

LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LAS EXPROPIACIONES FORZOSAS

Luis Miguel López Fernández

Profesor titular de Derecho Civil
Universidad Autónoma de Madrid

1. Importancia de la inscripción registral

La inscripción registral de los expedientes expropiatorios es particularmente necesaria cuando dicho instrumento se utilice como sistema de actuación, puesto que en tal caso buena parte de las parcelas incluidas en la unidad de ejecución tienen un destino privado y han de volver a incorporarse al tráfico jurídico –cosa inimaginable sin el apoyo del Registro de la Propiedad–.

Sin embargo tal inscripción tampoco carece de interés cuando la expropiación se utilice al margen de la actuación sistemática y como mecanismo para obtener terrenos destinados a la ejecución de obras o la implantación de servicios y dotaciones públicas, puesto que impide la aparición de terceros adquirentes que puedan alegar la protección de la Ley Hipotecaria para oponerse a la ocupación administrativa y obstaculizar la realización del interés público que motivó la expropiación. Además, hemos de tener en cuenta los siguientes datos normativos:

1º) La reforma del Reglamento Hipotecario operada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, que ha dado nueva redacción a los artículos 4 y 5 del mencionado texto reglamentario eliminando cualquier duda acerca de la posibilidad de inscribir los bienes demaniales.

Concretamente el tenor de los citados preceptos ha pasado a ser el siguiente:

Artículo 4 RH: *«Serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona física o jurídica a que pertenezcan, y por tanto, los de las administraciones públicas y los de las entidades civiles o eclesiásticas».*

Artículo 5 RH: *«Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial».*

2º) La reforma del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, llevada a cabo por la Disposición adicional quinta de la 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Porque el párrafo número 5 del citado precepto hace que la inscripción registral de los bienes expropiados sea determinante para el reversionista, al establecer que *«En las inscripciones en el Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y en el siguiente, sin cuya constancia registral el derecho de reversión no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria».*

2. La dualidad de regulaciones: legislación general y normas especiales

La normativa general sobre los requisitos y trámites para inscribir las expropiaciones se contiene principalmente en la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa y en el artículo 32 del Reglamento Hipotecario. Pero el 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 lo sucesivo NCRH–, han contemplado específicamente algunos aspectos que guardan relación con las expropiaciones urbanísticas verificadas mediante el procedimiento de tasación conjunta.

Lo que no está claro es si el procedimiento de tasación conjunta y por tanto esas normas específicas pueden aplicarse en toda expropiación urbanística o si sólo es posible acudir a este procedimiento en las expropiaciones urbanísticas en las cuales la Administración opte por la inscripción conjunta de la totalidad o parte de las superficies expropiadas: más concretamente cuando la expropiación se utilice como sistema de actuación, o bien cuando haya sido declarada de urgencia y se lleve a cabo en relación con las parcelas de los propietarios no incorporados a la

Junta de compensación -supuesto este último regulado por el artículo 21 de las NCRH, que no puede ser objeto de esta exposición y en relación con el cual puede consultarse la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12-12-1997 (en lo sucesivo RDGRyN).

3. La tramitación del expediente con los titulares registrales

3.1. Aspectos generales

El artículo 3 de la Ley de expropiación forzosa -en lo sucesivo LEF-, establece que *«1. Las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación. 2. 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 38.1 de la Ley Hipotecaria -en lo sucesivo LH-, dispone que *«A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo...»*.

Mientras que el artículo 32.2 del Reglamento Hipotecario -en lo sucesivo RH- dispone 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, sin perjuicio de la intervención de otros interesados, si los hubiere»*.

De todo ello parece resultar que:

1º) La referencia hecha en el artículo 3.2. de la LEF a los *«registros públicos que produzcan presunción de titularidad que sólo puede ser destruida judicialmente»*, así como la que se hace en el artículo 146.3 de la Ley gallega 1/97, para expropiaciones urbanísticas verificadas mediante tasación conjunta, se refieren al Registro de la Propiedad. Por tanto las actuaciones del expediente expropiatorio -en especial las notificaciones individualizadas impuestas por la Ley-, han de efectuarse a los titulares registrales.

2º) Sólo en caso de que la propiedad afectada por la expropiación no haya sido inscrita en el Registro, podrá acudir a los mecanismos subsidiariamente contemplados en el citado artículo 3.2. de la LEF -registros fiscales o notoriedad- para considerar propietarios a quienes acrediten en otra forma ser los titulares de los bienes o derechos expropiados.

