

### 3. URBANISMO

## Conflictos sobre la titularidad de fincas afectadas por un expediente de equidistribución: fincas dudosas, litigiosas y controvertidas

### *Conflicts over the ownership of properties affected by a land readjustment procedure: doubtful, litigious, and contested parcels*

por

EUGENIO-PACELLI LANZAS MARTÍN

*Abogado*

**RESUMEN:** Análisis de los conflictos de titularidad que pudieran surgir en un expediente reparcelatorio entre dos propietarios sobre una misma finca de origen y de sus diferentes clases, normalmente conocidas como situaciones dudosas, litigiosas y controvertidas, así como del régimen aplicable a estas situaciones tanto en el procedimiento administrativo como en el procedimiento registral.

**ABSTRACT:** *Analysis of ownership conflicts that may arise in a land readjustment procedure between two owners claiming rights over the same initial parcel, and of the different types of such conflicts —commonly referred to as doubtful, litigious, or disputed situations— as well as the legal framework applicable to these scenarios in both administrative and land registration proceedings.*

**PALABRAS CLAVE:** Proyecto de reparcelación, conflictos sobre titularidad, titularidades dudosas, litigiosas y controvertidas, anotación preventiva de la demanda.

**KEYWORDS:** *Land readjustment project, reparation project, ownership disputes, doubtful, litigious and contested ownership, preventive annotation of claim.*

Resolución de 10 de julio de 2014, de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

**SUMARIO:** I. RESUMEN DE LOS HECHOS.—II. EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO.—III. COMENTARIOS: 1. PLANTEAMIENTO. 2. NORMAS

APLICABLES A LOS CONFLICTOS SOBRE TITULARIDADES. A) *El Reglamento de Gestión Urbanística y la Ley de Expropiación Forzosa*. B) *El artículo 10.3 del Real Decreto 1093/1997*. 3. LAS POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN EN RELACIÓN CON LOS CONFLICTOS SOBRE TITULARIDAD. A) *Delimitación negativa*. B) *Delimitación positiva*. 4. LAS COMPETENCIAS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON LOS CONFLICTOS SOBRE TITULARIDAD. A) *delimitación negativa*. B) *Delimitación positiva*. 5. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTRASTE EXISTENTE ENTRE LOS ARTÍCULOS 103.4 DEL REGLAMENTO DE GESTIÓN Y 10.3 DEL REAL DECRETO 1093/1997. 6. CLASES DE SITUACIONES CONFLICTIVAS Y RÉGIMEN APLICABLE A CADA UNA. A) *Identificación de sus clases: las titularidades dudosas, litigiosas y controvertidas*. B) *Tratamiento en el procedimiento administrativo*. C) *Tratamiento en el procedimiento registral*.

## I. RESUMEN DE LOS HECHOS

El resumen de los hechos se contiene en los dos primeros apartados de los fundamentos de derecho de la resolución, siendo el número 1 del siguiente tenor: «En el presente expediente, dictada sentencia por la que se declara: que el actor es heredero ab intestato —junto con sus hermanos— de cierto causante, que unos metros de determinada finca registral pertenecen al caudal relicto de dicho causante, y que es nula la escritura de aportación a la sociedad de gananciales de la finca en cuestión, se presenta mandamiento del secretario judicial ordenando proceder a la cancelación de la inscripción primera de la referida finca, conforme a lo también previsto en la propia sentencia. El registrador suspende la cancelación de la inscripción ordenada porque la finca registral a que refiere la sentencia fue aportada a una junta de compensación originando cinco fincas de reemplazo independientes, sobre las cuales se arrastró anotación de demanda a favor del actor del procedimiento en que recayó la sentencia y, dado que se canceló la hoja registral de la finca aportada y que dicha anotación de demanda se encuentra gravando a las fincas de reemplazo, hace falta indicar si se quiere cancelar dichas fincas de reemplazo, inscribir el derecho de participación que ostenta el actor en el caudal relicto de la finca aportada en las fincas de reemplazo, o si se procede a realizar la correspondiente segregación aportando las oportunas licencias administrativas».

El apartado 2 de los fundamentos de derecho añade lo siguiente: «En este expediente, el obstáculo que colisiona con el mandamiento cancelatorio del secretario judicial se encuentra en que la finca cuya inscripción se ordena cancelar fue aportada, con cierre del folio registral, a una junta de compensación, siendo sustituida por subrogación real por cinco fincas de reemplazo a las que se arrastró la anotación de demanda que pesaba sobre la de origen, concurriendo la circunstancia de que la sentencia no fija las titularidades a que pertenecen las fincas de resultado, limitándose a declarar que algunos metros de la finca de origen corresponden al caudal hereditario de cierto causante, que es nulo el título en cuya virtud se inmatriculó y que debe procederse a la cancelación de dicha inmatriculación».

## II. EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

Como cuestión preliminar, el apartado 3 de los fundamentos de derecho de la resolución se ocupa de la circunstancia de venir referido el mandamiento judicial de cancelación a la finca de origen de un proyecto de reparcelación cuyo historial se había cerrado con anterioridad en virtud de la inscripción de dicho proyecto, en el que dicha finca quedó sustituida por cinco fincas de resultado. Ante tal circunstancia, la resolución afirma en su fundamento 3 que «Es cierto, como también ha señalado este Centro Directivo en Resolución de 3 de octubre de 2008, que es perfectamente posible anotar preventivamente una demanda —o un embargo— sobre determinadas fincas resultantes de reparcelación, aunque el mandamiento que ordena la práctica de la anotación se refiera a determinadas fincas originarias cuyos folios registrales ya han sido cerrados por efecto de la compensación. Ciertamente, la cancelación de los folios registrales abiertos a las fincas originarias, determina su inexistencia jurídica actual; ahora bien, al establecerse por ministerio legis la subrogación con plena eficacia real de las antiguas por las nuevas parcelas resultantes de la compensación, siempre que quede clara la correspondencia entre unas y otras (cfr. artículos 122-1 y 174.4 del Reglamento de Gestión Urbanística y 51 y 54 del texto refundido Ley de Suelo), es evidente que la anotación decretada sobre una parcela originaria debe extenderse sobre la nueva finca resultante de la compensación que ocupe su misma posición jurídica por efecto de esa subrogación, lo cual, además, viene facilitado por la necesaria coordinación registral entre los folios de las antiguas parcelas y los abiertos a las nuevas, cuando media entre unas y otras esa correspondencia (cfr. artículos 114 y 174.4 del Reglamento de Gestión Urbanística). De modo que, una vez identificada la finca objeto del mandamiento, no habría obstáculo para proceder al despacho de la anotación de demanda de resolución y sentencia declarativa de la misma, posteriormente presentadas en el Registro».

El fundamento 4 rechaza que en el caso contemplado el mandamiento permita la «desinmatriculación» de las cinco fincas de resultado, tal y como ocurriría si se procediera a despachar el mandamiento en el extremo relativo a la cancelación de la finca de origen, señalando que «Para ello sería necesario instar al mismo tiempo la rectificación del total proyecto de compensación inscrito por alguno de los medios recogidos en el artículo 40 de la Ley Hipotecaria, lo que implicaría acreditar haberse demandado judicialmente, en su caso, a los titulares del resto de las fincas resultantes del proyecto sobre las que no hubiese sido practicada la anotación preventiva de demanda (artículos 1, 20 y 38 de la Ley Hipotecaria)».

En el fundamento 5 se admite en términos generales que un mandamiento dictado en ejecución de la sentencias posibilita «la inscripción de la finca de resultado a favor de quienes la sentencia reconoce derecho sobre la finca», siempre que se cumplan los principios hipotecarios y, en particular, el de especialidad o determinación. En este sentido, el fundamento 6 señala que «Para ello es preciso que se especifique el mandamiento la identidad y cuota de cada propietario, aclarando la titularidad controvertida de las fincas de resultado».

