

3. URBANISMO

Procedimiento expropiatorio de fijación de justiprecio y doble inmatriculación

Valuation procedure regarding expropriated assets and double registration

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: La sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2019 permite detenerse en la posible insuficiencia de la mera consignación en la Caja General de Depósitos del importe del justiprecio en los casos de fincas sujetas a expropiación doblemente inmatriculadas cuando desde el inicio del procedimiento para su fijación no se hubiera actuado con los respectivos titulares registrales como interesados, exigencia ineludible impuesta para la plena salvaguarda de los derechos respectivos dado el carácter necesariamente contradictorio del conjunto del procedimiento de fijación de justiprecio en virtud del cual resulta obligado que sea oído quien en tales situaciones reúna finalmente la condición de expropiado, lo cual, por lo demás, resulta particularmente procedente cuando al amparo del artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa corresponde la condición de propietario y, consiguientemente, de interesado a quien con tal carácter conste en los registros públicos que produzcan presunción de titularidad.

ABSTRACT: *The judgment of the Supreme Court of February 1, 2019 allows to analyze the possible insufficiency of the mere consignment in the General Deposit Fund of the amount of the fair price in the cases of expropriation of estates subject to double registration when from the beginning of the procedure for their valuation the registered owners would not have acted as interested parties. Their intervention in this procedure is an unavoidable requirement imposed for the full protection of their respective rights, which, moreover, is particularly appropriate since the Article 3 of the Law of Compulsory Expropriation considers the registered owner as the rightful owner.*

PALABRAS CLAVE: Doble inmatriculación. Procedimiento justiprecio. Interesado. Consignación.

KEY WORDS: *Double registration. Valuation procedure. Fair price. Interested party.*

SUMARIO: I. TITULARIDAD DOMINICAL ANTE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA Y EXPROPIATORIA.—II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

SUPREMO DE 1 DE FEBRERO DE 2019.—III. APROXIMACIÓN DESDE LA REGULACIÓN DE LAS DISCREPANCIAS EN MATERIA DE TITULARIDAD EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA: 1. CONSIDERACIÓN INICIAL. 2. EL MARCO NORMATIVO URBANÍSTICO Y REGISTRAL. 3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS POSIBLES DISCREPANCIAS EN EL ORDEN DE LAS TITULARIDADES CONFORME A LA JURISPRUDENCIA.—IV. LA FIJACIÓN Y PAGO DEL JUSTIPRECIO EN EL CASO DE LA DOBLE INMATRICULACIÓN.

I. TITULARIDAD DOMINICAL ANTE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA Y EXPROPIATORIA

La condición de expropiado caracterizada como una cualidad *ob rem*¹ en el ámbito del ejercicio de la potestad expropiatoria en virtud de la cual procede su identificación en primer término con el propietario del bien o titular del derecho objeto de expropiación según el artículo 3.1 de la Ley de Expropiación Forzosa y la necesidad de que todo proceso urbanístico haya de confrontarse, aunque no se actuara a través de la expropiación forzosa, con una estructura de la propiedad en la que el dominio se presenta como referencia básica cuya toma en consideración no puede ser eludida con vistas a su culminación, dan lugar en ambos a la aplicación de determinadas reglas procedimentales ante la hipótesis de la concurrencia de eventuales controversias sobre la titularidad.

En este sentido, de igual modo en que no cabe hablar de expropiación si se omite en el procedimiento expropiatorio la participación del expropiado siendo así que constituye la *«parte principal e inexcusable del expediente»*, en cuyo caso se incurriría en un supuesto de vía de hecho, tampoco cabe prescindir del propietario de suelo en la fase de ejecución del planeamiento urbanístico cuando la forma por la que se opte no consista en un protagonismo únicamente público.

Pues bien, la cuestión que se suscita a partir de la sentencia del Tribunal Supremo a la que seguidamente se hará referencia se sitúa en el tratamiento que ha de darse en el procedimiento de fijación del justiprecio a aquellos supuestos en los que pudieran existir, conforme a los términos empleados por el artículo 51.1.b) de la Ley de Expropiación Forzosa, cuestiones o litigios² entre varios interesados o entre ellos y la Administración, lo que resulta de relieve toda vez que no es a esta última sino a la jurisdicción ordinaria a la que corresponde la resolución definitiva de las posibles discrepancias en el orden de la titularidad de los derechos conforme dispone, en el ámbito urbanístico, el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978.

