

EL TITULAR CATASTRAL DE UN BIEN INMUEBLE EXPROPIADO SIGUE SIENDO EL SUJETO EXPROPIADO HASTA EL PAGO DEL JUSTIPRECIO O EL LEVANTAMIENTO DEL ACTA DE OCUPACIÓN

Análisis de la STSJ de Cataluña de 28 de julio de 2016 (rec. núm. 76/2013)

Neus Teixidor Martínez

Abogada

Doctoranda en la Universidad Autónoma de Madrid

EXTRACTO

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de julio de 2016 considera que, en los procedimientos expropiatorios, en virtud del artículo 53 de la Ley de expropiación forzosa, la titularidad se transmite con el pago o la consignación del justiprecio o con la ocupación de la finca. Por lo tanto, mientras no se produzca el citado pago o se levante el acta de ocupación, el sujeto expropiado sigue siendo titular de la misma a todos los efectos, incluida la titularidad catastral. En consecuencia, sigue ostentando la consideración de sujeto pasivo del impuesto sobre bienes inmuebles. Asimismo, el hecho de que se trate de un procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley no altera las normas de transmisión de la propiedad de las fincas expropiadas. Finalmente, la Sala reconoce que el sujeto expropiado debe ser compensado por la demora sufrida en la incoación del procedimiento expropiatorio imputable únicamente a la Administración expropiante, si bien las vías indemnizatorias son las recogidas en la legislación de expropiación forzosa y de Administraciones públicas, sin que puedan alterarse las reglas de traslación del dominio por esa causa.

1. SUPUESTO DE HECHO

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de julio de 2016 (rec. núm. 76/2013 [NFJ064280]), de la que es ponente la magistrada doña Núria Clèries Nerín, tiene por objeto analizar si, en los supuestos de expropiación forzosa, el cambio de titularidad del bien inmueble a efectos catastrales requiere que se haya formalizado el acta de pago, realizado la consignación del justiprecio o procedido a la ocupación de la finca.

La Gerencia Regional del Catastro de Cataluña notificó a don Belarmino el acuerdo por el que se le notificaba el valor catastral asignado, como consecuencia del procedimiento de valoración colectiva de carácter general, efectuado para los bienes inmuebles urbanos del municipio de Navàs con efectos para el año 2008, a un bien inmueble objeto de un procedimiento de expropiación por parte del Ayuntamiento de Navàs.

Estando disconforme con el contenido de esa notificación, don Belarmino interpuso recurso de reposición ante la propia Gerencia Regional del Catastro de Cataluña. En el mismo, alegaba la existencia de un error en la superficie considerada del citado bien inmueble y que, además, la finca en cuestión le fue expropiada por el Ayuntamiento de Navàs. Así, el 14 de noviembre de 2008, don Belarmino aportó la Resolución del Jurado de Expropiación de Cataluña de 16 de noviembre de 2007, mediante la que se desestiman los recursos formulados por el Ayuntamiento de Navàs y don Belarmino contra el Acuerdo del citado Jurado de Expropiación de 6 de julio del mismo año, en el que se fijaba justiprecio de la finca que nos ocupa en 770.653,72 euros. Sin embargo, no se aportó documentación alguna en la que constara que se hubiera producido el levantamiento del acta de ocupación o el pago del justiprecio.

La Resolución de la Gerencia Regional del Catastro de Cataluña de 18 de noviembre de 2008 estimó el recurso de reposición formulado respecto a la finca en cuestión y procedió a la modificación de la titularidad catastral de la misma. Por ello, procedió a dar de baja a don Belarmino e incorporó al Ayuntamiento de Navàs como titular catastral.

No obstante, el Ayuntamiento de Navàs, estando disconforme con la citada modificación de la titularidad catastral de la finca que nos ocupa, interpuso reclamación económico-administrativa. En el citado recurso, el mencionado ayuntamiento alegó que «(l)a transmisión de la propiedad en los supuestos de expropiación forzosa se produce única y exclusivamente en el momento en que se formaliza el acta de pago, consignación u ocupación». Por lo que, a su juicio, al no haberse producido ni el pago ni la ocupación, no puede considerarse que haya existido traslación del dominio y, en consecuencia, el titular catastral del bien inmueble sigue siendo don Belarmino.

