

R. CASACION núm.: 4969/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez

Herrero

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1407/2023

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 8 de noviembre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 4969/2022 interpuesto por el Ayuntamiento de Montesa representado por la procuradora [REDACTED] [REDACTED] bajo la dirección letrada [REDACTED] Jurado contra la sentencia de 21 de abril de 2022 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia en los recursos contenciosos-administrativos acumulados núms. 133/2019 y 137/2019.

Constan personados como recurridos [REDACTED]

[REDACTED] representados por el procurador [REDACTED]



██████████ y bajo la dirección letrada de ██████████
██████████

Y se ha personado en calidad de recurrido el Abogado del Estado en la representación que por su cargo ostenta de la Administración General del Estado.

Ha sido ponente la Excm.a Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En los recursos acumulados n.º 133/2019 y 137/2019, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con fecha 21 de abril de 2022, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

«1.- INADMITIR el recurso contencioso-administrativo ordinario número 133/2019, deducido por el Ayuntamiento de Montesa frente al acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación (en adelante, JPE) de Valencia de 9 de abril de 2019, dictado en el expediente de expropiación por ministerio de la Ley n.º 813/2013.

2.- ESTIMAR EN PARTE el recurso contencioso-administrativo ordinario número 137/2019, deducido por la representación procesal de ██████████
██████████ frente al acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación (en adelante, JPE) de Valencia de 9 de abril de 2019, dictado en el expediente de expropiación por ministerio de la Ley n.º 813/2013, anulándose en parte el mencionado acuerdo en los extremos referidos a la edificabilidad media, el valor en venta, y la valoración del vallado y arbolado, que quedan fijados en los términos razonados en la presente sentencia, desestimándose el recurso en lo demás.

3.- IMPONER LAS COSTAS PROCESALES del recurso n.º 133/2019 en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho Quinto de la presente sentencia, y no imponer costas procesales en el recurso n.º 137/2019.»



SEGUNDO. Contra la referida sentencia la representación procesal del Ayuntamiento de Montesa preparó recurso de casación, que por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se tuvo por preparado mediante auto de 14 de junio de 2022, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 2 de noviembre de 2022, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

«1.º) Admitir el recurso de casación n.º 4969/2022 preparado por la representación procesal del ayuntamiento de Montesa contra la sentencia de 21 de abril de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, que inadmitió el P.O. 133/2019 entablado por aquél y estimó en parte el acumulado al anterior P.O. 137/2019 interpuesto por la representación procesal [REDACTED], ambos dirigidos contra el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación de Valencia de 9 de abril de 2019, dictado en el expediente de expropiación por ministerio de la Ley n.º 813/2013.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar qué órgano municipal ostenta la competencia para el ejercicio de acciones judiciales en materia expropiatoria, en particular cuando se pretende impugnar un acuerdo de justiprecio del Jurado de Expropiación dictado en expediente de expropiación por ministerio de la ley.

3.º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículos 21.1. j), k) y s) y 22.2.j) y q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, artículos 41.22 y 27 y 50.14, 17 y 25 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, artículo 85 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y artículo 3.4 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.



5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.»

CUARTO. La representación procesal del Ayuntamiento de Montesa interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

«[...] que sea casada y anulada la Sentencia recurrida y se dicte nueva sentencia por la que:

- Se fije la interpretación del artículo 21.1. j), k) y s) y 22.2.j) y q) de la LRBRL 7/1985, de 2 de abril, en relación con los arts. 41.22 y 27 y 50.14, 17 y 25 del ROF aprobado por Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, art. 85 de la LEF y art. 3.4 del REF en el sentido de que corresponde al Alcalde la competencia para el ejercicio de acciones judiciales en materia expropiatoria, en particular cuando se pretende impugnar un acuerdo de justiprecio del Jurado de Expropiación dictado en expediente de expropiación por ministerio de la ley.

- Se declare que los Decretos de Alcaldía del Ayuntamiento de Montesa n.º 0291/2019, de 14 de junio, y n.º 2020/0421, de 24 de noviembre, por los que se aprobó el ejercicio de acciones por parte del citado Ayuntamiento contra el Acuerdo de Justiprecio del Jurado de 9 de abril de 2019 son conformes a derecho.