Según lo dispuesto en los artículos 9.4 de la Ley Hipotecaria, 51.9 y 54 del Reglamento Hipotecario y, fundamentalmente aquí, el artículo 7.10 y 7.11 del Real Decreto 1093/1997, deben quedar en el título identificadas las personas a cuyo fa-

vor ha de practicarse la inscripción, precisando, en caso de comunidad, la porción ideal de cada condueño con datos matemáticos, que permitan conocerla indubitablemente, circunstancias éstas que no quedan concretadas ni en el mandamiento ni en la sentencia de que aquél trae causa, en cuanto que, como se ha dicho, ésta se limita a declarar que determinados metros de la finca de origen pertenecen al caudal relicto de cierto causante, que es nulo el título de aportación a la sociedad de ganancias que originó la inmatriculación de la finca y que debe procederse a la cancelación de dicha inscripción.»

El fundamento 7 añade que «Por tal motivo, es doctrina de esta Dirección General que ha de exigirse la identificación suficiente de los asientos a los que se refieren los mandamientos judiciales, de acuerdo con el principio de especialidad registral, no siendo suficientes a estos efectos expresiones genéricas o indeterminadas que además de no cumplir los requisitos de claridad y determinación de acuerdo con las exigencias legales y reglamentarias, no permiten conocer exactamente el ámbito, extensión y alcance de la cancelación ordenada. Esta exigencia supone, además, en los supuestos de cancelación parcial —caso que tal vez pudiera proceder en el presente expediente—, la necesidad de determinar la extensión del derecho que se cancela y del que subsiste, conforme a los artículos 80, 103, 133 y 134 de la Ley Hipotecaria, 98, 193 y 233 del Reglamento Hipotecario y 674 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dado que el registrador carece por sí de la facultad de decidir la extensión de dicha cancelación ordenada judicialmente (cfr. Resoluciones de 28 de febrero de 1977; 7 de noviembre de 1990; 11 de abril de 1991; 3 de junio de 1992; 28 de febrero de 1997; 19 de febrero de 2007, y 10 de septiembre de 2009)».

Finalmente, el fundamento 8 concluye diciendo que «Por todo ello, en tanto el título judicial no determine concretamente las titularidades o porciones de titularidades a las que, como consecuencia del proceso judicial en cuestión, correspondan las fincas de resultado inscritas que fueron adjudicadas en sustitución de la finca de origen objeto del procedimiento —y que tendrán que estar suficientemente identificadas—, no podrá inscribirse definitivamente el derecho de dominio a favor de los verdaderos titulares, pero entretanto —por subrogación real— procederá el reflejo tabular de la sentencia por nueva anotación preventiva o al margen de la inscripción de la titularidad controvertida en las fincas de resultado, como este Centro Directivo ha admitido en ciertos casos para mayor claridad de la titularidad inscrita (cfr. Resolución de 5 de mayo de 2006)».

Por todo ello, la resolución acuerda «estimar el recurso considerando que puede reflejarse tabularmente la sentencia en el folio de las fincas de resultado en los términos que resultan de los anteriores pronunciamientos y confirmar la nota de calificación del registrador en cuanto a la denegación de la cancelación de los folios de las fincas de origen ahora inexistentes».

### III. COMENTARIOS

#### 1. PLANTEAMIENTO

La resolución a la que nos venimos refiriendo contempla el tratamiento típico de las situaciones de titularidad controvertida definidas en el artículo 10.4 del Real

Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. Este artículo parte del presupuesto de la existencia de una anotación preventiva de demanda de propiedad sobre las fincas de origen del expediente de equidistribución y su arrastre sobre las fincas de resultado que se correspondan con ella.

Confrontando este precepto con el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, se pone de manifiesto un claro contraste entre ambos, que puede dar lugar a diferentes interpretaciones sobre la vigencia y el alcance actual del artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística tras la entrada en vigor del referido Real Decreto de 1997 a la vista de su disposición derogatoria única.

Al análisis de esta cuestión y sus implicaciones en relación con el procedimiento administrativo y con el registral dedicamos los apartados que siguen.

## 2. NORMAS APLICABLES A LOS CONFLICTOS SOBRE TITULARIDADES

### A) *El Reglamento de Gestión Urbanística y la Ley de Expropiación Forzosa*

Para la determinación de las titularidades que recaen sobre fincas de origen de la reparcelación debe atenderse, en primer lugar, a los títulos y declaraciones de los interesados. A esta cuestión se refiere el artículo 103.1 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978, según el cual «Los propietarios y titulares de derechos afectados por la reparcelación están obligados a exhibir los títulos que posean y declarar las situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus fincas».

Para el caso de existir alguna discrepancia entre los títulos correspondientes a varios propietarios sobre la titularidad de una de las fincas de origen, el apartado 4 del mismo artículo 103 dispone que «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».

De este último precepto resulta una posible doble calificación de las titularidades sobre las que recae la indicada discrepancia: la titularidad «dudosa» y la «litigiosa». Según la jurisprudencia, esta distinción se hace depender de si durante la tramitación del expediente de equidistribución se inicia o no un procedimiento judicial con el fin de dirimir la contienda<sup>1</sup>.

En cuanto a los mecanismos adecuados para la averiguación de las titularidades afectadas por la reparcelación, el artículo 76.2 del Reglamento de Gestión Urbanística establece en su primer inciso que «A efectos de determinación de las titularidades, se aplicarán las normas de la expropiación forzosa», lo cual supone una llamada en particular al artículo 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, según el cual «Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o,

en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente». Por su parte, el artículo 5.2 de la misma Ley añade que «serán parte en el expediente quienes presenten títulos contradictorios sobre el objeto que se trata de expropiar».

*B) El artículo 10.3 del Real Decreto 1093/1997*

Frente al contexto legal clásico que se acaba de exponer, el Real Decreto 1093/1997 estableció una novedosa norma en su artículo 10.3 al disponer que «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».

Como se puede observar a primera vista, esta norma se aparta del régimen del artículo 103 del Reglamento de Gestión —al menos desde el punto de vista terminológico— pues, frente a las dos categorías clásicas de calificación de discrepancias sobre la titularidad de las fincas, que son las correspondientes a las fincas «dudosas» y a las «litigiosas», el artículo 10.3 del Real Decreto habla de una posible tercera categoría, la de las fincas «controvertidas», caracterizadas por la existencia de una controversia judicial sobre la propiedad en un procedimiento en que se ha decretado y practicado la correspondiente anotación preventiva de demanda.

A la vista de estos dos preceptos pueden surgir dudas sobre su posible compatibilidad o incompatibilidad o, expresado en otros términos, sobre si el Real Decreto implica o no una superación total o parcial del régimen tradicional previsto en el Reglamento de Gestión. A estos efectos debe tenerse presente la disposición derogatoria única del Real Decreto de 1997, según la cual «Quedan derogadas todas las disposiciones contenidas en el Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, en cuanto se refieran al acceso al Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística».

Ante el contenido genérico de esta disposición derogatoria, debe determinarse en qué medida ha de considerarse vigente y aplicable el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión tras la entrada en vigor del Real Decreto de 1997 y cuál es el tratamiento que ha de darse a cada una de las posibles situaciones de conflicto sobre titularidades tanto en el procedimiento administrativo como en el registral.

Nos referiremos a esta cuestión en el apartado 5 de este comentario, tras analizar en el 3 y el 4 las potestades de la Administración y las competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa, si bien adelantamos que, en nuestra opinión, las dos normas confrontadas —el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística y el 10.3 del Real Decreto 1093/1997— no son contradictorias entre sí, sino perfectamente compatibles, de tal forma que el segundo precepto citado no implica en modo alguno la derogación del primero y que, por tanto, de la combinación de ambas resultan tres situaciones de conflicto posibles en el proceso reparcelatorio: la situación dudosa, la litigiosa y la controvertida, las cuales deben recibir tratamientos diferenciados.

