

# La Protección y Defensa de los Bienes Públicos en el Derecho Local

*Un estudio sobre el desahucio administrativo local*

Miguel Ángel Ruiz López



Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS  
BIENES PÚBLICOS EN EL DERECHO LOCAL**

**UN ESTUDIO SOBRE EL DESAHUCIO  
ADMINISTRATIVO LOCAL**



**LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS  
BIENES PÚBLICOS EN EL DERECHO LOCAL**

**UN ESTUDIO SOBRE EL DESAHUCIO  
ADMINISTRATIVO LOCAL**

**Miguel Ángel Ruiz López**

Doctor en Derecho

Letrado del Tribunal Supremo (Sala Tercera). Administrador Civil del Estado

Profesor Asociado de Derecho Administrativo (Universidad Complutense)

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2013

Ruiz López, Miguel Ángel

La protección y defensa de los bienes públicos en el derecho local. Un estudio sobre el desahucio administrativo local / Miguel Ángel Ruiz López  
Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2013  
234 p. ; 24 cm.  
D.L. SE 4735-2012  
ISBN 978-84-8333-597-0 (ed. impresa)  
ISBN 978-84-8333-598-7 (ed. electrónica)

1. Desahucio-España 2. Derecho administrativo Local I. Instituto Andaluz de Administración Pública

351.712.5(460)  
342.9:352

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES PÚBLICOS EN EL DERECHO LOCAL.  
UN ESTUDIO SOBRE EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO LOCAL

AUTOR: Miguel Ángel Ruiz López

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias  
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública  
Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.  
ISBN (ed. impresa): 978-84-8333-597-0  
ISBN (ed. electrónica): 978-84-8333-598-7  
Depósito Legal: SE 4735-2012

## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b> .....	11
<b>NOTA INTRODUCTORIA</b> .....	13
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b> <b>UN ENSAYO HISTÓRICO SOBRE EL SURGIMIENTO DE LAS</b> <b>POTESTADES DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES</b> <b>PÚBLICOS EN EL ÁMBITO LOCAL: EL ORIGEN DEL DESAHUCIO</b> <b>ADMINISTRATIVO LOCAL</b> .....	15
I. EL LEGADO DEL DERECHO ROMANO Y LA TRADICIÓN JURÍDICA DE LA EDAD MEDIA .....	16
II. EL PRIVILEGIO MESTEÑO DE LA <i>POSSESIÓN</i> .....	22
III. LA ADMINISTRACIÓN DECIMONÓNICA Y LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS <i>SIN ORDEN NI FIGURA DE JUICIO</i> <i>CONTENCIOSO</i> .....	25
IV. LA EMERGENCIA DE PRERROGATIVAS DE DEFENSA DEL DOMINIO PÚBLICO Y DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL .....	28

V. LA CONSOLIDACIÓN DE LA POTESTAD DE DESAHUCIO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO LOCAL DE MEDIADOS DEL SIGLO XX .....	34
1. Las Entidades locales como sujetos expropiantes y la extinción de los derechos de arrendamiento constituidos sobre fincas rústicas y urbanas y sobre bienes de propios .....	35
1.1. La expropiación de fincas rústicas y urbanas .....	37
1.2. La expropiación de los derechos de arrendamiento constituidos sobre los bienes de propios .....	40
2. La extinción no expropiatoria de los derechos constituidos sobre los bienes demaniales y comunales de las Entidades locales .....	43
3. La resolución de los contratos de arrendamiento de los funcionarios por razón del puesto de trabajo desempeñado .....	48
4. La resolución de los contratos de arrendamiento de las viviendas protegidas .....	50

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CONCEPTO Y NATURALEZA DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO .. 51

I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO CON ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO LOCAL ..	51
II. RASGOS GENERALES DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO .....	56
1. El desahucio administrativo como potestad referida a los bienes y derechos de dominio público .....	56
2. El procedimiento administrativo y sumario como hilo conductor del desahucio administrativo .....	57
3. El presupuesto habilitante: la previa extinción de los derechos de terceros sobre los bienes públicos como título ejecutivo .....	58
4. La posible consecuencia jurídica: la multa coercitiva y el lanzamiento como medios de ejecución forzosa .....	59
5. Diferencias entre la potestad de desahucio administrativo y la potestad de recuperación de oficio .....	63
III. NATURALEZA JURÍDICA DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO .....	66
1. El desahucio administrativo como potestad .....	66
2. La defensa de los bienes públicos y la «autoprotección posesoria» .....	69
3. El desahucio administrativo como manifestación de la coacción administrativa: su justificación .....	72



## CAPÍTULO TERCERO

### RÉGIMEN JURÍDICO DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

#### LOCAL (I). REQUISITOS SUBJETIVOS Y FORMALES ..... 77

#### I. REQUISITOS SUBJETIVOS ..... 77

##### 1. Órgano administrativo competente ..... 77

##### 2. Interesados ..... 81

##### 2.1. Legitimación activa. La *STS de 3 de diciembre de 2008* y la inactividad de la Administración consistente en no iniciar el procedimiento de desahucio ..... 81

##### 2.2. Legitimación pasiva ..... 87

#### II. REQUISITOS FORMALES ..... 88

##### 1. Lugar ..... 88

##### 2. Tiempo ..... 88

##### 3. Presupuestos: la indemnización y el apercibimiento ..... 93

##### 3.1. La garantía patrimonial en el desahucio administrativo: aspectos generales .. 93

##### 3.1.1. La indemnización en el desahucio administrativo sobre bienes y derechos expropiados ..... 94

##### 3.1.2. La indemnización en el desahucio administrativo relativo a la extinción de derechos constituidos sobre bienes de dominio público y comunales afectos al uso especial y privativo. Especial referencia al precario administrativo ..... 96

##### 3.1.3. La indemnización en el desahucio administrativo relativo a la extinción de derechos constituidos sobre bienes afectos a los servicios públicos ..... 102

##### 3.2. El apercibimiento ..... 104

##### 4. Procedimiento administrativo de desahucio ..... 107

##### 4.1. Idea general del procedimiento aplicado al desahucio administrativo ..... 107

##### 4.2. Notas características del procedimiento administrativo de desahucio ..... 109

##### 4.3. Fase declarativa: la extinción o declaración de caducidad del título como presupuesto habilitante para el ejercicio de la potestad de desahucio ... 111

##### 4.3.1. La apertura del procedimiento como una cuestión de fondo y la aplicación supletoria del procedimiento administrativo común ..... 111

##### 4.3.2. Audiencia a los interesados ..... 115

##### 4.3.3. Determinación de las indemnizaciones ..... 118

##### 4.3.4. La posibilidad de adoptar medidas provisionales ..... 123

##### 4.3.5. El carácter recurrible de la resolución ejecutiva ..... 125

##### 4.4. Fase ejecutiva: el requerimiento de desalojo y los medios de ejecución forzosa ..... 126

**CAPÍTULO CUARTO**

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO**

**LOCAL (II). REQUISITOS OBJETIVOS: SUPUESTOS EN LOS QUE**

**ES APLICABLE LA POTESTAD DE DESAHUCIO ADMINISTRATIVO .. 131**

I. LAS ENTIDADES LOCALES COMO SUJETOS EXPROPIANTES Y LA EXTINCIÓN DE LOS DERECHOS DE ARRENDAMIENTO .....	131
II. LA EXTINCIÓN NO EXPROPIATORIA DE LOS DERECHOS CONSTITUIDOS SOBRE LOS BIENES DEMANIALES Y COMUNALES DE LAS ENTIDADES LOCALES .....	134
III. LA PROBLEMÁTICA APLICACIÓN DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO A LOS BIENES PATRIMONIALES Y SUS POSIBLES EXCEPCIONES .....	141
IV. DESAHUCIO POR RAZONES URBANÍSTICAS .....	151
1. El Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa ..	151
2. La declaración administrativa de ruina .....	156
V. EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL .....	163
VI. DESAHUCIO SOBRE LOS BIENES Y DERECHOS ADJUDICADOS EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS .....	177

**ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO .....** 181

**APÉNDICE LEGISLATIVO .....** 193

I. NORMAS ESTATALES SOBRE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES PÚBLICOS: EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO .....	193
1. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas .....	193
2. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales .....	225
3. Otras normas estatales .....	230
II. NORMAS AUTONÓMICAS SOBRE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES PÚBLICOS: EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO .....	231

## ABREVIATURAS

CC	Código Civil, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889
CE	Constitución Española, aprobada el 27 de diciembre de 1978
IEAL	Instituto de Estudios de Administración Local
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
IVAP	Instituto Vasco de Administración Pública
LAU	Ley 29/1994, de 29 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LEF	Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

LRJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
RAP	Revista de Administración Pública
RBEL/1955	Decreto de 27 de mayo de 1955, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
RBEL/1986	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
RDU	Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REF	Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa
RJ	Repertorio de Jurisprudencia de Aranzadi
RUE	Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TR/1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS/1992	Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS/2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo
VPO	Vivienda de Protección Oficial

## NOTA INTRODUCTORIA

El presente trabajo tiene su origen en una investigación que he desarrollado durante los últimos años y que se concretó en la tesis doctoral titulada «La potestad de desahucio administrativo», dirigida por el Profesor Doctor Don Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, que fue defendida en sesión académica celebrada el pasado 4 de marzo de 2011 en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid ante un Tribunal integrado por los Catedráticos de Derecho Administrativo Don Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Presidente, Don Santiago MUÑOZ MACHADO, Don Iñaki AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Don Juan Francisco MESTRE DELGADO y Don Juan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, quienes de forma unánime otorgaron la calificación de sobresaliente *cum laude*. A todos ellos quiero reiterar mi agradecimiento por las observaciones realizadas, que tan provechosas han resultado en la redacción final del trabajo.

Dada la dificultad que entraña la publicación de una monografía doctoral, más aún en estos tiempos turbulentos que inevitablemente afectan al mercado editorial, presenté mi candidatura a dos Premios cuya convocatoria estaba abierta y que incluían la publicación del trabajo. Pues bien, constituye para mí un inmenso honor haber recibido ambos galardones: el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) a la mejor tesis doctoral de Derecho Administrativo leída en Universidades españolas, y el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública en su XV edición, concedido por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP). Quiero hacer extensivo mi cordial agradecimiento a los integrantes de los respectivos Jurados.

La ocasión que me brinda el IAAP de publicar una monografía partiendo de la investigación doctoral expresada me ha permitido realizar un trabajo cuyo destinatario natural son las entidades locales, pues no en vano la potestad de desahucio administrativo encuentra en ellas un fértil campo de cultivo, como demuestra la escasamente conocida e incluso olvidada ordenación positiva local sobre esta institución jurídica. De hecho, el reconocimiento y consagración en nuestro Derecho Público de la potestad de desahucio administrativo tienen su origen en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, «*cuya regulación, absolutamente nueva, [en palabras de su preámbulo] representa notorio avance en el prevalecimiento del interés público, sin perjuicio de la justa indemnización a los particulares para llevar a cabo, con la rapidez que reclaman, los planes de urbanización y las instalaciones de servicios*».

No cabe la menor duda de que las entidades que integran la Administración local afrontan con no pocas dificultades la gestión eficaz de los bienes públicos en un contexto de austeridad y de reducción del déficit público. Eficacia que se erige en uno de sus principios inspiradores, junto a la adecuación y suficiencia de los bienes para servir una finalidad pública. Son las entidades locales las primeras interesadas en conocer los entresijos de la potestad de desahucio, que emerge y tiene sentido como un instrumento necesario para agilizar la recuperación posesoria de sus bienes, pero que ha experimentado con el tiempo una suerte de «vis expansiva» hacia ámbitos diversos como la expropiación, el urbanismo o las viviendas protegidas, que en su conjunto convierten el desahucio administrativo en un cauce procedimental al que la Administración no puede renunciar por estar legalmente habilitada para su ejercicio.

La incorporación de esta monografía al catálogo del IAAP, que va acompañada de un apéndice legislativo, cumple con la doble finalidad de publicar un estudio centrado en el desahucio administrativo local y de contribuir a colmar una laguna existente en la bibliografía jurídico-administrativa, que apenas se ha ocupado de esta figura a pesar de su indudable trascendencia como potestad pública y de su evidente incidencia en los derechos de los ciudadanos; circunstancia que contrasta vivamente con las incontables ocasiones en las que se ha modificado la regulación del desahucio civil.

**CAPÍTULO PRIMERO**

**UN ENSAYO HISTÓRICO SOBRE EL SURGIMIENTO  
DE LAS POTESTADES DE PROTECCIÓN Y DEFENSA  
DE LOS BIENES PÚBLICOS EN EL ÁMBITO LOCAL:  
EL ORIGEN DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO LOCAL<sup>1</sup>**

En este capítulo se explicará el proceso que ha decantado a lo largo de la historia el surgimiento del desahucio ejercido por las propias entidades locales en relación con sus bienes, haciendo un recorrido desde sus antecedentes más remotos en el Derecho Romano hasta su consolidación en la legislación administrativa de mediados del siglo XX, y es que el Derecho, en cuanto creación social, tiene una existencia histórica, no siendo posible acometer su estudio desde una óptica inmovilista. El camino para desentrañar su significación, tal como es conformado por la realidad de su tiempo, no solo consiste en el análisis de la legislación, sino principalmente en el estudio de cómo es esta aplicada e interpretada, con el curso del tiempo, por la jurisprudencia.

Como otras instituciones y técnicas propias del Derecho Administrativo (tales como el contrato o la responsabilidad patrimonial), la construcción del dominio público y de las potestades o prerrogativas de protección y defensa de los bienes públicos, se enmarca en la distinción entre el Derecho Público y el Derecho Privado. En particular, la potestad de desahucio administrativo se configura históricamente como una adaptación de la figura homónima en el Derecho Civil. El desahucio está unido a las situaciones posesorias y, singularmente, a la propiedad, en cuanto

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha elaborado a partir de mi tesis doctoral *La potestad de desahucio administrativo*, publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1ª ed., 2012. Me remito a dicha monografía en todo lo que concierne a la evolución histórica del desahucio administrativo y al detalle sobre su concepto, naturaleza y régimen jurídico.

determina que el propietario se debe dirigir al juez ordinario impetrando de él que obligue al arrendatario u ocupante a desalojarlo; y que el juez, de acuerdo con las normas del proceso civil correspondiente, realice una declaración de desahucio y, si lo considera procedente, la ejecute, llegado el caso, lanzando al arrendatario u ocupante incluso por la fuerza. La particularidad del desahucio administrativo es que esa intermediación del juez, tradicional en nuestro Derecho, desaparece, siendo la propia Administración quien lo declara y ejecuta por sus propios medios.