3º) Si la propiedad ha sido inscrita y el expediente se tramitó prescindiendo de los titulares registrales, el título resultante no podrá ser ins-

crito. En este sentido ha de considerarse que el artículo 222.1 del TRLS de 1992, igual que el artículo 144.9 de la Ley 1/97 del Suelo de Galicia –aplicables a las expropiaciones urbanísticas–, dicen que en el procedimiento de tasación conjunta los errores no denunciados y justificados en la fase de información pública no darán lugar a nulidad de actuaciones. Pero en cualquier caso, y como también se deduce del citado precepto, la Administración se vería obligada a indemnizar a los titulares registrales omitidos sin que, entre tanto, pudiera inscribirse la expropiación en el Registro de la Propiedad. Téngase en cuenta también la previsión contemplada en el artículo 224.4 del TRLS de 1992 acerca de la necesidad de tramitar expediente complementario e indemnizar a los titulares de fincas o derechos anteriormente inscritos y no tenidos en cuenta en el expediente expropiatorio ya totalmente finalizado.

4º) Tratándose de titulares desconocidos o no comparecientes, o bien de titulares menores o incapacitados que carezcan de representante legal, las diligencias del expediente expropiatorio habrán de entenderse con el Ministerio fiscal –artículos 5.2 de la LEF y 25.6 de las NCRH–. Sobre la intervención del Ministerio Fiscal en estos casos, es interesante señalar que:

1. No basta la convocatoria del Ministerio Fiscal a la formalización del acta de ocupación y pago, sino que es precisa su convocatoria desde que se dicta el acuerdo de necesidad de ocupación y en tiempo oportuno para posibilitar su impugnación-Resolución de la DGRyN de 17-12-1999.

2. Es dudoso que baste con la citación del Ministerio Fiscal para que comparezca a la formalización del Acta de pago y ocupación, entendiéndose cumplido el trámite en caso de que no concurra efectivamente a dichos actos. En la RDGRyN de 17-12-1999 (distinta de la citada anteriormente, aunque de la misma fecha) el Registrador entendió que se necesitaba la efectiva comparecencia y rechazó la inscripción del Acta de pago y ocupación notificada a dicho órgano. Presentado recurso gubernativo, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía entiende que *«no cabe hacer de la incomparecencia del Ministerio Fiscal, no imputable al Ayuntamiento, un obstáculo insalvable»*, pero al no constar que la citación fuese realizada entiende que existe un defecto subsanable mediante acreditación de ese aspecto. La DGRyN se salió por la tangente y admitió la inscripción porque el Acta decía que el Ministerio Fiscal había comparecido –aunque sin duda su ausencia se deducía de la inexistencia de firma–, y *«sin prejuzgar ahora sobre si la comparecencia del Ministerio Fiscal a la formalización del acta de pago y ocupación es o no necesaria para su inscripción...»*.

5º) Cuando la propiedad está inscrita en el Registro y entre en contradicción con la existencia de personas que aleguen un derecho contra-

ditorio con la inscripción registral, podemos encontrarnos ante los siguientes supuestos:

1. Ante un caso de titularidad controvertida o litigiosa existiendo anotación preventiva de demanda inscrita en el Registro de la Propiedad, en cuyo caso las diligencias han de tenerse con el Ministerio Fiscal teniendo también como parte a quienes presenten títulos contradictorios –el titular registral y el anotante–, según se deduce de los artículos 5.1 y 2 de la LEF y 25.6 de las NCRH. El justiprecio habrá de consignarse en favor de quien corresponda.

2. Ante un caso de tracto registral interrumpido, subsanable mediante la inscripción de los títulos intermedios o a través de los mecanismos previstos por la legislación hipotecaria –expediente de dominio o acta de notoriedad–.

3.2. La certificación registral de dominio y cargas y la nota marginal del artículo 32 del RH

3.2.1. Certificación registral de dominio y cargas

Para garantizar la presencia de los titulares registrales en el expediente expropiatorio, la Administración habrá de solicitar la expedición de la certificación de dominio y cargas relativa a las fincas afectadas y prevista en los artículos 32.1 del RH y 22 de las NCRH.

En dicha certificación constarán los titulares que han de ser notificados para que el resultado de la expropiación pueda acceder al Registro de la Propiedad.