### 3. LAS POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN EN RELACIÓN CON LOS CONFLICTOS SOBRE TITULARIDAD

#### A) *Delimitación negativa*

Cuando en el expediente reparcelatorio surge una discrepancia entre propietarios sobre la titularidad de determinada finca, su resolución definitiva corresponde a los tribunales ordinarios según el artículo 103 del Reglamento de Gestión Urbanística, de donde resulta que no corresponde a la Administración urbanística la declaración de derechos. Lo mismo cabe decir respecto de la junta de compensación o las entidades urbanísticas colaboradoras previstas en la legislación autonómica para el sistema de compensación o en cualquier otro de marcado carácter privado igualmente previsto.

#### B) *Delimitación positiva*

Sin embargo, lo anterior no significa que la Administración y la entidad urbanística no puedan adoptar ninguna decisión relevante en la fase inicial de investigación y determinación de las aportaciones de los propietarios, de importancia capital en orden al cumplimiento del esencial principio de equidistribución, pues tales aportaciones van a constituir el módulo para el reparto de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento, que ha de realizarse de forma estrictamente proporcional a aquellas<sup>2</sup>.

A esta fase de investigación se refiere, en primer lugar, el artículo 102.1 del Reglamento de Gestión Urbanística, según el cual «Una vez iniciado el expediente de reparcelación, la Administración actuante deberá recabar de oficio, del Registro de la Propiedad correspondiente, certificación de titularidad y cargas de todas las fincas incluidas en la unidad de reparcelación». A su vez, el artículo 103.1 añade que «Los propietarios y titulares de derechos afectados por la reparcelación están obligados a exhibir los títulos que posean y declarar las situaciones jurídicas que conozcan y afecten a sus fincas».

En efecto, una de las actividades fundamentales que conforman el proceso de equidistribución es el estudio de la realidad física y jurídica de las fincas aportadas, no siendo inusual la existencia en el expediente de fincas cuya propiedad es disputada entre diferentes personas.

En estos casos, como ha reconocido sin fisuras la jurisprudencia, ni la Administración ni las entidades urbanísticas colaboradoras son competentes para declarar derechos. Sin embargo, ello no supone en modo alguno que no puedan y deban hacer un examen preliminar de los títulos presentados por los propietarios y de los datos que reflejan el Catastro y el Registro de la Propiedad, entre otras razones porque de este examen podría resultar la falta total de correspondencia física entre los títulos presentados y los suelos incluidos en el ámbito reparcelatorio, cuestión esta que sí les compete comprobar.

Así se manifiesta, entre otras, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos de 8 de octubre de 2012 (JUR\2013\94143) cuando señala lo siguiente: «Y frente a lo que se insiste en el recurso de apelación sobre el hecho de encontrarse acreditada en el expediente la existencia de controversia y de dudas razonables sobre la titularidad de las parcelas, se reitera que la documentación aportada por el recurrente, no acreditaba la titularidad de unas parcelas físicas concretas, sino tan sólo la titularidad registral de ciertas fincas registrales, que ni en sus títulos, ni en su inscripción ligaban dichas fincas, con las parcelas físicas sobre las que el recurrente afirmaba que se correspondían con dichas fincas registrales, sino precisamente las situaban en un lugar diferente, y así lo determinaron los servicios técnicos de la Junta en sus Informes. En consecuencia, ni la Administración ni la junta de compensación declararon la propiedad de las parcelas a favor de un terreno (sic), sino que se limitaron a comprobar que las fincas reflejadas en los títulos y en las inscripciones registrales respectivas se encontraban en realidad en lugares distintos de las parcelas catastrales o físicas con las que afirmaban que se correspondían».

Por lo tanto, es claro que, una vez obtenida la certificación registral de dominio y cargas y la titulación presentada por los propietarios, el principio de equidistribución implica que tanto la Administración como las entidades urbanísticas colaboradoras hayan de realizar un examen crítico preliminar de la documentación y las pruebas aportadas en orden a determinar las aportaciones de los propietarios y rechazar aquellos títulos y documentos de los que resulte una total evidencia o, al menos, una «duda razonable» sobre la ubicación y características exactas de las fincas a las que aquellos se refieren. Esta idea sobre el tratamiento de la «duda razonable» acerca de la realidad material de las fincas a las que se refieren los títulos ha sido constantemente reiterada por la jurisprudencia que citaremos.

En ocasiones, esta labor de análisis crítico podrá llevar a dudas razonables sobre cuestiones tales como la ubicación de alguna finca fuera del ámbito reparcelatorio, la imposibilidad de su localización o la insuficiencia del título o su contradicción con bienes de dominio público o con títulos relativos a otras fincas. En todos estos casos sería una irresponsabilidad por parte de los redactores del proyecto de reparcelación y de la Administración desatender estas evidencias ante la importancia de esta fase de investigación para el cumplimiento del principio de equidistribución.

En este sentido es harto elocuente el razonamiento del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en su sentencia número 1627/2006, de 24 noviembre (RJCA 2007\347) cuando afirma que «De lo expuesto hasta ahora se sigue la conclusión de que los demandantes no justificaron la situación concreta de la finca de su propiedad en vía administrativa ni la han acreditado en este proceso; es más, no existe un principio de prueba o un mero indicio con fuerza bastante para suscitar a la Sala dudas razonables acerca de su posible ubicación dentro de las fincas de aportación NUM016 o NUM017, por lo que no es procedente declarar a ninguna de las dos de titularidad dudosa en una extensión de 4.100 m<sup>2</sup>, lo que implica la desestimación del presente recurso contencioso-administrativo, al no haber quedado desvirtuados en este proceso los fundamentos de la decisión administrativa impugnada».

En definitiva, la fase de investigación propia de los expedientes reparcelatorios exige un previo examen crítico y objetivo de los títulos, datos registrales y

catastrales, indicios y principios de prueba para descartar o declarar la existencia de una situación de duda sobre la identificación del propietario de una parcela concreta; es lo que la sentencia transcrita se refiere como la necesidad de examinar si hay «un principio de prueba o un mero indicio» para que la Administración pueda decidir si califica o no la finca como dudosa, litigiosa o controvertida, con remisión en caso afirmativo a lo que decidan los tribunales de justicia.

Cuando la labor investigadora descrita lleva a la conclusión —siquiera preliminar— de la existencia de títulos de propiedad contradictorios es cuando se pone de manifiesto la existencia de una situación conflictiva entre dos o más propietarios o una «controversia cierta y apreciable sobre la titularidad». En estos casos, ni la Administración actuante ni la entidad urbanística pueden declarar el mejor derecho de uno u otro interesado, como hemos visto, pero la controversia no debe impedir la prosecución del procedimiento administrativo, por lo que sí pueden y deben calificar la titularidad como conflictiva con carácter preventivo reservando su resolución definitiva, a falta de pacto entre los implicados, a la jurisdicción ordinaria conforme al artículo 103.4 del Reglamento de Gestión. Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de abril de 2010 (JUR\2010\232859), afirma que «Ahora bien, en el propio expediente de gestión se deben efectuar las calificaciones jurídico civiles y sólo cuando existe la duda acerca de la titularidad de los derechos, esa es la declaración que debe formular la Administración, determinando el alcance y extensión de la duda y reservando a las partes el derecho a acudir ante la jurisdicción civil».