- Se declare que el Procedimiento Ordinario n.º 133/2019 interpuesto por el Ayuntamiento de Montesa contra el citado Acuerdo es admisible, debiendo haber entrado la Sala a resolver sobre el fondo de las pretensiones ejercitadas en la demanda, relativa al grado de urbanización de los suelos expropiados y costes deducibles por dicha circunstancia.

- En consecuencia, y conforme a lo dispuesto en el art. 93, 1 LJCA, se anule la sentencia recurrida para que, con retroacción de actuaciones al momento en el que se produjo la infracción alegada en el recurso de casación, se dicte nueva sentencia por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que admita el PO n.º 133/2019 interpuesto por el Ayuntamiento y se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones ejercitadas en el proceso.»

Y termina suplicando a la Sala que dicte sentencia por la que:

«[...] casando y anulando la Sentencia recurrida, se estime el recurso en los términos interesados, dictando sentencia por la que se anule la sentencia recurrida para que, con retroacción de actuaciones al momento en el que se produjo la infracción alegada en el



recurso de casación, se dicte nueva sentencia que admita el PO n.º 133/2019 interpuesto por el Ayuntamiento y se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones ejercitadas en el proceso.»

QUINTO. La representación procesal de [REDACTED] se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, ejercitando las siguientes pretensiones:

«- Se declare que la interpretación que ha de hacerse de los preceptos sometidos a consideración de la Sala, es que la competencia para el ejercicio de acciones judiciales en materia expropiatoria, como modo de adquisición de la propiedad por parte de los Ayuntamientos, y en especial en caso enjuiciado de expropiación por ministerio de la ley cuyo valor excede el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto municipal corresponde al Pleno.

-Se declare que los Decretos de Alcaldía del Ayuntamiento de Montesa n.º 0291/2019, de 14 de junio, y n.º 2020/0421, de 24 de noviembre, por los que se aprobó el ejercicio de acciones por parte del citado Ayuntamiento contra el Acuerdo de Justiprecio del Jurado de 9 de abril de 2019 NO son conformes a derecho.

-Se declare que el Procedimiento Ordinario n.º 133/2019 interpuesto por el Ayuntamiento de Montesa contra el citado Acuerdo ha sido correctamente inadmitido por la sentencia de instancia. Confirmando por lo tanto la sentencia recurrida en todos sus extremos.

Y todo ello porque la voluntad municipal de recurrir no ha dimanado del órgano competente, concurriendo la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 69.b en relación con el artículo 45.2 de la LRJCA.

[...] Pero es que incluso en el improbable caso de que la Sala se apartara de su criterio previo expuesto en la STS de 17-09-2015 y considerara que en el supuesto enjuiciado la competencia era del Alcalde, [...] el recurso contencioso-administrativo del Ayuntamiento de Montesa debería volver a inadmitirse por vulneración del art. 54.3 del R.D.».

Y termina suplicando a la Sala que:

«[...] dicte sentencia por la que desestime dicho recurso, y confirme la sentencia recurrida, con expresa condena en costas al Ayuntamiento recurrente.»

SEXTO. El Abogado del Estado, también personado en este recurso, presenta escrito en el que se abstiene de formular oposición al recurso de casación.



SÉPTIMO. Mediante providencia de 19 de septiembre de 2023, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 24 de octubre de 2023, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. La sentencia recurrida y algunos antecedentes.

A.- La sentencia recurrida, dictada por la Sala de Valencia con fecha 21 de abril de 2022, declara la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Montesa contra el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación de Valencia de 9 de abril de 2019, dictado en expediente de expropiación por ministerio de la ley instado por don [REDACTED] -codemandados en el proceso *a quo* y aquí recurridos- de una finca de su propiedad calificada en el planeamiento como zona verde y viario público. La inadmisibilidad se declara al amparo del art. 69.b) en relación con el art. 45.2.d) LJ por no haber aportado el Ayuntamiento el acuerdo que acredite su voluntad de recurrir adoptado por órgano competente.