La presente reclamación económico-administrativa fue resuelta mediante Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña (TEARC) de 21 de diciembre de 2011. En la misma, el TEARC consideró que, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Ley de expropiación forzosa, la transmisión de la titularidad de la finca expropiada no se produce mientras no se efectúe el pago del justiprecio o se formalice la correspondiente acta de ocupación de la misma. Por ello, concluyó que «hasta que se cumplan los requisitos legalmente exigidos y el orden jurisdiccional establezca la fecha en que deba producirse el pago, se mantenga a don Belarmino como titular catastral de la citada parcela, sin que este pronunciamiento suponga reconocimiento o declaración civil de derecho alguno, por tratarse de cuestiones de competencia jurisdiccional, a cuyos pronunciamientos firmes deberá someterse la Gerencia Catastral».

2. DOCTRINA DEL TRIBUNAL

Don Belarmino, estando disconforme con la citada resolución del TEARC, interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En su demanda, se incide en el hecho de que el Ayuntamiento de Navàs ha demorado la formalización del acta de ocupación por razones únicamente imputables al mismo. En este sentido, se expone que la citada acta fue formalizada con fecha de 2 de mayo

de 2012. Asimismo, argumenta que el procedimiento de expropiación forzosa seguido se inició por ministerio de la ley, por lo que, al tratarse de una expropiación *ope legis*, la titularidad de la finca debe entenderse modificada desde la fecha en la que se presenta la hoja de aprecio. En ese sentido, en la demanda, se afirma que «con independencia del momento de la formalización del acta de ocupación, los efectos de la transmisión deben situarse en el momento de la valoración, o a lo sumo a la fecha de la formalización de la hoja de aprecio por la Administración o el jurado, pues no en vano en ese momento se ha perfeccionado ya la transmisión forzosa del bien [...], sin que este pueda verse afectado por el simple hecho de que se produzca un aplazamiento del pago».

Pues bien, en el supuesto analizado, el expediente expropiatorio se inicia en virtud del artículo 108 del Decreto Legislativo de Cataluña 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. El citado precepto, actualmente derogado, regulaba la iniciación de un expediente expropiatorio por ministerio de la ley. Así, en su apartado primero se disponía que:

«Una vez transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del plan de ordenación urbanística municipal, en el supuesto de que no disponga de programa de actuación urbanística municipal, o una vez agotado el plazo establecido por el programa o la agenda, si no se ha iniciado el procedimiento de expropiación de los terrenos reservados para sistemas urbanísticos que, en virtud de las determinaciones del plan, tengan que ser necesariamente de titularidad pública y que no estén incluidos, al efecto de su gestión, en un polígono de actuación urbanística o en un sector de planeamiento urbanístico, las personas titulares de los bienes pueden advertir la administración competente de su propósito de iniciar el expediente de valoración. Si transcurre un año desde la formulación de la advertencia y la administración no ha dado respuesta, el inicio del expediente de valoración se produce por ministerio de la ley; a tal efecto, las personas propietarias pueden presentar la hoja de aprecio correspondiente y, si transcurren tres meses y la administración no la acepta, se pueden dirigir al Jurado de Expropiación de Cataluña, la resolución del cual para fijar la valoración agota la vía administrativa».

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña interpreta que el mencionado precepto «establece una garantía para el interesado afectado por el planeamiento urbanístico que ve mermadas sus facultades dominicales con la prohibición de edificar, y tiene por objeto remover la inactividad de la administración cuando aquella debiera iniciar un expediente expropiatorio y no lo hace». Por lo tanto, la Sala advierte que en la expropiación por ministerio de la ley se distinguen claramente dos fases diferenciadas. En primer lugar, encontramos la advertencia de expropiación. En segundo lugar, una vez transcurrido el plazo de un año desde la formulación de la advertencia sin que la Administración competente haya emitido resolución alguna al respecto, se produce el inicio del expediente de justiprecio.