Si bien es cierto que a los efectos de la determinación de las titularidades en los procesos expropiatorios ha de acudir, conforme dispone el artículo 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, a los pronunciamientos contenidos en los registros públicos que produzcan presunción de titularidad³, norma a la que con igual objeto también se remite el artículo 76.2 del citado Reglamento de Gestión Urbanística cuando del proceso reparcelatorio se trata, tal criterio en modo alguno excluye la posible existencia de una duda fundada sobre la suficiencia de la titularidad registral cuando así se hace valer con base en la existencia de una inscripción contradictoria, de un litigio en curso o, entre otras posibles causas, por la existencia de elementos de hecho que igualmente pudieran cuestionar la validez de tales pronunciamientos.

Es así precisamente para estos supuestos para los que el legislador ha contemplado que la acción de la Administración no pueda quedar bloqueada de tal

modo que se pueda llevar a término el objetivo en cada caso perseguido, lo que así queda salvaguardado sin perjuicio de que tal acción sin embargo se repliegue en cuanto se refiere a la resolución de las posibles controversias sobre las titularidades dominicales por ser propia de las relaciones entre particulares y, en su caso, de la jurisdicción ordinaria.

A estos efectos, el régimen legal previsto en el ámbito urbanístico y en el expropiatorio, el cual aparentemente se presenta como coincidente, ofrece no obstante alguna peculiaridad de relieve pues, según se verá, así como en el primero el objeto del derecho de propiedad permanece más allá de los posibles cambios derivados del juego de la subrogación real propia de la reparcelación, en el caso de la expropiación se trata de un objeto que se encuentra en formación por corresponderse por compensación con el valor económico de un bien cuya definición es precisamente de lo que se ocupa el procedimiento en cuestión. Peculiaridad, por lo demás, que justamente se manifiesta por ejemplo en los supuestos de doble inmatriculación o cuando se produce el reconocimiento sobrevenido de una titularidad inicialmente ignorada a favor de quien se mantuvo al margen del procedimiento de fijación del justiprecio.

II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 1 DE FEBRERO DE 2019

Una reciente sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2019 (*RJ* 2019, 232) se ha ocupado del tratamiento que corresponde dar en el procedimiento expropiatorio de fijación y pago del justiprecio a la existencia de fincas doblemente inmatriculadas.

Así lo hace, en efecto, a partir, en primer lugar, de la pretensión sostenida por la recurrente a fin de que se declarara con carácter prejudicial la titularidad dominical a su favor de una determinada superficie de suelo⁴, a lo que se une, sucesivamente, la valoración por la Sala del criterio seguido por el Tribunal de instancia en relación con la toma en consideración de esa misma superficie en orden a la fijación del justiprecio.

La Sala de instancia, por considerar que sobre la porción de suelo en cuestión cabían dudas a la vista de la posible existencia de una doble inmatriculación valorada a partir de las pruebas documental y pericial practicadas, descarta tomarla en consideración y, en consecuencia, rechaza que la resolución recurrida por la que se fijó el justiprecio del resto de la superficie afectada hubiera de extenderse también a ella.

Sucesivamente, la sentencia del Tribunal Supremo, al resolver el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal de instancia, que fue la de 23 de mayo de 2016 dictada por la Sala de Málaga de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, se ocupa de dos cuestiones.

En primer lugar, confirmando la posición de la Sala de instancia, rechaza que por su parte se hubieran infringido los artículos 4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y 3 de la Ley de Expropiación Forzosa así como la jurisprudencia que los aplica, lo que así sostiene al afirmar que *«el hecho de que la titularidad dominical pueda ser objeto de declaración prejudicial cuando no constituye, en sí misma, la cuestión litigiosa, no quiere decir que esa declaración haya de efectuarse siempre y en todo caso, al margen de la convicción que pueda obtener el Tribunal, una vez valorado el material probatorio (...)»*, añadiendo acto seguido que *«esa declaración de titularidad dominical, a efectos prejudiciales, solo cabe realizarla cuando existan datos concluyentes que conduzcan a tal declara-*

ción», datos, por lo demás, ausentes en los autos según se puso de manifiesto en ambas instancias.