Veamos cómo surge tan formidable potestad.

## I. EL LEGADO DEL DERECHO ROMANO Y LA TRADICIÓN JURÍDICA DE LA EDAD MEDIA

El Derecho Romano sigue presente entre nosotros. Ha llegado a través de la lengua, la escritura, la cultura, la tradición y el *Corpus iuris*. «El Derecho Romano participa de lo eterno de Roma»<sup>2</sup>. La historia del Derecho Romano ha impregnado la formación de los juristas de toda época hasta nuestros días, y no es casual que ofrezca el punto de partida más próximo a nuestro régimen jurídico y cultural de la propiedad. Es verdad que el recurso al Derecho Romano es inusual para explicar los antecedentes de instituciones que hoy en día son propias del Derecho Administrativo, y que desde una perspectiva global y garantizadora un pasado tan lejano no puede explicar hechos tan esenciales como la posición del ciudadano en relación con los poderes públicos o el sometimiento de estos al Estado de Derecho, que es obra del pensamiento liberal racionalizado que emerge a finales del siglo XVIII en Estados Unidos y Europa. Sin embargo, desde una perspectiva meramente institucional, «las más elementales exigencias de la dogmática jurídica permiten concluir que un buen número de las instituciones que hoy concurren en el sistema jurídico-administrativo, en sus perfiles básicos, responden a las que ya se establecieron en el Derecho Romano». Como continuaba señalando el profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, «sin su conocimiento, resulta muy difícil su comprensión en el momento actual; así, por ejemplo, en materia de bienes públicos, de concesiones, de utilización de las aguas y de los caminos, de minas, y de tantas otras»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Vid. IGLESIAS, J.: *Derecho Romano. Historia e instituciones*, Ariel, Barcelona, 11ª ed., 1993, p. 75.

<sup>3</sup> Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Instituciones de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, p. 407. De hecho, como sigue diciendo este autor, el abandono que los romanistas mostraron de forma habitual en relación con la temática del Derecho Público, advertida por IHERING, fue corregida por la propia doctrina romanista, principalmente por SCHULZ y KOSCHAKER. En la doctrina española destacan los esfuerzos de J. L. MURGA GENER y de A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN. En el campo del Derecho Administrativo las remisiones al Derecho Romano son comunes, destacando autores como E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. L. VILLAR PALASÍ y A. GALLEGU ANABITARTE.



En el ámbito de la propiedad pública es más ostensible la raíz romana de esta institución jurídico-administrativa, pese a que sus perfiles fueron definidos después, en época medieval<sup>4</sup>. En efecto, en el Derecho Romano es posible encontrar una distinción entre cosas públicas que están fuera del tráfico (*res extra commercium*)<sup>5</sup> y cosas privadas que son objeto de tráfico jurídico-privado. También existe un régimen jurídico-público exorbitante que incluye un acto formal (*publicatio, dictatio*), por el que la cosa se afecta o se vincula a un destino, a un uso público. Y, en fin, el aseguramiento de la satisfacción del destino al que se vincula la cosa constituye una finalidad esencial en este régimen jurídico privilegiado. El régimen jurídico de las cosas públicas, tanto de las *res publicae in uso publico* como de las *res communes*<sup>6</sup>, atribuiría a lo que hoy conocemos como Estado la propiedad de las mismas, puesto que el hecho de que aquellas estén incluidas entre las *res quorum commercium non est* no guarda relación con el hecho de que sean disponibles o no, sino con la imposibilidad de que sean poseídas por los particulares u objeto de negocios jurídicos, toda vez que se hallan destinadas primordialmente a satisfacer un uso público.

Así las cosas, hasta el Principado todos los territorios adquiridos por conquista militar pertenecían al pueblo romano, y esa ingente masa patrimonial era aprovechada por los particulares<sup>7</sup>. El mecanismo desarrollado entonces fue la retención de la propiedad y la transferencia de la posesión bajo distintas formas<sup>8</sup>, como el arrendamiento al mejor postor (*ager locatus ex lege censoriae*). Las tierras públicas, arrendadas y sujetas a tributación, constituyen posiblemente el origen de la construcción jurídica del contrato de arrendamiento y, con él, de los problemas asociados a su resolución, como la resistencia de los arrendatarios a abandonar la finca. El arrendamiento de cosas (*locatio conductio rei*) crea un vínculo personal

<sup>4</sup> Vid. CORTESE, E.: voz «Demanio», *Enciclopedia del Diritto*, vol. XII, Milán, Giuffrè, pp. 70-110.

<sup>5</sup> Sobre el régimen privilegiado y de protección de la *res publicae* puede verse M. MONTEIL: *De la domania-lité publique. Étude historique et juridique*, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, París, 1902, pp. 53 y ss., citado por PAREJO ALFONSO, L.: «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», *RAP*, nº 100-102, 1983, p. 2.385.

<sup>6</sup> Como señala A. GALLEGO ANABITARTE, en Ídem, MENÉNDEZ REXACH, Á. y DÍAZ LEMA, J. M.: *El Derecho de Aguas en España*, vol. I, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1986, p. 99, «la diferencia entre *res communes* y *res publicae* es que mientras las primeras pertenecen, son comunes, a todos, como por ejemplo, el agua corriente, aqua profluens, sobre las *res publicae*, que están destinadas al uso público, se ha discutido si son propiedad del Estado o del pueblo romano, o si más bien se trata de bienes que no son de nadie, de *res nullius*, porque están destinados al uso común, general o público». Vid. los textos extractados del Derecho Romano en las pp. 109 a 121.

<sup>7</sup> Vid. PLUTARCO, *Vida de Tiberio*, Cap. 8, quien se refiere a la *Lex de modo agrorum* del año 367 a.C. y relata que, de las tierras conquistadas, los romanos vendían una parte y declaraban pública la otra a fin de arrendarla a los ciudadanos a cambio del pago de una renta. Nota tomada de CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S.: «De la romana institución de la *publicatio* a la actual noción de afectación», *REDA*, nº 96, 1997, p. 535.

<sup>8</sup> Vid. CORTESE, E.: voz «Demanio», *Enciclopedia del Diritto*, cit.; citado por PAREJO ALFONSO, L.: «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», cit., pp. 2.386-2.387, que se sigue aquí literalmente.

en virtud del cual el *conductor* o arrendatario puede exigir su uso y disfrute, recayendo sobre el mismo la obligación de pagar la merced convenida –*merces*– y de restituir la cosa al término del arriendo. Del contrato de arrendamiento no nace un derecho real, sino un derecho de crédito ejercitable frente a la persona concreta del *locator* o arrendador. Una constitución de Zenón castiga la injusta oposición del *conductor* a restituir cual si se tratase de una invasión de la posesión ajena<sup>9</sup>. Incluso cuando no se ha fijado un término o no cabe inducir este de la naturaleza del contrato, puede cesar el arrendamiento por decisión del arrendador –*expellere, repellere*– o del arrendatario –*relinquere, deserere, discedere, migrare*–, sin necesidad de previo aviso. En concreto, el *locator* puede apartar del contrato al *conductor* en los siguientes casos: 1º, cuando no le sea satisfecho el alquiler durante dos años<sup>10</sup>; 2º, cuando la cosa sea objeto de abuso o deterioro<sup>11</sup>, y 3º, cuando demuestra la necesidad de habitar la casa o quería reformarla<sup>12</sup>. La facultad de lanzar al arrendatario cuando se necesita la casa para los propios usos es justiniana, coincidiendo con la desaparición formal de la distinción *dominium-proprietas* para reconocer una única forma de propiedad amparada por la *rei vindicatio*<sup>13</sup>.

Más adelante, los juristas del Derecho común y de la Pandectística no representan ya «la reconstrucción, sino más bien la *continuación* del Derecho Romano, que venía así a seguir paso a paso la evolución secular de las sociedades modernas desprendidas del tronco romano»<sup>14</sup>. Los territorios adquiridos mediante conquista militar precisaban de un aprovechamiento por los particulares, de manera que resurge la necesidad de separar la detentación de la utilización de los bienes. El poder de los Reyes medievales fue asentándose progresivamente mediante la utilización de técnicas propias del Derecho Romano para justificar sus títulos de intervención sobre la propiedad. La paz del Rey o *pax et tranquillitas civitatis* recuperó la idea del uso público de los bienes, erigiéndose el Rey en garante de los mismos. De la técnica interdictal romana se pasó a una verdadera función pública en defensa de los bienes confiada al Rey, quien afirma su titularidad sobre caminos, puentes, bosques, mercados, montes, aguas y fuentes. Desdibujados los perfiles de las instituciones romanas, hasta el punto de confundirse, se produce una independencia entre su sentido y finalidad originarios y su utilización meramente instrumental,

<sup>9</sup> Vid. *Codex Iustinianus*, 8, 4, 10, citado por J. IGLESIAS (vid. *Derecho Romano. Historia e instituciones*, cit., pp. 379-381).

<sup>10</sup> Vid. *Digesta*, 19, 2, 54, 1.

<sup>11</sup> Vid. *Codex Iustinianus*, 4, 65, 3. Cfr. *Digesta*, 19, 2, 25, 3.

<sup>12</sup> Vid. *Codex Iustinianus*, 4, 65, 3.

<sup>13</sup> Vid. *Codex Iustinianus*, 7, 25, 1.

<sup>14</sup> Vid. BIONDI, B.: *Prospettive romanistiche*, Milán, 1933, p. 1.

al servicio de las nuevas necesidades. «Lo que en Derecho Romano tenía una naturaleza predominantemente objetiva (el régimen exorbitante de las cosas por su uso y destino) sufre un profundo y definitivo proceso de subjetivización»<sup>15</sup>. Así pues, las clásicas *res publicae* no se definen ya por su uso y destino, sino por ser pertenencias y derechos del Príncipe. Los bienes públicos constituyen entonces el *dominium proprium* del Rey<sup>16</sup>.

La técnica al servicio de este complejo proceso de subjetivización es la regalía, definida como un título causal de intervención sobre bienes. Todos los títulos de poder se reconducen a esta figura, distinguiéndose entre las regalías mayores o indelegables, tales como el dictado de leyes o la resolución de litigios, germen de lo que luego será la soberanía, y las regalías menores o delegables, comprensivas del dominio, cuyo ejercicio, pero no su titularidad, puede cederse o arrendarse a los particulares<sup>17</sup>. La regalía es compatible, pues, con el tráfico jurídico mediante concesión o licencia, volviendo así a la separación romana entre dominio o titularidad y posesión o disfrute, es decir, a las técnicas romanas aplicables al *ager publicus*, si bien ahora los bienes de dominio público pivotan sobre el dato de la titularidad del Rey, no sobre su utilización pública.

Esta potestad regia se predica, efectivamente, de todos los bienes que conforman el Reino. Las monarquías medievales y –posteriormente las absolutistas– integran y monopolizan la titularidad de los bienes públicos como bienes del Rey o de la Corona, entremezclándose tanto elementos materiales (camino, riberas de los ríos y del mar, etc.) como derechos materiales (derechos regalianos, señoriales, fiscales, etc.)<sup>18</sup>. De ese conjunto de bienes destaca una categoría de cosas que pertenece privativamente al patrimonio del Rey. Son bienes que se definen específicamente por su relación de propiedad y que pretenden que sus rendimientos

---

<sup>15</sup> L. PAREJO ALFONSO lo resume señalando que «inicialmente, no se conoce en la Edad Media la duplicidad de origen de las cosas públicas: por su titularidad (*ager publicus*) y por su destino (*res publicae*)» (vid. «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», cit., pp. 2.388 y 2.389). Esta duplicidad o desdoblamiento de las cosas públicas obedece a una diferencia objetiva: mientras que el *ager publicus* alude al suelo público, las *res publicae* se refieren a la utilización común de las cosas, es decir, a las cosas destinadas al uso colectivo y gratuito. Sobre estas cosas, sobre la propiedad romana clásica, no se podía constituir ningún tipo de servidumbre legal. El conflicto de intereses resultante era resuelto mediante la exclusión de dichos bienes del tráfico jurídico, confiando la protección del bien a la autoridad pública, si bien a excitación privada a través del interdicto. Este mecanismo no prejuzgaba la propiedad pública de los bienes.

<sup>16</sup> Vid. VILLAR PALASÍ, J. L.: *Apuntes de Derecho Administrativo*, t. X de dominio público, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1966-1967, pp. 10 y 11, citado por PAREJO ALFONSO, L.: «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», cit., p. 2.388.

<sup>17</sup> Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, Iustel, Madrid, 2ª ed., 2009, p. 531.

<sup>18</sup> Vid. PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 12ª ed., 2010, p. 40.

se apliquen a la atención de los gastos de la Corona, sin recurrir a los súbditos<sup>19</sup>. Las sociedades estamentales implantan así una distinción entre el dominio de la Corona y el patrimonio personal del Rey<sup>20</sup> que no está amparada todavía en una nítida delimitación de sus aspectos jurídico-públicos y jurídico-privados.

La recuperación del régimen exorbitante de los bienes propios del Rey (la inalienabilidad y la imprescriptibilidad)<sup>21</sup> surge del deseo de evitar las divisiones de los reinos por vía hereditaria y de la preocupación por mantener los ingresos reales derivados de tales bienes, con la finalidad de mantener saneada la hacienda pública real. Dicha protección reforzada aparece completamente extendida a finales de la Edad Media. En España se establece en la Ley paccionada de Juan II, dada en las Cortes de Valladolid de 1442 («*todas las cibdades e villas e logares mios e sus fortalezas e términos jurisdiccionales ayan seydo e sean de su natura inalienables e imprescriptibles para siempre jamás*»); y, en Francia, en el Edicto de Moulins de 1566, del Rey Carlos IX, aunque estaba reconocida desde el siglo XIV. Respecto a los bienes y derechos públicos (dominio de la Corona), también se les aplica el principio de inalienabilidad, incluyendo el territorio. En un Edicto de 1539, Francisco I declara que «*attendu que le dit domaine et patrimoine de notre dite Couronne est réputé sacré et ne peut tomber au comerce des hommes*».