En consecuencia, las únicas singularidades de la expropiación por ministerio de la ley vienen determinadas por su forma de inicio, la fecha de expropiación y la fecha que determina el inicio del cómputo de los intereses de demora. Por lo tanto, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña considera que, una vez iniciado el procedimiento expropiatorio, el mismo se tramita siguiendo el procedimiento relativo a la expropiación ordinaria.

Por ello, para la determinación del cambio de titularidad de la finca, deben tenerse en cuenta las previsiones del artículo 53 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de expropiación forzosa (LEF), cuyo apartado primero dispone que «(e)l acta de ocupación que se extenderá a continuación del pago, acompañada de los justificantes del mismo, será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectada la cosa expropiada». Así, el apartado siguiente añade que «(e)l acta de ocupación, acompañada del justificante de la consignación del precio o del correspondiente resguardo de depósito, surtirá iguales efectos».

Por todo lo expuesto, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña concluye que «[...] de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la LEF, hasta tanto no se pague el justiprecio y se ocupe posteriormente la finca, esta continua siendo propiedad del expropiado, el cual, aun cuando no pueda efectuar actos de disposición puede continuar poseyéndola y en su caso obtener sus frutos». En definitiva, las dilaciones en el procedimiento expropiatorio no pueden conllevar la modificación de las reglas de expropiación, según las cuales la transmisión del dominio de una finca no se produce hasta que no se pague el justiprecio o no se proceda a la ocupación de la finca, todo ello con la excepción del procedimiento de expropiación con carácter urgente (art. 52 LEF). Por lo tanto, a efectos del presente supuesto, «[...] dado que en el ejercicio al que se refiere la liquidación del IBI inicialmente impugnada, el ayuntamiento todavía no había ocupado la finca, el sujeto pasivo tributario continuaba siendo el propietario expropiado que era su titular registral y todavía la poseía». Por ello, la sentencia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Belarmino.

Pese a la desestimación del recurso, la Sala admite que don Belarmino debe ser compensado por la actuación dilatadora del Ayuntamiento de Navàs. No obstante, considera que la citada compensación debe realizarse por otras vías diferentes, «como son el pago de intereses de demora, los cuales si media procedimiento judicial y se observa falta de diligencia pueden ser incrementados en dos puntos o, incluso la exigencia de responsabilidad por mal funcionamiento».

3. COMENTARIO CRÍTICO

El artículo 9.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario dispone que son titulares catastrales las personas naturales o jurídicas que ostentan la titularidad del derecho de la propiedad, de una concesión administrativa, de un derecho real de superficie o de un derecho real de usufructo sobre un bien inmueble. Siguiendo esa línea, a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el artículo 61.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales (TRLRHL) establece que constituye hecho imponible del mismo la titularidad de una concesión administrativa, de un derecho real de superficie, de un derecho real de usufructo o de un derecho de propiedad sobre un bien inmueble. Así, el artículo 63.1 del TRLRHL considera que «(s)on sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las

personas naturales y jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que ostenten la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto».

Sin embargo, no debemos olvidar que, según el artículo 61.5 del TRLRHL, «existen determinados bienes públicos que no se hallan sujetos al pago del IBI. Sin embargo, para que un bien inmueble expropiado pueda considerarse bien público, es necesario determinar el momento en el que el mismo pasa a ser titularidad de la Administración pública expropiante.

En todo caso, el cambio de titularidad de un bien inmueble expropiado se produce siguiendo las previsiones de la legislación de expropiación forzosa. Así, el primer apartado del artículo 51 de la LEF determina que «(h)echo efectivo el justo precio, o consignado en la forma prevista en el artículo anterior, podrá ocuparse la finca por vía administrativa o hacer ejercicio del derecho expropiado, siempre que no se hubiera hecho ya en virtud del procedimiento excepcional regulado en el artículo siguiente». Por lo tanto, la finca objeto de un procedimiento expropiatorio puede ocuparse cuando se ha pagado o consignado el justiprecio.