Junto a ello, en segundo lugar, el Tribunal Supremo manifiesta su discrepancia con la sentencia dictada por la Sala de instancia en la medida en que excluyó de la fijación del justiprecio la porción de terreno sobre cuya titularidad dominical existían dudas toda vez que, afirma, *«esa eventual cuestión nunca será óbice (...) para la incoación y tramitación de un expediente de expropiación forzosa, ni, como es aquí el caso, para la fijación de su justiprecio, ya que el único efecto que produce es que el precio deberá ser consignado en la Caja General de depósitos, a disposición de quien efectivamente resulte ser el propietario»*.

Tal es la valoración de la sentencia que resulta de interés pese a no haberse denunciado por la recurrente, según en ella se advierte, la infracción del artículo 50 de la Ley de Expropiación Forzosa, el cual, como es conocido, contempla aquellos supuestos en los que se rehusara la recepción del precio o cuando pudiera existir litigio o cuestión entre el interesado y la Administración, en cuyo caso se prevé la necesaria consignación del justiprecio *«por la cantidad que sea objeto de discordia»* y *«a disposición de la autoridad o Tribunal competente»*. Supuesto de consignación igualmente reflejado en el artículo 51.1.b) del Reglamento de Expropiación Forzosa y que a los efectos de la cuestión considerada debe complementarse con su inciso inicial cuando configura como causa de consignación aquella eventual situación en la que *«fueren varios los interesados y no se pusieren de acuerdo sobre la cantidad que a cada uno corresponde, o existiere cualquier cuestión o litigio entre ellos»*.

III. APROXIMACIÓN DESDE LA REGULACIÓN DE LAS DISCREPANCIAS EN MATERIA DE TITULARIDAD EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA

1. CONSIDERACIÓN INICIAL

Aun siendo la regulación urbanística referida a las diferentes situaciones de posibles dudas o controversias en relación con la titularidad de los suelos incurridos en procesos de ejecución del planeamiento urbanístico de un alcance más detallado, resulta fácil apreciar una cierta base común con la prevista al efecto en la legislación expropiatoria.

Así, mientras esta última ofrece, en efecto, una mayor simplicidad desde el momento en que su objetivo final viene marcado por la habilitación de una consignación de efectos liberatorios y además facilitadora del levantamiento de la correspondiente acta a fin de tomar posesión del bien expropiado y proceder a su inscripción en el Registro de la Propiedad a favor del expropiante o del beneficiario conforme a lo dispuesto en el artículo 32.4^a del Reglamento Hipotecario, la regulación urbanística, principalmente contenida tanto en el Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 como en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de adaptación del sistema registral al urbanístico, discurre a través de una diversidad de situaciones de mayor amplitud que a su vez reciben la respuesta que en cada caso se considera adecuada.

En este sentido, tal diversidad de situaciones reflejadas en la normativa urbanística, la cual en realidad queda justificada por la diferente intensidad con la que la discrepancia puede manifestarse con sus consiguientes efectos de carácter procedimental y sustantivo principalmente en cuanto afecta a la confección del instrumento reparcelatorio, queda reconducida en el orden expropiatorio a la

eventual existencia de «*cualquier cuestión o litigio*», fórmula inevitablemente simplificadora con la que pretende garantizarse la consecución del objetivo señalado en orden a la inscripción y toma de posesión del bien expropiado.

En todo caso, precisamente por razón de la aludida base común y en la medida en que cabe encontrar la diversidad de situaciones que se esconden bajo los términos genéricos empleados por la legislación expropiatoria, resulta oportuno destacar, como se hace seguidamente, el alcance con el que los dos textos reglamentarios indicados se pronuncian en el ámbito urbanístico.

2. EL MARCO NORMATIVO URBANÍSTICO Y REGISTRAL

Como seguidamente se verá, el ordenamiento urbanístico ha tratado de responder a las posibles situaciones de discrepancia en el orden de la titularidad de los terrenos, ya de modo incipiente con el Reglamento de Reparcelaciones de 7 de abril de 1966 (artículos 28 y 31), desde el siguiente doble presupuesto: de un lado, el de mostrar, sin ir más allá, el reconocimiento de la conflictividad en cuestión y, de otro, el consistente en que, justamente por tratarse de un mero reconocimiento, se posibilite que la pendencia de su resolución y la propia resolución no tengan por qué entorpecer el proceso de ejecución del planeamiento.