B.- Antes de reflejar el razonamiento de la sentencia recurrida en sustento de su decisión de inadmisibilidad, expondremos algunos antecedentes de interés sobre la cuestión, según constan en los autos que nos han sido remitidos:

a).- El recurso contencioso administrativo se interpone con fecha 14 de junio de 2019, por el Ayuntamiento de Montesa y por decreto de 25 de junio de 2019, se le requiere la aportación del acuerdo municipal correspondiente al amparo del art. 45.2.d) LJ.





b).- Sin contestarse el requerimiento, continúa el procedimiento y los codemandados formulan alegaciones previas en las que alegan la inadmisibilidad del recurso, al amparo del art. 45.2.d) y art. 69.b) LJ, por no haberse aportado acuerdo del pleno municipal que decida la interposición del recurso ni informe del secretario municipal.

c).- En respuesta a este escrito, el Ayuntamiento aporta Decreto de la Alcaldía de 14 de junio de 2019, que, al amparo del art. 41 ROF (Real Decreto 2568/1986), acuerda la interposición del recurso, del que se dio cuenta al pleno en la sesión celebrada el 28 de junio de 2019, aportándose asimismo informe de los abogados a los que el consistorio encomendó su defensa en el recurso contencioso administrativo. En su escrito el Ayuntamiento ofrece las razones por las que entiende que la competencia para adoptar ese acuerdo es del alcalde y no del pleno.

d).- Por providencia de 19 de noviembre de 2020, se requiere al Ayuntamiento que aporte informe del secretario municipal exigido por el art. 54.3 TRLRL y, en respuesta a la misma, se aporta el informe jurídico requerido, emitido por el secretario de la corporación con fecha 24 de noviembre de 2020, así como nuevo acuerdo de ejercicio de acciones de la alcaldía de esa misma fecha basado en dicho informe, con nueva dación de cuenta al pleno celebrado también ese mismo día.

e).- Las alegaciones previas fueron desestimadas por auto de 10 de diciembre de 2020, en el que la Sala entendió debidamente cumplimentado por el Ayuntamiento el requisito contemplado en el art. 45.2.d) LJ.

f).- En el escrito de contestación a la demanda los codemandados vuelven a plantear las mismas causas de inadmisibilidad que formularon como alegaciones previas -por entender que la competencia para adoptar el acuerdo de ejercicio de acciones corresponde al pleno y que no podía aceptarse la aportación de un informe del secretario de fecha posterior a la interposición del recurso- que son respondidas por el Ayuntamiento en su escrito de conclusiones en el que insiste en que la competencia es del alcalde y en la posibilidad de subsanación posterior de los requisitos del art. 45.2.d) LJ.



g).- Tras el trámite de conclusiones, la sala dicta sentencia en la que reconsidera la decisión que adoptó al desestimar las alegaciones previas y, apartándose de la misma, acoge ahora en sentencia aquella causa de inadmisión al entender que el acuerdo aportado por el Ayuntamiento de Montesa a los efectos del art. 45.2.d) LJ no había sido adoptado por el órgano competente para ello, al haber sido adoptado por el alcalde, sin justificar las razones de urgencia, y no por el pleno.

C.- Razona en tal sentido la sala que:

«[...] el acuerdo aportado fue adoptado por el Alcalde con fundamento en el artículo 41.22 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre), conforme al cual: "El Alcalde preside la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: (...) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, dando cuenta al Pleno en las primera sesión que celebre." Tienen razón los codemandados al afirmar que en el citado acuerdo ni en momento procesal alguno se ha justificado la concurrencia de la condición que faculta al Alcalde al ejercicio de dicha atribución, cual es, que se esté ante un caso de urgencia. De modo que rige la regla general, según la cual la competencia para el ejercicio de dicha atribución corresponde al Pleno de la corporación de conformidad con el artículo 22.2.j) de la Ley 7/1985 RBRL y artículo 50.17 del citado Reglamento. Ha tenido el Ayuntamiento innumerables ocasiones y tiempo razonable para aportar un acuerdo que cumpla las exigencias de los citados preceptos y, sin embargo, no ha sido así. Se acoge, pues, la causa de inadmisión alegada por la representación procesal [REDACTED], con consecuente inadmisión del recurso contencioso-administrativo n.º 133/2019 interpuesto por el Ayuntamiento de Montesa.[...]

