

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**6455** *Resolución de 11 de abril de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad de Medio Cudeyo-Solares, por la que suspende la inscripción de un acta de ocupación y consignación de finca urbana.*

En el recurso interpuesto por don Severiano Ballesteros Lavín, alcalde-presidente del Ayuntamiento de Marina de Cudeyo, en nombre y representación del citado Ayuntamiento, contra la nota de calificación extendida por el registrador de la Propiedad de Medio Cudeyo-Solares, don Pablo Graíño García, por la que suspende la inscripción de un acta de ocupación y consignación de finca urbana.

#### Hechos

##### I

Mediante acta de ocupación y consignación expedida en Marina de Cudeyo el día 2 de octubre de 2018 por doña M. E. C. B., secretaria del Ayuntamiento de Marina de Cudeyo, se formalizó la toma de posesión de una finca urbana expropiada, así como la consignación del justiprecio en la Caja General de Depósitos.

##### II

Presentado el día 9 de octubre de 2018 testimonio de la citada acta de ocupación en el Registro de la Propiedad de Medio Cudeyo-Solares, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Calificación registral:

La presente acta de ocupación, expedida en Marina de Cudeyo el 2 de octubre de 2018 por doña M. E. C. B., Secretaria de dicho Ayuntamiento, presentada en este Registro bajo el Asiento 36 del Diario 22, ha sido calificada por el Registrador que suscribe, quien, una vez examinados los antecedentes que aparecen en los libros de este Registro, ha resuelto suspender la inscripción solicitada por los motivos que constan en los siguientes Hechos y Fundamentos de Derecho:

1. No consta que en el expediente de expropiación hayan intervenido el titular registral don J. R. A. F. ni los causahabientes de don S. T. F., es decir, don S., don D. J. y doña M. A. T. G., ni se acredita dicha cualidad de herederos con el título sucesorio de don S. T. F. No consta tampoco que en el expediente hayan intervenido los causahabientes de la titular registral doña M. C. T. F., ni se acredita quienes son dichos causahabientes (artículos 20 de la Ley Hipotecaria, 32.2.º del Reglamento Hipotecario, 7 de la Ley de Expropiación Forzosa y 7 del Reglamento de Expropiación Forzosa).

Tampoco se acredita que a falta de comparecencia de los anteriores, haya intervenido en el expediente el Ministerio Fiscal (artículos 5, 18 y 21 de la Ley de Expropiación Forzosa, Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de octubre de 2005).

2. No consta que el acuerdo de necesidad de ocupación se haya publicado en el Boletín Oficial de Cantabria y se haya fijado en el tablón de anuncios del Ayuntamiento (artículos 18 y 21 de la Ley de Expropiación Forzosa).

3. No se indica si el bien es demanial o patrimonial (artículos 2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y 206 de la Ley Hipotecaria).

4. Las actas deberán presentarse en el Registro por duplicado (artículo 2.2 del Real Decreto 1093/1997 de 4 julio).

Contra esta calificación se puede (...).

Solares, a 29 de octubre de 2019.

Este documento ha sido firmado digitalmente por el registrador: don Pablo Graíño García con firma electrónica reconocida».

### III

Solicitada el día 20 de noviembre de 2018 por doña M. E. C. B., secretaria del Ayuntamiento de Marina de Cudeyo, la calificación sustitutoria, fue designada conforme el cuadro de sustituciones la registradora de la Propiedad de Santander número 5, doña María del Rosario Villegas Gómez, quien confirmó, el día 19 de diciembre de 2018, la calificación del registrador sustituido.

### IV

Contra la nota de calificación sustituida, don Severiano Ballesteros Lavín, alcalde-presidente del Ayuntamiento de Marina de Cudeyo, en nombre y representación del citado Ayuntamiento, interpuso recurso el día 17 de enero de 2019 mediante escrito y con arreglo a las siguientes alegaciones:

#### «Hechos

Primero.

Con fecha 24 de octubre de 2014 D. S. T. F., provisto de DNI (...), copropietario de la parcela situada en Rubayo, Ref. catastral 8877001VP3087N0001IJ, inscrita en el Registro de la Propiedad de Medio CudeyoSolares como finca 10.061 al tomo 1.306, libro 126, folio 73, a nombre de D.<sup>a</sup> E. F. T. (1/4); D.<sup>a</sup> F. F. T. (1/4); D. S. T. F. (1/4) y D.<sup>a</sup> M. C. T. F. (1/4), y calificada como suelo urbano, pero con calificación urbanística de equipamiento comunitario según el P.G.O.U. de Marina de Cudeyo, solicita, mediante escrito de fecha 24 de octubre de 2014 (n.º registro de entrada 3357), la desasignación del carácter dotacional de la misma, manteniendo su clasificación urbanística como suelo urbano, y el aprovechamiento recogido en el Catastro. Asimismo, manifiesta que se tenga por efectuada advertencia de inicio de expediente de justiprecio, de no atenderse la solicitud formulada. El Pleno, en sesión ordinaria de 30 de marzo de 2015, deniega la solicitud de la citada modificación puntual del P.G.O.U., resolución que deviene firme y consentida.

Segundo.

Con fecha 13 de julio de 2015, D. S. T. F. advierte al Ayuntamiento mediante burofax (n.º registro de entrada 2728) para que inicie formalmente el proceso de expropiación por ministerio de la ley, regulada en el artículo 87.3.º de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. A estos efectos, el Sr. T. manifiesta actuar «en su propio nombre y derecho y en beneficio de la comunidad propietaria de la totalidad de la finca». Posteriormente, con fecha 27 de diciembre de 2016 (n.º registro de entrada 4058), el Sr. T. presenta hoja de aprecio de la parcela. El Arquitecto Municipal informa que de conformidad con el Concejal de Urbanismo no se estima oportuno la realización de la valoración de la parcela. Tras ello, el Sr. T. F. se dirige al Jurado Provincial de Expropiación dictando resolución el día 16 de noviembre

de 2017 fijando el justiprecio en la cantidad de 69.105,46 euros, más intereses legales, en su caso. El día 24 de enero de 2018 se notifica el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, de fecha 18 de enero de 2018, por el que se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Sr. T. contra el acuerdo de valoración del Jurado en relación con la parcela, y fija el justiprecio en 76.572,49 euros, lo cual deviene firme el día 12 de abril de 2018, firmeza que se notifica el día 16 de abril de 2018. A partir de entonces, comienza a correr el plazo de seis meses para el pago del justiprecio (artículo 48 de la Ley de Expropiación Forzosa). Ante ello, se tramita expediente de modificación de crédito extraordinario 4/2018 aprobado mediante acuerdo plenario de 11 de Junio de 2018, se comprueba mediante certificación de dominio y cargas que la finca se encuentra libre de cargas (que se incorpora al expediente el 22 de junio de 2018) y se presta conformidad al abono del justiprecio mediante acuerdo plenario de fecha 20 de agosto de 2018 facultando al Alcalde para la firma de las actas de pago y ocupación.

Tercero.