Dicho en otros términos, el ordenamiento urbanístico, que admite como una realidad posible, porque no puede ser de otro modo, la existencia de conflictos sobre la titularidad de los terrenos incluidos en un ámbito sujeto a un proceso de ejecución del planeamiento urbanístico, remite en todo caso a la fase de gestión su tratamiento limitándola a su presentación en la reparcelación como una suerte de espejo en el que el conflicto ha de encontrar reflejo y no resolución por encontrarse esta reservada a los Tribunales de la jurisdicción ordinaria.

Así, en efecto, el artículo más relevante sobre esta cuestión es el 103 del Reglamento de Gestión Urbanística, artículo cuyos apartados 3 y 4 dicen lo siguiente:

«3. En caso de discordancia entre los títulos y la realidad de las fincas, prevalecerá esta sobre aquellos en el expediente de reparcelación.

4. Si la discrepancia se plantea en el orden de la titularidad de los derechos, la resolución definitiva corresponde a los Tribunales ordinarios. El proyecto de reparcelación se limitará, en tal caso, a calificar la titularidad de dudosa o litigiosa, según proceda. La Administración actuante asumirá la representación de los derechos e intereses de esas titularidades a efectos de la tramitación del expediente. Los gastos que sean imputables a las titularidades referidas podrán hacerse efectivos por la vía de apremio en caso de impago».

Junto al anterior artículo, otra norma, en este caso de orden registral, el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, se ocupa también de esta cuestión en cuanto se refiere a sus manifestaciones de esta naturaleza en el caso de los supuestos de doble inmatriculación y de titularidad controvertida como correlato en el orden registral de las llamadas titularidades litigiosas, lo que así se recoge en su artículo 10, titulado «*Doble inmatriculación. Titularidad desconocida o controvertida sobre la finca de origen. Titular en ignorado paradero*». De dicho artículo resultan relevantes los siguientes apartados 1 y 3:

«1. Si la finca constare doblemente inmatriculada, por haberse practicado la nota correspondiente con anterioridad a la iniciación del procedimiento de equidis-

tribución, o dicha doble inmatriculación resultare probada como consecuencia de las operaciones del propio proyecto, deberán considerarse interesados en el proceso los titulares registrales de la finca doblemente inmatriculada, según cada inscripción, lo que supondrá el mantenimiento de dicha situación en la adjudicación de las fincas de resultado y en su inscripción registral, la cual se practicará a favor de quien acredite mejor derecho en el juicio declarativo ordinario que corresponda por su cuantía en el orden jurisdiccional civil. Todo ello, sin perjuicio del convenio entre los titulares afectados formalizado en escritura pública. En la inscripción de las fincas de resultado se harán constar las circunstancias correspondientes a las fincas de origen que hubieren sido objeto de doble inmatriculación.

(...)

3. Se considerará que existe titularidad controvertida cuando constare anotación preventiva de demanda de propiedad. En este caso la inscripción de la finca de resultado se practicará a favor del titular registral de la finca de origen, pero trasladando, igualmente, la anotación preventiva que sobre la misma conste practicada».

3. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS POSIBLES DISCREPANCIAS EN EL ORDEN DE LAS TITULARIDADES CONFORME A LA JURISPRUDENCIA

Prescindiendo del alcance particular de los posibles debates de fondo que sobre la titularidad de los terrenos pueden llegar a surgir en el curso de la ejecución de un instrumento de planeamiento, de cara a su tratamiento en la fase de gestión sobre la base de su eventual existencia cabe llamar la atención sobre los más relevantes conceptos comunes que en la confección del título reparcelatorio habrían de ser manejados, los cuales serían los siguientes:

a) En primer lugar y como pone de manifiesto la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2000 (*RJ* 2000, 9989), «*el principio cardinal que rige la reparcelación, en materia de titularidades, es el de que los expedientes han de tramitarse con quien sea el propietario*», señalando a su vez el artículo 76.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, en los términos ya adelantados y con clara remisión al artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, que «*a efectos de determinación de las titularidades, se aplicarán las normas de la expropiación forzosa*».