La teoría del dominio público y de su tutela jurídica se originan por un doble fenómeno: por un lado, la centralización del poder político en torno a la monarquía absolutista, superando los derechos de regalía, concretos y limitados, y, por otro lado, la articulación de un Estado con personalidad jurídica y titular de bienes y derechos sobre los que ejerce potestades y desarrolla relaciones jurídicas. La defensa de tales bienes no se entrega a los particulares, sino que se concibe como una función pública, a lo que se añade sin disimulo la preocupación por mantener la integridad de los bienes públicos mediante medidas sancionadoras y reparadoras. Existe la creencia jurídica, sedimentada durante siglos, de que las *res publicae* romanas están situadas fuera del comercio y tuteladas por el poder público<sup>22</sup>. Mu-

<sup>19</sup> Vid. MUÑOZ MACHADO, S.: voz «Dominio público (formación histórica de la institución y su régimen jurídico)», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, Iustel, Madrid, 2007, p. 337.

<sup>20</sup> Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, cit., p. 531.

<sup>21</sup> La imprescriptibilidad protege contra las ocupaciones abusivas de terceros, como en el Edicto de agosto de 1667, mientras que la inalienabilidad trata de asegurar su mantenimiento, «contra el riesgo de las propias dilapidaciones reales que preocupaban en cuanto podrían originar la necesidad de nuevos impuestos (Ordenanzas de Moulins de 1566)», como señala J. R. PARADA VÁZQUEZ (vid. *Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derecho Urbanístico*, cit., p. 40).

<sup>22</sup> En este sentido, S. MUÑOZ MACHADO destaca que las cosas denominadas en el Derecho Romano *extra commercium* sientan un importante precedente, influyendo «en la configuración de las concepciones que en la época medieval y moderna dominan en relación con las cosas públicas o del común de los ciudadanos»

chos textos medievales corroboran esa impronta. Así, por ejemplo, la propiedad se define en las Partidas<sup>23</sup> como «señorío o poder que home ha en su cosa de facer della et en ella lo que quisiere, segunt Dios e segunt fuero»<sup>24</sup>.

El dominio público se define allí como:

«Las cosas que comunalmente pertenescen a todas las criaturas que viven en este mundo [...]. Ca qualquier criatura que viva, puede usar de cada una destas cosas segunt quel fuere meester»<sup>25</sup> [...], añadiendo en relación con los puertos, ríos, caminos públicos, que «pertenescen á todos los homes comunalmente, en tal manera que tambien pueden usar dellos los que son de otra tierra extraña, como los que moran e viven en aquella tierra, do son»<sup>26</sup>.

Estos bienes se definen, pues, por dos rasgos esenciales: su pertenencia a la comunidad y su utilización por todos. Se excluye en las Partidas cualquier utilización que pueda perjudicar el uso general:

«Molino nin canal nin casa nin torre nin cabaña nin otro edificio ninguno non puede home facer nuevamente en los ríos por los cuales los homes andan con sus navíos, nin en las riberas dellos, porque se embargase el uso comun de los homes. Y si alguno lo ficiese hi de nuevo, ó fuese fecho antiguamente de que veniese daño al uso comun, debe seer derribado; ca non serie guisada cosa que el pro de todos los homes comunalmente se destorvase por la pro de algunos»<sup>27</sup>.

La misma regla de inalienabilidad e indivisibilidad territorial que se establece en Francia por el Edicto de 1539, antes citado, con relación a todas las cosas y de-

---

[vid. la voz «Dominio público (formación histórica de la institución y su régimen jurídico)», cit., p. 336].

<sup>23</sup> «Las *Siete Partidas* (o simplemente *Partidas*) es un cuerpo normativo redactado en Castilla, durante el reinado de Alfonso X (1252-1284), con el objeto de conseguir una cierta uniformidad jurídica del Reino. Su nombre original era *Libro de las Leyes* y hacia el siglo XIV recibió su actual denominación, debido a las secciones en que se encuentra dividida. Las *Partidas* fueron aplicables hasta bien entrado el siglo XIX, aunque de forma supletoria. Las *Siete Partidas* se caracterizan por ser un texto de Derecho común (basado en el Derecho Romano justinianeo, canónico y feudal). Diversas fueron sus fuentes. Entre las principales, se encuentra el *Corpus Iuris Civilis*; las obras de glosadores y de comentaristas (romanistas), como Acursio y Azzo; textos de Derecho Canónico como las Decretales de Gregorio IX y la obra de san Raimundo de Peñafort; y algunos fueros y costumbres castellanos». A este respecto puede consultarse la página web: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Siete\\_Partidas](http://es.wikipedia.org/wiki/Siete_Partidas)>, donde puede encontrarse un acceso a su contenido.

<sup>24</sup> Ley I del Título XXVIII de la Partida III.

<sup>25</sup> Ley III de mismo Título y Partida.

<sup>26</sup> Ley VI del mismo Título y Partida.

<sup>27</sup> Ley VIII del mismo Título y Partida.

rechos públicos, se encuentra en la Ley II del Título XV de la Partida II<sup>28</sup> y en la Ley IV del mismo Título y Partida, cuando imponen al Rey nuevo el pago de las rentas del Rey que sustituye *«de manera que no mengue el señorío así como vendiendo ó enagenando los bienes dél, que son como raíz del regno, mas puédelo facer de las otras cosas muebles que toviere»*. En especial, la Ley V del Título XV de la Partida II, cuando dispone *«cómo el Rey et todos los del regno deben guardar que el señorío sea siempre uno, et non lo enagenen nin lo departan»*. Otro tanto ocurre con las cosas y derechos privativos del Rey, que gozan de un régimen especial de protección que asegura la aplicación de sus rendimientos a los gastos de la Corona, evitando que su subvención recaiga en los súbditos. Como dice la Ley XI del Título XXVIII de la Partida III, la atribución al Rey de regalías tales como las rentas de los puertos o de las pesquerías, o de los minerales, se explica porque de esta manera *«podiesen excusar sus pueblos de echarles muchos pechos et facerles otros agravamientos»*.

En este sentido, los esquemas de la propiedad privada y sus técnicas de protección se van trasladando a las propiedades públicas desde antiguo. El legado que deja el Derecho Romano y la tradición jurídica del fraccionado mundo medieval contribuyen, en consecuencia, a sistematizar en las Partidas un conjunto de pormenorizadas normas, principios y reglas relativas a los derechos y obligaciones del propietario y del arrendatario que han sido aplicadas por la jurisprudencia nada menos que hasta bien entrado el siglo XIX.

## II. EL PRIVILEGIO MESTEÑO DE LA POSSESIÓN

La ordenación de los pastos y las hierbas por la Mesta no es una excepción a este proceso continuo de traslación de las técnicas de protección de la propiedad privada a los bienes públicos. De hecho, en la legislación mesteña se encuentra uno de los antecedentes más remotos, si no el que más, del desahucio administrativo, vinculado a lo que hoy se conoce como vías pecuarias. El Diccionario de Autoridades de 1732 recoge la siguiente definición del desahucio: *«despedir al ganado de la dehesa donde pastaba, por haberse cumplido el término del arrendamiento, u por otra razón»*<sup>29</sup>. La Ley mesteña reconoce la posesión sobre las tierras al ganado

---

<sup>28</sup> *«Como quier que los padres comunalmente habiendo piedat de los otros fijos, non quisieron que el mayor lo hobiese todo, mas que cada uno dellos hobiese su parte; pero con todo eso los homes sabios et entendudos catando el pro comunal de todos, et conociendo que esta particion non se podria facer en los regnos que destroidos non fuesen»*.

<sup>29</sup> En concreto en su tomo tercero, fechado en 1732, que contiene las letras D-F, Imprenta de la Real Academia Española por la viuda de Francisco del Hierro. Se trata del primer diccionario confeccionado por la Real Academia Española, poco después de su fundación, que tuvo lugar en 1713.

que aprovecha los pastizales sin contrariedades durante una invernada. Cuando el dueño de las hierbas quiere ocuparlas para el apacentamiento de manadas propias está legitimado para ejercer el desahucio en determinadas circunstancias, sustanciándose las controversias a través de la jurisdicción privativa mesteña, con inhibición de las justicias ordinarias. El desahucio surge, en este campo, como una suerte de reacción frente a aquel privilegio de posesión, como una respuesta frente al aprovechamiento indefinido de los pastizales por parte los hermanos mesteños, permitiendo la cesación de la eficacia del título jurídico que ampara la posesión ante unas circunstancias concretas. Pero los privilegios mesteños sobre los pastizales –singularmente el privilegio de *possession*– decaen hasta su completa abolición; en buena medida por la indiscriminada concesión de títulos de ocupación, por las roturaciones y por la contumaz resistencia de los agricultores, con la connivencia de las autoridades regias y judiciales de la época. Las pretensiones de poderío de la Mesta sobre la vida agraria y la economía castellanas se derrumbaron entonces para siempre<sup>30</sup>.

Lo que hoy conocemos como vías pecuarias constituye el fruto de una intensa evolución de sus elementos constitutivos –las cañadas, las tierras de tránsito, los cordeles y las veredas, entre otros–, marcada por el dominio ejercido por la Mesta desde el siglo XIII hasta 1836 a través de la idea del privilegio y del fuero. Si en un primer momento las vías trashumantes permiten el paso de los ganados a través de las cañadas abiertas, atravesando campos de la Corona, de los Señores feudales y de los pueblos, con el tiempo estas cañadas se delimitan hasta alcanzar una anchura establecida legalmente, de suerte que, de estar soportadas tradicionalmente sobre la figura jurídica de la servidumbre de paso, como un *ius in re aliena*, progresivamente se someten a un régimen exorbitante de Derecho Público en aras de garantizar su utilidad pública, impidiendo las maniobras fraudulentas o un destino incompatible con tales usos públicos. Como consecuencia de la ineficacia y de la debilidad de la protección ejercida por los órganos judiciales mesteños se acude progresivamente a las ideas de dominio público y a sus características principales: la inalienabilidad y la imprescriptibilidad.

Naturalmente, de aquel desahucio al que es objeto de análisis aquí existen importantes diferencias, toda vez que la Mesta constituye una organización de base privada, gremial, que defiende sus propios intereses<sup>31</sup>, por más que proyecte su

---

<sup>30</sup> Vid. KLEIN, J.: *La Mesta. Estudio de la historia económica española (1273-1836)*, Alianza Universidad, Madrid, 1979, en especial cap. 17, pp. 337 y ss. Sigue siendo, pese a las imprecisiones advertidas por muchos autores, la obra de referencia sobre la Mesta en España.

<sup>31</sup> Para M. COLMEIRO (vid. *Historia de la Economía Política*, tomo II, Taurus, Madrid, 1965, pp. 752-753), el Concejo de la Mesta toma bajo su protección todos los ganados del reino, estantes y trashumantes, pero los hermanos mesteños no procuran en realidad el beneficio universal de la ganadería, sino que empiezan a



actividad sobre intereses del común, mientras que evidentemente la Administración Pública hoy debe servir los intereses generales (art. 103.1 de la Constitución española). La jurisdicción privativa mesteña, sin embargo, puede considerarse como una embrionaria y singular forma de Administración, dotada de potestades ejecutorias de intervención sobre la vida pública –como ocurre inicialmente en otros sectores demaniales como las aguas–. Y es que los convenios entre ganaderos mesteños dirigidos a evitar la competencia y facilitar el reparto de los arrendamientos responden a la decidida política trashumante de entonces, soportada por la monarquía en su propio provecho.

La Mesta desaparece, en efecto, en 1836, pero buena parte de sus funciones son asumidas por la Asociación General de Ganaderos, que pasa a ser sujeto delegado de la Administración en el ejercicio de funciones públicas sobre las vías pecuarias. En calidad de entidad corporativa y descentralizada de base privada, representativa de los intereses ganaderos, le correspondería desde entonces el ejercicio de diversas atribuciones administrativas sobre las vías pecuarias, por delegación del Ministerio de Fomento, según se expresa en los Reales Decretos de 3 de marzo de 1877: principalmente denunciar ante la autoridad local –que era la que actuaba ordinariamente– los deslindes y las medidas necesarias para la conservación y restablecimiento de las vías y servidumbres pecuarias. La regulación inmediatamente posterior está constituida por dos Reales Decretos, aprobando uno la reorganización de la Asociación y conteniendo el otro el Reglamento de la misma, siendo promulgados el 13 de agosto de 1892. A partir de ellos se atribuyen al Estado las competencias que, conforme a los Decretos precedentes, correspondían a la autoridad municipal<sup>32</sup>.

Como sucede con otras categorías de bienes, la conservación y la defensa de las vías pecuarias configuran títulos de intervención administrativa no amparados únicamente en la policía administrativa, sino en la utilización de conceptos provenientes del Derecho Privado, como la propiedad o titularidad, con la finalidad de mantener la utilidad económica por su interés general. En este sentido, la protección de las vías pecuarias pronto queda anudada al ámbito objetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa, como puede advertirse, en especial, en la evolución normativa desde mediados del siglo XIX en materia de deslinde y

---

extender sus privilegios «atando las manos a los dueños del ganado estante», dando lugar a dos ganaderías rivales: «la una, constituyendo un gremio poderoso, favorecida con grandes privilegios y amparada de su jurisdicción privativa, y la otra, esparcida y derramada por el reino, sujeta al despojo de las dehesas en que tenían los dueños establecidas sus labores y acomodados sus rebaños, sin que el Concejo los citase, ni previniese con tiempo, ni respetase los contratos relativos al disfrute de las yerbas y pastos; y con ser ésta la más rica y provechosa, estaba menospreciada y perseguida».