Así pues, cuando del análisis crítico de las circunstancias concurrentes resultan dudas razonables sobre la existencia de una situación de conflicto entre dos interesados sobre la misma finca, la Administración, sin declarar el mejor derecho de ninguno, debe dejar constancia de esa situación, pero no cuando no existan tales dudas. Así lo afirma la sentencia citada en último lugar por entender que en el caso contemplado por ella el recurrente «no presenta documento alguno que permita entender que la titularidad sea dudosa», como ocurriría por ejemplo si por uno de los propietarios afectados se alegase como único título la usucapión no declarada judicialmente. De igual modo, la sentencia de la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de febrero de 2008 (RJCA2008\206) afirma que «Ante tales datos no se puede hablar de que exista una controversia cierta y apreciable acerca de la titularidad de las fincas cuya litigiosidad se pretende por la parte recurrente, pues no solo faltan datos o pruebas de las que pudiera derivarse una aparente titularidad reclamada, sino que en el caso enjuiciado se carece de elementos para al menos establecer en esta vía contencioso-administrativa una apariencia de derechos que pudiera derivar en una declaración de litigiosidad».

Por su parte, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 2009 (RJ\2009\4249) señala que el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión «es muy claro en el sentido de que la resolución sobre las discrepancias en relación con la titularidad de los derechos está reservada a los Tribunales ordinarios», añadiendo que «en consecuencia, los conflictos sobre la titularidad, delimitación o ámbito de los derechos civiles relacionados con las fincas que se aporten a un proyecto de compensación, allí deben ser resueltos; pero, con la finalidad, sin duda, de evitar —por tales discrepancias— la paralización de los procedimientos de gestión urbanística, el mencionado precep-

to habilita a la Administración que tutela el mismo para —ante la presencia de discrepancias sobre la titularidad de los mismos— llevar a cabo una calificación administrativa —y a los solos efectos de dicho procedimiento de gestión urbanística— de la titularidad (o de la propiedad) como dudosa o litigiosa, y, como consecuencia de ello, para asumir la representación de los derechos o intereses de dichas titularidades respecto de las que existen discrepancias (...) el tratamiento de estos supuestos de litigiosidad en los instrumentos de equidistribución no da lugar a cuestiones prejudiciales devolutivas, sino, simplemente, a que se declare la litigiosidad de la titularidad discutida».

La anterior calificación administrativa debe constar en el proyecto de equidistribución aunque no haya un litigio entre los interesados ante la jurisdicción competente, como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 4 de junio de 2008 (RJ\2008\3125) pone de relieve que «en relación con el artículo 103.4 del RGU ya se dijo que este precepto no exige el que la titularidad discrepante se encuentre sometida al conocimiento de los Tribunales civiles para que pueda tenerse en cuenta y actuar en consecuencia, siendo suficiente con su existencia, cual la alternativa dudosa o litigiosa que el artículo utiliza da claramente a entender, independientemente de que la intervención de tales Tribunales se haya ya producido o vaya a producirse».

En conclusión, en el procedimiento administrativo reparcelatorio la Administración no puede declarar derechos, pero sí puede y debe verificar y declarar, en su caso, la existencia de una situación de conflicto con expresión del alcance y extensión de las dudas. Y esta declaración debe realizarse y reflejarse en el proyecto de equidistribución siempre que conste la existencia de una controversia cierta y apreciable aunque no se haya iniciado un procedimiento judicial para dirimirla, pues su omisión indebida es causa de anulación del proyecto por los tribunales, como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de noviembre de 2006 (JUR\2007\164360) y la del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de marzo de 2013 (JUR\2013\115369), entre otras muchas. A su vez, tal declaración, de carácter preliminar, provisional o preventivo, es independiente de la declaración definitiva del mejor derecho entre los afectados y de la forma en que pueda quedar reflejada en el Registro, cuestiones estas a las que nos referimos en los apartados siguientes.

#### 4. LAS COMPETENCIAS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN CON LOS CONFLICTOS SOBRE TITULARIDAD

##### *A) Delimitación negativa*

El ya expuesto artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística establece en su primer inciso que «Si la discrepancia se plantea en el orden de la titularidad de los derechos, la resolución definitiva corresponde a los tribunales ordinarios».

Según el artículo 3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, «No corresponden al orden jurisdiccional

contencioso-administrativo: a) Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración pública».

Completa la regulación el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, según el cual los órganos judiciales del orden civil «conocerán, además de las materias que les son propias, de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional».

Por lo tanto, sólo corresponde a la jurisdicción civil resolver las controversias sobre la titularidad de fincas afectadas por los expedientes de reparcelación. Como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.<sup>a</sup>, de 26 de junio de 2015 (JUR\2015\179912), «los problemas relativos a la titularidad dominical constituyen cuestiones civiles, cuya decisión está vedada a la Administración y por tanto también a esta jurisdicción —artículo 3.a) de la Ley Jurisdiccional— al estar atribuidas a la jurisdicción civil —artículo 9.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial—, sin perjuicio de que, conforme al artículo 4 de la Ley Jurisdiccional, la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se extienda al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, decisión que no produce efecto fuera del proceso y que puede ser revisada por la jurisdicción correspondiente».

#### *B) Delimitación positiva*

Sin embargo, lo que se acaba de exponer no implica que las situaciones de conflicto sobre la titularidad de fincas sean absolutamente ajenas a la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa el acto aprobatorio de un proyecto de reparcelación por haber incluido u omitido, en contra del criterio del recurrente, la calificación de una situación de conflicto entre dos posibles titulares de una misma finca aportada, corresponde a esta jurisdicción declarar si la calificación realizada o su omisión es conforme a derecho y, por tanto, si procede la confirmación o anulación del acto recurrido por este motivo, todo ello, de acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Entendiéndolo así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de marzo de 2008 (JUR\2008\217106) afirma que «Como todos sabemos, son de índole civil las cuestiones que se suscitan sobre el derecho de propiedad cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria, cualquiera que sea el título por el que se reclame la propiedad, cuestión, a la que no alcanza la jurisdicción de los Tribunales Contenciosos. Con todo, la jurisdicción contenciosa aunque con efectos prejudiciales y limitados, en ocasiones tiene que adentrarse en cuestiones relativas a la propiedad, o mejor dicho, al tratamiento en la equidistribución de las situaciones de controversia sobre las titularidades (...)».

Por su parte, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de noviembre de 2006 (JUR\2007\164360), señala que «Por tanto, se está en el caso de que este proceso no constituye cau-

ce jurisdiccional adecuado para efectuar pronunciamientos definitivos acerca del derecho de propiedad de la recurrente sobre la superficie cuyo dominio afirma pues, según el precitado artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, la resolución definitiva sobre la propiedad del suelo en el litigio corresponde a la jurisdicción civil, de forma que en la presente resolución únicamente cabe considerar si ha de declararse como dudosa la titularidad del terreno reclamado por la actora y si procede, en su caso, la anulación del proyecto de compensación para que se incluya en el mismo como de dudosa titularidad hasta que se pronuncie la Jurisdicción Civil. Así se sostiene, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 19.4.2005, de 24.11.2000, de 6.7.1999, de 23.4.1992 y de 6.3.1991». En aquel supuesto, practicadas las pruebas pertinentes, se concluyó que «conforme al resultado de las pruebas practicadas en este proceso, la duda existe ahora, y también existía en el momento en que se adoptó el acuerdo impugnado, como pone de relieve la documentación obrante en el expediente y el requerimiento de aclaración hecho por el Ayuntamiento a la junta de compensación así como la circunstancia de que las partes codemandadas contemplen en sus escritos de contestación y de conclusiones la posibilidad de que se le reconozca a la recurrente un eventual derecho a indemnización, que se determinaría en ejecución de sentencia, de lo que se sigue la procedencia de la estimación parcial del presente recurso contencioso administrativo y anular el acuerdo impugnado en cuanto no calificó como dudosa la titularidad del suelo objeto de litigio».