b) Dentro ya del proceso de gestión, debe precisarse que ni a las Juntas de Compensación ni a la Administración corresponde declarar derechos en el caso de que existieran conflictos en el orden de la titularidad de los terrenos, lo que así ha de entenderse por ser tal función propia de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria (así, entre otras muchas, en las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1999, *RJ* 1999, 5886, y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de junio de 2012, *JUR* 2012, 314633).

c) Otra cosa ocurre, en cambio, en el supuesto de que el debate se suscitara entre los títulos y la realidad física de las fincas, en cuyo caso su tratamiento y clarificación cabe afrontarlo desde el propio título reparcelatorio conforme contempla el apartado 3 del artículo 103 del Reglamento de Gestión Urbanística al señalar que en el expediente de reparcelación «*prevalecerá*» la segunda sobre aquellos.

d) Cuando la Administración o, en su caso, la Junta de Compensación apreciara la condición dudosa de la titularidad de un terreno, se deberá hacer constar así en el respectivo Proyecto reparcelatorio a los solos efectos del proceso de gestión con expresión del alcance y extensión de la duda, resolución que, en lo que atañe a la duda, será susceptible de control jurisdiccional (sentencias del

Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009, rec. 11.259/2004, y 6 de julio de 1999, *RJ* 1999, 5886).

e) La efectiva concurrencia de una titularidad dudosa no requiere de la existencia de un litigio, siendo suficiente la existencia de discrepancias al respecto siempre y cuando se trate de discrepancias fundadas y no meramente voluntaristas, discrepancias que pueden surgir tanto respecto de fincas no inscritas como de fincas inscritas (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 11 de marzo de 2011, *RJ* 2011, 538).

f) El carácter litigioso de una titularidad cabe igualmente aun en el caso de que la discrepancia se planteara frente a un titular registral, y ello a pesar de la presunción de titularidad derivada del artículo 38 de la Ley Hipotecaria y del principio de salvaguarda judicial de los asientos registrales, condición registral que incluso en alguna sentencia no impide que la titularidad registral pueda llegar a ser calificada como dudosa (sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009, *RJ* 2009, 4249).

g) A su vez y frente al supuesto de la titularidad dudosa que no requiere de la presencia de un procedimiento jurisdiccional civil, la mera constatación objetiva de la concurrencia de un litigio sobre el dominio determina que la titularidad en cuestión haya de ser calificada como litigiosa (sentencias del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2010, *RJ* 2010, 6578, 8 de junio de 2004 y 23 de abril de 1992, *RJ* 1992, 3842).

h) Paralelamente, para que la condición litigiosa trascienda al Registro de la Propiedad con motivo de la inscripción del Proyecto de Reparcelación, es preciso que previamente, con su consiguiente consideración como titularidad controvertida, se hubiera tomado anotación preventiva de demanda sobre la finca de origen, lo cual significa que en ausencia de esta tal condición objetiva quedaría extramuros del Registro.

i) En todo caso, la regulación sobre el carácter litigioso o dudoso de la titularidad de los terrenos «*se dirige exclusivamente a la fase de gestión o ejecución del planeamiento y no a la previa de elaboración o aprobación del propio plan urbanístico*» (sentencia del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2010, *RJ* 2010, 6578).

j) Una vez identificada la titularidad de una finca como dudosa o litigioso, procede, conforme al artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, que la Administración actuante asuma la representación de los derechos e intereses de tal titularidad a los efectos de la tramitación del expediente (sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1999, *RJ* 1999, 5886).

k) Por fin, cuando la razón del conflicto se encontrara en la existencia de una doble inmatriculación, entendiéndose por tal que una misma finca, ya sea en su totalidad o solo en parte, estuviera inmatriculada en dos o más ocasiones en un mismo Registro, es el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, el que establece en su artículo 10.1 que el Proyecto de reparcelación mantendrá tal situación sobre la respectiva finca de resultado a expensas de lo que resultara en el correspondiente proceso civil, considerando en todo caso a ambos titulares registrales como interesados.

IV. LA FIJACIÓN Y PAGO DEL JUSTIPRECIO EN EL CASO DE LA DOBLE INMATRICULACIÓN

Según pone de manifiesto la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2019, la presencia de dudas sobre la titularidad dominical de una determinada

superficie de suelo «nunca será óbice para la incoación y tramitación de un expediente de expropiación forzosa, ni (...) para la fijación de su justiprecio», lo que así afirma por entender que el único y exclusivo efecto que de ello se desprende «es que el precio deberá ser consignado en la Caja de Depósitos».

