 2017, 257; en el mismo sentido, TOLIVAR ALAS, L., en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Aranzadi, 1999, 48.

<sup>3</sup> TOLIVAR ALAS, L., en *Comentarios...*, Ed. Aranzadi, 1999, 48.

<sup>4</sup> La resolución de 17 de diciembre de 1999 sostuvo lo siguiente: «*Si se tiene en cuenta:* a) *que la intervención del Ministerio Fiscal en el expediente expropiatorio está encaminada a garantizar la actuación de los derechos legalmente reconocidos a los propietarios afectados cuando estos no hayan comparecido (art. 5 de la Ley de Expropiación Forzosa); b) que a los propietarios afectados habrá de notificárseles individualmente el acuerdo de necesidad de ocupación (cfr. art. 21 de la Ley de Expropiación Forzosa), a fin de que puedan impugnar este si procediere (cfr. art. 22 de la Ley de Expropiación Forzosa), acordar la transmisión voluntaria de los bienes (cfr. art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa), o intervenir en la fijación del justiprecio (cfr. arts. 25 y sentencias de la Ley de Expropiación Forzosa); c) que el otorgamiento del acta de ocupación y pago, se produce una vez fijado el justiprecio (cfr. arts. 48, 51 y 53 de la Ley de Expropiación Forzosa); habrá de concluirse que la mera convocatoria del Ministerio Fiscal a la formalización del acta de ocupación y pago no satisface la exigencia legal establecida en el artículo 5 de la Ley de Expropiación Forzosa, que, por lo dicho, presupone su convocatoria desde que se dicta el acuerdo de necesidad de ocupación y en tiempo oportuno para posibilitar su impugnación; y, en consecuencia, deberá rechazarse la inscripción del acta ahora calificada en tanto de la misma no resulte por aseveración del funcionario competente para su autorización, que se practicó en tiempo oportuno dicha convocatoria».*

<sup>5</sup> Dice al respecto la sentencia de 21 de enero de 2016 lo siguiente: «*La buena fe (...) no solo resulta exigible a los administrados, sino también a la Administración. En particular, esta buena fe obliga a la Administración a que, aun cuando los interesados no hayan actuado con toda la diligencia debida en la comunicación del domicilio (bien porque no designaron un domicilio a efectos de notificaciones, bien porque los intentos de notificación en el indicado han sido infructuosos), antes de acudir a la notificación edictal o mediante comparecencia, intente la notificación en el domicilio idóneo, bien porque este consta en el mismo expediente (SSTC 76/2006, de 13 de marzo, FJ 4; y 2/2008, de 14 de enero, FJ 3), bien porque su localización resulta extraordinariamente sencilla, normalmente acudiendo a oficinas o registros públicos (SSTC 135/2005, de 23 de mayo, FJ 4; 163/2007, de 2 de julio, FJ 3; 223/2007, de 22 de octubre, FJ 3; 231/2007, de 5 de noviembre, FJ 3; y 150/2008, de 17 de noviembre, FJ 4)».*

<sup>6</sup> El artículo 50.1 de la LEF dispone lo siguiente: «Cuando el propietario rehusare recibir el precio o cuando existiere cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración, se consignará el justiprecio por la cantidad que sea objeto de discordia, en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad o Tribunal competente». Por su parte el artículo 51.1 dice, en lo que aquí interesa, lo siguiente: «Se consignará la cantidad a que asciende el justo precio en los casos siguientes: (...) c) Cuando comparezca el Ministerio Fiscal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley».

<sup>7</sup> En apoyo de la mencionada doctrina la resolución cita, entre otras resoluciones, las de 27 de abril de 1995, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 31 de julio de 2001, 31 de marzo de 2005, 31 de octubre de 2011 y 1 de junio de 2012, o las más recientes de 13 de febrero y 13 de marzo de 2019.

<sup>8</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso...*, Decimoquinta edición, Ed. Aranzadi, 2017, 257.

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Estudio Integral de las Expropiaciones Urbanísticas*, Ed. Aranzadi, segunda edición, 2017, 201-292.

<sup>10</sup> LASO BAEZA, V., Procedimiento expropiatorio de fijación de justiprecio y doble inmatriculación, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 73, año XCV, págs. 1620-1631.