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión en la que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar qué órgano municipal ostenta la competencia para el ejercicio de acciones judiciales en materia expropiatoria, en particular cuando se pretende impugnar un acuerdo



de justiprecio del jurado de expropiación dictado en expediente de expropiación por ministerio de la ley.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículos 21.1. j), k) y s) y 22.2.j) y q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, artículos 41.22 y 27 y 50.14, 17 y 25 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, artículo 85 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y artículo 3.4 del Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

TERCERO. El escrito de interposición.

En su escrito de interposición el Ayuntamiento de Montesa sostiene la competencia del alcalde para adoptar el acuerdo discutido, ofreciendo para ello los siguientes argumentos:

A.- La distribución de competencias entre el pleno y el alcalde se modificó en la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL con el fin atribuir al alcalde las funciones ejecutivas para conseguir una mayor eficacia en el funcionamiento del Ayuntamiento, y así se explica en su exposición de motivos. Y entre las modificaciones introducidas en los arts. 21 y 22 precisamente figura la relativa al ejercicio de acciones judiciales, que pasa a atribuirse al pleno y al alcalde en función de sus respectivas competencias, manteniendo la del alcalde para los casos de urgencia en materias atribuidas al pleno (art. 21.1.k y art. 22.2.j LBRL). Lo determinante es, pues, la competencia material, debiendo analizarse quién tiene atribuida la competencia en materia expropiatoria.



B.- La competencia en materia expropiatoria no está expresamente atribuida al pleno en el art. 22 LBRL ni, tampoco se la atribuyen la legislación urbanística estatal ni autonómica.

C.- La expropiación es un mecanismo de ejecución y gestión del planeamiento, pues constituye una técnica o sistema de obtención de los suelos dotacionales públicos previstos en los planes de ordenación territorial y urbanísticos, correspondiendo al alcalde dicha competencia en virtud del apartado j) del art. 21 LBRL.

D.- En todo caso, y a falta de previsión expresa, resulta de aplicación la cláusula residual del apartado s) del art. 21 LBRL, en la que se atribuye al alcalde el resto de competencias que las leyes estatales y autonómicas no atribuyan de forma expresa a otros órganos municipales.

E.- El art. 85 de la LEF, relativo a «la expropiación por Entidades locales o por razón de urbanismo» se remite, en materia competencial, a la legislación de régimen local, conclusión que no se altera por la previsión del art. 3.4 REF.

F.- Y frente a toda la normativa citada no pueden prevalecer los arts. 41.22 y 50.17 del ROF aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, en los que se sustenta la sentencia recurrida y que atribuyen al alcalde el ejercicio de las acciones judiciales sólo en caso de urgencia («acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, dando cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre») por ser contrarios a la nueva distribución de competencias introducida por la Ley 11/1999, 21 abril, a la que antes nos hemos referido y que cambia la redacción originaria de los arts. 21. k) y 22.2. j) LBRL para atribuir dicho ejercicio al alcalde en las materias de su



competencia; no pudiendo, por tanto, prevalecer el citado precepto reglamentario sobre la propia ley.

CUARTO. El escrito de oposición de los [REDACTED]

Los recurridos sostienen, por el contrario, que la competencia es del pleno. Éstos son sus argumentos sustanciales:

A.- El recurso del Ayuntamiento contradice sus propios actos ya que constan en el expediente diversos actos dictados por el pleno en el expediente expropiatorio concernido por el acto impugnado en los que se invoca la disposición adicional segunda de la ley de contratos del sector público para sostener la competencia del pleno por tratarse de un expediente de adquisición de bienes inmuebles cuyo valor excede el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto (entre otros, el acuerdo del pleno de 4 de abril de 2014 por el que se aprueban las hojas de aprecio municipales). Asimismo, la propia resolución de la alcaldía que acuerda el ejercicio de acciones se sustenta en el art. 41 ROF que sólo faculta al alcalde para acordar el ejercicio de acciones judiciales en caso de urgencia.