A ello se añade, conforme expresa la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de febrero de 2010 (*JUR* 2010, 168383) a la vista del artículo 5.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, que en los casos en los que se dé litigiosidad, la presentación de títulos contradictorios o un supuesto de contradicción entre dos inscripciones registrales, «el tratamiento, en orden al expediente expropiatorio, es que se siga con todos los interesados que se encuentren en tal situación», los cuales si no alcanzaran un acuerdo quedarán sujetos, como ocurre en el orden urbanístico, al pronunciamiento que a tal fin resulte de los Tribunales del orden civil.

Pues bien, aunque el anterior esquema se presenta como una articulación en principio cerrada a través de la cual se garantizaría que la posible existencia de cuestiones o litigios entre particulares ni fuera en detrimento de la finalidad última de su intervención en el procedimiento expropiatorio conforme a su condición de expropiado en orden a la determinación y pago del justiprecio, ni, de igual modo, hubiera de penalizar la tramitación del expediente por no ser «óbice» para ello, la particularidad de las situaciones de doble inmatriculación ofrece posibles escenarios en los que el elemento central consistente en la efectiva condición contradictoria del «procedimiento entero»⁵ no siempre quede observado.

La cuestión es en efecto relevante toda vez que, así como la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2019 sitúa el elemento de corrección en el solo hecho de consignar el importe del justiprecio en la Caja General de Depósitos, la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de febrero de 2010, más acertadamente a nuestro juicio, introduce la necesidad de que el expediente expropiatorio se tramite con quienes reunieran la condición de «interesados».

En este sentido, esta última sentencia vendría a efectuar una remisión a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Expropiación Forzosa en virtud del cual la Administración expropiante o, de haber sido designado, el beneficiario de la expropiación han de formular una relación de bienes o derechos afectados por el proyecto expropiatorio a fin de eludir la «nulidad radical del expediente de justiprecio» como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1983 (R. 4866). Relación cuya formulación procede «a los solos efectos de la determinación de los interesados» (artículo 17.2 *in fine*), es decir, como señala el artículo 20 siguiente, de «las personas definidas en los artículos 3 y 4» de la Ley de Expropiación Forzosa dada su condición de titulares de derechos susceptibles de verse afectados por la decisión que fuera finalmente adoptada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Llegados a este punto la cuestión que presenta interés a la vista de la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2019 es si, en efecto, como en ella se afirma, la consignación del justiprecio en la Caja General de Depósitos a favor de quien acreditará mejor derecho es por sí sola suficiente para la plena salvaguarda de los derechos de los interesados que pudieran tener una cuestión o litigio abiertos sobre la titularidad del bien expropiado o si, por el contrario, la aparición tardía en el procedimiento de un potencial titular como interesado constituye un factor relevante en cuanto pudiera llegar a condicionar la validez del procedimiento seguido.

La cuestión no es desde luego menor toda vez que, según lo ya adelantado, el procedimiento de fijación de justiprecio participa de una circunstancia particular que no está presente en el caso de la tramitación de los procedimientos reparcelatorios. Mientras en estos los posibles interesados en la propiedad de una misma superficie mantienen dicha misma condición aun cuando se altere el objeto sobre el que recaiga su derecho como consecuencia de la aprobación del instrumento reparcelatorio, en el primero de lo que se trata es de fijar el valor del bien para su abono al expropiado, en razón de lo cual la intervención de este en el procedimiento en cuestión resulta esencial por cuanto mediante la posible formulación de alegaciones a la relación de bienes y derechos o a través de la formulación de la hoja de aprecio contribuye activamente a la definición del valor final del bien. Piénsese, por ejemplo, que una valoración por parte de la propiedad por debajo del importe finalmente establecido en vía administrativa anula decisivamente su margen de actuación en un eventual proceso contencioso-administrativo ya que en ningún caso podrá reclamar judicialmente un importe superior.