<sup>32</sup> Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: «El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias», *RAP*, nº 51, 1966, pp. 121 y ss.



recuperación de oficio<sup>33</sup>. A partir del momento en el que las vías pecuarias se convierten en bienes de dominio público por disposición legal, instituciones jurídicas como el desahucio son absorbidas por el poder público y adaptadas a sus particularidades. Ante una ocupación temporal y privativa no habrá duda acerca de la necesidad de contar con el pertinente título jurídico, que en vez de un contrato de arrendamiento será una concesión o una autorización, según los casos. La utilización común y gratuita del dominio pecuario consistirá justamente en el tránsito de ganado, pero cuando la utilización sea más compleja y requiera la ocupación temporal por la realización de obras públicas –como el ferrocarril–, cobrarán todo su sentido las técnicas de protección de la integridad del dominio público: deslinde, recuperación de oficio y, también, desahucio. Todas ellas potestades administrativas carentes de interferencia judicial.

### III. LA ADMINISTRACIÓN DECIMONÓNICA Y LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS SIN ORDEN NI FIGURA DE JUICIO CONTENCIOSO

En el tránsito del régimen feudal a la monarquía absolutista, la progresiva centralización del poder político determina la superación de los derechos de regalía, limitados y concretos, y que el Estado erija una personificación jurídica, un centro de imputación jurídica, al titularizar bienes y derechos y desarrollar potestades y relaciones jurídicas sobre los mismos<sup>34</sup>. Junto con los bienes de dominio público de uso común, existen desde luego bienes patrimoniales, fiscales o productores de rentas, que nutren durante siglos, en buena medida, la Hacienda pública municipal<sup>35</sup>. Las disposiciones de las Partidas se refieren genéricamente a los bienes susceptibles de este aprovechamiento común, y, en particular, a su titularidad, intransferibilidad, uso y aprovechamiento, pero son «escasamente expresivas respecto al régimen de protección material y de conservación o reparación de los mismos». Más importantes a este respecto son los fueros y las ordenanzas locales, de aplicación preferente, ya que contienen una interesante normativa sobre la conservación

---

<sup>33</sup> Vid. HERRAIZ SERRANO, O.: *Régimen jurídico de las vías pecuarias*, Comares, Granada, 2000, pp. 101 y ss., en las que ofrece la autora un resumen de la evolución legislativa en relación con la atribución de competencias a la Administración. También puede verse la detallada exposición que ofrecen al respecto BENSUSÁN MARTÍN, M<sup>a</sup>. P.: *Las vías pecuarias*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 66 y ss., y PARRA LUCÁN, M<sup>a</sup>. Á.: *Vías pecuarias y propiedad privada*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 100 y ss.

<sup>34</sup> Vid. CARRILLO DONAIRE, J. A.: «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, p. 328.

<sup>35</sup> Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Instituciones de Derecho Administrativo*, cit., pp. 409-410.

de los bienes públicos y los instrumentos destinados a reprimir y reparar los daños causados a los mismos<sup>36</sup>.

Varios factores pueden haber contribuido a la configuración de personalidad jurídico-pública de las comunidades vecinales: la explotación agrícola, forestal o ganadera por parte de los vecinos y, en lo que aquí interesa, la intervención de comisiones y juntas ciudadanas en la construcción, conservación y reparación de bienes y obras públicas, tales como puentes, murallas o acequias. Esta responsabilidad comunal en el mantenimiento de tales bienes y obras lleva a concluir que los mencionados fueros y ordenanzas locales recogen primeramente la regulación relativa a la protección de la integridad material de los bienes, dejando en un segundo plano otras fuentes más generales como las Partidas<sup>37</sup>.

En esta línea, el Fuero Viejo de Castilla y el Fuero Real contemplan disposiciones que castigan con multas a quienes cerraren y usurparen los caminos públicos, estableciendo, además, la obligación de reparar y deshacer a su costa los daños causados<sup>38</sup>. Asumen, en consecuencia, la preocupación por preservar los bienes públicos a través de una mezcla de reacciones represivas y de obligaciones de reparación o de resarcimiento. Es más, hacen su aparición, avanzado el Antiguo Régimen, una serie de normas sectoriales sobre bienes públicos que conjugan la protección de los bienes y su represión y reparación en el contexto de la potestad de policía<sup>39</sup>.

No es difícil imaginar las fricciones producidas entre las autoridades administrativas y judiciales en esta época. Correspondía cotidianamente a la Administración tutelar los intereses implicados, incluso privados. La protección de los bienes públicos citados queda entonces excluida de la jurisdicción ordinaria, confiándose a autoridades específicas con jurisdicción privativa o, en su caso, a la «autojurisdicción» de los particulares interesados en el aprovechamiento común. De esas autoridades dependen incluso funcionalmente las justicias ordinarias. Los agentes administrativos actúan, según una célebre expresión, «*sin orden ni figura de juicio*

<sup>36</sup> Vid. FONT I LLOVET, T.: «La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños», *RAP*, n° 123, 1990, pp. 8 y 9.

<sup>37</sup> Cita el mencionado autor (*ibidem*, notas al pie núms. 3 y 4, p. 9), los estudios de HINOJOSA: *Origen del régimen municipal en León y Castilla*, Madrid, 1903; de BENEYTO, *Estudios sobre la historia del régimen agrario*, Barcelona, 1941, y de FONT RIUS, J. M.: «Orígenes del régimen municipal de Catalunya», *Anuario de Historia del Derecho Español*, vols. XVI (1945) y XVII (1946). Entre los administrativistas, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Las formas comunitarias de la propiedad forestal y su posible proyección futura», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 29 (II), 1976, pp. 281 y ss.

<sup>38</sup> Menciona T. FONT I LLOVET (*ibidem*, nota al pie n° 2, p. 8), un pasaje del Fuero de Coria: «*qui cavar tierra o arena so el castillo peche un maravedí e refagalo a su costa*».

<sup>39</sup> Acerca del precedente que sientan las sanciones de policía en el siglo XVIII, vid. NIETO GARCÍA, A.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2ª ed., 1994, pp. 49 y ss.

*contencioso*», «*por ser como son de su privativa jurisdicción*»<sup>40</sup>, y contra sus decisiones cabe recurso o apelación previo pago o depósito de multa (*solve et repete*)<sup>41</sup>, siendo reconocida eficacia inmediata a las resoluciones recurridas.

No resulta ajena al desahucio esta omnipresencia del orden administrativo y la marginación del orden jurisdiccional. De hecho, como señala ROVIRA MOLA<sup>42</sup>, si algún inquilino o arrendatario, una vez extinguido el contrato por el transcurso del tiempo, se empeceña en seguir usando de la finca, los Alcaldes mayores, a solicitud del propietario o arrendador, dictan una resolución de lanzamiento sin sujetarse a ningún trámite o formalidad concreta. Desde entonces, parece claro que no corresponde al orden judicial, sino al orden administrativo, esa resolución. No obstante, si el inquilino presenta formal oposición a través de los recursos correspondientes es amparado en su posesión mientras se discutan las pretensiones en juicio, pues es lo cierto que las viejas reglas del Derecho histórico –como ha señalado PARADA– «vinculan la ejecución forzosa al haz de atribuciones judiciales a través de la exigencia del proceso como requisito previo a toda ejecución. Sin juicio, sin actividad judicial, el apoderamiento es ilegítimo y origina el proceso primario de despojo»<sup>43</sup>.

Un ámbito frecuente en el que opera la acción de desahucio es el de las fortificaciones militares en las ciudades. Debe repararse en que, a principios del siglo XVI, vivir en una plaza fortificada implicaba determinados inconvenientes para la población (contribuciones especiales, normas que impedían la construcción de viviendas en determinadas zonas, o el derribo de aquellas otras que entorpecían las maniobras militares), amén de «las incautaciones de huertas, casas y otras propiedades en lugares donde debía llevarse a cabo una ampliación de la plaza, pues

<sup>40</sup> Vid. Real Ordenanza de 7 de diciembre de 1748 (art. 32).

<sup>41</sup> El Decreto de 19 de septiembre de 1755 indica que «*aunque por los denunciados y quejosos se interpongan recursos o apelaciones de las sentencias y determinaciones que diesen (los Corregidores y Justicias, respectivamente), no las admitan, ni remitan al Consejo los autos hechos sobre ello, sin que primero paguen, o depositen en persona lega, llana y abonada las penas y condenaciones que les impusieren, para que de esta forma tengan curso, y no queden sin castigo los delinquentes*».

<sup>42</sup> Vid. ROVIRA MOLA, A. de: voz «Desahucio», en *Nueva Enciclopedia Seix*, vol. VII, Barcelona, 1955, p. 128.

<sup>43</sup> Vid. PARADA VÁZQUEZ, J. R.: «Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo», *RAP*, n° 59, 1969, p. 67. Juicio de despojo así denominado en la Novísima Recopilación, con base en una ley dada por Enrique II en Toro, el año 1371, recogida como Ley II, del Título XXXIV del Libro XI, que prescribe lo siguiente:

«*Ningún Alcalde, ni Juez, ni persona privada sea osado de despejar de su posesión a persona alguna, sin primeramente ser llamado y oído y vencido por Derecho; y si pareciere carta nuestra, por lo que demandáramos dar la posesión que uno tenga a otro, y la tal carta fuera sin audiencia, que sea obedecida y no cumplida; y si por tales cartas o albaales algunos fuesen despojados de sus bienes por un Alcalde, que los otros Alcaldes de la ciudad, o de donde acaeciese, restituyan a la parte despojada hasta tercero día, y pasado el tercer día, que lo restituyan los oficiales del Consejo*».

aunque se indemnizaba a los propietarios, este tipo de acciones judiciales solía acarrear protestas, máxime si la orden de desahucio atendía a propiedades del común como ocurrió en San Sebastián en 1535, ante la orden de derribo del hospital que se situaba a un lado del cubo Imperial, donde la propia Emperatriz hubo de intervenir, legitimando a Villaturiel y ordenando el traslado del centro»<sup>44</sup>.

Desde entonces, los mecanismos de protección de los bienes públicos van configurando, de forma paulatina el núcleo material de la Administración decimonónica, anterior al sistema de Derecho Administrativo que hoy conocemos. La conservación y protección de los montes públicos, de las aguas, de los caminos y puentes, son asuntos que van quedando entonces excluidos de la jurisdicción ordinaria y que se atribuyen a autoridades específicas que actúan las más de las veces de forma sumaria, «sin orden ni figura de juicio contencioso», y que gozan del privilegio del *solve et repete* y de la actuación inmediata<sup>45</sup>. Los bienes y derechos públicos y privados son protegidos, por tanto, en su integridad, por las autoridades administrativas. Estas autoridades con jurisdicción privativa, o agentes administrativos especiales, exigen tanto la responsabilidad penal como la de carácter patrimonial o civil a quienes infligen algún daño o atentado contra un bien público. Tales autoridades, con sus competencias propias, procedimientos e instrumentos concretos de actuación constituyen el origen de la autotutela administrativa<sup>46</sup>, que no comprende tan solo la potestad sancionadora vinculada a la protección de los bienes públicos, sino también el poder de declarar y exigir por sí la reparación material o patrimonial de los daños producidos.

#### IV. LA EMERGENCIA DE PRERROGATIVAS DE DEFENSA DEL DOMINIO PÚBLICO Y DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

El Decreto de la Asamblea Nacional francesa de 22 de noviembre y 1 de diciembre de 1790, *relatif aux domaines nationaux, aux échanges et concessions et aux apanages*, se inscribe en el presupuesto político de la época: la definitiva separación

---

<sup>44</sup> Vid. PORRAS GIL, M<sup>a</sup>. C.: «Carlos V y la fortificación de las fronteras peninsulares», Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2001.

<sup>45</sup> Vid. FONT I LLOVET, T.: «La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños», cit., pp. 22-24.

<sup>46</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La formación histórica del principio de autotutela de la Administración», en Homenaje al profesor RUBIO SACRISTÁN, *Moneda y Crédito*, 128, 1974, pp. 59 y ss., así como del mismo autor y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 15<sup>a</sup> ed., 2011, pp. 515 y ss.

entre la Corona y el Estado<sup>47</sup>. La cosa pública deja de ser una manifestación de *imperium* del monarca absolutista para adquirir un contenido netamente patrimonial cuya titularidad asume la representación del pueblo. La distinción entre patrimonio privado del Rey y dominio de la Corona del Antiguo Régimen había sido útil, en el marco de la construcción jurídica del Estado, para *transpersonalizar* las potestades o funciones públicas, a fin de extraerlas de la disposición del monarca. Esta distinción le permitía convertirse en un mero administrador del dominio, sin posibilidad de disponer. Con la Ley francesa de 1790, dominio de la nación y dominio público son ya una misma cosa<sup>48</sup>. Traspasándose los bienes de la Corona a la nación desaparecen sus tradicionales reglas de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Solo se salvan «los caminos, las calles y plazas, los ríos, las playas y riberas del mar, los puertos, las radas y, en general, todas las porciones del territorio nacional que no son susceptibles de propiedad privada», que «son consideradas dependencias del dominio público». Estos bienes constituyen desde entonces el dominio público, que el *Code Civile* de 21 de marzo de 1804 recoge con algunos matices, pues prescinde de la expresión dominio nacional y establece que algunas cosas son inalienables e imprescriptibles por estar fuera del comercio. Regula el dominio público en el capítulo rubricado «De los bienes en sus relaciones con las personas que los poseen», atribuyendo la propiedad al Estado, no ya a la Nación.

No solo se desmantelan las instituciones del Antiguo Régimen, sino que toda la masa patrimonial pública resultante empieza a tomar la forma de un patrimonio estatal cuyo titular es la colectividad representada por el Estado-nación, que necesita los bienes públicos para cumplir con sus fines. La filosofía liberal-burguesa y las doctrinas económicas de la época, la concepción de la propiedad y el libre ejercicio de la industria y del comercio, repugnan todo patrimonio improductivo de «manos muertas» y propenden a su desamortización y ulterior venta. Subyacen en estos preceptos las ideas propias de la Revolución Francesa de 1789: la propiedad libre de las cargas feudales del Antiguo Régimen; la autonomía de la voluntad del individuo como aspiración del liberalismo burgués imperante entonces, y el mantenimiento y consagración de las propiedades adquiridas durante el movimiento revolucionario, es decir, los llamados bienes nacionales (de la Iglesia, de los nobles y de los aristócratas)<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Vid. CARRILLO DONAIRE, J. A.: «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», cit., pp. 328-329.