B.- Inexistencia de infracción del art. 21. k) de la LBRL por cuanto la competencia para el ejercicio de acciones en materia expropiatoria y en especial, en el caso enjuiciado de expropiación por ministerio de la ley, corresponde al pleno y no al alcalde, tal y como ha entendido la sentencia recurrida.

Los arts. 21.k) y 22.2.j) LBRL atribuyen la competencia para decidir el ejercicio de acciones al pleno o al alcalde en función de su respectiva competencia material. Y para ello se debe analizar, en primer lugar, la legislación de expropiación forzosa (art. 85 LEF y art. 3.4 REF), conforme a la cual, las expropiaciones por razón de urbanismo y las que realicen las



entidades locales se rigen por la legislación de régimen local y, en defecto de regulación expresa en tales normas, se entiende que la competencia es del pleno.

La LBRL no regula expresamente a qué órgano municipal corresponde la competencia en materia expropiatoria ni para la adquisición de bienes, sin embargo, el art. 50.14 ROF atribuye al pleno la competencia sobre la adquisición de bienes, siendo la expropiación una forma de adquisición de la propiedad (art. 15 de la Ley 33/2003, de patrimonio de las administraciones públicas). Por lo tanto, si el art. 85 de la LEF se remite para las expropiaciones de carácter urbanístico y para las que realicen las entidades locales a la legislación de régimen local y existe un precepto de dicha legislación que establece que la adquisición de bienes por parte de las corporaciones locales es competencia del pleno, es a este órgano al que corresponde la competencia en materia expropiatoria. Además, tratándose de una expropiación por ministerio de la ley, cabe invocar también el art. 50.17 ROF que atribuye al pleno la competencia para la defensa en los procedimientos que se siguen contra el Ayuntamiento, pues se trata de una excepción al régimen general expropiatorio que permite accionar este mecanismo ante la inactividad de la Administración y en contra de su voluntad.

C.- La disposición adicional segunda del TRLCSP de 2011, vigente a la fecha de inicio del expediente expropiatorio también atribuye en este caso la competencia al pleno por tratarse de una adquisición de bienes inmuebles que excede el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, como el propio Ayuntamiento ha reconocido en los actos dictados por el pleno en el expediente expropiatorio de autos invocando esa disposición. En el mismo sentido se pronuncia la disposición adicional segunda de la LCSP de 2017, vigente a la fecha de interposición del recurso contencioso administrativo por el Ayuntamiento.

Y frente a ello no puede esgrimirse que la expropiación es una forma de gestión urbanística que corresponde al alcalde de conformidad con el art. 21.j)



LBRL ya que la expropiación es, por encima de todo, un modo de adquisición de la propiedad y, por tanto, conforme a los preceptos indicados, es de competencia del pleno.

En definitiva, el ejercicio de acciones en materia expropiatoria, como forma de adquisición de bienes a título oneroso por parte del Ayuntamiento y en especial en el caso de la expropiación por ministerio de la ley, cuyo valor supera además el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto municipal, corresponde al pleno y no al alcalde. Además, así lo ha entendido esta Sala en su sentencia de 17 de septiembre de 2015, rec. 3900/2013.

D.- En el improbable caso de que se entendiera que la competencia para decidir la interposición del recurso es del alcalde, aún procedería desestimar el recurso de casación porque concurre otra razón para acordar la inadmisibilidad alegada por los codemandados y, en concreto, que el requisito de aportación de informe del secretario (art. 54.3 TRLRL) no puede entenderse subsanado *a posteriori* con el emitido por éste en el curso del proceso.

QUINTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

A.- La cuestión sobre la que tenemos que pronunciarnos es la de determinar qué órgano municipal ostenta la competencia para decidir el ejercicio de acciones judiciales en materia expropiatoria, en particular, cuando se pretende impugnar por un Ayuntamiento un acuerdo de justiprecio del jurado de expropiación dictado en expediente de expropiación por ministerio de la ley. La pregunta se nos formula en el contexto del art. 45.2.d) LJ al haber declarado la sentencia recurrida, al amparo de dicho precepto en relación con el art. 69.b) LJ, la inadmisión del recurso interpuesto contra dicha actuación por un Ayuntamiento porque el acuerdo aportado por éste en acreditación de su voluntad de recurrir había sido adoptado por el alcalde, órgano que se ha considerado incompetente por entender que la competencia para adoptar esta decisión correspondía al pleno.