Por ello, el artículo 53 de la LEF establece que el acta de ocupación, el resguardo del pago o el justificante de la consignación del justiprecio constituyen un título suficiente para transmitir el dominio e inscribir tal transmisión en el Registro de la Propiedad, así como en los demás registros públicos. Por lo tanto, parece sensato pensar que esa previsión de transmisión de la titularidad es aplicable también a la transmisión de la titularidad catastral. De hecho, esa conclusión es a la que llega la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de julio de 2016, objeto del presente comentario. Sin embargo, la citada sentencia no es la primera resolución que trata la problemática de la traslación de la titularidad catastral de un bien inmueble expropiado.

En primer lugar, la Consulta 10/2011, de 14 de abril (NFC041060), de la Dirección General de Tributos, analiza quién es el sujeto pasivo del impuesto sobre bienes inmuebles de un bien inmueble objeto de una expropiación por ministerio de la ley. En este sentido, la Dirección General de Tributos considera que «hasta tanto no se dicte el acta de ocupación de los bienes inmuebles expropiados no se produce la transmisión de la propiedad desde la persona o entidad expropiada a la persona o entidad beneficiaria de la expropiación». Por ello, en ese caso concreto, argumenta que, al no haberse producido la ocupación de los bienes inmuebles, la entidad expropiada sigue ostentando la propiedad de los mismos. A lo que añade que «[...] la entidad consultante, como titular del derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles urbanos, tiene la condición de sujeto pasivo del impuesto sobre bienes inmuebles, sin que resulte de aplicación el supuesto de no sujeción regulado en el artículo 61.5 del TRLRHL, ya que los bienes inmuebles no son todavía de dominio público, al no ser de titularidad de una Administración pública».

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de junio de 2014 (rec. núm. 989/2013 [NFJ055808]) se pronuncia respecto de un bien inmueble afectado por una expropiación por ministerio de la ley, en virtud del artículo 94 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. En ese supuesto concreto, el ayuntamiento expropian-

te, sin pagar ni consignar el justiprecio fijado por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Madrid y sin levantar formalmente el acta de ocupación, procedió a ocupar materialmente o de hecho la finca en cuestión. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid determina que «(e)l incumplimiento de las normas reguladoras del pago y toma de posesión de la finca expropiada contenidas en la LEF antes mencionadas no equivale o produce de forma automática, como parece sostener el apelante, un cambio de titularidad de la finca, pues tal cambio no puede operar si no se dan los requisitos precisos para ello, el primero de ellos, disponer de un título válido, que no puede ser otro que el previo pago del justiprecio». Por lo tanto, como no se ha procedido a la ocupación ni se ha realizado el pago o la consignación del justiprecio, la titularidad catastral de la finca sigue correspondiendo al sujeto expropiado mientras no materialice ninguno de esos actos.

Sin embargo, como ocurre en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña anteriormente analizada, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid considera que la actuación de la Administración expropiante no puede alterar las normas de transmisión de titularidad. Por ello, dado que no se dan los presupuestos necesarios para entender que se ha transmitido la titularidad de la finca, la Sala acuerda desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto y, por ende, desestimar la solicitud de devolución de ingresos indebidos.

No obstante, la sentencia prosigue argumentando que la Administración expropiante ha actuado sin seguir el procedimiento legalmente establecido (recordemos que se ha ocupado la finca sin el previo pago del justiprecio y sin el levantamiento del acta de ocupación), por lo que su actuación constituye una típica vía de hecho (con cita a la STS de 22 de marzo de 2012, rec. núm. 788/2009). Por ello, la Sala expone que «[...] pese a la desestimación del presente recurso de apelación por las razones jurídicas expuestas en esta sentencia, lo cierto es que el interesado, a fin de evitar el enriquecimiento injusto con el que se ha visto favorecido el ayuntamiento con su ilegal actuar, tiene expedita la vía de la reclamación por responsabilidad patrimonial para obtener el resarcimiento de todos los daños y perjuicios derivados del incumplimiento municipal de sus obligaciones legales, entre los cuales quedan incluidos, sin lugar a dudas, las cantidades satisfechas por IBI que en el seno de este procedimiento no pueden ser estimadas».