<sup>48</sup> Vid. PAREJO ALFONSO, L.: «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», cit., pp. 2.391-2.392.

<sup>49</sup> Vid. DíEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *Sistema de Derecho Civil*, vol. III, Tecnos, Madrid, 5ª ed., 1990, p. 161.

Por su parte, el Código Civil español de 24 de julio de 1889 (en adelante, CC), aún vigente en lo sustancial, no podía ser ajeno a la influencia –aun con cierto retraso– de los aires renovadores de la codificación napoleónica, y en su art. 348 define la propiedad como:

«El derecho a gozar y disponer de la cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y poseedor de la cosa para reivindicarla».

En lo que respecta a la clasificación de los bienes, el Código Civil, aun aceptando la categoría francesa del dominio público, establece otra paralela: los bienes patrimoniales de las entidades públicas. Regula los bienes públicos en el Título I del Libro II relativo a los bienes, la propiedad y sus modificaciones. Las cosas o bienes pueden ser muebles o inmuebles por sus características (arts. 334 a 337 CC), y de dominio público o de propiedad privada por su titularidad (art. 338 CC). De este modo, el dominio público es para el Código Civil una institución integrada por bienes muebles e inmuebles en sentido jurídico-civil, si bien sometidos a un régimen especial de protección.

El art. 339 CC establece lo siguiente:

«Son bienes de dominio público:

1. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.
2. Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión».

Este texto se completa con el recogido en el art. 340 CC:

«Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada».

A estos últimos les resulta aplicable la previsión final del art. 344 CC, al disponer que esos bienes se rijan por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en las leyes especiales.

La distinción que recoge el Código Civil está comúnmente aceptada por la doctrina científica y por la jurisprudencia: demaniales o patrimoniales. *Tertium non datur*. Además, los restantes bienes que no sean de uso público ni de servicio público tienen el carácter de propiedad privada, con lo que se reconducen al régimen jurídico de los bienes patrimoniales o privados de la Administración. De igual modo, los bienes que dejan de estar destinados a un uso general o a las necesidades de la defensa del territorio, pasan a ser propiedad del Estado (art. 341 CC)<sup>50</sup>.

Del Código Civil se deducen las reglas de inalienabilidad<sup>51</sup> de las cosas que están fuera del comercio (art. 1.271). Además, siendo necesaria la posesión para adquirir (art. 1.940), y existiendo cosas no susceptibles de apropiación privada (art. 437) ni, en consecuencia, de posesión, la conclusión es la imprescriptibilidad<sup>52</sup>, como también establece el art. 1.936. La inembargabilidad<sup>53</sup> tiene sus antecedentes en normas ajenas y anteriores al Código Civil: la Ley de 23 de mayo de 1845 y la Real Orden de 14 de junio del mismo año y, en especial, la Ley de bases de la Contabilidad General, Provincial y Municipal, de 20 de febrero de 1850.

A partir de aquí tienen lugar dos cambios importantes a lo largo de los siglos XIX y XX con relación al dominio público, tal como ha destacado Sebastián MARTÍN-RETORTILLO<sup>54</sup>: en primer lugar, que la titularidad de los bienes de uso público deja de ser de la colectividad, de la comunidad, para atribuirse a una Administración Pública con personalidad jurídica propia, y, en segundo lugar, y acaso más importante, el «desbordante criterio expansivo del dominio público», como con-

---

<sup>50</sup> Sobre la recepción del concepto francés de dominio público en el Código Civil español, puede verse el artículo de FERNÁNDEZ DE VELASCO CALVO, R.: «Sobre la incorporación al Código Civil español de la noción de dominio público», *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, 1942, así como la voz «Dominio público (Código Civil)», de S. MUÑOZ MACHADO, en *Diccionario de Derecho Administrativo* (dirigido por el mismo autor), tomo I, Justel, Madrid, 2005. También puede verse PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos y Derecho Urbanístico*, cit., pp. 42 a 44, y SERNA VALLEJO, M.: «Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2ª ed., 2009, en especial, pp. 51 y ss.

<sup>51</sup> Vid. CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *La inalienabilidad del dominio público*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1958.

<sup>52</sup> Es clásica y referencia obligada la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 4ª ed., 2007 (editada por vez primera por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955).

<sup>53</sup> Pueden consultarse los trabajos de BALLESTEROS MOFFA, L. Á.: *Inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones Públicas*, Madrid, 2000, y del mismo autor: «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la inembargabilidad de los bienes y derechos públicos (Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio)», *RAP*, nº 148, 1999, pp. 195 y ss.

<sup>54</sup> Vid. al respecto su obra *Instituciones de Derecho Administrativo*, cit., pp. 413 y ss. También pueden leerse las reflexiones sobre la convergencia de los bienes públicos de SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, cit., pp. 535 y 536. Sobre la vis expansiva de la demanialidad pública puede verse GONZÁLEZ GARCÍA, J. V.: *La titularidad de los bienes de dominio público*, Marcial Pons, Madrid, 1998, y, en la doctrina francesa, GAUDEMET, Y.: *El futuro del Derecho de las propiedades públicas*, traducido por CARRILLO DONAIRE, J. A., *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 40, 2000, pp. 11 y ss.

secuencia de la incorporación al mismo de los bienes de servicio público y de la aplicación de técnicas de protección propias del dominio público a otros bienes.

En efecto, en la etapa constitucional se rompe con las restricciones a la disponibilidad de los bienes públicos, propias del Antiguo Régimen, y se permite el tráfico jurídico de las mismas. Las nuevas teorías económicas preconizan las ventas de bienes en la confianza de que generan riqueza para las naciones y satisfacen las cargas públicas. Lo peculiar de este Derecho patrimonial público es la configuración de un conjunto de prerrogativas de la Administración para su identificación y defensa. En concreto, son dos los fenómenos que permiten comprender el proceso de nacimiento, desarrollo y consolidación del nuevo sistema administrativo inspirado en los postulados revolucionarios: por una parte, los títulos de potestad<sup>55</sup> al amparo de los cuales se justifica o legitima la intervención pública sobre la vida social a través de la acción administrativa –en especial, en el ámbito local, mediante las técnicas de la policía administrativa y de la acción directa–, y, por otra, la temprana creación en Francia y posteriormente en España de una jurisdicción especializada, privativa, para resolver los conflictos que surgen en las relaciones jurídico-administrativas.

En relación con la policía administrativa, la Administración ve indudablemente fortalecida su posición en materia de protección y defensa del dominio público a través del ejercicio de poderes coercitivos amparados en el poder de policía administrativa (de policía demanial), frente a la situación del Antiguo Régimen, en que se advierte una potestad sancionadora de menor alcance. En efecto, la Administración puede declarar primero y ejecutar después, por sí misma, sus actos administrativos, alterando situaciones posesorias como las derivadas de los derechos de arrendamiento de los bienes nacionales o de su adjudicación, o de la ocupación y desalojo de los bienes de los frailes exclaustrados; cuestiones que se declaran administrativas y que presuponen una posesión legítima. Con el desahucio administrativo se da la circunstancia paradójica de que la Administración toma prestada una figura típicamente civil para sustraerla del conocimiento de la jurisdicción ordinaria.

En un país en el que secularmente se habían empleado jurisdicciones privativas para la resolución de conflictos, el Estado liberal mantiene la jurisdicción privativa en asuntos de Hacienda, ordena que en las ventas de bienes nacionales no se torne contencioso el asunto hasta después de vendidos y subastados aquellos, y mantiene la genérica prohibición de admitir interdictos contra los acuerdos admi-

---

<sup>55</sup> Sigue siendo una referencia obligada el trabajo de VILLAR PALASÍ, J. L.: *La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pp. 121 y ss.



nistrativos. Se establece así la tradicional dualidad jurisdiccional: la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción privativa mediante los denominados jueces administrativos de excepción. Y es que el trasfondo del proceso histórico que alumbró la potestad de desahucio viene marcado de forma singular por la definición del alcance y virtualidad de la competencia declarativa y ejecutiva de la Administración y de los Tribunales. Ese proceso nada pacífico, que es el de la formación misma de un Derecho exorbitante como el ordenamiento jurídico-administrativo, viene protagonizado por la creación en España de la jurisdicción contencioso-administrativa a mediados del siglo XIX.

El desahucio administrativo alcanza un reconocimiento explícito en la legislación expropiatoria aprobada en los años 1836 y 1879, en especial en lo relativo a los derechos de arrendamiento constituidos sobre los bienes expropiados por causa de utilidad pública, pues la expropiación produce la extinción de todos los derechos que limitan el dominio, no solo reales sino personales. Entre las atribuciones de la Administración se reconoce la figura del desahucio en relación con las fincas ocupadas por el expropiado, privado ya de su propiedad singular. La influencia del desahucio civil en estas primeras leyes expropiatorias es innegable, ya que seguramente en la *mens legislatoris* anida el recuerdo del Decreto CCLIX de 8 junio de 1813, y de las propias Partidas, en relación con la disolución del vínculo contractual y la recuperación subsiguiente de la posesión. Al fin y al cabo, la entidad expropiante es la nueva propietaria y el expropiado carece de título por pérdida sobrevenida. Lo característico de este desahucio es su carácter administrativo, una vez satisfecha la indemnización o justiprecio, sin intervención alguna de la autoridad judicial.

Así pues, la configuración de una masa creciente de patrimonios públicos desde la desamortización, la política de infraestructuras y las expropiaciones subsiguientes, además de la protección del dominio público hidráulico y minero en aquellos años, determinan que se confiera una protección posesoria a los bienes inmuebles de la Administración para que sea posible su recuperación en determinadas circunstancias. Las mismas facultades que se confían a los jueces del orden jurisdiccional civil se aplican por la Administración para recuperar la posesión de sus bienes inmuebles, y progresivamente adquiere carta de naturaleza un procedimiento administrativo –no judicial– hasta su consolidación en la legislación local de mediados del siglo XX, extendiéndose más tarde al ámbito urbanístico y al de la vivienda protegida<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Me remito a mi trabajo *La potestad de desahucio administrativo*, cit., en lo relativo al concepto de desahucio en la legislación civil del siglo XIX (pp. 72 y ss.) y, en especial, al capítulo dedicado al arrastre histórico del desahucio en la génesis del Derecho Administrativo (pp. 85 y ss.), en el que se estudia el movimiento

## V. LA CONSOLIDACIÓN DE LA POTESTAD DE DESAHUCIO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO LOCAL DE MEDIADOS DEL SIGLO XX

El reconocimiento de la potestad de desahucio cuenta con indudables respaldos normativos y jurisprudenciales desde mediados del siglo pasado, momento en el que merece detenerse porque se produce una auténtica explosión de normas reguladoras de distintos ámbitos de actividad administrativa. En especial, en el ámbito de las Entidades locales, cuyos poderes de intervención en la esfera de los ciudadanos cuentan con una honda tradición en el Derecho español. Baste recordar que al tiempo de establecerse la jurisdicción contencioso-administrativa, a mediados del siglo XIX, las poderes inherentes a la policía de los bienes y a su protección se encomiendan básicamente a los Alcaldes, quienes además ejercen por entonces funciones jurisdiccionales<sup>57</sup>.

Aun cuando sea en este ámbito local donde se recoge de una forma más exhaustiva el desahucio administrativo –su consagración se produce con el Reglamento de Bienes de 1955–, también es aplicable en estos años a otros sectores de la actividad administrativa como el urbanismo y las viviendas de protección oficial, tal como se analizará posteriormente. En todo caso, el reconocimiento general de la potestad de desahucio administrativo ha sido bastante tardío. La Ley de Patrimonio del Estado de 1964, no contempló la potestad de desahucio. Es la Ley

---

desamortizador y la administración de los bienes nacionales, la exclaustración de frailes y el desahucio de fincas expropiadas, ocupadas por arrendatarios, entre otros presupuestos que explican la configuración histórica de la potestad de desahucio administrativo.

<sup>57</sup> Al respecto, J. de POSADA HERRERA reconoce al Alcalde tres atribuciones: «1º Agente del ayuntamiento y ejecutor de sus disposiciones; 2º Agente de la administración central y 3º Juez y agente del poder judicial», añadiendo que conforme al art. 219.3º del Decreto de 27 de mayo de 1836 «debe auxiliar con su autoridad y jurisdicción la cobranza de contribuciones, pudiendo proceder gubernativamente y por embargo de bienes, mientras los expedientes conserven el carácter de gubernativos», reconociendo la dificultad de deslindar las atribuciones de la autoridad administrativa y judicial («hay muchos asuntos en que es difícil resolver si la materia es contencioso-administrativa o si entra en los límites del poder judicial»). Añade, en relación con la cobranza de contribuciones, que «fundados los ayuntamientos en este Decreto (*en referencia al Decreto mencionado anteriormente*) y disposiciones de la ley, y fundados los jueces de primera instancia en las atribuciones que le son naturales, suscitan un sin número de competencias» (*vid. Lecciones de Administración*, reed. del INAP, Madrid, 2ª ed., 1988, p. 300).

De acuerdo con la concepción tradicional de las atribuciones de los Ayuntamientos, describe M. COLMEIRO las facultades de ordenar, reglamentar, deliberar, informar o aconsejar y representar. (*Vid. Derecho Administrativo español*, tomo I, Madrid, 4ª ed., 1876, pp. 263 y ss.). En relación con la protección de los bienes públicos añade específicamente que los Alcaldes –de acuerdo con la Ordenanza para la conservación y policía de las carreteras generales de 14 de septiembre de 1842– «cuidan en sus respectivos términos jurisdiccionales de mantener libres y desembarazados los caminos y sus márgenes, removiendo cualquier estorbo capaz de obstruir o entorpecer el tránsito público, especialmente en las calles de travesía de los pueblos», y «también vigilan para evitar los accidentes que pudiera producir el estado ruinoso de las casas y edificios contiguos a las carreteras» y que «toda obra construida dentro de los treinta varas sin previa licencia, o que se aparte de la línea o de las condiciones marcadas en aquella, será mandada demoler por el alcalde, si perjudicase a la vía pública» (*vid. Derecho Administrativo español*, tomo II, Madrid, 4ª ed., 1876, p. 51).