La cuestión así implícitamente recogida en la sentencia de 1 de febrero de 2019 puede ser más claramente identificada conforme a la precedente sentencia del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2012 (RC 3243, 2009) por la que se anuló la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga de 20 de enero de 2009, estimando parcialmente, en su lugar, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la recurrente en primera instancia contra la desestimación presunta del Ministerio de Fomento, Dirección General de Carreteras, Subdemarcación de Carreteras del Estado de Andalucía Oriental, de la solicitud de abono del justiprecio de una finca afectada por el proyecto de expropiación «Autovía de la Costa del Sol. Málaga-Algeciras. C.N. 340, p.k. 189,95 al 202,00. Término municipal de Marbella».

La sentencia llega así al anterior pronunciamiento estimatorio toda vez que, conforme a los antecedentes en ella reflejados, si bien la propietaria de la finca era la recurrente, el justiprecio fue abonado a una Comunidad de propietarios que carecía de dicha condición, lo que abrió el debate sobre si lo procedente era solicitar de esta la restitución del importe abonado o, por el contrario, había de ser la Administración quien debía proceder a su abono.

Tras interesar el Abogado del Estado la desestimación del recurso con la consiguiente reclamación del importe del justiprecio a la Comunidad de propietarios por cuanto la recurrente «no compareció pudiendo hacerlo», la sentencia da cuenta del artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa y añade sucesivamente lo siguiente:

«En consecuencia, la Administración debía entenderse con quien era el titular registral de la finca expropiada y es evidente que la Administración no actuó correctamente, es decir, como establece el artículo 3 de la LEF, al no tener como titular del bien expropiado a quien con dicho carácter constaba en los registros públicos y tener como tal a quien compareció como propietario sin cerciorarse de tal cualidad, máxime cuando en el acta previa a la ocupación por el administrador de la comunidad de propietarios no se acreditó la propiedad de la finca expropiada, obviando, de este modo, la obligación de comprobar lo alegado acudiendo al Registro de la Propiedad a los efectos de comprobar la verdadera titularidad del bien expropiado. Por último, es de tener en cuenta que no consta que la mercantil recurrente apareciese en la relación de los bienes y derechos objeto de expropiación, y menos aún que se le hubiese notificado individualmente el acuerdo de necesidad de ocupación, por lo que su falta de personación en el expediente expropiatorio no puede serle

imputada a título de negligencia, de donde su reclamación, por tardía que pueda parecer al Abogado del Estado, no puede ser óbice para el éxito de su pretensión».

La sentencia, por lo tanto, dado que la Administración debió entenderse con el recurrente por ser el titular registral de la finca expropiada y que este ni siquiera fue incluido en la relación de bienes y derechos objeto de expropiación de igual modo que tampoco se le notificó individualmente el acuerdo de necesidad de ocupación, le libera de toda posible negligencia por su falta de personación y concluye «condenando a la dicha Administración al abono de dicho importe más los intereses legales correspondientes», es decir, al abono del importe que de modo indebido fue entregado a la Comunidad de propietarios.

A partir de lo anterior, ya en ejecución de sentencia y toda vez que el importe fijado como justiprecio lo fue no a favor de la recurrente sino, de modo declaradamente indebido, a favor de una Comunidad de propietarios, dado que como resultado del proceso entablado lo que se reconoció a la recurrente fue el derecho al cobro de un justiprecio de una expropiación ya culminada de cuya tramitación fue indebidamente excluido pese a tener la condición de titular registral de la finca afectada, por su parte se trasladó a la Sala la disconformidad con el hecho de que pudiera quedar vinculada por un importe al que llegó quien carecía de legitimación para su cobro por su condición circunstancial como interesado, lo que, por lo demás, ni siquiera tuvo lugar en virtud de un procedimiento contradictorio sino por razón de un acuerdo con la Administración expropiante.

Planteada así por la recurrente a la Sala de instancia la procedente tramitación con ella del correspondiente expediente de fijación de justiprecio según los valores entonces vigentes del suelo, la respuesta fue sin embargo negativa de tal modo que hubo de aceptar como principal del justiprecio el originariamente establecido en vía administrativa sin poder intervenir en su determinación.

Esta última situación es, en suma, la que parece claramente cuestionable precisamente cuando se da un supuesto de doble inmatriculación puesto que si, como ha quedado ya dicho, la actuación con el titular registral resulta obligada de tal manera que pueda intervenir en el conjunto del procedimiento en defensa de sus intereses, lo que no parece correcto es que quien reúna tal condición y así quede identificado de modo sobrevenido por las razones que fueran, en el caso de que su derecho fuera finalmente declarado de mejor condición haya de asumir sin más el resultado de un procedimiento administrativo cuyo objeto era la determinación del valor de un bien de su propiedad sin tener más alternativa que acceder al cobro del importe previamente consignado por una duda finalmente confirmada como infundada.