En definitiva, analizada la normativa vigente y la doctrina existente, la transmisión de la titularidad catastral de un bien inmueble objeto de un procedimiento expropiatorio se produce en el momento en el que se formaliza el acta de pago del justiprecio, se consigna el mismo o se levanta el acta de ocupación de la finca, todo ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la LEF. El hecho de que la Administración expropiante trate de demorar esa transmisión de la propiedad o incumpla las normas relativas al procedimiento de expropiación forzosa no supone en ningún caso la modificación de las reglas de transmisión de la titularidad. No obstante, en esos casos, los sujetos expropiados disponen de otros instrumentos jurídicos para poner de manifiesto esas irregularidades y ver resarcidos los eventuales perjuicios que puedan derivar de las actuaciones administrativas, como puede ser la exigencia de intereses de demora o la solicitud de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial.

de 2012. Asimismo, argumenta que el procedimiento de expropiación forzosa seguido se inició por ministerio de la ley, por lo que, al tratarse de una expropiación *ope legis*, la titularidad de la finca debe entenderse modificada desde la fecha en la que se presenta la hoja de aprecio. En ese sentido, en la demanda, se afirma que «con independencia del momento de la formalización del acta de ocupación, los efectos de la transmisión deben situarse en el momento de la valoración, o a lo sumo a la fecha de la formalización de la hoja de aprecio por la Administración o el jurado, pues no en vano en ese momento se ha perfeccionado ya la transmisión forzosa del bien [...], sin que este pueda verse afectado por el simple hecho de que se produzca un aplazamiento del pago».

Pues bien, en el supuesto analizado, el expediente expropiatorio se inicia en virtud del artículo 108 del Decreto Legislativo de Cataluña 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. El citado precepto, actualmente derogado, regulaba la iniciación de un expediente expropiatorio por ministerio de la ley. Así, en su apartado primero se disponía que:

«Una vez transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del plan de ordenación urbanística municipal, en el supuesto de que no disponga de programa de actuación urbanística municipal, o una vez agotado el plazo establecido por el programa o la agenda, si no se ha iniciado el procedimiento de expropiación de los terrenos reservados para sistemas urbanísticos que, en virtud de las determinaciones del plan, tengan que ser necesariamente de titularidad pública y que no estén incluidos, al efecto de su gestión, en un polígono de actuación urbanística o en un sector de planeamiento urbanístico, las personas titulares de los bienes pueden advertir la administración competente de su propósito de iniciar el expediente de valoración. Si transcurre un año desde la formulación de la advertencia y la administración no ha dado respuesta, el inicio del expediente de valoración se produce por ministerio de la ley; a tal efecto, las personas propietarias pueden presentar la hoja de aprecio correspondiente y, si transcurren tres meses y la administración no la acepta, se pueden dirigir al Jurado de Expropiación de Cataluña, la resolución del cual para fijar la valoración agota la vía administrativa».

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña interpreta que el mencionado precepto «establece una garantía para el interesado afectado por el planeamiento urbanístico que ve mermadas sus facultades dominicales con la prohibición de edificar, y tiene por objeto remover la inactividad de la administración cuando aquella debiera iniciar un expediente expropiatorio y no lo hace». Por lo tanto, la Sala advierte que en la expropiación por ministerio de la ley se distinguen claramente dos fases diferenciadas. En primer lugar, encontramos la advertencia de expropiación. En segundo lugar, una vez transcurrido el plazo de un año desde la formulación de la advertencia sin que la Administración competente haya emitido resolución alguna al respecto, se produce el inicio del expediente de justiprecio.

En consecuencia, las únicas singularidades de la expropiación por ministerio de la ley vienen determinadas por su forma de inicio, la fecha de expropiación y la fecha que determina el inicio del cómputo de los intereses de demora. Por lo tanto, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña considera que, una vez iniciado el procedimiento expropiatorio, el mismo se tramita siguiendo el procedimiento relativo a la expropiación ordinaria.

Por ello, para la determinación del cambio de titularidad de la finca, deben tenerse en cuenta las previsiones del artículo 53 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de expropiación forzosa (LEF), cuyo apartado primero dispone que «(e)l acta de ocupación que se extenderá a continuación del pago, acompañada de los justificantes del mismo, será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectada la cosa expropiada». Así, el apartado siguiente añade que «(e)l acta de ocupación, acompañada del justificante de la consignación del precio o del correspondiente resguardo de depósito, surtirá iguales efectos».