33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, la que la consagra con carácter básico en su artículo 58.

## 1. Las Entidades locales como sujetos expropiantes y la extinción de los derechos de arrendamiento constituidos sobre fincas rústicas y urbanas y sobre bienes de propios.

El art. 146 de la Ley de Régimen Local de 1950 establece que las expropiaciones son siempre absolutas, con inclusión de toda clase de derechos (reales o personales, como el arrendamiento) que graven directa o indirectamente los bienes inmuebles<sup>58</sup>, poniendo fin a una discusión latente desde las primeras leyes en materia expropiatoria sobre el alcance de la misma<sup>59</sup>. El art. 151 del mismo cuerpo legal dispone que «se ejecutará el desahucio y se señalará el justiprecio por vía administrativa». Previsión esta que obedece sin duda al aforismo jurídico *a maiori ad minus*, pues si las Corporaciones locales pueden expropiar terrenos y edificios para acometer sus obras y servicios, es enteramente comprensible que extiendan la potestad expropiatoria a los derechos constituidos sobre tales bienes y que, una vez verificado el pago o consignación del valor de aquellos, procedan al lanzamiento de sus ocupantes, con independencia de su título<sup>60</sup>. Como señala certeramente GONZÁLEZ PÉREZ:

«No es que la Administración pueda resolver los contratos de arrendamiento vigentes en el momento de tener lugar la expropiación; es que el mero hecho de terminarse el procedimiento expropiatorio implica la resolución de aquellos contratos»<sup>61</sup>.

De hecho la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (en adelante, LEF), que confiere a la provincia y al municipio la cualidad de sujeto expropiante (art. 2.1), indica en su art. 8 que «la cosa expropiada se adquirirá libre de

<sup>58</sup> Este precepto concuerda con el art. 106 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924, y con el párrafo 5º, base 16, de la Ley de Bases del Régimen Local de 17 de julio de 1945 (después transformada en la Ley de Régimen Local de 1950).

<sup>59</sup> Vid. BERNAL MARTÍN, S.: «Manifestaciones del desahucio administrativo», *Revista de Derecho Privado*, abril de 1963, pp. 319-320.

<sup>60</sup> Vid. ABELLÁN, C.: *Tratado práctico de la Administración local española*, vol. II, IEAL, Madrid, 1972, p. 285.

<sup>61</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Nota de jurisprudencia IV. Expropiación forzosa y resolución de contratos de arrendamiento. Decreto de 5 de octubre de 1954 ("B. O." 13 octubre)», *RAJ* nº 15, 1954, pp. 174 y ss. Tal es el privilegio del «*prealable*», que dispensa a la Administración de acudir a un juicio de cognición para resolver ejecutivamente las relaciones jurídico-públicas, pudiendo resolver por sí un contrato de arrendamiento vigente al ser expropiada la finca.

cargas», manteniendo así el criterio de la legislación inmediatamente anterior: la expropiación forzosa determina la resolución de los contratos de arrendamiento que gravan el objeto sobre el que aquella recaiga, previo pago de la correspondiente indemnización<sup>62</sup>. Como establece el art. 44:

«En los casos de expropiación de fincas arrendadas, la Administración o entidad expropiante hará efectiva al arrendatario, previa fijación por el Jurado de Expropiación, la indemnización que corresponda, aplicándose para determinar su cuantía las normas de la legislación de Arrendamientos».

En coherencia con la Ley expropiatoria, y en aplicación de la Ley de Régimen Local, de 16 de diciembre de 1950, se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, por Decreto de 27 de mayo de 1955 (en adelante, RBEL/1955), vigente durante treinta y un años (hasta la aprobación del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales), regulando el «desahucio por vía administrativa» en sus arts. 107 a 125 a través de un detallado cauce procedimental; el primero en el Derecho Administrativo español que aborda la cuestión de forma –si no sistemática– sí meritoriamente más completa que las disposiciones precedentes. Lo expresa el preámbulo de la norma, un verdadero hallazgo legislativo con toda una declaración de principios:

«Con técnica depurada y moderna, se desarrollan los vitales aspectos concernientes a la administración, conservación y rescate de los Patrimonios de Municipios y Provincias, que constituyen supuestos fundamentales para sanear y robustecer sus respectivas Haciendas, mediante preceptos que, *por primera vez en la historia legislativa española*, precisan las adecuadas concepciones de los bienes, los requisitos para su adquisición, custodia y tutela, la formación del Inventario y el registro, el deslinde, reivindicación y defensa, el aprovechamiento y disfrute con especial tratamiento del relativo a los bienes comunales, la salvaguardia de enajenaciones, y más concretamente de cesiones que menoscaban el Patrimonio, y *el desahucio por vía administrativa, cuya regulación, absolutamente nueva, representa notorio avance en el prevalecimiento del interés público, sin perjuicio de la justa indemnización a los particulares para llevar a cabo, con la rapidez que reclaman, los planes de urbanización y las instalaciones de servicios*».

<sup>62</sup> La jurisprudencia matiza que la indemnización no es procedente «cuando la privación de derechos inherentes a la expropiación sea compatible con la continuidad del contrato arrendaticio entre sus partes primitivas, por lo que para fijar el *quantum* de la indemnización al recurrente no son de aplicar las normas de la legislación de arrendamientos» (STS de 23 de septiembre de 1960, RJ 1960, 2.903).

Dicha norma reconoce la potestad de desahucio administrativo en relación con los bienes expropiados por razones de utilidad pública o interés social, quedando extinguidos los derechos reales y personales que los limitaran, sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria<sup>63</sup>. El art. 108 RBEL/1955 declara, en efecto, que la expropiación de fincas rústicas o urbanas, terrenos o edificios, produce la extinción de los arrendamientos, y esta prerrogativa queda reforzada en el art. 109 («la competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario»). Esta competencia exclusiva de las Corporaciones locales impide la intervención «de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios»). En el momento en el que se acuerda la expropiación de un inmueble los Tribunales no deben ya admitir interdictos ni acciones judiciales directa ni indirectamente relacionados con cualquier cuestión posesoria, promovidos por arrendatarios u ocupantes (art. 122).

En el RBEL/1955 se advierten diversos supuestos de desahucio administrativo relacionados con la extinción y expropiación de los derechos de arrendamiento que recaen sobre distintos tipos de bienes<sup>64</sup>. Son los siguientes:

### 1.1. La expropiación de fincas rústicas y urbanas.

La expropiación de fincas rústicas y urbanas determina la extinción de los derechos de arrendamiento constituidos sobre las mismas así como de cualesquiera otros derechos relativos a la posesión y ocupación de los bienes expropiados, siendo procedente en tales casos el lanzamiento de los ocupantes si no atienden el requerimiento de desalojo (arts. 108 y 117 RBEL/1955). En estos casos, el Ayuntamiento no es que expropie el derecho personal de ocupación del bien, sino que lo expropiado es el derecho de propiedad propiamente dicho, con sus facultades y limitaciones; de ahí la improcedencia de la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento del bien expropiado, pues como afirma la *STS de 22 de junio de 1955 (RJ 1955, 2.265)*:

---

<sup>63</sup> La jurisprudencia ha reconocido con carácter general a las Corporaciones locales el derecho a desalojar a los titulares de los derechos expropiados. Así, en la *STS de 13 de diciembre de 1958 (RJ 1958, 4.223)*, se declara conforme a Derecho la actuación de un Cabildo que inició expediente de expropiación del derecho arrendaticio de un particular ocupante de un piso de un inmueble adquirido para la instalación de servicios administrativos. Una vez expropiado el derecho real o personal que limita el bien de la Entidad local, extinguido el derecho, es procedente utilizar el desahucio administrativo para lograr la plena posesión de la finca, ajustándose al procedimiento dispuesto en el Reglamento de Bienes, por ser en este particular de preferente aplicación la legislación administrativa a la civil.

<sup>64</sup> Vid., con carácter general, RODRÍGUEZ MORO, N.: *Los bienes de las Corporaciones locales*, Publicaciones Abella, Madrid, 1969, pp. 636-407.

«En la expropiación forzosa la Administración no actúa como persona privada; por lo que el Ayuntamiento, en este caso, al adquirir la finca por tal medio, no es un mero dueño civil de la misma que se subroga en la situación de derecho privado en que antes estaba el expropiado, sino que obra como órgano (...) de la Administración, y no son aplicables obligaciones que, como la de prórroga del arrendamiento, regulan, aunque con matiz y finalidad de justicia social, relaciones jurídico-civiles entre personas sujetos de derecho privado».

La expropiación de los bienes por la Administración local responde a las finalidades previstas en los arts. 129, 145 y 287 de la Ley de Régimen Local<sup>65</sup>, cuyo texto refundido se aprueba mediante el Decreto de 24 de junio de 1955<sup>66</sup>. La expropiación determina la extinción de los derechos de arrendamiento y de cualesquiera otros derechos relativos a la posesión y ocupación de los bienes expropiados, tal como remacha el art. 52.1 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, REF), aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957. Una vez cumplido el requisito del pago o consignación de la indemnización que proceda (art. 52.2), dice el art. 53 que:

«El Gobernador Civil o la autoridad a quien corresponda, notificará a los ocupantes de la finca expropiada el plazo en que deben desalojarla, de acuerdo con las circunstancias, y respetando en cualquier caso los plazos mínimos señalados en la Ley de Arrendamientos Urbanos y demás disposiciones legales».

Procede, en esos términos, el desahucio administrativo, tal como recoge pacíficamente la jurisprudencia desde entonces<sup>67</sup>. Con la finalidad de evitar conflictos

<sup>65</sup> El art. 129 se refiere a las obras de urbanización o municipales ordinarias, clasificándolas en cuatro grupos: de reforma interior de las poblaciones, de ensanche, de extensión y de saneamiento. Por su parte, el art. 145 establece que «se estimarán expropiables los edificios respecto a los cuales el Municipio tenga adquirido compromiso firme de ceder en el momento oportuno al Estado, provincia o a una entidad pública para destinarlos a fines que redunden en pro de los intereses de la comunidad municipal. La cesión habrá de ser autorizada, en su caso, por el Ministerio de la Gobernación». Finalmente, el art. 287 define las obras provinciales «como todas las de nueva planta, reparación o entretenimiento que las Diputaciones ejecuten, bien con fondos propios o con auxilios de Entidades públicas o de particulares, para la ejecución de servicios de la competencia provincial».

<sup>66</sup> Al respecto, señala J. GONZÁLEZ PÉREZ que «publicado el texto articulado de la Ley de Régimen Local en 1950, su primera revisión debió realizarse en 1955. Y así se hizo, efectivamente. Pero con tan limitado y reducido alcance, que no se cumplieron los objetivos previstos por el legislador. Ya que, en realidad, la revisión se limitó a refundir el texto articulado primitivo, y la Ley de 3 de diciembre de 1953, que reformó las Haciendas Locales, sin tener en cuenta otras importantes disposiciones que se habían dictado en el período legislativo a que se refería la revisión» [vid. «La reforma de la Ley de Régimen Local», RAP, n° 63, 1970, p. 10].

<sup>67</sup> Por todas, la STS de 14 de diciembre de 1964 (RJ 1964, 5.842), declara que «teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la expropiación como forma originaria de adquisición de la propiedad por el ente expropiante (aunque la figura del beneficiario pueda ser un tercero), el carácter absoluto de la misma viene establecido por todos los preceptos de las leyes locales que regulan la materia, produciendo, a estos efectos, la extinción

derivados de la subsistencia de los derechos extinguidos por efecto de la expropiación, el art. 110 del Reglamento de Bienes, prohíbe a la Corporación expropiante «establecer o continuar con los ocupantes cualquier relación arrendaticia en forma expresa y de iniciarla con quienes no ostentaren aquella condición».

El pago o consignación de la indemnización es presupuesto de la ocupación administrativa del bien expropiado, deviniendo por tanto una cuestión central del ejercicio de la potestad de desahucio. La determinación del *quantum* indemnizatorio se recoge en el art. 112 RBEL/1955, que dispone que la fijación del importe de las indemnizaciones a los arrendatarios puede tramitarse simultáneamente con la expropiación del dominio del inmueble, pero el desalojo no puede realizarse hasta que se haya abonado o consignado el valor de la indemnización, salvo que medie acuerdo con el propietario. Excepcionalmente, la Administración expropiante puede desalojar a los arrendatarios antes del pago o consignación, subrogándose entonces en las obligaciones de los ocupantes respecto del propietario del bien, hasta que se pague o consigne el importe del justiprecio. Debe tenerse en cuenta que el art. 85 LEF establece que las expropiaciones que realicen las Entidades locales «se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local<sup>68</sup> y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente», pero para la determinación del justo precio se deben seguir las reglas y el procedimiento previstos en la propia LEF, cuyo art. 44 se remite a la Ley de Arrendamientos Urbanos para determinar la cuantía de la indemnización que proceda en los casos de expropiación de fincas arrendadas. El art. 114 del Decreto de 13 de abril de 1956, vigente por entonces, incluye la expropiación entre las causas de resolución del arrendamiento<sup>69</sup>, tanto

---

de los arrendamientos, tal como es desarrollado en el artículo 108 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, y por ello *la competencia administrativa, para proceder al desahucio, fijar indemnización si procediere y lanzamiento, en su caso, de los ocupantes de inmuebles expropiados, no solo está prevista en los artículos 107 y siguientes del Reglamento citado, sino que está establecida en la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, y en la vigente, así como en todas las leyes locales y sus reglamentos*».

De forma similar, la STS de 24 de abril de 1967 (RJ 1967, 2.353), sustenta que «habiendo sido expropiada la finca en que está sito el local objeto del recurso por el Ayuntamiento, conforme al oportuno plan, y no habiéndose opuesto o habiendo aceptado la expropiación los propietarios del inmueble, el Ayuntamiento se convirtió en propietario del mismo; por tanto, pudo ejercitar los derechos que como tal le competían a tenor del artículo 108 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, ya que por la expropiación quedaron extinguidos los derechos de arrendamiento constitutivos sobre los bienes expropiados, con el consiguiente desahucio administrativo de los titulares de aquellos».