Resolviendo en sentido inverso pero correlativo y partiendo del mismo razonamiento que la sentencia anterior, la sentencia de la misma Sala de 24 de noviembre de 2006 (RJCA\2007\347) añade lo siguiente: «Debemos significar que la existencia misma de la duda sí resulta susceptible de control por esta Jurisdicción que, con base en lo actuado en el expediente administrativo y en el resultado de las pruebas practicadas en el proceso, puede determinar si la duda existe ahora, y si también existía en el momento en que se adoptó la resolución impugnada», para concluir en aquel caso concreto que «ni lo actuado en el expediente administrativo ni las pruebas practicadas en este proceso conducen a la conclusión de que los terrenos de los recurrentes se encuentren situados en un punto concreto de la U.E. 6».

Por tanto, corresponde al orden contencioso-administrativo declarar si la calificación realizada por el proyecto de equidistribución sobre el carácter conflictivo de las titularidades —o su omisión— es ajustada o no a derecho, siendo además esta declaración susceptible de recurso. En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 22 de marzo de 2013 (JUR\2013\115369) afirma que «Y, finalmente, en lo que se refiere al tercero de los motivos impugnatorios aducidos, alega el Ayuntamiento recurrente que el Juzgado no debió entrar a examinar la cuestión civil de propiedad que fue lo planteado por la parte actora, y que este mismo Tribunal en un supuesto idéntico declaró la inadmisibilidad del recurso. Mas es lo cierto que el Juzgado, en contra de lo que se sostiene, no llegó a entrar a resolver la cuestión relativa a la titularidad dominical de la franja de terreno en cuestión, para lo que carecía, y así lo puso de manifiesto de competencia, sino que se limitó a constatar la discrepancia existente al respecto y a acordar la procedencia de aplicar la solución legal prevista para tales supuestos, emplazando a los interesados a solventar la discrepancia sobre tal titularidad ante los Tribuna-

les ordinarios a los que corresponde la resolución definitiva al respecto (...). Por todo lo cual el recurso debe ser desestimado».

5. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTRASTE EXISTENTE ENTRE LOS ARTÍCULOS 103.4 DEL REGLAMENTO DE GESTIÓN Y 10.3 DEL REAL DECRETO 1093/1997

A los efectos del presente apartado conviene reproducir una vez más el contenido de los dos artículos en cuestión.

Como se expuso, el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión urbanística establece que «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».

Por su parte, el Real Decreto 1093/1997 dispone en su artículo 10.3 que «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».

Como queda dicho, el primero de los preceptos recoge las dos categorías clásicas de situaciones conflictivas, que son la «dudosa» y la «litigiosa», según se haya iniciado o no —respectivamente— un procedimiento judicial ante la jurisdicción civil para la determinación del titular real (con abstracción en este último caso de si la demanda se encuentra o no anotada preventivamente en el Registro de la Propiedad). Apartándose de esta terminología, el artículo 10.3 del Real Decreto de 1997 hace referencia a la titularidad «controvertida», entendiéndose por tal aquella en que la demanda ya interpuesta ha sido objeto de la correspondiente anotación preventiva.

A estos efectos debe tenerse presente la disposición derogatoria única del Real Decreto de 1997, según la cual «Quedan derogadas todas las disposiciones contenidas en el Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, en cuanto se refieran al acceso al Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística».

Ante el contenido genérico de esta disposición derogatoria, cabe cuestionarse en qué medida ha de considerarse vigente y aplicable el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión tras la entrada en vigor del Real Decreto de 1997 y cuál es el tratamiento que ha de darse a cada una de las posibles situaciones de conflicto sobre titularidades tanto en el procedimiento administrativo como en el registral.

Algunos autores consideran que el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión ha quedado superado por el 1.3 del Real Decreto 1093/1997, afirmando que la Administración actuante sólo puede calificar la titularidad registral como dudosa o litigiosa cuando se acredite la existencia de la anotación de demanda, pero no si esta no consta practicada en el Registro y que únicamente si la finca no estuviera

inmatriculada podría calificar la titularidad como controvertida. Según esta tesis, el artículo 38 de la Ley Hipotecaria se lleva hasta sus últimas consecuencias<sup>3</sup>.

Frente a esta posición doctrinal, en nuestra opinión los artículos 103.4 del Reglamento de Gestión y 10.3 del Real Decreto 1093/1997 son perfectamente compatibles entre sí, de tal manera que el segundo no supone derogación alguna —ni siquiera parcial— del primero, sin que ello suponga violentar el principio de legitimación registral.

Para llegar a estas conclusiones debe partirse de las importantes diferencias que existen entre los dos preceptos que confrontamos en relación con la clase de procedimiento a la que se refieren y con la identificación de sus respectivos destinatarios.

En efecto, el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión es una norma incluida dentro del Título III, referente a la «Reparcelación», y, dentro de él, en su Capítulo IV, sobre su «Procedimiento general». Por tanto, por su contexto se trata de una norma cuyo ámbito de aplicación es, en esencia, el procedimiento administrativo reparcelatorio, si bien algunas de sus reglas habrán de ser tenidas en cuenta con carácter accesorio en el procedimiento registral. Las únicas normas dirigidas explícitamente a este último son las dos incluidas en su última sección, titulada «Formalización e inscripción»: de un lado, el artículo 113, que contempla algunas reglas sobre inscripción registral y ha de interpretarse a la luz del Real Decreto 1093/1997 y, de otro, el 114, que fue derogado expresamente por el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la tabla de vigencias de, entre otros, los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística.

En consecuencia, el artículo 103.4 al que nos venimos refiriendo se limita a establecer una norma propia del procedimiento administrativo correspondiente a la equidistribución y va dirigida en particular a los agentes llamados a velar por la legalidad del contenido del proyecto de reparcelación, que son, en un primer plano o momento, la junta de compensación o la entidad urbanística colaboradora prevista con diferentes nombres en la legislación autonómica en cuanto se encargan de su redacción y, en última instancia, la Administración actuante, a quien compete la aprobación administrativa del proyecto. Pero, insistimos, no es una norma propia del procedimiento registral y, por lo tanto, no está dirigida a los registradores de la propiedad.

Es desde esta perspectiva desde la que, a nuestro juicio, debe contemplarse la regla prevista en el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión, que contiene un mandato dirigido a la Administración sobre el tratamiento que ha de darse en el proyecto de reparcelación a las fincas respecto de las cuales existe un conflicto de titularidades entre dos posibles propietarios. Y para ello contempla que tales fincas sean calificadas como de titularidad «litigiosa» o simplemente «dudosa» según, respectivamente, se haya iniciado o no un procedimiento judicial ante la jurisdicción competente para dirimir la contienda con carácter definitivo y con abstracción absoluta, en el primer caso, de la circunstancia de constar o no anotada preventivamente la demanda correspondiente.

La constancia o no de la anotación preventiva de la demanda, esencial en el procedimiento registral, pasa a un segundo plano en el previo procedimiento administrativo, hasta el punto de que tal anotación puede ser posterior a la nota marginal de inicio del expediente y de constancia de la expedición de la certificación

de dominio y cargas a que se refiere el artículo 5 del Real Decreto de 1997, en cuyo caso la Administración o a la entidad urbanística colaboradora podrían no tener conocimiento de su práctica y, por tanto, no habría reflejo alguno de la anotación en el proyecto presentado, a pesar de lo cual, se considera por la doctrina posible la aplicación por el registrador del artículo 10.4 del mismo Real Decreto, sin necesidad de rogación expresa, trasladando dicho asiento preventivo a la finca de resultado que se corresponda con la finca controvertida y sin que sean aplicables a dicho asiento las reglas de cancelación formal de los artículos 14 y siguientes<sup>4</sup>.