Por todo lo expuesto, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña concluye que «[...] de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la LEF, hasta tanto no se pague el justiprecio y se ocupe posteriormente la finca, esta continua siendo propiedad del expropiado, el cual, aun cuando no pueda efectuar actos de disposición puede continuar poseyéndola y en su caso obtener sus frutos». En definitiva, las dilaciones en el procedimiento expropiatorio no pueden conllevar la modificación de las reglas de expropiación, según las cuales la transmisión del dominio de una finca no se produce hasta que no se pague el justiprecio o no se proceda a la ocupación de la finca, todo ello con la excepción del procedimiento de expropiación con carácter urgente (art. 52 LEF). Por lo tanto, a efectos del presente supuesto, «[...] dado que en el ejercicio al que se refiere la liquidación del IBI inicialmente impugnada, el ayuntamiento todavía no había ocupado la finca, el sujeto pasivo tributario continuaba siendo el propietario expropiado que era su titular registral y todavía la poseía». Por ello, la sentencia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Belarmino.

Pese a la desestimación del recurso, la Sala admite que don Belarmino debe ser compensado por la actuación dilatadora del Ayuntamiento de Navàs. No obstante, considera que la citada compensación debe realizarse por otras vías diferentes, «como son el pago de intereses de demora, los cuales si media procedimiento judicial y se observa falta de diligencia pueden ser incrementados en dos puntos o, incluso la exigencia de responsabilidad por mal funcionamiento».

3. COMENTARIO CRÍTICO

El artículo 9.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario dispone que son titulares catastrales las personas naturales o jurídicas que ostentan la titularidad del derecho de la propiedad, de una concesión administrativa, de un derecho real de superficie o de un derecho real de usufructo sobre un bien inmueble. Siguiendo esa línea, a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el artículo 61.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales (TRLRHL) establece que constituye hecho imponible del mismo la titularidad de una concesión administrativa, de un derecho real de superficie, de un derecho real de usufructo o de un derecho de propiedad sobre un bien inmueble. Así, el artículo 63.1 del TRLRHL considera que «(s)on sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las

personas naturales y jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que ostenten la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto».

Sin embargo, no debemos olvidar que, según el artículo 61.5 del TRLRHL, existen determinados bienes públicos que no se hallan sujetos al pago del IBI. Sin embargo, para que un bien inmueble expropiado pueda considerarse bien público, es necesario determinar el momento en el que el mismo pasa a ser titularidad de la Administración pública expropiante.

En todo caso, el cambio de titularidad de un bien inmueble expropiado se produce siguiendo las previsiones de la legislación de expropiación forzosa. Así, el primer apartado del artículo 51 de la LEF determina que «(h)echo efectivo el justo precio, o consignado en la forma prevista en el artículo anterior, podrá ocuparse la finca por vía administrativa o hacer ejercicio del derecho expropiado, siempre que no se hubiera hecho ya en virtud del procedimiento excepcional regulado en el artículo siguiente». Por lo tanto, la finca objeto de un procedimiento expropiatorio puede ocuparse cuando se ha pagado o consignado el justiprecio.

Por ello, el artículo 53 de la LEF establece que el acta de ocupación, el resguardo del pago o el justificante de la consignación del justiprecio constituyen un título suficiente para transmitir el dominio e inscribir tal transmisión en el Registro de la Propiedad, así como en los demás registros públicos. Por lo tanto, parece sensato pensar que esa previsión de transmisión de la titularidad es aplicable también a la transmisión de la titularidad catastral. De hecho, esa conclusión es a la que llega la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de julio de 2016, objeto del presente comentario. Sin embargo, la citada sentencia no es la primera resolución que trata la problemática de la traslación de la titularidad catastral de un bien inmueble expropiado.