La respuesta a esta pregunta ha de venir determinada por la legislación de régimen local y, en concreto, por los preceptos que establecen las atribuciones del alcalde y del pleno municipal, arts. 21 y 22 LBRL.

Dispone el art. 21.1.k) que corresponde al alcalde «El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.»

Y el art. 22.2.j) atribuye al pleno «El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria.»

Por lo tanto, el criterio determinante para atribuir la competencia al pleno o al alcalde es el de la competencia material que a través de la acción judicial vaya a ser ejercitada, permitiendo la norma que, en caso de urgencia, aun siendo la competencia material del pleno, pueda adoptar la decisión el alcalde, dando cuenta al pleno.

No siempre fue así. En la redacción originaria de la LBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril) la competencia para decidir el ejercicio de acciones correspondía, como regla general, al pleno y sólo en caso de urgencia podía ser ejercida por el alcalde (art. 21.1.i y art. 22.2.j de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en su redacción originaria). La situación se altera con la reforma llevada a cabo en la LBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, que efectúa una nueva distribución de competencias entre el pleno y el alcalde que, según su exposición de motivos, tiene por finalidad «solventar los problemas planteados al atribuirse en la actual regulación al Pleno funciones que tienen un carácter eminentemente ejecutivo y que es más lógico que sean competencias del Alcalde, en aras a una mayor eficacia en el funcionamiento del respectivo Ayuntamiento o Diputación». Es, por tanto, a partir de esta reforma de 1999, cuando deja de ser la urgencia el único presupuesto legitimador de la competencia del alcalde para decidir el ejercicio de acciones judiciales, criterio



que se sustituye por el de la competencia material respectiva del pleno o del alcalde, manteniéndose, no obstante, la competencia de este último en caso de urgencia en asuntos competencia del pleno.

La aclaración viene al caso porque el art. 41.22 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) -que es el precepto invocado en el acuerdo municipal aportado por el Ayuntamiento ante la Sala *a quo* y el tenido en cuenta por ésta para declarar la inadmisión del recurso interpuesto por el Ayuntamiento-, al establecer que corresponde al alcalde «Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia, dando cuenta al Pleno en la primera sesión que celebre», no se ajusta a la actual redacción de los arts. 21 y 22 LBRL, sino a la redacción originaria de 1985, ya que este precepto reglamentario sólo reconoce la urgencia como único presupuesto legitimador de la competencia del alcalde para decidir el ejercicio de acciones, y ha sido, precisamente, la no justificación de tal urgencia por el Ayuntamiento la única circunstancia que ha llevado a la sentencia recurrida a sostener la incompetencia del alcalde para adoptar el acuerdo aportado, orillando así la necesaria indagación sobre la competencia material concernida por la acción ejercitada que es el criterio general determinante para decidir su ejercicio tras la reforma operada en la LBRL por la Ley 11/1999.

B.- La cuestión es, por tanto, determinar cuál es el órgano municipal -el pleno o el alcalde- que tiene competencia en materia expropiatoria, pues ello determinará, a su vez, el que sea competente para decidir el ejercicio de acciones judiciales en esa materia.

La pregunta recibe una respuesta distinta por ambas partes, recurrente y recurrida. Las dos reconocen que la expropiación no aparece expresamente mencionada en el listado de las materias que los arts. 21 y 22 LBRL atribuyen respectivamente al alcalde y al pleno, pero a partir de esta constatación, sus posturas difieren.



El ayuntamiento recurrente sostiene que la competencia es del alcalde, invocando para ello el art. 21.1. j) LBRL que atribuye a éste «Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización». Sostiene a este respecto que la expropiación es un mecanismo de ejecución y gestión del planeamiento en la medida en que constituye una técnica o sistema de obtención de los suelos dotacionales públicos previstos en los planes de ordenación territorial y urbanísticos, estando por ello amparada la competencia del alcalde en esta norma que le atribuye la aprobación «de los instrumentos de gestión urbanística».