Es una vez terminado el procedimiento administrativo de aprobación del proyecto de equidistribución<sup>5</sup> cuando la presentación del título inscribible reparcelatorio en el Registro de la Propiedad determina el inicio del procedimiento registral, que es en el que se incardina el artículo 10.3 del Real Decreto de 1997, por lo que, a diferencia del artículo 103.4 del Reglamento de Gestión, constituye una norma esencialmente dirigida al registrador de la propiedad, quien deberá trasladar a la inscripción de las fincas de resultado la anotación preventiva de la demanda que recaía sobre las fincas de origen incluso aunque fuera posterior a la nota marginal del artículo 5 y, por tanto, no hubiera reflejo alguno de tal anotación en el proyecto de reparcelación.

Como consecuencia de lo hasta aquí expuesto, parece claro que la norma del artículo 103.4 del Reglamento de Gestión, al ser completamente ajena al procedimiento registral, no puede considerarse derogada ni afectada por el artículo 10.3 del Real Decreto 1093/1997, ya que la derogación de aquel Reglamento por este último sólo alcanza a sus normas «en cuanto se refieran al acceso al Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística», presupuesto que no concurre en modo alguno en el precepto citado en primer lugar según hemos razonado.

No en vano, la mayoría de las sentencias que hemos citado en los apartados anteriores y que determinan la aplicabilidad del artículo 103.4 del Reglamento de Gestión son posteriores a la entrada en vigor del Real Decreto 1093/1997, igualmente aplicable a los casos enjuiciados por ellas<sup>6</sup>.

En contra de la tesis que mantenemos cabría invocar la posible conculcación del principio de legitimación registral previsto en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria cuando uno de los títulos en cuestión consta inscrito y el título contradictorio no y no existe anotación preventiva de la demanda.

Sin embargo, consideramos que no en todos los casos resulta adecuada la invocación del artículo 38 de la Ley Hipotecaria a favor del titular registral frente a quien esgrime un título no inscrito. Piénsese, por ejemplo, en los frecuentes supuestos en que las fincas registrales de origen no se encuentran coordinadas con el Catastro y en que la descripción tabular de tales fincas no permite considerarlas ubicadas en el lugar preciso que señala su titular o incluso hay principios de prueba —que, como vimos, pueden y deben ser considerados por la Administración— que apuntan a que la finca registral en cuestión se encuentra situada fuera del ámbito reparcelatorio. En estos supuestos, al no estar la finca coordinada con el Catastro, el principio de legitimación registral del citado artículo 38 no se extiende a sus datos físicos, conforme al artículo 10.5 de la Ley Hipotecaria, en su redacción dada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, según el cual «Alcanzada la coordinación gráfica con el Catastro e inscrita la representación gráfica de la finca en el Registro, se presumirá, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38, que la

finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real». A falta de esta coordinación, es claro que el artículo 38 no protege la ubicación exacta de la finca registral, de modo que el titular registral no debe quedar protegido respecto de ellos frente a quien esgrime un título, aun no inscrito, del que sí podría resultar con claridad la ubicación exacta de la finca. Y ello, con independencia de si está pendiente un litigio entre ambos en el orden civil o no y de si, en caso afirmativo, se ha anotado o no la demanda. Naturalmente, quedan al margen de este razonamiento los supuestos de doble inmatriculación, que reciben un tratamiento independiente en el artículo 10.1 del real Decreto 1093/1997.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de octubre de 2008 (JUR\2009\53203), relativa a un conflicto de titularidades afectadas por un expediente reparcelatorio, señala lo siguiente: «Las posiciones en competencia, que hemos expuesto en síntesis, se sustentan en el análisis de las historias de las inscripciones y su correspondencia con el Catastro utilizado en el proyecto (el de 1997) aunque las conclusiones que de ese examen se obtienen llevan a resultados diferentes en orden a las fincas aportadas por los herederos de (...) y por (...) o, dicho de otro modo, se discute si la parcela catastral NUM001 del polígono NUM003 forma parte de la aportada por los primeros o por la segunda. La divergencia surge del diferente peso que se concede a los datos utilizados (básicamente los registrales). Al alzaprímarse los datos superficiales que obran en el Registro y más si proceden del siglo XIX, sin referencia a las hojas kilométricas y sin utilizar el sistema métrico, el problema se agudizaba por lo que la Sala, como diligencia final, acordó la aportación de la totalidad de los datos gráficos disponibles, desde las hojas kilométricas de finales del XIX y las cédulas de propiedad hasta las ortofotos, aunque algunos de los parcelarios habían sido aportados en extracto, pero no contenían cartelas que permitiesen su correcta identificación. Pero no nos adelantemos, para tramitar por las cuestiones planteadas y antes de cualquier otra consideración dados los términos del debate, es necesario señalar, una vez más, que en nuestro sistema hipotecario clásico las superficies que constan reflejadas en las inscripciones registrales no están amparadas por la fe pública registral (debe entenderse, decimos nosotros, que por la legitimación registral), que no se extiende a los datos físicos de las fincas inscritas, de manera que la presunción de exactitud registral, con fundamento en la inscripción practicada en el Registro de la Propiedad, no alcanzaba a los datos de mero hecho, como los referentes a la cabida, lindero, situación, naturaleza, accidentes, etc. (vid STS, entre otras, de 13 noviembre 1987, 1 octubre 1991, 6 julio 1992, 3 febrero 1993, 1 julio 1995 y 27 de junio de 1996). Y es que hasta recientemente el Registro de la Propiedad carecía de una base física fehaciente, reposando sobre las simples declaraciones de los otorgantes. Con todo, se advierte que tanto los redactores del proyecto como el Ayuntamiento parece que mantenían el criterio de reconocer en principio la superficie registral inscrita. Sin embargo, una finca puede estar inscrita con una determinada extensión, no coincidente con la realidad, o incluso no existir tal finca en absoluto, lo cual el Registro de la Propiedad no garantizaba».

Otro supuesto en el que no cabe invocar el carácter absoluto de la protección que brinda al titular registral el artículo 38 de la Ley frente a un título no inscrito para evitar la calificación de la finca como conflictiva es el de la titularidad de un

bien de dominio público perfectamente documentada aunque no inscrita frente a una finca registral que, aun estando coordinada con el Catastro, invade dicho dominio público. Sería el caso, por ejemplo, de las vías del tren que forman parte del dominio público ferroviario conforme al artículo 10 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario. Presentada ante la Administración la correspondiente certificación administrativa, aunque no conste inscrita<sup>7</sup>, es evidente que no puede ser ignorada por ella aunque no exista anotación preventiva de demanda alguna, por lo que la finca habría de calificarse igualmente como conflictiva pues la publicidad material de la titularidad de los bienes demaniales no tiene menos valor que la que puede proporcionar el Registro. En consecuencia, lo procedente en estos casos sería realizar la calificación de la situación como dudosa o litigiosa, según corresponda, conforme al artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, a pesar de la presunción que opera a favor del titular registral en virtud del artículo 38 de la Ley Hipotecaria y que no puede prevalecer frente a la presunción de titularidad de un bien demanial. Así lo entiende la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 11 de marzo de 2011 (RJCA\2011\538), que, con cita de numerosas sentencias del Tribunal Supremo, afirma con rotundidad la procedencia de la declaración en el expediente reparcelatorio de una finca como de titularidad conflictiva al confrontar la titularidad inscrita —protegida por tanto por el principio de legitimación registral— y la titularidad no inscrita a favor de ADIF, sin que constara anotación preventiva de demanda alguna ni el inicio de un litigio ante la jurisdicción civil. La sentencia anuló el acuerdo de aprobación del proyecto de reparcelación enjuiciado por no haber declarado la titularidad dudosa de las fincas objeto, reconociendo el derecho de la recurrente a que se hiciera constar tal declaración.

También cabe citar el supuesto de existencia de discrepancia entre dos títulos inscritos sin que pueda considerarse un caso de doble inmatriculación, como el contemplado en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 4 de junio de 2008 (RJ\2008\3125): «Frente a ello no podemos acoger la argumentación que se realiza con base en el artículo 10.1, 2 y 3 del artículo 10 del Reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, aprobado por Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. Es evidente que no nos encontramos ante un supuesto de doble inmatriculación de una finca, en la que, por cierto, la adjudicación de las fincas de resultado y (...) su inscripción registral (...) se practicarán a favor de quien acredite mejor derecho en el juicio declarativo ordinario que corresponda por su cuantía en el orden jurisdiccional civil. Nos encontramos ante un supuesto de contradicción entre dos fincas registrales que, de forma indebida, se ha pretendido resolver reduciendo la dimensión de una a las magnitudes que la hacen encajar en el ámbito, previamente reducido, de la Unidad de Ejecución; esto es, de alguna forma, se ha utilizado la realidad formal urbanística para alterar aspectos concretos relativos a la propiedad de la finca o su propia superficie, sobrepasando los niveles competenciales atribuidos a la Administración urbanística municipal actuante. Tampoco puede aceptarse que los conceptos de titularidad dudosa o litigiosa que se contiene en el artículo 103.4 del RGU, son similares al de titularidad controvertida del artículo 10.3 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, ya que este, claro es, no es el caso que nos ocupa de contradicción entre dos fincas, sino, si bien se observa, el de un clásico supuesto de litigio sobre la titula-

ridad de una única, concreta y determinada finca. Por ello, el precepto concluye señalando que 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, y, por ello, el mismo precepto señala que solo existe titularidad controvertida cuando constare anotación preventiva de demanda de propiedad, ya que, desde la perspectiva que el precepto contempla el conflicto —la controversia— solo aflora al ámbito registral cuando se produce la anotación preventiva, mas, sin que tal supuesto excluya otros supuestos —sin duda dudosos y litigiosos— como pudiera ser el de autos, con manifiesta contradicción entre dos inscripciones registrales». En este caso, es claro que debe hacerse constar la situación de conflicto que recae sobre la parcela aunque no conste anotación preventiva de la demanda.

En consecuencia, hay casos en que procede la calificación de la finca como conflictiva aun cuando no exista anotación preventiva de la demanda, al igual que sucede cuando la controversia se da entre dos títulos que no figuran inscritos en el Registro.

De todo ello resulta, en nuestra opinión, la perfecta compatibilidad entre los artículos 103.4 del Reglamento de Gestión y 10.3 del Real Decreto 1093/1997 y, por tanto, la subsistencia de las tres categorías posibles de situaciones conflictivas previstas en ellos, cuya determinación y régimen aplicable pasamos a exponer.

## 6. CLASES DE SITUACIONES CONFLICTIVAS Y RÉGIMEN APLICABLE A CADA UNA

### *A) Identificación de sus clases: las titularidades dudosas, litigiosas y controvertidas*

La compatibilidad entre las distintas categorías de las situaciones de conflicto previstas en las dos normas reglamentarias que estamos analizando ha sido reconocida de manera constante por la jurisprudencia, ya referida, que, tras la entrada en vigor del Real Decreto de 1997, considera vigente el deber de la Administración de declarar en el proyecto de reparcelación las situaciones conflictivas aunque no exista anotación preventiva de la demanda e incluso aunque no se haya iniciado el correspondiente procedimiento ante la jurisdicción civil, por lo que no es necesario detenerse sobre este particular aquí. Otra cosa es el tratamiento que ha de darse en el procedimiento registral a estas situaciones, cuestión que veremos más adelante.

De lo expuesto en los apartados precedentes resulta que las clases de situaciones de conflicto entre dos posibles titulares de una parcela afectada por un expediente de equidistribución son tres: la calificada por el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión como «dudosa», la calificada por el mismo precepto como «litigiosa» y la calificada como «controvertida» por el artículo 10.3 del Real Decreto 1093/1997. Como se ha visto, en las tres situaciones es necesario que, ante los títulos presentados por los propietarios afectados, resulte una duda razonable sobre cuál de ellos ha de prevalecer.

Es indudable que la terminología empleada por los dos preceptos resulta poco expresiva y no debe ser considerada en términos sacramentales: una situación de duda sobre la titularidad no necesariamente se da cuando dos o más propietarios se disputan la titularidad de una finca; una situación litigiosa puede estar o no anotada preventivamente en el Registro; la expresión titularidad controvertida en

realidad hace referencia a cualquier controversia, judicial o extrajudicial y, además, no es indicativa en modo alguno de la circunstancia de haberse practicado la anotación preventiva de la demanda. No obstante, para mayor claridad, vamos a acomodarnos a aquella terminología.

La situación dudosa o simplemente conflictiva es aquella que se da cuando la disputa entre propietarios es extrajudicial por no haberse iniciado procedimiento judicial alguno ante los órganos de la jurisdicción civil para su resolución pero constan principios o medios de prueba suficientes para generar una duda razonable sobre cuál es el verdadero titular. La situación de titularidad litigiosa es aquella que existe entre las partes de un procedimiento judicial iniciado en el orden civil con el fin de obtener un pronunciamiento judicial sobre el mejor derecho de una u otra. La situación de titularidad controvertida, que más bien podría considerarse como una subespecie de la anterior, es aquella en que el procedimiento judicial en curso ha aflorado al Registro mediante la correspondiente anotación preventiva de la demanda.

El régimen jurídico aplicable a estas situaciones será diferente en función de la clase de procedimiento en el que han de ser tratadas de forma sucesiva y de sus respectivos agentes: el procedimiento administrativo de tramitación y aprobación del proyecto de equidistribución y el procedimiento registral en orden a su inscripción. Por eso consideramos oportuno proceder a su examen conjunto dentro de cada uno de estos dos procedimientos en lugar de hacerlo separadamente para cada clase de situaciones.

#### *B) Tratamiento en el procedimiento administrativo*

En el procedimiento administrativo dirigido a la redacción y aprobación del proyecto de reparcelación, detectada una situación de conflicto entre dos propietarios cuyos títulos se refieren a una misma finca o porción determinada de terreno, el régimen aplicable será el previsto en el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, que, como queda dicho, es el que se refiere específicamente a este procedimiento.

Una vez constatada la existencia de una duda razonable sobre la verdadera titularidad de una finca aportada a la reparcelación a partir de los indicios o principios de prueba obrantes en el expediente administrativo conforme a las normas que se han expuesto más atrás, entendemos que las reglas aplicables son las siguientes:

- a) Los dos propietarios implicados deberán ser tenidos en cuenta en el expediente administrativo en concepto de interesados por aplicación de las reglas generales previstas en la legislación sobre procedimiento administrativo común, así como en el artículo 5.2 de la Ley de Expropiación Forzosa en virtud de la remisión que a ella realiza el 76.2 del Reglamento de Gestión, ya citado.
- b) Sin perjuicio de lo anterior, si del Registro resulta la existencia de un litigio en el orden civil sobre la propiedad de la finca por haberse practicado la correspondiente anotación preventiva de la demanda, su existencia deberá constar en el expediente tanto si su fecha fuera anterior a la fecha de la certificación de dominio y cargas y de la práctica de la nota marginal a que se refiere el artículo 5 del Real Decreto 1093/1997 como si,

siendo posterior, se hubiera comunicado su práctica a la Administración actuante o a la junta de compensación o entidad urbanística colaboradora o si estas, a falta de tal comunicación, hubieran tenido conocimiento de ella por cualquier otro medio. En tal caso, lo procedente será que en el proyecto de reparcelación se adjudiquen al titular registral de la finca de origen sobre la que recaía la anotación las fincas de resultado que se correspondan con ella dejando constancia de la calificación de la situación como controvertida en la terminología empleada por el artículo 10.3 del mismo Real Decreto, aunque, como hemos visto, entendemos que no debe concederse a este calificativo un valor sacramental, por lo que bastaría con que se hiciera constar la situación de conflicto. Sin embargo, también hemos adelantado que, dado que este artículo va dirigido al registrador, consideramos que aunque no se hiciera tal calificación en el proyecto, sería igualmente procedente el arrastre de oficio de la anotación preventiva a las fincas de resultado que se correspondan con la finca de origen objeto de la anotación por aplicación del artículo 11.2, sin que entren en juego las reglas de cancelación formal a que se refieren los artículos 14 y siguientes.

- c) Puede suceder que, a pesar de haberse anotado preventivamente la demanda, no exista rastro de ella en el expediente administrativo por ser posterior a la nota marginal de inicio y ser desconocida su existencia por la Administración y por la entidad urbanística colaboradora por no haberseles comunicado y no haber tenido conocimiento de su práctica por cualquier otro medio. En este supuesto, el proyecto adjudicaría las fincas de resultado al titular registral de la finca de origen objeto de la anotación y la falta de constancia de este asiento no sería obstáculo para que fuera tenido en cuenta por el registrador una vez presentado a inscripción, por aplicación del citado artículo 11.2, al que luego nos referiremos.
- d) Cuando, pese a la existencia de un litigio seguido ante la jurisdicción civil entre dos interesados sobre la titularidad de una finca de origen, no se hubiera practicado en ningún momento la anotación preventiva de la demanda, se aplicará el artículo 103.4 del Reglamento de Gestión, por lo que el proyecto deberá calificar la situación como litigiosa con este o con cualquier otro calificativo expresivo del conflicto y de su alcance, como vimos. Dado que, según también se vio, esta hipótesis se dará cuando no exista titular registral o cuando, existiendo, las constatadas dudas razonables sobre la verdadera titularidad sean de tal magnitud que superen el alcance del principio de legitimación registral en los casos ya analizados y según la jurisprudencia ya citada, consideramos que las fincas de resultado no deberían adjudicarse a ninguno de los interesados en particular, sino que, puesto que el citado precepto determina que «La Administración actuante asumirá la representación de los derechos e intereses de esas titularidades a efectos de la tramitación del expediente» y esta representación debería mantenerse hasta la resolución definitiva de la controversia por los tribunales o por acuerdo expreso entre los interesados, cabría entender que, en tanto esta resolución no tenga lugar,

es a dicha Administración a la que habría de adjudicársele las fincas de resultado, si bien con carácter fiduciario y para su entrega en su momento a quien resulte vencedor en el litigio, en armonía con lo dispuesto en el artículo 2.3 de la Ley Hipotecaria. Dado que en esta hipótesis se «desconoce» cuál de los dos implicados es el verdadero titular, la solución propuesta parece avalada, por la vía de la analogía, por la previsión contenida en el artículo 10.2 del Real Decreto de 1997, según el cual «Cuando la finca de origen fuere de titular desconocido, la finca de resultado se inscribirá a favor de la Administración actuante, con carácter fiduciario y para su entrega a quien acredite mejor derecho sobre la misma».

- e) Cuando no exista pleito civil alguno entre los interesados pero sí las ya comentadas dudas razonables sobre la situación de conflicto a la vista de los títulos, indicios y principios de prueba que consten en el expediente, consideramos que la solución aplicable sería la misma que le propuesta en el caso anterior, es decir, adjudicar fiduciariamente la finca de resultado a la Administración actuante para su entrega por esta, cuando proceda, a quien resulte definitivamente el verdadero titular.

### *C) Tratamiento en el procedimiento registral*

Una vez aprobado, firme en vía administrativa y presentado en el Registro el proyecto reparcelatorio, se inicia el procedimiento registral, cuyas reglas podrían ser las siguientes:

- a) Lógicamente, si en ese momento la controversia estuviera superada por acuerdo expreso de los dos interesados o por resolución judicial firme, la inscripción de las fincas de resultado deberá practicarse a favor de quien resultara el verdadero propietario de la de origen conforme a las reglas generales de inscripción, a cuyo fin deberá acompañarse como documento complementario el título que así lo justifique por alguna de las dos vías señaladas.
- b) En otro caso, es decir, si la controversia no se hubiera resuelto en el momento de la presentación y se hubiera practicado anotación preventiva de demanda, la inscripción de las fincas de resultado se ajustará a lo dispuesto en el artículo 10.3 del Real Decreto 1093/1997, es decir, se practicará a favor del titular registral de la finca de origen, pero trasladando, igualmente, la anotación preventiva que sobre la misma conste practicada. Ya hemos adelantado que este arrastre de la anotación preventiva debe producirse aunque no haya constancia de ella en el expediente, por aplicación del artículo 11.2 del mismo Real Decreto, según el cual «Cuando dichas titularidades, derechos y cargas no fuesen declaradas expresamente incompatibles con las determinaciones del planeamiento, se considerarán compatibles y el registrador las trasladará de oficio, por subrogación real, a las fincas de resultado que se adjudiquen a los titulares de las primeras, con cumplimiento de lo dispuesto en las reglas siguientes». También anticipábamos que no resulta de aplicación a la

anotación preventiva de la demanda el régimen de cancelación formal previsto en los artículos 14 y siguientes.

- c) En los casos en que no conste practicada anotación preventiva de demanda, ya vimos que, conforme al artículo 103.4 del Reglamento de Gestión, el proyecto debería adjudicar las fincas de resultado a la Administración actuante para su entrega a quien resulte ser el verdadero propietario, por lo que la inscripción se practicaría, con expresión de la situación conflictiva (sea litigiosa o dudosa), a favor de dicha Administración con carácter fiduciario y para su entrega a quien resulte ser el verdadero titular de la finca de origen conforme al citado artículo 2.3 de la Ley Hipotecaria, según el cual son inscribibles «Los actos y contratos en cuya virtud se adjudiquen a alguno bienes inmuebles o derechos reales, aunque sea con la obligación de transmitirlos a otro o de invertir su importe en objeto determinado».

NOTAS

<sup>1</sup> Así lo determina, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 23 de abril de 1992 (RJ\1992\3842).

<sup>2</sup> Previsto, entre otros, en los artículos 13.2.c y 14.c, 23.7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y en toda la legislación urbanística autonómica.

<sup>3</sup> GARCÍA GARCÍA, J.M. (1999). *Derecho inmobiliario registral o hipotecario, Tomo V (Urbanismo y Registro)*. Madrid: Civitas (p. 213). En sentido similar se manifiesta ARNAIZ EGUREN, R. (1999). *La inscripción registral de actos urbanísticos* (pp. 116-117).

<sup>4</sup> GARCÍA GARCÍA, J.M., op. cit, p. 213.

<sup>5</sup> Y una vez alcanzada por el proyecto la firmeza en vía administrativa según el artículo 2.2.b del Real Decreto 1093/1997.

<sup>6</sup> Declaran la compatibilidad entre ambos preceptos, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 4 de junio de 2008 (RJ\2008\3125), la del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de febrero de 2015 (JUR\2015\121343), la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de junio de 2007 (JUR\2007\268474), la del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de junio de 2015 (JUR\2015\179912) y la del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 11 de marzo de 2011 (RJCA\2011\538), con cita de múltiples sentencias del Tribunal Supremo.

<sup>7</sup> Circunstancia muy frecuente aunque el artículo..... de la Ley de Patrimonio