<sup>68</sup> Hoy debe entenderse hecha esta referencia a la Ley 7/1985, de 2 de abril.

<sup>69</sup> Conforme a dicho artículo, es causa de resolución del arrendamiento:

«9º La expropiación forzosa del inmueble, dispuesta por autoridad competente, según resolución que no sé lugar a ulterior recurso. En este caso podrá la Administración proceder al lanzamiento por vía administrativa, previa la indemnización a los inquilinos o arrendatarios de la finca expropiada, que nunca será inferior a las dispuestas en la Sección 2ª del Capítulo 8º de esta Ley, declarándolas y haciéndolas efectivas por dicha vía administrativa. El lanzamiento en estos casos tendrá lugar previo apercibimiento por plazo que nunca será inferior al de dos meses».

de viviendas<sup>70</sup> como de locales de negocios<sup>71</sup>. Asimismo fija la indemnización del subarrendatario de local de negocio a partes iguales con el arrendatario, exceptuándose aquellos casos en que ambos dispusieran otra cosa (art. 74). Los arrendatarios tienen además reconocido el 5 por 100 como premio de afección, conforme a lo dispuesto en el art. 47 REF «en caso de privación definitiva para los mismos del uso y disfrute de los bienes o derechos arrendados».

Una vez pagado el precio o indemnización, o consignado el justiprecio, y transcurrido el plazo de desalojo voluntario, entonces la Administración procede al lanzamiento. En esta materia, regida por el Derecho Administrativo, no es aplicable un procedimiento civil, sino justamente un procedimiento típicamente administrativo como el regulado en el Reglamento de Bienes, que con escasas diferencias ha pasado al Reglamento hoy vigente en esta materia.

## 1.2. La expropiación de los derechos de arrendamiento constituidos sobre los bienes de propios.

En una clasificación tradicional de los «bienes de los pueblos» se distinguen dos categorías: los bienes comunes o comunales y los bienes de propios. Los primeros «han sido siempre fincas improductivas, tales como prados o dehesas, que se aprovechan en común por los vecinos de uno o más pueblos, ya libremente, ya con ciertas limitaciones según las ordenanzas, convenios, etc.», mientras que los bienes de propios «son fincas productivas y su aprovechamiento se lleva a cabo bajo distintas bases, arrendándose para cubrir con el precio de su arriendo las atenciones de los presupuestos municipales»<sup>72</sup>. En principio, el desahucio admi-

<sup>70</sup> El art. 66 de la citada Ley de Arrendamientos Urbanos, se refiere a la indemnización a percibir por los arrendatarios de vivienda en estos términos:

«Si el inquilino desalojare la vivienda dentro de los seis meses siguientes a la fecha del requerimiento, deberá el arrendador indemnizarle con dos anualidades de renta, y solo con una si la desalojara dentro del año. En ambos casos, el inquilino podrá reclamar mayor indemnización si justificare, en el plazo de tres meses desde que hubiere desalojado, que los perjuicios son superiores. Cuando sin mediar justa causa el inquilino dejare transcurrir el plazo de un año sin desalojar la vivienda, perderá todo derecho a indemnización».

<sup>71</sup> En cuanto a los locales de negocios, establece el art. 73 de la LAU de 1956, lo siguiente:

«3º Si no mediare acuerdo sobre el importe de la indemnización a abonar por el arrendador, se determinará por la Junta de Estimación, que a estos efectos tendrá en cuenta el precio medio en traspaso de locales destinados al mismo negocio del arrendatario y sitios en la zona comercial en que éste se hallare, como también la existencia o inexistencia en la expresada zona de locales desalquilados y adecuados al referido negocio, además de cuantas circunstancias considere oportuno. El importe de la indemnización, cuando el arrendatario hubiere adquirido el local por traspaso, no será nunca inferior a lo que hubiere satisfecho por el mismo».

<sup>72</sup> Vid. ABELLA Y BLAVE, F: *Tratado teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de Hacienda*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1888, pp. 438 y ss. Cfr. SANTAMARÍA DE PAREDES, V.: *Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, 1914, pp. 498 y ss., quien, partiendo del modo en que las colectividades utilizan sus bienes (unas veces se aprovechan en común «por una pluralidad de individuos y otras por la



nistrativo solo puede recaer sobre los bienes de dominio público y los comunales, no sobre los de propios, al tratarse de bienes que forman parte del patrimonio privativo de la Entidad local (art. 120 RBEL/1955); mas sobre los derechos que recaigan sobre los bienes de propios sí es posible aplicar la potestad de desahucio. El RBEL/1955 contempla la potestad de expropiar los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros de naturaleza personal relativos a la ocupación de bienes de propios para destinar los terrenos, viviendas o locales a fines de urbanización, de cesión al Estado, provincia o entidad pública para fines de interés de la comunidad (art. 123.1 en relación con el art. 108.2 RBEL/1955). En este supuesto, conforme al art. 123.2 RBEL/1955:

«Será título suficiente para la expropiación el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento en pleno o la Diputación provincial, previo expediente en el que se acredite la necesidad del predio, local o vivienda para ser destinado a alguno de los objetos a que se refiere el párrafo anterior».

Si la Corporación dispone de otros predios, viviendas o locales:

«Podrá ofrecerlos a los desahuciados, sin que en tal caso proceda indemnización en metálico, pero sí el abono de daños y perjuicios que se les hayan causado» (art. 123.4 RBEL/1955).

En estos casos, resulta de aplicación el desahucio por vía administrativa (art. 123.3 RBEL/1955), toda vez que:

«La competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario» (art. 109 RBEL/1955).

El mencionado art. 123 RBEL/1955 alude a la expropiación de los derechos que recaen sobre los bienes de propios, siempre que la Entidad local los necesite para destinarlos a un fin de interés público<sup>73</sup>. Debe apreciarse que, a diferencia de los bie-

---

colectividad misma en su unidad indivisa como persona social»), designa como bienes de dominio público en un sentido estricto los bienes comunes o de aprovechamiento común del Estado, de la provincia y del municipio, y como bienes de propios o patrimoniales de esas colectividades públicas territoriales los que se poseen como si de cualquier otra persona jurídica se tratara. Mientras que los primeros son imprescriptibles, los segundos están sujetos a prescripción en las mismas condiciones que los particulares, como se reconoce en las Leyes IX y X del Título XXVIII y VII del Título XXIX de la Partida III.

<sup>73</sup> El desahucio administrativo procede en este supuesto, tal como señala la STS de 20 de diciembre de 1988 (RJ 1988, 10.036), teniendo en cuenta que «la expropiación de bienes y derechos en las condiciones exigidas por la legislación vigente aparece incuestionable dentro del Estado de Derecho y con arreglo a nuestra normativa, y por tanto, el Ayuntamiento puede expropiar el derecho atribuido al arrendatario por causa de utilidad pública o interés social y en las condiciones exigidas».

nes demaniales y comunales, no se utiliza el término extinción de los derechos de arrendamiento, sino expropiación; principalmente porque los derechos pertenecen a personas que ocupan los bienes de propios, también conforme a un justo título, pero sin que exista ninguna circunstancia temporal que afecte a su aprovechamiento, más allá de los términos en que figure el contrato y el régimen de prórrogas, mientras que en los bienes demaniales y comunales sí existe indefectiblemente esa circunstancia anudada a la utilización del bien<sup>74</sup> (por ejemplo, en una concesión). Cuando estos bienes de propios son precisos para la satisfacción de una finalidad pública es necesaria la expropiación de los derechos que recaen sobre los mismos<sup>75</sup>, es decir, que la Administración local puede ejercer la prerrogativa del desahucio administrativo para recuperar la posesión de los bienes arrendados, pasando entonces a formar parte del dominio público. Ahora bien, si no se cumple esta finalidad pública, si el bien sobre el que recaen los derechos expropiados se destina a otra finalidad incompatible con ella, no es posible ejercer el desahucio administrativo, sino el desahucio civil, al existir una relación jurídica de carácter privado<sup>76</sup>. En la *STS de 4 de febrero de 1993 (RJ 1993, 782)*, se señala, al respecto, lo siguiente:

«Que en cuanto a la improcedencia del desahucio administrativo es notoria... al intentar resolver expeditivamente por la vía rápida y autoritaria del desahucio administrativo una cuestión compleja como es la derivada de

<sup>74</sup> Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á.: *Los bienes de propios: patrimonio local y administración*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 318 y ss.

<sup>75</sup> En la *STS de 29 de marzo de 1968 (RJ 1968, 1.994)*, se analiza un supuesto de hecho en el que la Corporación local de Mondragón (Guipúzcoa) pretendió desocupar un caserío de su propiedad, que se hallaba arrendado, sin acudir al expediente de expropiación. El acuerdo municipal disponía que «el caserío obstaculiza la ordenación del Polígono 32 y el ensanche de la vía pública a que da frente», requiriendo «al ocupante de dicho caserío a fin de que éste quede libre de inmediato antes de procederse al derribo del mismo». Los términos del acuerdo evidenciaban que el Ayuntamiento pretendía desconocer los derechos arrendaticios de los ocupantes del inmueble sin seguir el cauce apropiado, incurriendo en una clara vía de hecho.

<sup>76</sup> Sobre este punto, J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA [vid. «Desafectación y desahucio administrativo», *RAP*, nº 42, 1963, pp. 263-266], da cuenta de la *Sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona de 24 de septiembre de 1962*, que analiza un supuesto de hecho en que un Ayuntamiento había construido un frontón, con graderío, destinado al uso y servicio público, pero transcurrido un tiempo tabicó los bajos del graderío para convertirlos en locales comerciales, procediendo al arrendamiento de los mismos con sujeción del régimen jurídico de la Ley de Arrendamientos Urbanos, entonces vigente. Posteriormente el Ayuntamiento acuerda promover el desahucio administrativo de los referidos locales aduciendo que, como parte integrante del frontón, son dominio público. Por el contrario, los inquilinos alegan que son los locales constituyen bienes de propios y solo puede desahuciarse por la vía prevista en la LAU. Para resolver la controversia, el Tribunal analiza la calificación jurídica de tales locales arrendados:

«Aun dando por bueno que la calificación jurídica originaria fuese la de bien de dominio público destinado al uso común, lo cierto es que la transformación operada por el Ayuntamiento sobre el expresado bien municipal fue más allá de un simple cambio de destino o desafectación, puesto que consistió cabalmente en la creación o constitución de un bien nuevo y distinto al preexistente (...) totalmente autónomo respecto al anterior, el cual ha de calificarse según el destino que se le atribuya por la Corporación constructora o creadora, destino que en este caso es claramente patrimonial, en cuanto que el local construido fue arrendado a la parte demandante, actuando la Corporación municipal en régimen jurídico-privado y obteniendo ingresos de tales bienes, que por todo ello han de calificarse entre los propios del Municipio, naturaleza jurídica que corresponde al local en la actualidad».

una concesión de un derecho de superficie, sobre una parcela desafectada como bien de propio, lo que también va en contra del art. 120 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que permite el desahucio administrativo respecto a los bienes públicos comunales, lo excluye respecto de los que tengan la conceptualización de patrimoniales...».

## 2. La extinción no expropiatoria de los derechos constituidos sobre los bienes demaniales y comunales de las Entidades locales.

El RBEL/1955 no se limita a reconocer la potestad de desahucio administrativo en relación con los bienes expropiados por razones de utilidad pública o interés social, sino que va más allá de lo preceptuado en el art. 151 de la Ley de Régimen Local y extiende la potestad de desahucio a la protección de los bienes demaniales y comunales.

Los bienes de dominio público<sup>77</sup> se destinan, tal como proclama el art. 3 RBEL/1955, al uso público o al servicio público. Son de uso público, municipal o provincial, los destinados a caminos, puentes, canales, paseos, plazas, parques, aguas y fuentes públicas, estando sometidos a las normas de policía o limitación que establezca el ente público titular del bien. Se denominan bienes de servicio público los destinados al ejercicio y prestación de servicios públicos de la competencia del ente territorial, municipal o provincial, tales como Casas Consistoriales, mataderos, mercados, lonjas, escuelas, cantinas, museos, teatros, y, en general, todos los destinados a la prestación de un servicio municipal o provincial (art. 4 RBEL/1955). Estos bienes se rigen por normas de Derecho Público que se extienden a las relaciones jurídicas que surjan entre la Administración titular de los mismos y otras personas, estando atribuido el conocimiento de las eventuales situaciones conflictivas que puedan aparecer a la jurisdicción contencioso-administrativa. Su destino público hace que estos bienes merezcan una protección excepcional, en aras de satisfacer los intereses generales, y que queden excluidos del tráfico jurídico normal, declarándose al efecto que son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Al ente público titular de tales bienes se le atribuyen diversas prerrogativas: el poder de reivindicarlos frente a las usurpaciones ilegítimas en cualquier tiempo (recuperación de oficio o *interdictum proprium*); el poder

---

<sup>77</sup> Como bibliografía general sobre el dominio público pueden verse los trabajos de ÁLVAREZ-GENDÍN BLANCO, S.: *El dominio público. Su naturaleza jurídica*, Bosch, Barcelona, 1956; GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Los derechos reales administrativos*, Civitas, Madrid, 1975; MORELL OCAÑA, L.: *Apuntes de Derecho Administrativo: Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada*, Universidad Complutense, Madrid, 1989, y MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: *Dominio público*, Trivium, Madrid, 1992.

de deslindarlos administrativamente cuando existan dudas acerca de sus límites o se estime que se ha producido una invasión o usurpación que altere sus verdaderos límites; el poder sancionatorio; el poder de investigar de oficio y, por fin, el poder de desahuciar administrativamente a quienes sigan ocupando un bien pese a haberse extinguido el título jurídico que amparaba la ocupación privativa para la cual se otorgó la pertinente concesión o autorización.