Habiéndose tenido conocimiento con posterioridad al 20 de agosto de 2018 del fallecimiento de todos los titulares registrales, tras reunión mantenida en el Ayuntamiento el 13 septiembre de 2018 con uno de los hijos del Sr. T. F., promotor del expediente de justiprecio fallecido, y evitar el devengo de intereses, se cita mediante carta de fecha 27 de septiembre de 2018 (n.º registro de salida 1621 y acuse de recibo de fecha 28 de septiembre de 2018) a efectos de ofrecimiento de pago, a los herederos de D.ª E. F. T., D.ª F. F. T., D. S. T. F. y D.ª M. C. T. F. para que comparezcan el día 2 de octubre de 2018, a las 12:00 horas, en las dependencias del Ayuntamiento de Marina de Cudeyo, requiriéndoles la aportación de título acreditativo de su derecho, e indicando la forma de pago de sus respectivos porcentajes del justiprecio. Se cursa la notificación a la dirección obrante en el expediente administrativo.

Ninguno de los interesados comparece al acto tras la citación remitida, por lo que el Ayuntamiento procede a consignar el importe del justiprecio en la Caja General de Depósitos de la Delegación de Economía y Hacienda de Cantabria, a disposición de los herederos, una vez comparezcan y aporten los títulos acreditativos de su derecho. A continuación, se lleva a cabo la toma de posesión de la finca y se levantan actas de ocupación y de pago.

En relación con ello, conviene detallar que mediante correo electrónico del Sr. P. C. D., Letrado del Sr. T. F., uno de los titulares registrales fallecidos, de fecha 28 de septiembre de 2018, (copia impresa en el expediente 2017/81), se traslada que D. J. R. A. F., provisto de D.N.I.: (...), es el heredero único y universal de D.ª E. F. T., aportando, en archivo adjunto, escritura de manifestación y adjudicación de herencia a su favor de fecha 26 de abril de 2012, siendo heredero de dos cuartas partes en relación a la finca registral n.º 10.061, según exponiendo quinto de dicho título donde se recoge: «En cuanto a una cuarta parte, por herencia al fallecimiento de su padre D. P. F. A., fallecido el 21 de junio de 1981, según escritura otorgada en Santander el 1 de octubre de 1981, ante el Notario D. Emilio González Madroño Domenge, con el n.º 1750 de su protocolo, y en cuanto a la cuarta parte por herencia de su hermana D. F. F. T., fallecida el 14 de Febrero de 2010, en virtud de escritura autorizada ante el Notario de Madrid, D. Luis Quiroga Gutiérrez, el 15 de noviembre de 2010, bajo el número 1944 de orden».

En el citado correo, traslada respecto a D. S. T. F., titular registral fallecido, que sus herederos son D. S. T. G., D.N.I.: (...), D. D. J. T. G., D.N.I.: (...), y D.ª M. A. T. G., D.N.I.: (...), si bien, no aportan título de su derecho. En cuanto a la titular registral también fallecida, D.ª M. C. T. F., se traslada que ha fallecido en Venezuela, se ha recibido acta de defunción del país y se está pendiente del envío de la certificación de defunción por parte del consulado, y tiene escritura de herencia en Notaría de Bilbao, pero no se aporta ninguna relación nominal de herederos, ni título acreditativo de su derecho, desconociéndose su identidad o identidades. Igualmente, consta D. M. A. B. C., titular de usufructo con carácter vitalicio, según certificación de dominio y cargas de fecha 4 de junio de 2018, constando en la documentación devuelta por el Registro de la Propiedad

de Medio Cudeyo-Solares, con fecha 19 de noviembre de 2018 (n.º registro de salida 1978), copia del certificado de defunción de fecha 22 de Octubre de 1973.

A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes

#### Fundamentos de Derecho

Primero. *La intervención del titular D. S. T. F. en el expediente de justiprecio en beneficio de la comunidad de propietarios, con la particularidad del presente caso ("expediente de justiprecio").*

En primer lugar, se señala como defecto en la nota de calificación la falta de constancia de la intervención de D. J. R. A. F. o de los causahabientes de D. S. T. F., y se indica que no se acredita la cualidad de herederos con el título sucesorio de D. S. T. F. Se añade que no consta tampoco que en el expediente hayan intervenido los causahabientes de la titular registral D.ª M. C. T. F. ni se acredita quiénes son sus causahabientes. Por último, se menciona que tampoco se acredita que, a falta de los anteriores, haya comparecido el Ministerio Fiscal.

En relación con ello, y sin perjuicio de profundizar más adelante en este aspecto, procede mencionar que no nos hallamos ante una de las expropiaciones ordinarias reguladas en la Ley de Expropiación, sino ante un «expediente de justiprecio», regulado en el artículo 87 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (en adelante, Ley 2/2001), y artículo 102 del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, que incoa e impulsa el propio interesado, al amparo del PGOU.

Así, según el artículo 87.3 de la Ley 2/2001 establece lo siguiente: «cuando transcurran cuatro años desde la entrada en vigor de un Plan sin que se lleve a efecto la expropiación prevista en el mismo respecto de terrenos no susceptibles de edificación y aprovechamiento privado y que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la distribución de los beneficios y cargas en los términos previstos en esta Ley, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley, si transcurriese otro año desde el momento de efectuar la advertencia. A tal efecto, el propietario podrá presentar la correspondiente hoja de aprecio, y si pasaran tres meses sin que la Administración la acepte, podrá dirigirse al Jurado Provincial de Expropiación u órgano equivalente, que fijará el justiprecio conforme a los criterios y de acuerdo con el procedimiento establecido en la legislación estatal aplicable. La valoración se entenderá referida al momento de la iniciación del expediente».

En otras palabras, se atribuye al titular la facultad de presentar hoja de aprecio y promover un expediente de expropiación situándolo directamente en la fase de fijación del justiprecio, sin trámites de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación ni publicaciones de anuncios, lo cual es coherente con lo dispuesto en el artículo 87.1 de la misma norma y en el artículo 42.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, RDL 8/2015), anteriormente Real Decreto Legislativo 2/2008.

Pues bien, en el presente caso, uno de los titulares registrales (D. S. T. F.) instó dicho expediente de justiprecio remitiendo su hoja de aprecio al Jurado Provincial, tras solicitar en dos ocasiones al Ayuntamiento que iniciara de oficio la expropiación, y refiriendo en todo momento actuar «en beneficio de la comunidad propietaria de la totalidad de la finca», facultad de actuación que le concede el Código Civil y una asentada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo. En coherencia con ello, el Jurado Provincial tramitó la fijación del justiprecio, que quedó fijado en la cantidad que posteriormente este Ayuntamiento ha consignado. Por tanto, el procedimiento sí se entendió con el titular registral (artículos 20 de la Ley Hipotecaria, 32 del Reglamento Hipotecario y 3 de la Ley de Expropiación Forzosa), el Sr. T. F., que actuaba en beneficio de los demás

copropietarios, y, posteriormente, cuando sobrevino el fallecimiento del Sr. T. y se conoció el de los otros titulares, una vez ya fijado el justiprecio y pendiente sólo el pago y la ocupación, se intentó citar a los supuestos herederos mediante la comunicación referida en el cuerpo de este escrito. Ninguno de los causahabientes de los cuatro titulares registrales fallecidos compareció al acto (algunos nominalmente identificados como los herederos de los causantes D.<sup>a</sup> E. F. T., D.<sup>a</sup> F. F. T. y D. S. T. F., e incluso uno de ellos, el Sr. A. F. con título acreditativo de su derecho). Ante esta situación, y con el fin de evitar el devengo y pago de intereses (el 12 de octubre de 2018 vence el plazo de 6 meses desde la firmeza el justiprecio para proceder al pago o consignación) como el hecho cierto de que la acreditación de la condición de herederos de una parte de los causantes -mediante sus títulos de partición y adjudicación de herencia- se iba a demorar en el tiempo, constituye la razón por la cual este Ayuntamiento llevó a cabo la consignación de las cantidades al amparo del artículo 51.1 a) del Reglamento de Expropiación Forzosa, y procedió a la ocupación con levantamiento de la correspondiente acta.

Por lo expuesto, se considera que el expediente, en su conjunto, sí que se entendió con el titular del bien que había promovido el expediente de justiprecio o la expropiación por ministerio de la ley, y que actuaba en beneficio de los demás comuneros. Posteriormente, y conocido su fallecimiento, se trató de identificar y localizar a los distintos causahabientes, sin que acudieran al acto de toma de posesión y pago. Por tanto, esta parte no entiende vulnerados los artículos citados en la nota de calificación ni en la nota de calificación sustitutoria, ni quebrantado el principio de tracto sucesivo.

En este sentido, procede señalar que posteriormente a haberse documentado la consignación y ocupación, D. J. R. A. F., causahabiente de D.<sup>a</sup> E. F. T., ha reclamado que se le abone su parte del justiprecio, habiéndose recibido solicitud telemática de fecha 19 de noviembre de 2018 (n.º registro de entrada 3180) relativa a su identificación electrónica ante este Ayuntamiento y entrega de orden de cancelación de depósito en la cantidad de 38.286,25 €, una vez aportado el título acreditativo de su derecho. Posteriormente, D. S. T. G., D.N.I.: (...), causahabiente del Sr. T. F., comparece el 27 de noviembre de 2018, aportando escritura de aceptación y partición de herencia de fecha 10 de octubre de 2018, y escritura de poder de 12 de septiembre de 2018, otorgada por D. D. J. T. G. y D.<sup>a</sup> M. A. T. G. a favor de D. S. G. T. G. entre cuyas facultades consta: «Vender los inmuebles o participaciones indivisas de la casa (...), radicante en el pueblo de Rubayo, municipio de Marina de Cudeyo (Cantabria), (...) finca registral n.º 10061...», habiéndose expedido orden de cancelación de depósito o garantía de fecha 23 de noviembre de 2018 (n.º registro de salida 2000, de fecha 27 de noviembre de 2018) por importe de 19.143,12 €.

En relación con los causahabientes de D.<sup>a</sup> M. C. T. F., a fecha de este recurso, se desconocen y no se ha aportado título justificativo de su derecho.

En conclusión, por medio del presente se interesa que se revoque la calificación practicada, en el sentido de no apreciar el defecto señalado en la nota emitida por el Sr. Registrador de la Propiedad.

Segundo. *La innecesaria intervención del Ministerio Fiscal, al tratarse de un expediente de justiprecio.*

En la nota de calificación se indica que «tampoco se acredita que a falta de comparecencia de los anteriores, haya intervenido en el expediente el Ministerio Fiscal (artículos 5, 8 y 21 de la Ley de Expropiación Forzosa, Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de octubre de 2005)». Se cita también en la nota de calificación sustitutoria el artículo 25.6 del Real Decreto 1093 de 4 de julio de 1997.

Según el artículo 5.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, «se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal cuando, efectuada la publicación a que se refiere el artículo dieciocho, no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, o

estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o fuere la propiedad litigiosa».

Como ya se ha adelantado y más adelante se desarrollará, en el expediente de justiprecio carece de sentido la publicación de la relación de bienes y derechos cuya expropiación se considere necesaria (artículo 17 de la Ley de Expropiación), así como la publicación del acuerdo de necesidad de ocupación (artículo 21 de la Ley de Expropiación), dado que dichos documentos no existen en una expropiación por ministerio de la ley, al venir la declaración de utilidad pública, el detalle de los bienes y la necesidad de ocupación derivadas de la aprobación del propio P.G.O.U., que, además, en su tramitación, habrá disfrutado del oportuno trámite de información pública.

En relación con ello, dispone el artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa que «las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las entidades locales se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente, con las modificaciones siguientes (...)». Igualmente, prevé el artículo 102 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa que «Las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley de Régimen del Suelo y disposiciones vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia».

Pues bien, según el artículo 87.1 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (en adelante, Ley 2/2001), «la aprobación de los Planes implicará la declaración de utilidad pública de todas las obras precisas y la necesidad de ocupación de los terrenos, bienes y derechos correspondientes a los efectos de su expropiación, ocupación temporal o imposición de servidumbres». En igual sentido, señala el artículo 42.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, RDL 7/2015), anteriormente Real Decreto Legislativo 2/2008, que «la aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación», añadiendo en su apartado 3 que «la delimitación espacial de un ámbito para la realización de actuaciones sobre el medio urbano, sea conjunta o aislada, una vez firme en vía administrativa, comporta la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante, además de aquellos otros que expresamente se deriven de lo dispuesto en la legislación aplicable».

Por tanto, y como luego se dirá, no cabe exigir a esta parte que publique, en los términos previstos en el artículo 18, la relación de bienes a expropiar y el acuerdo de necesidad de ocupación, puesto que los mismos, como tales, no existen en un procedimiento como el que nos ocupa.

Siendo así, y no procediendo, por imposibles, las publicaciones previstas en el artículo 18 de la Ley de Expropiación, tampoco puede exigirse la intervención del Ministerio Fiscal, la cual se encuentra reservada expresamente para cuando se producen estas publicaciones y no comparecen los propietarios o titulares, según el artículo 5.1 de la Ley de Expropiación. Y es que, ¿en qué momento debería haberse recabado la intervención del Ministerio Fiscal, de ser procedente?

Es más, esto resulta plenamente coherente con lo dispuesto en el artículo 51.1.a) del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, que prevé que se consignará la cantidad a la que asciende el justiprecio cuando «no concurra al acto del pago el propietario o titular interesado, por sí o por persona que acredite fehacientemente su representación, o cuando rehúsen recibir el precio», estableciendo, como un supuesto diferente, el siguiente: c) «cuando comparezca el Ministerio fiscal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo quinto de la ley». En otras palabras, el Reglamento está contemplando una

situación que el Registrador de la Propiedad parece no admitir, como es la de que no concurren al acto del pago los propietarios, sin que se deba citar al Ministerio Fiscal; si esto no fuera posible y el Ministerio Fiscal debiese comparecer siempre en ausencia de los propietarios, la letra a) no existiría, y bastaría con disponer que procederá la consignación cuando comparezca el Ministerio Fiscal.

Por otro lado, se cita en la nota de calificación sustitutoria el artículo 25.6 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio de 1997, como fundamento para la exigencia de intervención del Ministerio Fiscal. Sin embargo, basta leer dicho precepto para observar que el mismo viene referido exclusivamente a los supuestos de «inscripción conjunta», tal y como proclama el referido precepto en su inicio, cuando alude a la certificación administrativa a que se refiere el apartado 2 del artículo anterior, regulador de la «inscripción conjunta de la totalidad o parte de las superficies expropiadas, en la que se comprendan varias fincas registrales». Al presente caso no es de aplicación el apartado 2 del artículo 24 (al cual alude el artículo 25.6), sino el apartado 1.

Por lo expuesto, esta parte considera que no concurre el defecto apreciado en la nota de calificación.

*Tercero. La improcedencia de la publicación de los anuncios regulados en los artículos 18 y 21 de la Ley de Expropiación Forzosa.*

Por las razones ya expuestas en el fundamento anterior, no procede que se exija la publicación de los anuncios previstos en los artículos 18 y 21 de la Ley de Expropiación Forzosa, toda vez que, según el artículo 87.1 de la Ley 2/2001 y el artículo 42.2 del RDL 7/2015, la aprobación del P.G.O.U. ya implica la declaración de utilidad pública de todas las obras precisas y la necesidad de ocupación de los terrenos, bienes y derechos correspondientes. Por consiguiente, y habiendo solicitado ya el titular directamente la fijación del justiprecio al amparo de lo dispuesto en el artículo 87.4 de la Ley 2/2001, no procede en modo alguno que se retrotraiga el procedimiento y, tramitándose como una expropiación ordinaria, se proceda a la publicación de un acuerdo que no existe y no puede ser aprobado por el Ayuntamiento, toda vez que la ley ya establece esa declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación por la mera aprobación del P.G.O.U.

De este modo, no puede compartirse el defecto consistente en no constar que «el acuerdo de necesidad de ocupación se haya publicado en el Boletín Oficial de Cantabria y se haya fijado en el tablón de anuncios del Ayuntamiento», cuando dicho acuerdo no debe adoptarse por tratarse de una expropiación por ministerio de la ley, como ya se ha dicho.

En la misma línea, se discrepa abiertamente con lo señalado en la nota de calificación sustitutoria, cuando se alude al artículo 24.1 del Real Decreto 1093/1997 como justificador de la exigencia de la publicación de los anuncios por el mero hecho de que dicha norma reglamentaria hable de la «legislación general de expropiación forzosa» (esta referencia nada implica y, además, debe prevalecer la normativa de rango legal) o al apartado 2 del mismo precepto, que alude a las publicaciones que «legalmente sean procedentes» (con lo que habría que examinar, por tanto, si son o no procedentes en este caso), y que, por otro lado, es aplicable nuevamente sólo a las inscripciones conjuntas, y a no una como la que nos ocupa.

*Cuarto. La improcedencia en el presente caso de señalar si el bien es demanial o patrimonial, ex artículo 44.1 del Real Decreto Legislativo 1/2015.*

Se aprecia en la nota, como defecto, la falta de indicación de si el bien es demanial o patrimonial, y se citan los artículos 2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y 206 de la Ley Hipotecaria. Entiende esta parte que no procede dicha indicación, habida cuenta de que nos hallamos ante una expropiación (destinándose los bienes expropiados a un servicio público y siendo, por ende, demaniales) y de que los artículos 2.a) del Real Decreto 1093/1997 y 44.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015,

de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, no lo exigen. En este punto, se considera el artículo 44.1 como más específico (referido a las expropiaciones) que el 27 de la misma norma, que ha venido a derogar el RDL 2/2008, citado en la nota de calificación sustitutoria.

Quinto. *Conformidad con el deber de aportar duplicado de las actas de consignación y ocupación.*

Esta parte se muestra conforme con el defecto consistente en la falta de aportación de duplicado del acta de ocupación, defecto subsanable».

V

El registrador emitió informe el día 22 de enero de 2019, ratificándose íntegramente en el contenido de la nota de calificación impugnada, y remitió el expediente a este Centro Directivo.

### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1, 8, 9, 17, 18, 20, 30, 38, 243 y 322 y siguientes de la Ley Hipotecaria; 3, 4, 5, 18 y 53 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa; 87 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; 44 del Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 51 y 102 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa; 51.6 del Reglamento Hipotecario; 24 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; la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2017; las Sentencias del Tribunal Constitucional números 135/2005, de 23 de mayo, 163/2007, de 2 de julio; 223/2007, de 22 de octubre, 231/2007, de 5 de noviembre, y 150/2008, de 17 de noviembre; la Circular número 6/2019, de la Fiscalía General del Estado, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa, de 18 de marzo de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 20 de marzo de 2002, 17 de octubre de 2005, 19 de abril de 2010, 21 de mayo y 8 de octubre de 2012, 19 de julio y 10 de octubre de 2018 y 13 de febrero de 2019.

1. En el supuesto del presente recurso se debate sobre si procede o no la inscripción en el Registro de la Propiedad de un acta de ocupación y consignación del justiprecio en expediente de expropiación forzosa de una finca urbana (registral número 10.061 del Registro de Medio Cudeyo-Solares), extendida el día 2 de octubre de 2018, concurriendo las siguientes circunstancias y antecedentes relevantes para su resolución:

a) La finca expropiada consta en el plan general de ordenación urbana del término municipal de Marina de Cudeyo como finca urbana con calificación urbanística de equipamiento comunitario, y figura inscrita en el Registro, en el momento de la presentación del título, por terceras e iguales partes indivisas a favor de don J. R. A. F., don S. T. F., y doña M. C. T. F. No resulta del expediente que conste previamente en el Registro el inicio o la existencia del expediente expropiatorio mediante la nota marginal de expedición de la certificación de dominio y cargas prevista en el artículo 32, norma primera, del Reglamento Hipotecario, ni a través de la anotación preventiva a favor del expropiante prevista en la norma tercera del citado precepto reglamentario.

b) El acta de ocupación y consignación del justiprecio consta suscrita única y exclusivamente por don Severiano Ballesteros Lavín, en su condición de alcalde-



presidente del Ayuntamiento de Marina Cudeyo, en nombre y representación de la citada Corporación.

c) En cuanto a los titulares registrales expropiados se expresa en el citado título lo siguiente: «De otra, D. J. R. A. F (...) heredero único y universal de D.<sup>a</sup> E. F. T., según escritura de manifestación y adjudicación de herencia a su favor de fecha 26 de Abril de 2012 (...); D. S. T. F., fallecido, siendo herederos: D. S. T. G. (...) D. D. J. T. G. (...) D.<sup>a</sup> M. A. T. G (...), no aportan título (...) Consta también D. M. A. B. L., titular de usufructo de carácter vitalicio, según certificación de dominio y cargas expedida por el Registrador de la Propiedad de Medio Cudeyo-Solares de fecha 4 de junio de 2018 [se acompaña certificado de defunción de este último]. Ninguno de ellos comparecen tras citación remitida con fecha 27 de Septiembre de 2018 (n.º registro de salida 1621) y acuse de recibo de fecha 28 de Septiembre de 2018».

d) Con fecha 24 de octubre de 2014 uno de los copropietarios de la finca (don S. T. F.) solicitó la «desasignación» [sic] del carácter dotacional de la misma, manteniendo su calificación de suelo urbano y el aprovechamiento reflejado en el Catastro, con expresa advertencia de inicio de expediente de justiprecio en caso de no ser aceptada dicha solicitud, conforme a la regulación sobre legitimación para el inicio de expedientes expropiatorios prevista en el artículo 87.3 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, conforme al cual «cuando transcurran cuatro años desde la entrada en vigor de un Plan sin que se lleve a efecto la expropiación prevista en el mismo respecto de terrenos no susceptibles de edificación y aprovechamiento privado y que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la distribución de los beneficios y cargas en los términos previstos en esta Ley, el titular de los bienes o sus causahabientes advertirán a la Administración de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley, si transcurriese otro año desde el momento de efectuar la advertencia».

e) Tras diversas vicisitudes, precedidas de la desestimación por parte del Pleno de la Corporación en sesión de 30 de marzo de 2015 de la solicitud de la supresión del carácter de equipamiento comunitario de la finca antes señalada, e iniciado el citado expediente de justiprecio, con fecha de 18 de noviembre de 2017 se adopta acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación por el que se fija el justiprecio de la finca, acuerdo que fue objeto de un recurso de reposición por parte de don S. T. F. promotor del expediente, siendo resuelto mediante nuevo acuerdo del citado Jurado Provincial fijando definitivamente el justiprecio en 76.572,49, euros, acuerdo que devino firme.

f) El Pleno de la Corporación en sesión de 20 de agosto de 2018 toma conocimiento del expediente expropiatorio, a instancia del citado promotor, y presta su conformidad al abono del citado justiprecio con cargo a la correspondiente partida presupuestaria.

g) No habiendo comparecido en el expediente ninguno de los titulares e interesados antes señalados, el Ayuntamiento procedió a consignar el justiprecio en la Caja General de Depósitos de la Delegación de Economía y Hacienda del Gobierno de Cantabria «a disposición de los herederos, una vez aporten los títulos acreditativos de su derecho», entendiéndose que concurre como causa habilitante para ello la prevista en el artículo 51.1, letra b) del Reglamento de la Ley sobre expropiación forzosa.

Procediendo a continuación a formalizar la toma de posesión de la finca, conforme a lo previsto en los artículos 48 a 50 de la Ley sobre expropiación forzosa mediante el acta de ocupación objeto de la calificación recurrida.

2. El registrador suspende la inscripción por entender que concurren los siguientes defectos impeditivos: a) no consta que en el expediente de expropiación hayan intervenido el titular registral don J. R. A. F. ni los causahabientes de don S. T. F. (es decir, don S., don D. J. y doña M. A. T. G.), ni se acredita dicha cualidad de herederos con el título sucesorio. No consta tampoco que en el expediente hayan intervenido los causahabientes de la titular registral doña M. C. T. F., ni se acredita quienes son dichos causahabientes. Tampoco se acredita que a falta de comparecencia de los anteriores,

haya intervenido en el expediente el Ministerio Fiscal; b) no consta que el acuerdo de necesidad de ocupación se haya publicado en el «Boletín Oficial de Cantabria» y se haya fijado en el tablón de anuncios del Ayuntamiento (artículos 18 y 21 de la Ley sobre Expropiación Forzosa); c) no se indica si el bien es demanial o patrimonial, y d) Las actas deberán presentarse en el Registro por duplicado.

El representante de la Administración expropiante recurre los tres primeros defectos de la nota de calificación, aquietándose al cuarto.

En el escrito del recurso, junto con las alegaciones que estimó pertinentes (en los términos que constan transcritos en los hechos de la presente), se añaden determinados datos sobre diversas vicisitudes del expediente expropiatorio posteriores a la fecha del otorgamiento del acta de ocupación, relativos a la comparecencia de alguno de los causahabientes de los titulares registrales a los efectos de solicitar el abono de su parte del justiprecio en los siguientes términos: «(...) posteriormente a haberse documentado la consignación y ocupación, D. J. R. A. F., causahabiente de D.<sup>a</sup> E. F. T., ha reclamado que se le abone su parte del justiprecio, habiéndose recibido solicitud telemática de fecha 19 de noviembre de 2018 (n.º registro de entrada 3180) relativa a su identificación electrónica ante este Ayuntamiento y entrega de orden de cancelación de depósito en la cantidad de 38.286,25 €, una vez aportado el título acreditativo de su derecho. Posteriormente, D. S. T. G., D.N.I.: (...), causahabiente del Sr. T. F., comparece el 27 de noviembre de 2018, aportando escritura de aceptación y partición de herencia de fecha 10 de octubre de 2018, y escritura de poder de 12 de septiembre de 2018, otorgada por D. D. J. T. G. y D.<sup>a</sup> M. A. T. G. a favor de D. S. G. T. G. entre cuyas facultades consta: «Vender los inmuebles o participaciones indivisas de la casa (...), radicante en el pueblo de Rubayo, municipio de Marina de Cudeyo (Cantabria), (...) finca registral n.º 10061...», habiéndose expedido orden de cancelación de depósito o garantía de fecha 23 de noviembre de 2018 (n.º registro de salida 2000, de fecha 27 de noviembre de 2018) por importe de 19.143,12 €. En relación con los causahabientes de D.<sup>a</sup> M. C. T. F., a fecha de este recurso, se desconocen y no se ha aportado título justificativo de su derecho».

3. Con carácter previo al análisis de las cuestiones jurídicas de fondo planteadas es preciso recordar que el recurso contra la calificación registral tiene exclusivamente por objeto revisar las calificaciones negativas emitidas por los registradores de la propiedad y que, conforme al artículo 326 de la Ley Hipotecaria, deberá recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del registrador, rechazándose cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma.

El recurrente, como se ha señalado, alega en el escrito de recurso una serie de datos y vicisitudes posteriores a la fecha del acta de ocupación y consignación sin que los eventuales documentos fehacientes acreditativos de tales hechos hayan sido presentados en el Registro al tiempo de emitir la calificación, ni tampoco posteriormente para intentar la subsanación de los defectos observados. Por lo tanto, no pudieron ser analizados por el registrador para efectuar la calificación recurrida. En consecuencia, como señala la reiteradísima doctrina de este Centro Directivo (vid., por todas, la reciente Resolución de 22 de marzo de 2019), no pueden ser tenidos en cuenta para la resolución de este recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 326 de la Ley Hipotecaria, ya que éste tiene como objeto valorar la procedencia de la calificación teniendo en cuenta los elementos de que dispuso el registrador para emitirla.

Esta doctrina se ha visto recogida en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2017 que señala en su fundamento tercero: «(...) De tal forma que, en un caso como el presente, respecto de lo que constituye la función calificadora de la registradora, lo relevante es que el mandamiento judicial deje constancia del cumplimiento de los requisitos del art. 155.4 LC, en relación con los acreedores hipotecarios afectados por la venta directa del bien hipotecado. Con todo lo anterior hemos de concluir que la denegación de la inscripción por la falta de constancia en el mandamiento judicial del cumplimiento de estos requisitos del art. 155.4 LC fue correcta,

sin que en el pleito posterior de impugnación de la calificación o de la resolución de la DGRN pueda censurarse esta denegación porque se llegue a acreditar que en la realidad se cumplieron tales requisitos».

4. Entrando en el análisis del fondo del primero de los tres defectos señalados en la calificación que son impugnados, hay que recordar que respecto al alcance de la calificación registral de documentos administrativos esta Dirección General ha tenido oportunidad de pronunciarse en numerosas ocasiones -vid. por todas la Resolución de 30 de noviembre de 2016 y 13 de febrero de 2019-. Ya antes de la redacción actual del artículo 99 del Reglamento Hipotecario, dada por el Real Decreto de 12 de noviembre de 1982, este Centro Directivo había mantenido de forma reiterada la doctrina según la cual, dentro de los límites de su función, goza el registrador de una mayor libertad para calificar el documento administrativo respecto del judicial, y en particular si se trata del examen de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y reglamentos (cfr. entre otras, Resolución de 30 de septiembre de 1980).

Tras la citada reforma reglamentaria, dicha interpretación cobró carta de naturaleza normativa, y por ello esta Dirección General ha venido considerando desde entonces que, no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 38 y 39 de la actual Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de éste, así como la relación del mismo con el título registral y a los obstáculos que surjan con el Registro (cfr. entre otras, las Resoluciones de 27 de abril de 1995, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 31 de julio de 2001, 31 de marzo de 2005, 31 de octubre de 2011 y 1 de junio de 2012, o las más recientes de 13 de febrero y 13 de marzo de 2019).

De acuerdo con esta doctrina, corresponde al registrador, dentro de los límites de su función calificadora de los documentos administrativos, examinar, entre otros extremos, la observancia de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos, con el objeto, como tiene declarado este Centro Directivo, de que cualquier titular registral no pueda ser afectado si, en el procedimiento objeto de la resolución, no ha tenido la intervención prevista por la Ley, evitando que el titular registral sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal, y en este sentido -como una garantía más del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva- debe ser entendido el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, en congruencia con los artículos 1, 20 y 40 de la Ley Hipotecaria. Y como señaló la Resolución de 7 de septiembre de 1992, no ha de importar, para negar en su caso la inscripción, que los defectos puedan ser causa de anulabilidad, y no de nulidad de pleno derecho, pues al Registro sólo deben llegar actos plenamente válidos, máxime si la posible anulabilidad está establecida en interés y garantía del titular registral para evitar su indefensión (cfr. Resoluciones de 19 de julio, 10 de octubre de 2018 y 13 de febrero de 2019, entre otras).

En definitiva, por imponerlo así el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, la calificación registral de los documentos administrativos se ha de extender entre otros extremos, a «la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido», «a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento» y «a la relación de éste con el titular registral».

5. A esta protección del titular registral responde el principio básico de nuestro sistema registral, derivado del constitucional de protección jurisdiccional de los derechos y de interdicción de la indefensión procesal (cfr. artículo 24 de la Constitución Española), de la exigencia del consentimiento auténtico del titular registral, por sí o por sus legítimos representantes, para la inscripción de cualquier acto que le afecte, o en su defecto que haya tenido, al menos, legalmente la posibilidad de intervenir en el procedimiento

(expropiatorio en este caso) determinante del asiento por sí, o por sus herederos legalmente acreditados. Exigencia que se hace efectiva a través del control que sobre los títulos inscribibles realiza el registrador conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento en consonancia con los principios de legitimación registral y tracto sucesivo proclamados por los artículos 38 y 20 de la Ley Hipotecaria. Y que no sólo responde a la protección de los derechos del titular registral salvaguardados jurisdiccionalmente (cfr. artículos 1, 20, 38, 40 y 82 de la Ley Hipotecaria), sino también a las exigencias derivadas de nuestro sistema constitucional de seguridad jurídica preventiva proclamado en el artículo 9 número 3 de la Constitución de protección de los terceros que contratan confiados en los pronunciamientos registrales y de los efectos que el ordenamiento jurídico atribuye a la inscripción de sus derechos (artículos 38, 32, 34 de la Ley Hipotecaria).

El artículo 38 de la Ley Hipotecaria supone una presunción «iuris tantum» de exactitud de los pronunciamientos del Registro, así como un reconocimiento de legitimación dispositiva del titular registral, con el consecuente cierre del Registro a los títulos otorgados en procedimientos seguidos contra persona distinta de dicho titular.

En concordancia precisa con los citados preceptos de nuestra legislación hipotecaria, el artículo 3 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, tras señalar que «las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación», obliga a la Administración expropiante a tener por dueño a quien figure como tal en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente. Y el artículo 32.2.<sup>a</sup> del Reglamento Hipotecario exige, tratándose de finca inscrita, que la expropiación se haya entendido con el titular registral o «quien justifique ser su causahabiente, por sí o debidamente representado, en la forma prevenida por la legislación especial».

Para evitar que, durante la tramitación del procedimiento de expropiación forzosa, como consecuencia del cambio de titular de la finca, se haga inútil el procedimiento iniciado, se establece en la normativa hipotecaria que si el organismo expropiante solicita, a los efectos del procedimiento expropiatorio, la expedición de certificación de cargas, se hará constar su expedición y el procedimiento correspondiente mediante nota marginal (cfr. artículos 32, regla primera, del Reglamento Hipotecario, y 22 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).

En el caso del presente recurso no se trata ya de que con posterioridad a la iniciación del expediente expropiatorio se haya producido alguna alteración en la titularidad registral de las fincas sin que de la tramitación de aquél hubiera constancia alguna en el Registro (lo que impediría la aplicación de la previsión cancelatoria de dichas titularidades sobrevenidas ex artículo 35, norma quinta, del Reglamento Hipotecario, como sucedía en el caso de la Resolución de este Centro Directivo de 8 de octubre de 2012), sino que el procedimiento de expropiación se ha seguido exclusivamente con uno de los comuneros de la finca expropiada (don S. T. F.), y ello sólo en la fase inicial del procedimiento al haber instado el mismo la incoación del expediente de justiprecio por concurrir el supuesto habilitante previsto en el artículo 87.3 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, cotitular que falleció sobrevenidamente durante la tramitación del expediente, sin que se haya acreditado fehacientemente, a través de los correspondientes títulos sucesorios (vid. artículos 14 y 16 de la Ley Hipotecaria y 76 del Reglamento Hipotecario), quiénes son sus herederos, en contra de la exigencia contenida en el artículo 32.2.<sup>a</sup> de este Reglamento que, en concordancia con los artículos 20 y 38 de la Ley Hipotecaria, establece que «para que los títulos de expropiación puedan inscribirse, si se trata de fincas o derechos inscritos, el expediente deberá entenderse con el titular registral o quien justifique ser su causahabiente, por sí o debidamente representado, en la forma prevenida por la legislación especial (...)».

Tampoco comparecen en el otorgamiento del acta de ocupación, ni tienen acreditada otra intervención alguna en el expediente expropiatorio, los causahabientes de la cotitular doña E. F. T., causahabientes que ni siquiera han llegado a ser identificados nominalmente, ni el otro de los cotitulares registrales don J. R. A. F. (quien en fecha posterior a la formalización del acta de ocupación, según se afirma en el escrito de interposición del recurso, comparece ante el Ayuntamiento al objeto de reclamar el abono de la parte que le corresponde en el justiprecio, sin que este dato, por no haberse acreditado tempestivamente al tiempo de solicitar la calificación, pueda ser tomado en consideración en la presente Resolución, al proscribirlo el artículo 326 de la Ley Hipotecaria, como ya se había adelantado).

Frente a ello ninguna virtualidad enervante del defecto cabe reconocer al argumento alegado por el recurrente en el sentido de que, según afirma en el recurso, el promotor del expediente, don S. T. F., en el escrito de fecha 13 de julio de 2015, en que insta al Ayuntamiento para que inicie formalmente el proceso de expropiación, en los términos del artículo 87.3.º de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, manifiesta actuar «en su propio nombre y derecho y en beneficio de la comunidad propietaria de la totalidad de la finca», añadiendo que se trata de una «facultad de actuación que le concede el Código Civil y una asentada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo». No aporta el recurrente precisión adicional sobre el concreto fundamento legal o jurisprudencial en que apoya tal afirmación, ni encuentra ello fácil acomodo en las reglas rectoras del régimen de copropiedad del Código Civil que reserva a todo condueño «la plena propiedad de su parte y la de los frutos y utilidades que le correspondan, pudiendo en su consecuencia enajenarla, cederla o hipotecarla, y aun sustituir otro en su aprovechamiento» (cfr. artículo 399 del Código Civil), y con el cual ha de entenderse directamente la Administración expropiante sin que quepa suplir su intervención por la de otro copropietario, salvo que le tenga atribuida su representación (cfr. artículos 3.1 y 4.1 de la Ley sobre expropiación forzosa), dada la naturaleza y eficacia general traslativa del bien o derecho expropiado que presenta el instituto expropiatorio (vid. artículos 1 y 8 de la citada ley).

6. En la calificación impugnada añadía el registrador que, no constando la intervención en el expediente de los titulares registrales, ni de sus causahabientes ni de persona alguna que los represente, tampoco pueden entenderse suplidas dichas ausencias por la presencia en el expediente del Ministerio Fiscal, pues tampoco éste ha comparecido. Alude con ello el registrador a la previsión contenida en el artículo 5, apartado 1, de la Ley de Expropiación Forzosa, conforme al cual «se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal cuando, efectuada la publicación a que se refiere el artículo dieciocho, no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o fuere la propiedad litigiosa», con cita de la Resolución de este Centro Directivo de 17 de octubre de 2005, relativa a un supuesto en que haciendo aplicación de tal previsión legal, recordó que «a falta de dicha acreditación de la condición de causahabientes, será imprescindible la citación de los titulares registrales, con quienes se habrá de entender el procedimiento expropiatorio (y, a falta de comparecencia de éstos, con la intervención del Ministerio Fiscal -cfr. artículos 5, 18 y 21 de la Ley de Expropiación Forzosa y las Resoluciones -dos- de 17 de diciembre de 1999-»).

En esta última Resolución de 17 de diciembre de 1999 ya sostuvo este Centro Directivo que «si se tiene en cuenta: a) Que la intervención del Ministerio Fiscal en el expediente expropiatorio está encaminada a garantizar la actuación de los derechos legalmente reconocidos a los propietarios afectados cuando éstos no hayan comparecido (artículo 5 de la Ley de Expropiación Forzosa); b) que a los propietarios afectados habrá de notificárseles individualmente el acuerdo de necesidad de ocupación (cfr. artículo 21 de la Ley de Expropiación Forzosa), a fin de que puedan impugnar éste si procediere (cfr. artículo 22 de la Ley de Expropiación Forzosa), acordar la transmisión voluntaria de los bienes (cfr. artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa), o intervenir

en la fijación del justiprecio (cfr. artículos 25 y Sentencias de la Ley de Expropiación Forzosa); c) que el otorgamiento del acta de ocupación y pago, se produce una vez fijado el justiprecio (cfr. artículos 48, 51 y 53 de la Ley de Expropiación Forzosa); habrá de concluirse que la mera convocatoria del Ministerio Fiscal a la formalización del acta de ocupación y pago no satisface la exigencia legal establecida en el artículo 5 de la Ley de Expropiación Forzosa, que, por lo dicho, presupone su convocatoria desde que se dicta el acuerdo de necesidad de ocupación y en tiempo oportuno para posibilitar su impugnación; y, en consecuencia, deberá rechazarse la inscripción del acta ahora calificada en tanto de la misma no resulte por aseveración del funcionario competente para su autorización, que se practicó en tiempo oportuno dicha convocatoria», confirmando así la calificación impugnada que había considerado imprescindible la intervención del Ministerio Fiscal, habida cuenta del desconocimiento del domicilio de uno de los titulares registrales y de la ignorancia de quienes eran los herederos de otra titular fallecida, supuesto de hecho que presenta claras similitudes con el que es objeto de este expediente.

7. Frente a ello alega el recurrente la especialidad de la modalidad de expropiación ante la que nos encontramos, al responder a una finalidad urbanística. Apoya su alegato impugnatorio en el artículo 102 del Reglamento de la Ley sobre expropiación forzosa, conforme al cual «las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley de Régimen del Suelo y disposiciones vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia», referencia a la legislación del suelo que hay que entender dirigida en el presente caso al artículo 87 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, en cuyo apartado 1 se prevé que «la aprobación de los Planes implicará la declaración de utilidad pública de todas las obras precisas y la necesidad de ocupación de los terrenos, bienes y derechos correspondientes a los efectos de su expropiación, ocupación temporal o imposición de servidumbres». Precepto concordante, por lo demás, con el artículo 42.2 del Real Decreto 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, conforme al cual «la aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación».

Partiendo de que en el presente caso fue la aprobación del plan general de ordenación urbana del municipio de Marina de Cudeyo el que, al calificar urbanísticamente la finca expropiada como equipamiento comunitario, generó el efecto de una declaración implícita de utilidad pública de la finca y de la necesidad de su ocupación, razona el recurrente que ello supone que el expediente expropiatorio en estos casos prescinde de tales trámites formales (declaración previa de utilidad pública y declaración de la necesidad de ocupación), comenzando su tramitación en el momento de presentar el interesado la hoja de aprecio, por lo que entiende que no puede exigirse en estos casos la publicación, conforme al artículo 18 de la Ley sobre expropiación forzosa, de la relación de los bienes a expropiar y el acuerdo de necesidad de ocupación, puesto que los mismos son trámites inexistentes en el procedimiento que nos ocupa, por lo que tampoco puede exigirse la intervención supletoria del Ministerio Fiscal que, entiende el recurrente, está reservada para los casos en que se producen estas publicaciones y no comparecen los propietarios o titulares, según el artículo 5.1 de la ley.

Este Centro Directivo no puede compartir tal razonamiento; antes al contrario se comparte (en lo que ahora respecta) en cuanto a la parte relevante para este expediente, las tesis expuestas recientemente por la Fiscalía General del Estado en su extensa Circular número 6/2019, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa, de 18 de marzo de 2019, en cuya conclusión 11.<sup>a</sup> afirma, contrariamente a lo mantenido por el recurrente, que «los criterios expuestos en esta Circular son aplicables, mutatis mutandis, a los distintos procedimientos especiales -o especialidades procedimentales- que se regulan tanto en el Título III de la LEF como en

las diversas normas sectoriales, en particular en materia urbanística», conclusión cuya fundamentación se desarrolla al exponer en el apartado 6 de la Circular su ámbito de aplicación. Allí se recuerda que, aparte del régimen general -con sus modalidades de ordinaria y urgente de la Ley sobre expropiación forzosa-, el ordenamiento español regula también diversos procedimientos (o especialidades procedimentales) aplicables a la expropiación de determinados bienes o derechos, en función de su naturaleza o del motivo o finalidad de la expropiación. En concreto, el Título III de la propia ley incluye diversos supuestos como los de expropiación por zonas o grupos de bienes, por incumplimiento de la función social de la propiedad, de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico, por entidades locales o por razón de urbanismo, etc., entre los cuales destaca como más relevante el de las denominadas expropiaciones urbanísticas, entre las cuales cabe subsumir la estudiada en este expediente.

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

Y en particular, en concreto sobre la referencia del mencionado texto refundido de la Ley del Suelo a la determinación de los interesados con quienes ha de seguirse el expediente (art. 43.3), entiende la Fiscalía General del Estado, siguiendo un criterio compartido por este Centro Directivo, que debe entenderse complementada dicha referencia «por el art. 5 LEF, puesto que no tendría ningún sentido que la intervención tuitiva del Fiscal quedara excluida en un ámbito especialmente complejo y tan relevante cuantitativamente como es el urbanístico. E igualmente cabe dar por reproducidas cuantas apreciaciones se han formulado en relación con las consecuencias de la declaración implícita de necesidad de ocupación que, conforme a la citada normativa urbanística, resulta directamente de «la aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora».

De modo que en todos estos casos, concluye la Circular número 6/2019, deberán entenderse las diligencias con el fiscal tan pronto como el órgano expropiante tenga conocimiento de que concurre uno de los supuestos del artículo 5 de la Ley sobre expropiación forzosa. Y en concreto, en cuanto al supuesto singular de que el titular o titulares hubieren sido identificados pero alguno/s de ello/s hubiere fallecido (supuesto de hecho del presente expediente), insta la reiterada Circular a los fiscales llamados a intervenir en el expediente a comprobar «si la Administración ha llevado a cabo alguna actuación para localizar a los posibles herederos. Conviene recordar al respecto que en el Ministerio de Justicia se lleva no solo un registro de actos de última voluntad sino también otro de actas de notoriedad de declaración de herederos abintestato, que pueden aportar información valiosa». Cosa que presupone la intervención del Ministerio Público en el expediente expropiatorio, intervención que la calificación recurrida trata de garantizar en recta aplicación de la ley.

La misma Circular y por los mismos fundamentos tuitivos del derecho a la tutela del expropiado extiende también su interpretación garantista a las exigencias y trámites de información pública que la Ley exige, y que responde, entre otros, al objetivo de facilitar la presentación espontánea de los afectados, y cuya omisión determina una «clara infracción del derecho de los interesados a comparecer en el procedimiento

administrativo y disfrutar en él de las garantías que les reconocen la propia Ley de Expropiación Forzosa, y más genéricamente el art. 53 de la Ley 39/2015; y con ello, una potencial vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva».

Razonamiento que apoya la calificación registral impugnada, que enlaza también con la jurisprudencia contencioso-administrativa y constitucional resumida en la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de enero de 2016: «La buena fe (...) no sólo resulta exigible a los administrados, sino también a la Administración. En particular, esta buena fe obliga a la Administración a que, aun cuando los interesados no hayan actuado con toda la diligencia debida en la comunicación del domicilio (bien porque no designaron un domicilio a efectos de notificaciones, bien porque los intentos de notificación en el indicado han sido infructuosos), antes de acudir a la notificación edictal o mediante comparecencia, intente la notificación en el domicilio idóneo, bien porque éste consta en el mismo expediente (SSTC 76/2006, de 13 de marzo, FJ 4; y 2/2008, de 14 de enero, FJ 3), bien porque su localización resulta extraordinariamente sencilla, normalmente acudiendo a oficinas o registros públicos (SSTC 135/2005, de 23 de mayo, FJ 4; 163/2007, de 2 de julio, FJ 3; 223/2007, de 22 de octubre, FJ 3; 231/2007, de 5 de noviembre, FJ 3; y 150/2008, de 17 de noviembre, FJ 4)».

Frente a este exigible rigor, nada dice el acta de ocupación calificada sobre la indagación realizada para la averiguación de los herederos de los titulares registrales, sus identidades, sus títulos sucesorios, y sus respectivos domicilios, limitándose a afirmar su incomparecencia ante una citación, en algunos casos individualizada y en otros meramente genérica o innominada, de la que no consta forma ni dato alguno relevante en dicha acta. Acta en la que, además, se alega una causa habilitante de la consignación, la basada en el artículo 51.1, letra b), del Reglamento de la Ley sobre expropiación forzosa -la relativa a los supuestos en que siendo varios interesados no se pusieren de acuerdo sobre la cantidad que a cada uno corresponda o existiere cualquier litigio entre ellos, o entre ellos y la Administración-, de lo que tampoco hay dato alguno en el expediente.

Todo ello aboca a confirmar la calificación del registrador tanto en lo relativo a la necesidad de intervención en el expediente de los causahabientes de los titulares registrales, o de sus legítimos representantes, o bien supletoriamente la del Ministerio Fiscal.

8. Igual suerte desestimatoria ha de correr el recurso en cuanto a los otros dos defectos impugnados. Si bien es cierto que el artículo 87 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Cantabria, dispone que la aprobación de los planes urbanísticos implicará la declaración de necesidad de ocupación de los terrenos a los efectos de su expropiación, sin embargo no lo es menos que el artículo 24 apartado 1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística, establece: «Cuando la administración optare por la inscripción individualizada de las fincas registrales o de alguna de las incluidas en la unidad expropiada, el título inscribible estará constituido por el acta de ocupación y pago, conforme a lo dispuesto por la legislación general de expropiación forzosa», remisión a «lo dispuesto por la legislación general de expropiación forzosa» que incluye en su ámbito las publicaciones previstas en el artículo 18 de la Ley sobre expropiación forzosa, que no pueden verse desplazadas o suplidas por la publicidad del proyecto del plan en que se asigna una determinada calificación urbanística de la finca que puede terminar determinando su expropiación cuando dicha calificación no asigne aprovechamiento apropiable ni sea susceptible de cesión obligatoria por no ser posible la distribución de los beneficios y cargas en los términos previstos en esta Ley, que responde a un procedimiento y finalidad, por tanto, distintas. Obsérvese que el citado artículo 18 se refiere a un trámite de información pública que no sólo tiene por objeto la relación de bienes afectados (lo que en el caso de un expediente instado por uno de los propios interesados puede parecer innecesario), sino también la determinación de los interesados (vid. artículo 17.2 de la ley), lo que en



el presente caso resultaba a todas luces muy conveniente y necesario para garantizar el derecho de defensa y tutela judicial efectiva de dichos interesados.

Finalmente, también ha de confirmarse la calificación en relación con el tercer defecto. Como ha afirmado este Centro Directivo de forma reiterada (vid., por todas, la Resolución de 15 de marzo de 2016), la obligación legal a cargo de los registradores de la propiedad de tratar de impedir la práctica de inscripciones que puedan invadir el dominio público tiene su origen y fundamento, con carácter general, en la legislación protectora del dominio público, pues, como señala la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto en su artículo 6 como en su artículo 30, los bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual no es sino manifestación del principio y mandato supremo contenido en el artículo 132 de nuestra Constitución.

Por esa razón, el artículo 61 de la misma ley, ordena que «el personal al servicio de las Administraciones públicas está obligado a colaborar en la protección, defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos». En el caso particular de los registradores de la Propiedad, como funcionarios públicos que son, tal deber de colaboración se articula desde diversos puntos de vista. En primer lugar, el artículo 36 de dicha ley ordena que «las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes Registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros». Y para implicar a los registradores en la promoción de dicha inscripción registral, se establece a su cargo, además del mandato general de colaboración y suministro de información de los artículos 61 y 64, una previsión específica en el artículo 39 conforme a la cual «los registradores de la propiedad, cuando tuvieren conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que por éstos se inste lo que proceda».

Además, como una manifestación más de este principio de colaboración de los registradores con la protección de la integridad e indemnidad de los bienes demaniales, la Ley Hipotecaria prevé que cuando se trate de inmatricular alguna finca de la que sean titulares las Administraciones Públicas o las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas, conforme a la redacción dada al artículo 206.1 de la citada Ley por la Ley 13/2015, de 24 de junio, podrán inmatricular dichos bienes mediante la aportación de su título escrito de dominio, cuando dispongan de él, junto con certificación administrativa librada, en la que, entre otros extremos, deberá figurar «su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo». Completando esta exigencia para todo supuesto, no sólo inmatriculador, de inscripción de adquisición de bienes inmuebles a favor de las Administraciones públicas, el artículo 27.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, dispuso que «en los títulos por los que se transmitan terrenos a la Administración deberá especificarse, a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, el carácter demanial o patrimonial de los bienes y, en su caso, su incorporación al patrimonio público de suelo». Normas a cuyo recto cumplimiento propende la calificación impugnada que, por ser conforme a Derecho, ha de ser confirmada.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 11 de abril de 2019.–El Director General de los Registros y del Notariado, Pedro José Garrido Chamorro.