Si la certificación fuera negativa en relación con todas o alguna de las fincas afectadas –es decir, si el Registrador indicara que esas fincas no están inscritas en el Registro–, la Administración podrá acudir a los mecanismos subsidiarios contemplados por el artículo 3.2 de la LEF para la determinación de quienes han de considerarse propietarios de las fincas afectadas. La falta de previa inscripción de esas fincas no será un obstáculo para inscribir el resultado del expediente porque no se han ignorado unos titulares registrales por definición inexistentes y porque el acta de pago y ocupación permitirá inmatricular la finca expropiada a nombre de la Administración o el beneficiario –de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.3 de la LEF–.

3.2.2. La nota marginal del artículo 32 del RH

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32.1^a del RH, esa nota ha de ser extendida de oficio por el Registrador cuando le sea solicitada la certificación de dominio y cargas a efectos de expropiación. Caduca a los tres años de la fecha en que fuera practicada si durante ese tiempo no se

produjera un nuevo asiento relacionado con el mismo expediente, pero tal vez pueda ser prorrogada por otros tres años a instancia de la Administración –por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 5.2 de las NCRH acerca de la nota relativa a los expedientes de equidistribución–.

Los trascendentales efectos de esta nota se contemplan en la regla 5ª del propio artículo 32 del RH, según la cual:

«El dominio y las cargas, gravámenes, derechos reales y limitaciones de toda clase, inscritos con posterioridad a la fecha de la nota marginal a que se refiere este artículo, se cancelarán al practicarse la inscripción a favor del expropiante o beneficiario y en virtud del mismo título, aunque los interesados no hayan sido parte en el expediente, para cuya cancelación bastará su expresión genérica.

Para que puedan cancelarse los asientos de fecha anterior a dicha nota deberá constar que los interesados han sido citados en forma legal y que concurrieron por sí o debidamente representados al pago, o que se consignó el precio o la parte necesaria del mismo, según los casos. En el título se determinarán los asientos que deban cancelarse y subsistir con referencia a los datos registrales».

El problema que resuelve la nota a la cual estamos haciendo referencia es claro: los titulares de dominio y cargas que constaban en el Registro al practicarse la nota son los mencionados en la certificación expedida, quienes han de ser notificados en el expediente expropiatorio y concurrir al pago en su caso, si la Administración desea que el resultado de la expropiación sea inscrito con los efectos de cancelación del dominio del expropiado y de las cargas que afectaban la finca proclamados por los artículos 53 de la LEF y 224 del TRLS de 1992.

Si durante la tramitación del expediente expropiatorio se modificara la situación jurídica de la finca afectada, por cambiar el titular del dominio o de alguna carga, o por constituirse cargas nuevas, los adquirentes sucesivos están avisados por la nota marginal de la existencia de un procedimiento en curso. De manera que serán esos adquirentes de derechos inscritos con posterioridad pueden verse afectados por la cancelación proclamada en los artículos antes mencionados sin padecimiento alguno para los principios hipotecarios ni para la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario –sin perjuicio de que puedan personarse en el expediente y se sigan con ellos los trámites sucesivos, incluida la percepción del justiprecio correspondiente a sus derechos como veremos luego–.

3.3. Especial alusión al pago o la consignación del justiprecio

Este fundamental aspecto ha de regirse por los mismos principios que los restantes trámites del procedimiento expropiatorio: el justiprecio ha de pagarse al propietario o titular del derecho expropiado y por tanto, tratándose de propiedad inscrita, al titular registral.

Para las expropiaciones urbanísticas la cuestión viene concretada en

el artículo 222.2 del TRLS de 1992, según el cual: «Llegado el momento del pago del justiprecio sólo se procederá a hacerlo efectivo, consignándose en caso contrario, a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor, en la que conste haberse extendido la nota del artículo 32 del Reglamento Hipotecario o, en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, complementados con certificaciones negativas del Registro de la propiedad referidas a la misma finca descrita en los títulos. Si existiesen cargas deberán comparecer los titulares de las mismas». El artículo 222.3 no constituye excepción a esta norma, sino consecuencia necesaria de una reanudación del tracto registral interrumpido que se produce inmediatamente antes del pago del justiprecio. El artículo 146. 3 de la Ley 1/97 del Suelo de Galicia, ha de entenderse según esos mismos postulados: pago al titular registral o a quien haya obtenido un título que permita su rectificación y a quien acredite su titularidad de otro modo fehaciente sólo si se trata de propiedad no inscrita.