Ahora bien, aunque la expropiación puede ser, ciertamente, un mecanismo de obtención de suelos dotacionales públicos previstos en el planeamiento urbanístico, ni es ésta ni la ejecución del planeamiento la única finalidad a la que puede responder el ejercicio de la potestad expropiatoria por una Administración territorial municipal, potestad que puede obedecer a otras finalidades de interés público distintas de la ejecución del planeamiento. La potestad expropiatoria que ejercen las Administraciones territoriales tiene un fundamento distinto y más amplio, incardinado en la satisfacción de los intereses públicos, que trasciende el de la gestión o ejecución del planeamiento urbanístico.

Por su parte, los recurridos sostienen que la competencia es del pleno al entender que la expropiación es, prioritariamente, una forma de adquisición de la propiedad, invocando para ello el art. 50.14 ROF, que atribuye al pleno la competencia para «la adquisición de bienes», así como la disposición adicional segunda del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de contratos del sector público (TRLCSP 2011), vigente a la fecha de inicio del expediente expropiatorio, o la disposición adicional segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, vigente a la fecha de interposición del recurso contencioso administrativo, que atribuyen al pleno la competencia para decidir la adquisición de bienes inmuebles cuyo valor supere el 10% de los recursos



ordinarios del presupuesto, como el propio Ayuntamiento ha reconocido en los actos dictados en el expediente expropiatorio de autos (v.gr. el acuerdo plenario de aprobación de las hojas de aprecio, en el que se invoca aquella disposición adicional segunda).

Ahora bien, aunque la expropiación es, efectivamente, una forma de adquirir la propiedad de bienes o derechos (art. 609 del Código Civil y art. 15 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas), ni es sólo eso, sino el ejercicio de una potestad pública para la privación singular e imperativa de bienes o derechos con fines de interés público (art. 1 LEF), ni, por ello mismo, tiene encaje específico en la «contratación» de las entidades locales, que es la materia que se aborda en la normativa de contratos del sector público invocada por la parte en relación con la adquisición de inmuebles. Resulta, a este respecto, expresivo el título que encabeza la respectiva disposición final segunda del TRLCSP de 2011 y de la LCSP de 2017, «normas específicas de *contratación* en las entidades locales», sin que quepa atribuir tal naturaleza contractual a la expropiación a la que es consustancial su carácter imperativo.

Y en fin, tampoco la legislación de expropiación forzosa resuelve la cuestión de cuál sea el órgano municipal competente en materia expropiatoria de los entes locales al remitirse, a su vez, a la legislación de régimen local (art. 85 LEF y art. 3.4 *in fine* REF).

C.- Forzoso será entonces concluir que, sin perjuicio de que la previsión de gasto que toda expropiación supone pueda requerir en algún momento del inicio del expediente expropiatorio de la intervención del pleno (art. 22.2.e LBRL), la materia expropiatoria, es decir, la potestad expropiatoria, en sí misma, no aparece expresamente mencionada en ninguno de los apartados de los arts. 21 ó 22 de la LBRL, dedicados a enumerar las materias atribuidas respectivamente al alcalde y al pleno, ni cabe incluirla, de forma nítida ni excluyente, en ninguno de dichos apartados, siendo entonces obligado acudir a la cláusula residual de atribución de competencia que la propia legislación de



régimen local nos proporciona. Esta cláusula residual se contempla en el art. 21.1.s) LBRL y atribuye tal competencia residual al alcalde.

Alcanzada esta conclusión y dado que nos encontramos ante una potestad reglada atinente a una cuestión de orden público, como es la determinación de la competencia de un órgano municipal, no puede invocarse frente a la misma ningún acto propio del Ayuntamiento recurrente como los antes referidos.

D.- Y en cuanto al precedente que se menciona en el propio auto de admisión y que también citan los recurridos, se trata de la sentencia de la sección sexta de esta Sala de 17 de septiembre de 2015, rec. 3900/2013. En esta sentencia si bien se afirmó, lacónicamente, la competencia del pleno para adoptar un acuerdo de ejercicio de acciones en un recurso en el que también se impugnaba por un Ayuntamiento un acuerdo del jurado de expropiación de fijación del justiprecio en una expropiación por ministerio de la ley, ello no obstante, el eje discursivo por el que discurría esta sentencia y en el curso del cual se hizo esta escueta afirmación, no era tanto dilucidar si la competencia era del alcalde o del pleno, como determinar si se había delegado o no esta facultad por el pleno en la junta de gobierno municipal y, sobre todo, afirmar el carácter subsanable del requisito en cuestión y los amplios términos en los que el principio *pro actione* permitían tal subsanación, incluso, como era el caso, mediante acuerdos adoptados después de interpuesto el recurso contencioso administrativo. En cualquier caso, tal afirmación -que, insistimos, no se erigía en centro del debate de aquella sentencia, muy ligada, además, a las particularidades del caso- debe entenderse corregida por las razones que aquí con mayor detenimiento hemos podido abordar.

SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

A la vista de las anteriores consideraciones, nuestra respuesta a la cuestión que nos plantea el auto de admisión debe ser que, en virtud de la



cláusula residual de atribución de competencia del art. 21.1.s) LBRL, en relación con el art. 21.1.k) LBRL, el alcalde tiene atribuciones para adoptar el acuerdo de decidir el ejercicio de acciones judiciales en materia expropiatoria y, en particular, cuando se pretende impugnar un acuerdo de justiprecio del jurado de expropiación dictado en expediente de expropiación por ministerio de la ley, para dar cumplimiento al requisito contemplado en el art. 45.2.d) LJ.

SÉPTIMO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida, al haber entendido que el alcalde carecía de competencia para adoptar el acuerdo de ejercicio de la acción ejercitada por no haber justificado la urgencia, no se ajusta a los anteriores razonamientos por lo que debe ser casada, debiendo entenderse que el acuerdo aportado, emitido por el alcalde, acredita la voluntad de recurrir por parte del Ayuntamiento, tal y como demanda el art. 45.2.d) LJ, por haberse ajustado a las formalidades exigidas por la legislación de régimen local, sin que fuera necesario justificar la urgencia al ser de aplicación la cláusula residual de atribución de competencia al alcalde prevista en el artículo 21.1.s) LBRL.

Sin perjuicio de lo anterior, no está de más recordar que, en cualquier caso y aunque hubiéramos compartido el citado criterio de la sala territorial, la decisión de inadmisión que se adopta en la sentencia recurrida debería haber sido, asimismo y en todo caso, revocada por no haberse otorgado al Ayuntamiento un trámite específico de subsanación como exige la jurisprudencia de esta Sala (sentencias de 17 de septiembre de 2015, antes citada, o de 13 de junio de 2023, rec. 255/2022, entre otras) en aquellos supuestos en los que, invocada la causa de inadmisión al amparo del art. 45.2.d) en relación con el art. 69.b) LJ, la parte actora, lejos de aquietarse, la combate debidamente, que es lo que aquí ha sucedido, ya que, tras rechazarse por la sala en un primer momento esta causa de inadmisibilidad formulada por los codemandados como alegación previa y volverse a invocar



por éstos en la contestación a la demanda, el Ayuntamiento recurrente la rebatió debidamente en su escrito de conclusiones, por lo que si la sala entendía que debía reconsiderar su anterior decisión desestimatoria de la alegación previa, debió haber ofrecido al Ayuntamiento recurrente, antes de dictar sentencia, un trámite específico para permitir la subsanación.

En conclusión, la sentencia recurrida debe ser casada en lo que atañe a la declaración de inadmisibilidad del recurso interpuesto por el Ayuntamiento por no concurrir la causa de inadmisibilidad apreciada, debiendo dictarse nueva sentencia que resuelva las restantes pretensiones ejercitadas por las partes en dicho recurso formulado por el Ayuntamiento de Montesa.

OCTAVO. Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.



Segundo. Haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Montesa contra la sentencia de 21 de abril de 2022, dictada en los recursos acumulados núm. 133/2019 y 137/2019, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sentencia que se casa y anula en su pronunciamiento que declara la inadmisión del recurso ordinario núm. 133/2019, deducido por el Ayuntamiento de Montesa frente a acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación de Valencia de 9 de abril de 2019, y en su lugar, deberá dictarse nueva sentencia que resuelva las restantes pretensiones ejercitadas por las partes en dicho recurso contencioso administrativo.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