CONCLUSIONES

I. Conforme dispone la Ley de Expropiación Forzosa, la tramitación del procedimiento de fijación de justiprecio ha de efectuarse en primer lugar y salvo prueba en contrario con quien ostente la condición de propietario o titular en los registros públicos que produzcan presunción de titularidad.

II. En razón de lo anterior y a fin de permitir el acceso a la toma de posesión del bien expropiado y a su inscripción en el Registro de la Propiedad a nombre de la Administración expropiante o, en su caso, del beneficiario de la expropiación, la legislación expropiatoria dispone la necesidad de consignar el importe del justiprecio en aquellos supuestos en los que existiera cualquier cuestión o litigio

entre los interesados, o entre ellos y la Administración, pudiendo ocurrir en el primer caso que la controversia en cuestión consistiera en que el bien objeto de expropiación estuviera doblemente inmatriculado.

III. En tal supuesto de doble inmatriculación la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2019 se limita a destacar la necesidad de que, por llevar consigo una duda sobre la titularidad del bien que, salvo en el caso de existencia de datos concluyentes que permitan formular una declaración de titularidad dominical a efectos prejudiciales por la jurisdicción contencioso-administrativa, no puede ser resuelta más que por la jurisdicción ordinaria, la consecuencia que ha de aplicarse sea la de la consignación del importe del justiprecio, omitiendo, sin embargo, que la condición de titular registral que a su vez atribuye la de interesado en el procedimiento de justiprecio releva al expropiado de tener que comparecer en el expediente por iniciativa propia.

IV. Como consecuencia de lo anterior, la eventual identificación sobrevenida de un nuevo titular registral no tomado en consideración en el inicio del procedimiento justifica, por razón de su obligado carácter contradictorio, que no quepa considerar como suficiente la mera consignación del justiprecio si es que previamente no hubiera tenido oportunidad de intervenir en la forma legalmente dispuesta en orden a la determinación del justiprecio.

ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 10 de octubre de 1983
- STS de 23 de abril de 1992
- STS de 6 de julio de 1999
- STS de 24 de noviembre de 2000
- STS de 8 de junio de 2004
- STS de 18 de marzo de 2009
- STS de 2 de septiembre de 2010
- STS de 25 de julio de 2012
- STS de 1 de febrero de 2019
- ATS de 1 de marzo de 2018
- STSJ de Andalucía con sede en Málaga de 20 de enero de 2009
- STSJ de Andalucía con sede en Málaga de 23 de mayo de 2016
- STSJ de Madrid de 1 de junio de 2012
- STSJ de Madrid de 12 de febrero de 2010
- STSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de marzo de 2011

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Decimoquinta edición, Ed. Aranzadi, 2017.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio de la expropiación forzosa*, Editorial Comares, Granada 1999, 253.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., El titular y el cobro del justiprecio. Las cuestiones prejudiciales civiles en el proceso administrativo, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 520, año 1977, 691 a 696.
- LASO BAEZA, V., Titularidad registral y extrarregistral en los procedimientos reparcclatorios. A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de

noviembre de 2000, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 186, año 2001, 61 a 85.
TOLIVAR ALAS, L., Del pago y toma de posesión, de la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Aranzadi, 1999, Capítulo IV, 340.

NOTAS

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Decimoquinta edición, Ed. Aranzadi, 2017, 254.

² GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio de la expropiación forzosa*, Editorial Comares, Granada 1999, 253; TOLIVAR ALAS, L., Del pago y toma de posesión, de la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Ed. Aranzadi, 1999, Capítulo IV, 340.

³ LASO BAEZA, V., Titularidad registral y extrarregistral en los procedimientos reparcelatorios. A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2000, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 186, año 2001, 61 a 85.

⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, J., El titular y el cobro del justiprecio. Las cuestiones prejudiciales civiles en el proceso administrativo, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 520, año 1977, 691 a 696.

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Decimoquinta edición, Ed. Aranzadi, 2002, 257.