La consignación o depósito del justiprecio procede en los supuestos contemplados por el artículo 51 del Reglamento de Expropiación Forzosa, que son los siguientes:

a) Cuando no concurra al acto del pago el propietario o el titular interesado, por sí o por persona que acredite fehacientemente su representación, o cuando rehusaren recibir el precio.

b) Si fueren varios los interesados y no se pusieren de acuerdo sobre la cantidad que a cada uno corresponde, o existiere cualquier cuestión o litigio entre ellos, o entre ellos y la Administración.

c) Cuando comparezca el Ministerio Fiscal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley.

d) Cuando comparezcan personas que no puedan enajenar sin permiso o resolución de la autoridad judicial, a que se refiere el artículo 6º de la Ley.

e) Cuando, tratándose de bienes inmuebles, los titulares de cargas o derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad no comparecieren al acto del pago.

f) En los demás casos previstos por las leyes.».

Entre esos casos previstos por las leyes puede mencionarse la posibilidad prevista en el artículo 32.2 de la Ley 6/98 sobre la consignación del valor correspondiente a un inmueble gravado para que sea distribuido entre los titulares del dominio y de las cargas –aplicable a todo tipo de expropiaciones, según el artículo 23 de la propia norma–, y el sorprendente supuesto contemplado por el artículo 25.4 de las NCRH –aplicable solo a las expropiaciones urbanísticas y quizá solo a las verificadas mediante tasación conjunta–.

4. Título inscribible

De acuerdo con el artículo 53 de la LEF ese título viene constituido por el acta de ocupación, acompañada de los justificantes del pago del justiprecio o de la consignación del mismo.

Tratándose de expropiaciones urbanísticas, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 39.2 de la Ley 6/98, *«Será título inscribible el acta o actas de ocupación acompañadas de las actas de pago o los justificantes de consignación del justiprecio de todas las fincas ocupadas. Dicho título, además de la descripción conforme a la legislación hipotecaria, incorporará la oportuna referencia catastral e identificará la nueva finca mediante un adecuado sistema gráfico de coordenadas».*

Si el justiprecio se pagara en terrenos o en «futuras parcelas», parece que el justificante de pago del justiprecio ha de sustituirse por el *«documento de adjudicación de las futuras parcelas en que se hubiera concretado el pago en especie»* a que se refiere el artículo 38 in fine de la Ley 6/98, o por el acta acreditativa de dicha adjudicación.

5. La inscripción registral de la expropiación urgente

La posibilidad de declarar urgente una expropiación se regula, con alusión expresa al carácter excepcional de tal medida, en el artículo 52 de la LEF. Las consecuencias fundamentales de tal calificación consisten en permitir la ocupación de la finca o fincas afectadas antes de pagar o consignar el justiprecio, siempre que se depositen y abonen las cantidades previstas en las reglas 4^a y 5^a del citado precepto. Así, la regla 6^a del citado artículo 52 establece que *«Efectuado el depósito y abonada o consignada, en su caso, la previa indemnización por perjuicios, la Administración procederá a la inmediata ocupación del bien de que se trate, lo que deberá hacer en el plazo máximo de quince días, sin que sea admisible al poseedor entablar interdictos de retener y recobrar».* Por su parte, la regla 7^a del mismo artículo indica que *«Efectuada la ocupación de las fincas se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago según la regulación general establecida en los artículos anteriores, debiendo darse preferencia a estos expedientes para su rápida resolución»*, mientras que la regla 8^a impone que la indemnización por demora en la determinación del justo precio se abone, cuando proceda, con referencia a la fecha de la ocupación material del bien.

En relación con lo expuesto, conviene destacar que lo anticipado en la expropiación urgente es la ocupación material o toma de posesión de la finca o fincas afectadas por el expediente expropiatorio, pero nunca la transmisión de su propiedad al expropiante o beneficiario –que se producirá cuando se pague o consigne el justiprecio definitivamente fijado–.