En primer lugar, la Consulta 10/2011, de 14 de abril (NFC041060), de la Dirección General de Tributos, analiza quién es el sujeto pasivo del impuesto sobre bienes inmuebles de un bien inmueble objeto de una expropiación por ministerio de la ley. En este sentido, la Dirección General de Tributos considera que «hasta tanto no se dicte el acta de ocupación de los bienes inmuebles expropiados no se produce la transmisión de la propiedad desde la persona o entidad expropiada a la persona o entidad beneficiaria de la expropiación». Por ello, en ese caso concreto, argumenta que, al no haberse producido la ocupación de los bienes inmuebles, la entidad expropiada sigue ostentando la propiedad de los mismos. A lo que añade que «[...] la entidad consultante, como titular del derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles urbanos, tiene la condición de sujeto pasivo del impuesto sobre bienes inmuebles, sin que resulte de aplicación el supuesto de no sujeción regulado en el artículo 61.5 del TRLRHL, ya que los bienes inmuebles no son todavía de dominio público, al no ser de titularidad de una Administración pública».

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de junio de 2014 (rec. núm. 989/2013 [NFJ055808]) se pronuncia respecto de un bien inmueble afectado por una expropiación por ministerio de la ley, en virtud del artículo 94 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. En ese supuesto concreto, el ayuntamiento expropian-

te, sin pagar ni consignar el justiprecio fijado por el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Madrid y sin levantar formalmente el acta de ocupación, procedió a ocupar materialmente o de hecho la finca en cuestión. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid determina que «(e)l incumplimiento de las normas reguladoras del pago y toma de posesión de la finca expropiada contenidas en la LEF antes mencionadas no equivale o produce de forma automática, como parece sostener el apelante, un cambio de titularidad de la finca, pues tal cambio no puede operar si no se dan los requisitos precisos para ello, el primero de ellos, disponer de un título válido, que no puede ser otro que el previo pago del justiprecio». Por lo tanto, como no se ha procedido a la ocupación ni se ha realizado el pago o la consignación del justiprecio, la titularidad catastral de la finca sigue correspondiendo al sujeto expropiado mientras no materialice ninguno de esos actos.

Sin embargo, como ocurre en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña anteriormente analizada, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid considera que la actuación de la Administración expropiante no puede alterar las normas de transmisión de titularidad. Por ello, dado que no se dan los presupuestos necesarios para entender que se ha transmitido la titularidad de la finca, la Sala acuerda desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto y, por ende, desestimar la solicitud de devolución de ingresos indebidos.

No obstante, la sentencia prosigue argumentando que la Administración expropiante ha actuado sin seguir el procedimiento legalmente establecido (recordemos que se ha ocupado la finca sin el previo pago del justiprecio y sin el levantamiento del acta de ocupación), por lo que su actuación constituye una típica vía de hecho (con cita a la STS de 22 de marzo de 2012, rec. núm. 788/2009). Por ello, la Sala expone que «[...] pese a la desestimación del presente recurso de apelación por las razones jurídicas expuestas en esta sentencia, lo cierto es que el interesado, a fin de evitar el enriquecimiento injusto con el que se ha visto favorecido el ayuntamiento con su ilegal actuar, tiene expedita la vía de la reclamación por responsabilidad patrimonial para obtener el resarcimiento de todos los daños y perjuicios derivados del incumplimiento municipal de sus obligaciones legales, entre los cuales quedan incluidos, sin lugar a dudas, las cantidades satisfechas por IBI que en el seno de este procedimiento no pueden ser estimadas».

En definitiva, analizada la normativa vigente y la doctrina existente, la transmisión de la titularidad catastral de un bien inmueble objeto de un procedimiento expropiatorio se produce en el momento en el que se formaliza el acta de pago del justiprecio, se consigna el mismo o se levanta el acta de ocupación de la finca, todo ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la LEF. El hecho de que la Administración expropiante trate de demorar esa transmisión de la propiedad o incumpla las normas relativas al procedimiento de expropiación forzosa no supone en ningún caso la modificación de las reglas de transmisión de la titularidad. No obstante, en esos casos, los sujetos expropiados disponen de otros instrumentos jurídicos para poner de manifiesto esas irregularidades y ver resarcidos los eventuales perjuicios que puedan derivar de las actuaciones administrativas, como puede ser la exigencia de intereses de demora o la solicitud de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial.