

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ066406

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 1181/2022, de 22 de septiembre de 2022

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)

Rec. n.º 4027/2021

**SUMARIO:****Expropiación forzosa. Potestad expropiatoria. Procedimiento expropiatorio. Beneficiario de la expropiación. Garantías constitucionales del expropiado. Justiprecio.**

Expropiación forzosa. Legitimación activa del expropiante para recurrir judicialmente el acuerdo del órgano tasador administrativo cuando concurre con un beneficiario diferenciado en el procedimiento expropiatorio. Se plantea ante la Sala si tiene legitimación la Administración expropiante para impugnar el justiprecio cuando existe beneficiario -obligado al pago del justiprecio- y, si, en cualquier caso, puede impugnar dicho justiprecio que se fija en ejecución de sentencia en la que intervino como demandada.

El TS resuelve la cuestión planteada en el sentido de que, cuando existe beneficiario la Administración no está legitimada para impugnar el acuerdo de justiprecio, que sólo afecta a la relación beneficiario y expropiado. Sin embargo, sí tiene legitimación para impugnar el justiprecio del Jurado acordado en ejecución de sentencia cuando se ha personado y actuado como parte codemandada la expropiante- (cualquiera que fuese la situación económica del beneficiario) en aplicación de las reglas procesales comunes.

La intervención del beneficiario en el procedimiento expropiatorio no altera la titularidad de la potestad expropiatoria, ni las garantías constitucionales que se establecen a favor del expropiado (justiprecio).

Es cierto que el ejercicio de esta potestad a favor del beneficiario, permite a la Administración expropiante trasladar a éste las obligaciones que su ejercicio comporta respecto del expropiado, y, entre ellas, las que se indican en el art. 5 del Reglamento de Expropiación Forzosa, pero estas obligaciones las asume el beneficiario en virtud de la relación que le liga a la Administración expropiante (que ejerce la potestad expropiatoria en su beneficio), y en sustitución de ésta, de manera que si aquél incumple sus obligaciones, a quien debe perjudicar es a la Administración expropiante, no al expropiado, cuyas garantías constitucionales no se alteran por la intervención del beneficiario (persona o entidad en beneficio de la cual se ejerce la potestad expropiatoria, pero que no es titular de ésta).

Aplicando la precedente doctrina al supuesto de autos, el Ayuntamiento, al haber sido parte demandada/codemandada en el pleito finado por sentencia que, con, anulación del inicial acuerdo del Jurado de Expropiación, ordenaba la retroacción de actuaciones, a fin de que se procediera -si así correspondía- a la determinación de un nuevo justiprecio individualizado, tiene legitimación activa para impugnarlo.

**PRECEPTOS:**

Decreto de 26 de abril de 1957 (Rgto. de la Ley de Expropiación Forzosa), art. 5.

**PONENTE:**

*Doña Inés María Huerta Garicano.*

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.181/2022

Fecha de sentencia: 22/09/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4027/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/09/2022

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

Procedencia: T.S.J.CANARIAS SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4027/2021

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

## SENTENCIA

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Octavio Juan Herrero Pina, presidente  
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy  
D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano  
D. Ángel Ramón Arozamena Laso  
D. Fernando Román García

En Madrid, a 22 de septiembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 4027/2021, interpuesto por los Servicios Jurídicos del Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, contra el Auto -10 de marzo de 2021, confirmatorio en reposición del de 14 de octubre de 2020-, dictado en el P.O. 103/17, por el que, con estimación de la alegación previa planteada por el codemandado D. Arsenio, <<al entender que la administración que ostenta únicamente la condición de expropiante en una expropiación carece de legitimación activa para impugnar en sede judicial el justiprecio, correspondiendo dicha legitimación a la entidad beneficiaria de la expropiación que es la obligada al abono de la indemnización>>, inadmitía el precitado P.O., deducido frente al acuerdo de tasación del Jurado, por falta de legitimación activa del Ayuntamiento, titular de la potestad expropiatoria.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** *Antecedentes:*

**1)** El Ayuntamiento de Las Palmas, interpuso -26 de mayo de 2017- recurso contencioso-administrativo frente al Acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de 3 de febrero del mismo año, por el que, en

cumplimiento de la Sentencia -firme- de 22 de enero de 2016, que había anulado el Acuerdo anterior de 31 de enero de 2012, ordenaba la retroacción de actuaciones a fin de que el Jurado se pronunciara sobre la procedencia -o no- de la indemnización de daños y perjuicios por la extinción de los derechos arrendaticios y traslado forzoso de la actividad de desguace de automóviles que realizaba el expropiado D. Arsenio (Expropiación del Ayuntamiento de Las Palmas de la finca nº NUM000 del Plan Parcial Tamaraceite Sur, suelo urbanizable. CARRETERA000 nº NUM001, que formaba parte del expediente de expropiación forzosa por el procedimiento de tasación conjunta, aprobado definitivamente por su Junta de Gobierno en sesión de 14 de septiembre de 2006, estableciéndose el sistema de ejecución privada). El beneficiado de la expropiación era GERUSA, sociedad participada al 100% por el Ayuntamiento.

**2)** A la sesión del Jurado no acudió el Ayuntamiento no obstante estar citado, fijándose la indemnización, por ambos conceptos, en 93.572,85 € (incluido premio de afección).

**3)** El Ayuntamiento interpuso recurso contencioso-administrativo (P.O. 103/17), al igual que el expropiado - P.O. 107/07-, contra el precitado Acuerdo, y en el que (103/07), el Sr. Arsenio formuló alegaciones previas por falta de legitimación activa del Ayuntamiento ya que en el P.O. 77/12 figura la Sociedad Municipal de Gestión Urbanística GEURSA como beneficiaria de la expropiación (por el procedimiento de tasación conjunta), alegaciones previas estimadas en Auto de 14 de octubre de 2020 (confirmado en reposición por el de 10 de marzo de 2021), que inadmitió el recurso <<por entender que la administración que ostenta únicamente la condición de expropiante en una expropiación carece de legitimación activa para impugnar en sede judicial el justiprecio, correspondiendo dicha legitimación a la entidad beneficiaria de la expropiación que es la obligada al abono de la indemnización>>.

#### **Segundo. Preparación y admisión del recurso de casación:**

La Letrada del Ayuntamiento preparó recurso frente a los precitados Autos, basando la concurrencia de interés casacional en el/los supuestos establecidos en los apartados y letras a y e del artículo 88: "a) Fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido" y "e) Interprete y aplique aparentemente con error y como fundamento de su decisión una doctrina constitucional", apreciando interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Mediante auto de 12 de mayo de 2021, la Sección Segunda de la Sala de Las Palmas, tuvo por preparado el recurso, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

#### **Tercero. Admisión del recurso:**

Recibidas las actuaciones y personadas recurrente, recurrida y el Sr. Abogado del Estado en representación del Jurado, la Sección de Admisión de la Sala Tercera dictó Auto -15 de julio de 2021-, por el que se acordaba:

" 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 4027/21, preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria contra el auto -14 de octubre de 2020, confirmado en reposición por el de 10 de marzo de 2021- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Las Palmas de Gran Canaria (Sección Segunda), por el que se acuerda la inadmisión del P.O. nº 103/17.

2º) Precisar que la cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: i) con carácter general, si cabe negar al expropiante legitimación activa para recurrir judicialmente el acuerdo del órgano tasador administrativo cuando concurre con un beneficiario diferenciado en el procedimiento expropiatorio, a la vista de la doctrina sentada por esta Sala a partir de la sentencia de su Sección Sexta de 17 de diciembre de 2013 (recurso de casación en interés de la ley nº 1623/13) sobre la obligación subsidiaria, en todo caso, del expropiante al pago del justiprecio no satisfecho por el beneficiario; y ii) ello no obstante, si cabe negar legitimación activa al expropiante que pretende recurrir el acuerdo de tasación dictado en ejecución de la sentencia recaída en un proceso en el que ya fue parte como codemandado.

3º) Identificar como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación, el artículo 19.1.a) LJCA en relación con el artículo 24 de la Constitución Española."

#### **Cuarto. Interposición del recurso:**

En el escrito de demanda, dice el Ayuntamiento aquí recurrente, ya se puso de manifiesto que el Acuerdo del JPEF recurrido se dictó en ejecución de la Sentencia de 22 de enero de 2016 de la Sección Segunda de la Sala

de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias en el Procedimiento Ordinario nº 77/2012, en el que D. Arsenio comparecía como demandante, siendo la única parte codemandada el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, no habiendo comparecido la entidad beneficiaria GEURSA (Sociedad municipal de gestión urbanística).

Dicha Sentencia ordenaba la retroacción de actuaciones a fin de que por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa se dictara nueva resolución motivando la procedencia -o no- de la indemnización de daños y perjuicios por la extinción de derechos arrendaticios y traslado de actividad, incluyendo en su caso, dicha indemnización si a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta la condición de propietario del recurrente, por lo que en virtud del mandato contenido en la Sentencia aludida, el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa en Acuerdo de 3 de febrero de 2017, fijó la indemnización de daños y perjuicios por extinción de derechos arrendaticios y traslado forzoso de la actividad de desguace de automóviles en el expediente expropiatorio de referencia, a favor de don Arsenio, en la cantidad de NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS SETENTA Y DOS EUROS CON OCHENTA Y CINCO CÉNTIMOS, incluido el 5% en concepto de premio de afección.

El Auto impugnado, dice, realiza una errónea aplicación de la doctrina contenida en la STS de 22 de febrero de 2012, rec. 301/2009, según la cual en supuestos como el presente, al ostentar el Ayuntamiento recurrente únicamente la condición de Administración expropiante, existiendo una beneficiaria -GEURSA-, el Ayuntamiento carecería de interés legítimo en el presente procedimiento. En dicha Sentencia se señala que, "La Administración expropiante, cuando no es a su vez beneficiario de la expropiación, no adquiere los bienes o derechos expropiados ni abona el importe del justiprecio ni tiene ninguna intervención en su fijación (.../...) sino que es la entidad beneficiaria la adquirente de tales bienes y derechos, inscribiéndolos a su nombre en los registros públicos (.../...) y asume el deber de indemnizar a éstos soportando, por tanto, el pago del justiprecio. Ello otorga a la beneficiaria una indiscutible legitimidad para impugnar en sede jurisdiccional las valoraciones fijadas por el Jurado de Expropiación, que el propio Reglamento de la LEF le reconoce en su art. 140. Por el contrario, la Administración expropiante en la que no concurra la condición de beneficiaria no tiene facultad para impugnar el justiprecio, al carácter de interés legítimo de parte, por cuanto ninguna ventaja o utilidad, de carácter material o jurídica obtendría si prosperase su pretensión, bien por recibir un beneficio, bien por dejar de sufrir un perjuicio efectivo, derivado inmerecidamente del acto recurrido, ya que en el proceso no está en cuestión su potestad expropiatoria en la gestión de la misma.", y, añade: ""La Administración expropiante, cuando no es a su vez beneficiario de la expropiación, no adquiere los bienes o derechos expropiados ni abona el importe del justiprecio ni tiene ninguna intervención en su fijación (.../...) sino que es la entidad beneficiaria la adquirente de tales bienes y derechos, inscribiéndolos a su nombre en los registros públicos (.../...) y asume el deber de indemnizar a éstos soportando, por tanto, el pago del justiprecio. Ello otorga a la beneficiaria una indiscutible legitimidad para impugnar en sede jurisdiccional las valoraciones fijadas por el Jurado de Expropiación, que el propio Reglamento de la LEF le reconoce en su art. 140. Por el contrario, la Administración expropiante en la que no concurra la condición de beneficiaria no tiene facultad para impugnar el justiprecio, al carácter de interés legítimo de parte, por cuanto ninguna ventaja o utilidad, de carácter material o jurídica obtendría si prosperase su pretensión, bien por recibir un beneficio, bien por dejar de sufrir un perjuicio efectivo, derivado inmerecidamente del acto recurrido, ya que en el proceso no está en cuestión su potestad expropiatoria en la gestión de la misma."

Es por ello, que se infringe la doctrina jurisprudencial en tanto en cuanto se admite la legitimación activa de los Ayuntamientos por la vía del artículo 19.1 LJCA, recogida, entre otras muchas, en la sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2012 (RJ 2012, 334) (en el mismo sentido que las de 20 de mayo y 9 de diciembre de 2011, y 18 de abril de 2012 ( RJ 2012, 4864), 1 de junio de 2010 (RJ 2010,7086), con cita de otras muchas, como la STS de 14 de octubre de 2003 ( RJ 2003, 8388) [R 56/2000], de 7 de noviembre de 2005 [R 64/2003 ] y de 13 de diciembre de 2005 ( RJ 2006, 173) [R 120/2004]), así como de la jurisprudencia constitucional ( STC 65/94 ( RTC 1994, 65) y Sentencia de 13 de noviembre de 2007 (RJ 2008, 733).

#### **Quinto. Oposición**

El expropiado funda la oposición en que la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2012, que recoge la jurisprudencia de la Sala Tercera en relación con la falta de legitimación de la Administración expropiante para la impugnación del justiprecio cuando existe un beneficiario de la expropiación, carece de interés directo a que se refiere el artículo núm. 19. 1.a) de la LJCA, porque el precio a satisfacer, cuando existe un beneficiario de la expropiación, ha de ser abonado por éste. En definitiva, determina que carece de legitimación porque el pago de la indemnización expropiatoria constituye una relación entre expropiado y beneficiario a la que es ajena la Administración expropiante.

La doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2013 se enfrenta a una situación en la que el expropiado ve en peligro su derecho al cobro de la indemnización expropiatoria por la insolvencia del beneficiario de la expropiación, que es declarado en concurso de acreedores, y la posibilidad de que la responsabilidad del pago del justiprecio se desplace a la Administración expropiante, viniendo a decir que: "Cabe concluir de lo razonado en el anterior fundamento que la administración no es ajena al procedimiento expropiatorio por el hecho de existir un beneficiario de la expropiación, muy al contrario, sigue siendo la titular de la potestad

expropiatoria, conserva el control del procedimiento y de las decisiones las relevantes que en mismo han de producirse y en modo alguno puede desentenderse del cumplimiento del presupuesto- que no sólo obligación- esencial de la expropiación como es el pago del justiprecio. Las condiciones en que podrá serle exigido el pago a la Administración subsidiariamente, es una cuestión que deberá examinarse caso por caso, como de hecho hace la Sala de instancia, sin que la forma en la que se ha planteado el debate en este procedimiento permita a este Tribunal resolver al respecto, por el desviado planteamiento de la doctrina legal cuya declaración se pretende por la parte recurrente y el fundamento y criterio que constituye la razón de decidir de la Sentencia de instancia".

Entiende que ambas doctrinas no son incompatibles y ha sido debidamente razonado en la segunda de las sentencias, toda vez que en la misma viene a reconocerse, de manera clara y terminante, que el criterio de ese Tribunal, allí manifestado, es que la Administración no siempre puede desentenderse del cumplimiento del presupuesto esencial de la expropiación que es el pago de justiprecio, porque en determinadas condiciones se le puede exigir subsidiariamente. Y estas condiciones, que en esencia determinarán su legitimación, deben ser examinadas caso por caso.

Se da la circunstancia de que en el caso concreto que nos ocupa, el recurso tampoco debería ser estimado, si ese Alto Tribunal respeta la totalidad del razonamiento expresado en la citada Sentencia de 17 de diciembre de 2013, en el sentido de que habría que analizar la casuística de cada procedimiento para llegar a la conclusión de si en este supuesto concreto caber reconocer al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria legitimación para impugnar el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, objeto del procedimiento del que trae causa este recurso de casación.

Al igual que en el presente caso, en el supuesto analizado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2012, la Administración expropiante era una entidad local, apareciendo como entidad beneficiaria una sociedad constituida por el propio Ayuntamiento, que era titular del 100% de su capital social. Sobre esta base giraba la afirmación del interés del Ayuntamiento en impugnar la resolución del Jurado. La sentencia estima que ése no es motivo suficiente para desvirtuar la jurisprudencia reseñada porque la sociedad mercantil constituida por el Ayuntamiento goza de personalidad jurídica propia y se sujeta a un régimen jurídico específico, el del Derecho Mercantil, completamente diferente al régimen estatutario, procedimental y sustantivo que rige la actividad de la Administración, sin que ésta pueda utilizar tales figuras mercantiles y su específico régimen jurídico con una finalidad instrumental en la medida en que sus resultados le son favorables, y rechazar aquellas consecuencias que, siendo consustanciales a esa personalidad jurídica diferenciada, puedan resultar perjudiciales a sus intereses.

En definitiva, a diferencia de la Sentencia de 2013, el supuesto analizado por ésta de 2012 es idéntico al supuesto que nos ocupa, porque, tal como consta acreditado en el Expediente Administrativo, la Sociedad Municipal de Gestión Urbanística GEURSA es la beneficiaria de la expropiación y el capital de esta es 100% de titularidad municipal. Por lo tanto, siendo el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el dueño del 100% de las participaciones de la mercantil beneficiaria de la expropiación (GEURSA), y, por ello, ostentando el control absoluto sobre sus actuaciones; aunque ésta tenga personalidad jurídica propia, a estos efectos no se puede considerar que la beneficiaria sea una "tercera entidad diferenciada" del propio Ayuntamiento, puesto que mantiene una relación de dependencia de éste; y como bien dice ese Alto Tribunal, se trata de una mercantil utilizada por el Ayuntamiento de forma instrumental para conseguir los resultados que le son favorables.

En definitiva, en el presente caso la Administración expropiante, en la medida en que tiene el control absoluto de la Beneficiaria de la expropiación, nunca quedará al albur de actuaciones de terceros (como la declaración de concurso), que sí podrían darse en el caso de que ésta fuera totalmente ajena al Ayuntamiento; por lo que no se dan las circunstancias analizadas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2013.

Un ejemplo de ello es que las valoraciones contenidas en la Hoja de Precio Municipal, al momento de aprobarse la expropiación, han sido fijadas por la beneficiaria GEURSA, sin que esto parece que le hubiera inquietado entonces al Ayuntamiento.

Por otra parte, aunque la beneficiaria de la expropiación no era la Administración expropiante, ésta seguía siendo la titular de la potestad expropiatoria, conservaba el control del procedimiento y de las decisiones más relevantes que en el mismo se produjeron; de ahí que, en el presente caso el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria fuera convocado a la sesión del Jurado Provincial de Expropiación del día 3 de febrero de 2017 donde se iba a debatir y determinar el justiprecio ahora impugnado.

Sin embargo, tal como ha quedado acreditado en el Expediente Administrativo (página 32) el representante del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, a pesar de haber sido citado por el Jurado por ser la Administración expropiante, no compareció a la sesión del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de 3 de febrero de 2017 en la que quedó fijado el justiprecio, haciendo dejación de sus responsabilidades como Administración actuante, de manera que de forma voluntaria renunció a debatir en aquella sesión lo que estimara por conveniente en relación al justiprecio que ahora pretende impugnar bajo el pretexto de una hipotética responsabilidad subsidiaria y futura en el pago.

En definitiva, el Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria tuvo a su alcance instrumentos más que suficientes para la defensa de los intereses municipales y voluntariamente decidió no utilizarlos, por lo que no es admisible que se aleguen ahora como justificación, ni motivo de casación, las consecuencias adversas que tendría

que soportar en el caso que tuviera que pagar el justiprecio, porque ha sido la propia dejación municipal la que la ha colocado es esta situación. No debemos olvidar que se trata de la impugnación de un justiprecio de una expropiación cuyo expediente se aprobó el 6 de septiembre de 2006 y estamos en 2022.

El Sr. Abogado del Estado se opuso también al recurso e instó la confirmación de los autos impugnados, remitiéndose al criterio mantenido por los Autos que asumieron el criterio plasmado en la STS de 22 de Febrero de 2012, Rec 301/2009.

Por otra parte entiende que los planteamientos y cita de las decisiones de la Excm. Sala, recogidas en el Auto de Admisión, unido a las alegaciones del recurrente no alteran la doctrina que recoge el Auto recurrido por afectar a cuestiones y supuestos diferentes, que no pueden desembocar en una legitimación abierta que acoja al expropiante, quien tiene su ámbito procesal definido y que la eventualidad de una suplencia en el pago respecto al beneficiario no altera.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **Primero.** *Objeto del recurso:*

El objeto del presente recurso, consiste en determinar si tiene legitimación activa la Administración expropiante para impugnar el justiprecio cuando existe beneficiario y, en cualquier caso, si puede impugnar dicho justiprecio que se fija en ejecución de una sentencia en la que intervino como demandada la Administración expropiante, todo ello a la luz de la doctrina iniciada por el T.S. en Sentencia -15/12/2013- dictada en el recurso de casación en interés de la ley 1623/13, interpuesto por el Sr. Abogado del Estado frente a la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de Albacete de 11 de febrero de 2013 (que estimó el recurso por inactividad de la Administración demandada, condenándola al abono del justiprecio "como responsable subsidiaria"), y en el que instaba que se fijara como doctrina legal que <<la declaración de concurso de un beneficiario de la expropiación forzosa no genera por sí sola la responsabilidad patrimonial de la Administración expropiante para el pago del justiprecio. La determinación de la existencia en su caso, de dicha responsabilidad patrimonial no es ejercitable directamente en los Tribunales sin que previamente se haya instado y tramitado el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial>>, siendo desestimado el recurso porque <<no es la institución de la responsabilidad patrimonial de la que hace derivar la sentencia la obligación del pago del justiprecio, por la Administración expropiante, sino que lo hace directamente de la expropiación .....la Administración no es ajena al procedimiento expropiatorio por el hecho de existir un beneficiario.....sigue siendo la titular de la potestad expropiatoria.....Las condiciones en que podrá serle exigido el pago a la Administración subsidiariamente, es una cuestión que deberá examinarse caso por caso, como de hecho hace la Sala de instancia....>>.

### **Segundo.** *Respuesta a la cuestión interpretativa planteada por el auto de admisión:*

Lo primero que hay que dejar claro es que las citadas sentencias de este Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2013 y de, entre otras, de 22 de febrero de 2012 no son incompatibles en cuanto operan sobre supuestos de hecho distintos.

La STS de 22 de febrero de 2012, en línea con las precedentes, entre otras, de 25 de enero de 2005 (casación 818/01) y de 26 de octubre del mismo año (casación 3681/02) de la Sección Sexta de esta Sala Tercera, en las que se dice que <<de lo que se trata es de conocer si la Corporación recurrente tiene interés, y, por tanto, legitimación en un proceso donde lo que está en cuestión no es su potestad expropiatoria y su ejercicio, o la gestión de la misma, sino la valoración por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa del justo precio del bien concreto expropiado..... la Administración expropiante carece de interés directo porque el precio a satisfacer cuando existe un beneficiario de la expropiación como ocurre en este caso en el que además concurre la condición de persona jurídica privada, sociedad mercantil, que ha de abonar el precio que haya convenido con el expropiado o el fijado por el órgano de valoración de aquél, sin que se haya planteado cuestión alguna sobre posibles responsabilidades de la Administración expropiante por demora en la tramitación del expediente expropiatorio, como expresa el art. 5 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, es claro que es algo ajeno a su potestad y por tanto para lo que carece de legitimación porque es una relación entre beneficiario y expropiado a la que es ajena>>, [reitera dicha doctrina]: <<la cuestión planteada en el primer motivo de impugnación es la legitimación del Ayuntamiento para recurrir los actos del Jurado por ser el titular del 100% del capital de la mercantil beneficiaria de la expropiación.

No pueden prosperar al respecto las alegaciones sobre la legitimación reconocida por el dicho Jurado en vía administrativa al notificarle la totalidad de las Resoluciones recaídas en el expediente expropiatorio en tanto que dicho Ayuntamiento no ha realizado en dicha vía ninguna actuación, ni la notificación a la corporación local conlleva por sí misma reconocimiento de legitimación alguna....., [recordando que << esta Sala se ha pronunciado (STS de 18/01/2005, dictada en el recurso nº 7953/2000)..... en el que....., la mercantil beneficiaria fue constituida por el propio Ayuntamiento expropiante, que es propietario del 100% del capital social, y es sobre

esta razón sobre la que se fundamenta la pretensión de la actora, argumentación que no es suficiente para desvirtuar la reseñada doctrina jurisprudencial en virtud de la cual la Administración expropiante carece de interés directo cuando el beneficiario de la expropiación es una sociedad mercantil a quien corresponde en exclusiva satisfacer el precio de la expropiación, como aquí acontece. Ello es así porque la sociedad mercantil constituida por el Ayuntamiento goza de personalidad jurídica propia y se sujeta a un régimen jurídico específico, propio del Derecho Mercantil, completamente diferente al régimen estatutario, procedimental y sustantivo que rige la actividad de la Administración, sin que ésta pueda utilizar tales figuras mercantiles y su específico régimen jurídico con una finalidad meramente instrumental en la medida en que sus resultados le son favorables y rechazar aquellas consecuencias, que siendo consustanciales a esa personalidad jurídica diferenciada, pueden llegar a resultar perjudiciales a sus intereses>>.

Sin embargo la sentencia de 17 de diciembre de 2013 (recurso de casación en interés de la Ley nº 1623) se refiere a supuestos en los que existiendo beneficiario (obligado al pago del justiprecio), éste deviene insolvente al ser declarado en concurso, en cuyo caso la Administración expropiante está obligada, subsidiariamente, como titular de la potestad expropiatoria al pago del justiprecio al expropiado, pues en otro caso la expropiación deviene ilegítima convirtiéndose en un expolio. Tal doctrina -solo aplicable, insistimos, a estos concretos supuestos- ha sido ampliamente desarrollada, entre otras, en sentencias de la Sección Sexta de 18 de noviembre de 2014 (recursos de casación 3028/13 y 1261/14), de 6/7/15 (recurso de casación 3349/13); 22/4/16 (casación 3491/14).

La intervención del beneficiario en el procedimiento expropiatorio no altera la titularidad de la potestad expropiatoria, ni las garantías constitucionales que se establecen a favor del expropiado (justiprecio).

Es cierto que el ejercicio de esta potestad a favor del beneficiario, permite a la Administración expropiante trasladar a éste las obligaciones que su ejercicio comporta respecto del expropiado, y, entre ellas, las que se indican en el art. 5 del Reglamento de Expropiación Forzosa, pero estas obligaciones las asume el beneficiario en virtud de la relación que le liga a la Administración expropiante (que ejerce la potestad expropiatoria en su beneficio), y en sustitución de ésta, de manera que si aquél incumple sus obligaciones, a quien debe perjudicar es a la Administración expropiante, no al expropiado, cuyas garantías constitucionales no se alteran por la intervención del beneficiario (persona o entidad en beneficio de la cual se ejerce la potestad expropiatoria, pero que no es titular de ésta).

Incumplimiento, por tanto, que sólo va afectar a la posición jurídica de la Administración a la que sustituye, pero no, insistimos, al expropiado que está al margen de esa relación Administración expropiante-beneficiario.

Cuando la Administración decide la expropiación de bienes y derechos, acogiendo o aprobando la ejecución de una obra pública a través de terceros, y, asumiendo ese tercero la condición de beneficiario, se constituye una relación directa entre el ciudadano afectado y la Administración expropiante, porque desde ese primer momento -al tomar la decisión expropiatoria-, se está asumiendo el deber de abonar la correspondiente indemnización. De no ser así, el ejercicio de la potestad expropiatoria, por exigencia de la misma institución y por imperativos constitucionales, carecería de legitimidad.

Ese deber es el que legítima que, en estos supuestos, deba entrar en juego esa posición subsidiaria de la Administración expropiante, que asumió aquel deber de garantizar la percepción de la correspondiente indemnización que el justiprecio representa, antes incluso de que se generara la obligación del beneficiario, porque dicho deber está en la base de ejercicio de la potestad expropiatoria desde su génesis, en la medida que el pago -garantía constitucional de toda expropiación- no sólo es una obligación, sino como decíamos en el Fundamento de Derecho Noveno de nuestra precitada Sentencia de 17 de diciembre de 2013, presupuesto de aquélla.

Fijamos, en consecuencia, como doctrina:

1.- La Administración expropiante -cuando existe beneficiario- no está legitimada para impugnar el acuerdo de justiprecio, que sólo afecta a la relación beneficiario y expropiado.

2.- Sin embargo tiene legitimación para impugnar el justiprecio del Jurado acordado en ejecución de la sentencia -cuando se ha personado y actuado como parte codemandada la expropiante- (cualquiera que fuese la situación económica del beneficiario) en aplicación de las reglas procesales comunes (arts. art. 109 y 89.1 LJCA, entre otras).

**Tercero. Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita y pronunciamiento sobre costas:**

1.- Aplicando la precedente doctrina al supuesto de autos, el Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, al haber sido parte demandada/codemandada en el pleito finado por sentencia que, con, anulación del inicial acuerdo del Jurado de Expropiación, ordenaba la retroacción de actuaciones, a fin de que se procediera -si así correspondía- a la determinación de un nuevo justiprecio individualizado, tiene legitimación activa para impugnarlo.

2.- No se efectúa pronunciamiento en materia de costas (art. 93.4 en relación con el art. 139.1 LJCA).

**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 criterios interpretativos de las dos preguntas formuladas en el Auto de Admisión, los expuestos en el Fundamento Segundo de esta sentencia.

**Segundo.**

Estimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Las Palmas, con revocación de los Autos aquí recurridos y desestimación de las alegaciones previas formuladas por la representación procesal del expropiado, debiendo proseguirse la tramitación del proceso por la Sala de Instancia.

**Tercero.**

Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.