El reflejo registral de la situación creada con la ocupación de una finca cuya propiedad aún no ha sido transmitida al expropiante o beneficiario resulta perfectamente coherente con esas circunstancias, verificándose mediante la anotación preventiva contemplada en los artículos 60.3 del REF y 32.3^a del RH. Según el primero de los citados preceptos: *«En los supuestos excepcionales de urgencia, a que se refiere el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, se suspenderá la inscripción hasta que, fijado definitivamente el justo precio, se haya verificado el pago o su consignación, sin perjuicio de que pueda practicarse en el Registro de la Propiedad anotación preventiva mediante la presentación del acta previa de ocupación y el resguardo de depósito provisional, cuya anotación se convertirá en inscripción cuando se acredite el pago o la consignación del justo precio».*

Por su parte el tenor del artículo 32.3^a del RH resulta absolutamente concordante con el anterior, al establecer que *«Podrá extenderse anotación preventiva a favor del expropiante o beneficiario mediante el acta previa a la ocupación y el resguardo de depósito provisional. La anotación tendrá la duración señalada en el artículo 86 de la Ley y se convertirá en inscripción mediante el documento que acredite el pago o la consignación del justo precio o del correspondiente resguardo de depósito del mismo. En virtud de dichos títulos se practicará, en su caso, la inmatriculación».*

6. La inscripción registral en el supuesto de tasación conjunta

6.1. Ambito de aplicación y efectos

El artículo 218 del TRLS de 1992 contemplaba la posibilidad de que la Administración acudiera al procedimiento de tasación conjunta, regulado con anterioridad en los artículos 202 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística en relación con el sistema de expropiación. Pero parece absolutamente claro que el texto legal extendió el ámbito de aplicación de la tasación conjunta más allá de la actuación sistemática, porque el artículo 218 antes citado decía que *«En todas las expropiaciones derivadas de la aplicación de la legislación urbanística, la Administración actuante podrá aplicar el procedimiento de tasación conjunta regulado en los siguientes artículos...».*

Lo mismo puede decirse del artículo 36 de la vigente Ley 6/98, aplicable a cualquier expropiación urbanística y según el cual *«El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se determinará conforme a lo establecido en el Título III de la presente Ley, mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta».* Tratándose de la aplicación de la expropiación como sistema de actuación, los artículos 144 a 146 de la Ley gallega 1/97 también contemplan la posibilidad de acudir al procedimiento de tasación conjunta.

El principal problema planteado por la regulación de la tasación conjunta operada por el Reglamento de Gestión Urbanística consistía en que su artículo 203.2 decía que *«El pago o depósito del importe de la valoración establecida por la Comisión Provincial de Urbanismo –léase “del órgano competente”– en el acto de aprobación del expediente producirá los efectos previstos en los números 6, 7 y 8 del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin perjuicio de que puedan seguir tramitándose los recursos procedentes respecto a la fijación del justiprecio»*: o sea que se trataba de una norma reglamentaria que extendía los mismos efectos autorizados por el artículo 52 de la LEF *«Excepcionalmente, y mediante acuerdo del Consejo de Ministros –léase “del órgano autonómico competente”–»*.

No sabemos en qué medida podía el artículo 202.2 del TRLS de 1992 «elevar el rango» del artículo 203.2 del Reglamento de Gestión Urbanística –dado que la Ley 8/90 no hacía referencia a la tasación conjunta–, sin embargo el problema de jerarquía normativa ha sido definitivamente obviado por el artículo 38 de la vigente Ley Estatal 6/98 y, para el sistema de expropiación, por los artículos mencionados de la Ley 1/97 del Suelo de Galicia.

Pero a efectos sustantivos, los efectos del pago o depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente siguen poniéndose en relación con los previstos en los números 6, 7 y 8 del artículo 52 de la LEF: es decir que, como vimos anteriormente, **permite ocupar materialmente la finca, sin que por ningún lado pueda fundamentarse que esa toma de posesión anticipa la transmisión de la propiedad**.

Tampoco nos cabe duda alguna de que cualquier interpretación orientada a ampliar los efectos previstos con carácter excepcional en la LEF estaría abocada al fracaso desde la perspectiva de la seguridad jurídica, garantizada por el artículo 9.3 de la Constitución y desarrollada en el artículo 4 del Código Civil, según el cual *«Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas»*.

6.2. Reflejo registral de la ocupación subsiguiente al depósito o pago de la valoración previa

6.2.1. Solución que parece más coherente

Si los efectos del depósito o pago de la valoración previa establecida en el procedimiento de tasación conjunta son los previstos en los números 6, 7 y 8 del artículo 52 de la LEF, parece que el reflejo registral de esa situación había de producirse mediante la anotación preventiva prevista en los artículos 60.3 del REF y 32.3^a del RH. La inscripción de la propiedad en favor de la Administración exigiría el pago o consignación del jus-

tiprecio definitivamente fijado y el levantamiento de acta de ocupación, como dispone el artículo 39 de la Ley 6/98, cuya comparación con el 38 pone de manifiesto que el legislador diferencia claramente entre el justiprecio y el importe de la valoración establecida al aprobar el proyecto tramitado por tasación conjunta.

6.2.2. Solución acogida en las NCRH y en la práctica diaria

Cuando se aplique el procedimiento de tasación conjunta, parece claro que el pago o depósito del importe de la valoración fijada por la Administración habilita para inscribir la propiedad o titularidad de las fincas afectadas a nombre de la Administración. La contradicción que supone inscribir el dominio a favor de quien aún no lo tiene, se intenta paliar mediante dos instrumentos:

1º) Haciendo constar en la inscripción de la finca a nombre de la Administración que aquella «*Se practica sin perjuicio de los derechos del titular de la finca de origen de que se trate para revisar, en el procedimiento administrativo o jurisdiccional que corresponda, la cuantía definitiva del precio pagado o depositado*». Nota que han considerado perfectamente inútil incluso autores procedentes del ámbito hipotecario, porque se limita a hacer constar unos derechos que ya proclama la Ley con superior publicidad.

2º) Considerando la propia tasación conjunta como regla excepcional, pero no porque permite ocupar sin previo pago, sino sobre la base de que origina una inscripción dominical anticipada que sólo en esas NCRH aparece claramente proclamada. De esta manera se restringe el ámbito del procedimiento de tasación conjunta, para ponerlo en relación con los supuestos en que haya agrupación de todo o parte de las superficies expropiadas o, incluso, con los casos en que las parcelas «resultantes» o algunas de ellas han de volver a incorporarse al tráfico jurídico –lo cual nos sitúa ante la expropiación utilizada como sistema de actuación–. Pero luego la restricción resulta algo aleatoria, porque la inscripción de un dominio todavía inexistente se extiende –en el artículo 21 de las propias NCRH, a la expropiación de los titulares no adheridos a la Junta en el sistema de Compensación–.

El fundamento de toda esta maraña parece estar en la necesidad de agilizar la actuación mediante compensación –facilitando la aprobación e inscripción del proyecto antes de que el justiprecio haya sido definitivamente fijado en vía administrativa–, y la devolución al tráfico de las fincas resultantes de la expropiación utilizada como sistema de actuación.

Pero aún admitiendo la conveniencia de atender esos objetivos, quizá convendría también pensar en la vigencia de los principios de legalidad y jerarquía normativa, que no permiten a las normas reglamentarias priorizar los intereses en conflicto contra la elección llevada a cabo por

normas de rango legal: al fin y al cabo si no puede inscribirse una finca expropiada a nombre de la Administración o el beneficiario hasta que se pague el justiprecio, es porque la LEF y las leyes reguladoras de la tasación conjunta lo han querido así, estimando que sólo puede anticiparse la ocupación material y equilibrando así los intereses de la Comunidad y de los propietarios. Puede decirse que el legislador no acertó a entender que esa transmisión posesoria resulta insuficiente cuando la actuación administrativa exige disponer de las parcelas expropiadas, y no sólo instalar un servicio o realizar una obra pública: pero eso implica suponer la incompetencia del legislador y estimar que el ejecutivo puede suplir sus carencias.

Además defender la validez de reglamentos contrarios a la Ley sobre la base de que responden mejor a intereses o necesidades sociales más o menos imperiosas, supone olvidar las críticas que en su día mereció la corriente metodológica conocida precisamente como jurisprudencia de intereses, fundadas principalmente en las terribles dificultades que plantea la evaluación y jerarquización de los mismos: la seguridad jurídica es la principal víctima de estas tesis.

En nuestro caso concreto, parece que la decisión acerca de la jerarquía entre el interés de los propietarios y el interés público ha sido claramente tomada por el legislador, de manera que mientras ese legislador no se manifieste en otros términos el interés en desarrollar urbanísticamente el suelo y posibilitar su acceso al mercado parece irse orientando por otros caminos que no excluyen a los propietarios: por ejemplo el recurso al agente urbanizador. Por el contrario, admitir el cambio de titular registral antes de que el justiprecio sea pagado equivale a suprimir una garantía establecida por la Ley en favor del propietario, lo cual, por muy difícil que resulte la demostración de que dicho propietario ha experimentado algún perjuicio, resulta especialmente paradójico en una norma registral. 