En este sentido, el art. 107 RBEL/1955 se refiere a la facultad de las Corporaciones locales de consumir, por vía administrativa, la extinción de los derechos constituidos sobre sus bienes, ya sean de dominio público o comunales, en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título, y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar<sup>78</sup>. Para que opere el desahucio administrativo es necesario, pues, que los bienes sobre los que se constituyan los derechos estén calificados jurídicamente como demaniales –por estar afectados a un uso o servicio público– o como comunales. En estos casos, el art. 109 RBEL/1955 no deja lugar a dudas –como hace el actual– acerca de que:

«La competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario, y la competencia exclusiva de las Corporaciones locales impedirá la intervención de otros organismos que no fueren los previstos en el presente Título, así como la admisión de acciones y recursos por los Tribunales ordinarios»<sup>79</sup>.

En cambio, si el derecho o relación se constituye sobre bienes de propios o patrimoniales no se aplica el referido precepto, sino que hay que acudir a la jurisdicción civil<sup>80</sup> a través del juicio de desahucio (arts. 1.561 y ss. LEC/1881); aunque

<sup>78</sup> Concretamente, el art. 107 RBEL/1955 establece que «la extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales de las Entidades locales, en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título, y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar, se efectuará por las Corporaciones, en todo caso, por vía administrativa mediante el ejercicio de facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, según proceda, con arreglo a Derecho».

<sup>79</sup> Como destaca N. RODRÍGUEZ MORO el legislador pretende que el Ente titular del bien demanial de que se trate ejecute por sí mismo, sin acudir al Juez, su propio acto administrativo en orden a desalojar, incluso por la fuerza, «a quien pretenda seguir ocupando indebidamente un bien para cuya ocupación la Administración le haya otorgado una autorización o una concesión, ello, claro está, sin perjuicio de que el particular que se sienta agraviado con tal actuación pueda utilizar los recursos pertinentes en defensa de sus derechos» [vid. «El uso privativo de un bien de dominio público y el desahucio administrativo al término de la concesión», *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 187, 1975, p. 579].

<sup>80</sup> Así, en la STS de 30 de noviembre de 1960 (RJ 1960, 4.024), se consigna lo siguiente:

«Que según aparece de la escritura, ese contrato es un arrendamiento de unos bienes patrimoniales para obtener unas rentas de los mismos, no tratándose de un contrato celebrado para obras o servicios públicos de ninguna clase, es decir, que el Ayuntamiento obraba como propietario, como persona privada, y el contrato se regía por el Código Civil, no tratándose, por tanto, de un contrato administrativo, y por ello había que

siempre es posible la expropiación según el art. 123 del Reglamento de Bienes. Y es que el elemento central de la demanialidad de un bien es la afectación al uso o servicio público<sup>81</sup>:

«...requisito necesario para que pudiera considerarse parte del dominio público municipal, [pues en otro caso] es claro que era un bien patrimonial sometido a un régimen de Derecho privado, y que el Ayuntamiento no podía acordar el desahucio administrativo, pues si consideró extinguido el contrato, pudo acudir a la jurisdicción ordinaria, y si entendía que el contrato de arrendamiento estaba extinguido, pudo acudir a la Jurisdicción ordinaria, fundándose en esa extinción, o en necesitarlo para algún servicio público, si al mismo lo pensaba destinar sin tener que justificar esa necesidad conforme al art. 76 L.A.U.; y si por razón de las obras (...) era necesaria la ocupación del local, caso de que el arrendamiento estuviera vigente, pudo acudir a la expropiación de ese derecho según el citado art. 123 del Reglamento, pero lo que no pudo es ordenar un desalojo, en casos en que no está autorizado el desahucio administrativo ni proceder a la privación del derecho de arrendamiento regulado por el Derecho Civil sin expropiarlo» (*STS de 25 de abril de 1963, RJ 1963, 2.309*).

Por su parte, los bienes comunales<sup>82</sup> gozan del mismo régimen jurídico a efectos del desahucio que los bienes de dominio público<sup>83</sup>, por lo que para las cuestiones relativas a la extinción de los títulos que amparan la ocupación –tales como las

---

acudir a la jurisdicción ordinaria para su rescisión, razones por las cuales el Ayuntamiento obró con manifiesta incompetencia con invasión de las atribuciones de los Tribunales de Justicia; por lo que está bien fundado el acuerdo de suspensión del Gobernador y el del Ministerio, confirmando el acuerdo gubernativo».

<sup>81</sup> Como se manifiesta en la *STS de 16 de marzo de 1968 (RJ 1968, 1.405)*, «el criterio dominante en la doctrina científica para distinguir entre los bienes pertenecientes a las Entidades públicas, los sometidos al régimen de dominio público, de los regulados por las normas de Derecho privado, es el de la afectación a un uso o a un servicio público, criterio, por otra parte, inspirado en nuestro ordenamiento positivo; afectación que puede tener lugar mediante un acto administrativo, de carácter formal, que tenga la finalidad específica de destinar un bien determinado al uso o al servicio público, o también, y es lo más frecuente, mediante simples actos materiales de la Administración propietaria, o actuaciones jurídicas indirectas, pero reveladoras en su conjunto del destino real a dicho uso o servicio, debiendo también poner de relieve que en ocasiones es el propio legislador el que resuelve el problema al señalar bienes que por su propia naturaleza o finalidad considera destinados al uso o al servicio público (...), pero naturalmente como las calificaciones jurídicas han de realizarse atendiendo al contenido real de los hechos y no a las denominaciones que con mayor o menor propiedad utilicen las partes interesadas, la previsión legislativa no basta para resolver el problema».

<sup>82</sup> Sobre los bienes comunales pueden verse BOCANEGRA SIERRA, R.: «Sobre algunos aspectos de la desahucio de comunales», *RAP*, n° 100-102, 1983, pp. 2.257 y ss.; COLOM PIAZUELO, E.: *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Madrid, 1994, y del mismo autor: «El proceso de formación de la noción de bien comunal y sus consecuencias», *REDA*, n° 111, 2001, pp. 373-401, y «Los bienes comunales», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Derecho de los bienes públicos*, cit., pp. 147 y ss.; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: «En torno a los bienes comunales», *RAP*, n° 84, 1977, pp. 429 y ss., y NIETO GARCÍA, A.: *Los bienes comunales*, cit.

<sup>83</sup> Vid. RODRÍGUEZ MORO, N.: «Extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público y desahucio administrativo», *Revista de Estudios de la Vida Local*, n° 186, 1975, p. 314.

concesiones, las autorizaciones, licencias, permisos o cualquier otro— no se precisa de declaración judicial, sino que basta la actuación administrativa para llevar a ejecución el acuerdo de desahucio.

El art. 107 RBEL/1955 establece que el desahucio se efectúa «previa indemnización<sup>84</sup> o sin ella, según proceda, con arreglo a Derecho»; inciso que plantea en qué casos debe indemnizarse por la extinción de la situación jurídica activa creada por el otorgamiento del título que ampara la ocupación de los bienes demaniales o comunales, así como el procedimiento para fijarla.

En este sentido, el RBEL/1955 contempla en su art. 59 los usos o aprovechamientos de que pueden ser objeto los bienes demaniales<sup>85</sup>. Al efecto, contemplan los arts. 60 y ss. la tradicional clasificación que distingue entre los usos común, especial y privativo<sup>86</sup>; uso este último que responde a la hipótesis conforme a la cual si el dominio público es un derecho real de propiedad, puede ser utilizado por terceros a través de los correspondientes títulos habilitantes, convirtiéndose en un *ius in re aliena*<sup>87</sup>, que comprende un conjunto de facultades de goce del bien que pueden ser objeto de tráfico jurídico. En términos generales puede afirmarse que los meros permisos, las autorizaciones y las licencias para usos especiales de los bienes de dominio público pueden ser revocados por la Administración cuando lo estime oportuno, sin derecho a indemnización. Por su parte, las concesiones<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> No parece que quepa albergar muchas dudas acerca del requisito del carácter previo de la indemnización, caso de ser procedente. No obstante, se ha considerado (vid. RODRÍGUEZ MORO, N.: *Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., p. 367), que la *voluntas legislatoris* pretende, en realidad, que en aquellos casos en que proceda indemnización se abone. Si se interpretase en un sentido estricto podrían producirse situaciones ridículas que entorpecerían la acción de la Administración (p. ej. la autorización concedida para ocupar la vía pública con un quiosco de bebidas que el Ayuntamiento, por razones sobrevenidas y urgentes, decide dar por terminada). Si, en este mismo ejemplo, la Corporación fija una indemnización pero el ocupante no la acepta y se enzarza en múltiples recursos para evitar que la Administración recupere la posesión, es claro que los intereses generales pueden verse seriamente perjudicados. El interesado podrá desde luego agotar todas las posibilidades que le brinde el ordenamiento jurídico, pero la Administración cumple con la fijación de la indemnización que proceda.

<sup>85</sup> Vid., al respecto, LÓPEZ PELLICER, J. A.: «Uso y aprovechamiento del dominio público local», en R. GÓMEZ-FERRER MORANT (coord.): *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 641-662.

<sup>86</sup> Sobre el uso privativo de los bienes demaniales y la caducidad de las concesiones, vid. LAFUENTE BENACHES, M.: *La concesión de dominio público (estudio especial de la declaración de caducidad)*, Montecorvo, Madrid, 1988; y de la misma autora: «La declaración de caducidad en las concesiones de dominio público marítimo-terrestre», REDA, nº 63, 1989, pp. 395 y ss. Asimismo, vid. RODRÍGUEZ MORO, N.: «El uso privativo de un bien de dominio público y el desahucio administrativo al término de la concesión», cit., pp. 577 y ss.

<sup>87</sup> Vid. DÍEZ PICAZO, L. M<sup>a</sup>.: «Breves reflexiones sobre el objeto del demanio; los iura in re aliena», REDA, nº 35, 1982, pp. 651 y ss.

<sup>88</sup> De acuerdo con los arts. 62 y ss. RBEL/1955, el uso privativo debe otorgarse necesariamente mediante concesión administrativa, que debe sujetarse a una serie de condiciones: las obras e instalaciones que, en su caso, habrá de realizar el concesionario; el plazo de utilización del bien; obligación de mantener en buen estado la porción del bien de dominio público concedido; el canon que ha de satisfacer el concesionario; la

llevan aparejada indemnización en aquellos casos en los que la Administración decida rescatarlas antes del plazo de duración previsto, siempre que lo justifiquen circunstancias sobrevenidas de interés público.

Pero determinar si el desahucio administrativo está cubierto por la garantía patrimonial de la Administración no es cuestión fácil<sup>89</sup>. No es posible sostener que la Administración queda exenta de responsabilidad, pero tampoco que tenga que indemnizar en todo caso con ocasión del ejercicio legítimo de una potestad administrativa. Lo que no es admisible que se produzca en ningún caso es una lesión en el patrimonio del titular de esos derechos<sup>90</sup>. En el caso del desahucio administrativo, en opinión de GONZÁLEZ PÉREZ:

«Es incuestionable que cuando la extinción del derecho tiene lugar por lo que podemos considerar vida natural del derecho (v. gr., expiración del plazo), no procede indemnización alguna. La indemnización únicamente procederá cuando la extinción del derecho se produce como consecuencia del ejercicio de una potestad legítima (v. gr. revocación del acto antes de la expiración del mismo)»<sup>91</sup>.

---

obligación del concesionario de dejar libres y vacuos los bienes objeto de la concesión al terminar el plazo de la misma, etc. En la *STS de 26 de septiembre de 1974 (RJ 1974, 3.442)*, comentada por N. RODRÍGUEZ MORO (vid. «El uso privativo de un bien de dominio público y el desahucio administrativo al término de la concesión», cit., pp. 578 y ss.), se analiza un supuesto en el que un Ayuntamiento otorga una concesión para realizar obras de construcción de unos locales comerciales, aprovechando el desnivel existente entre dos calles, mediante excavación en el subsuelo. Transcurrido el plazo de los veinticinco años de la concesión, el Ayuntamiento requiere a los ocupantes de los locales para que los desalojasen, apercibiéndoles del lanzamiento por vía administrativa, al considerar extinguido el título que ampara la concesión de uso privativo del bien demanial. El TS, confirmando la sentencia de instancia, sostiene que se llevó a cabo una alteración del destino originario del subsuelo de una vía pública, «lo que implicaba la desafectación tácita de los bienes de propios, al haber transcurrido ampliamente desde el año 1943 (...), porque cabe la posibilidad de que una parte del dominio público (...) se degrade por cambio de destino o por realización de obras debidamente autorizadas no solo por una posibilidad teórica aplicable tanto al demanio por naturaleza como al demanio por afectación (...); es decir en tanto el subsuelo es soporte de la calle, no por estar destinado a ningún uso, ni servicio público, se convierte en bien patrimonial susceptible de explotación económica y entra desde luego a formar parte de la propiedad privada del Ayuntamiento».

La conclusión del Tribunal es que no procede el desahucio administrativo, dada la naturaleza de propios de los locales comerciales.

<sup>89</sup> Como señala J. A. SANTAMARÍA PASTOR uno de los más difíciles interrogantes del Derecho Administrativo es justamente determinar «qué actividades ablatorias obligan a la Administración a compensar económicamente a su sujeto pasivo, restaurando la integridad de su patrimonio» (vid. *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, cit., p. 433).

<sup>90</sup> Vid. GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, 1960, p. 217.

<sup>91</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «El desahucio administrativo», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n° 531, 1979, p. 322.



Dada la confusión reinante en la delimitación legal entre estas figuras jurídicas<sup>92</sup> –en particular, la autorización y la concesión–, más seguro resulta estar a la causa concreta de extinción del derecho: bien de forma natural (por extinción expiración del plazo, por cumplimiento de la condición resolutoria, etc.), sin que proceda indemnización en esos casos, o bien como consecuencia de una decisión unilateral de la Administración que, aunque legítima, causa un perjuicio en el patrimonio del desahuciado que es menester reparar a fin de restaurar las posiciones jurídicas de partida.

En cuanto al procedimiento para fijar la indemnización se aplicaba por entonces, además de la Ley de Régimen Local<sup>93</sup>, la legislación expropiatoria (en concreto, los arts. 120 y ss. LEF y los arts. 133 y ss. REF), corregida y aumentada por los arts. 40 y ss. de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957; vigente hasta la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPC), pero que, en lo sustancial, mantiene el mismo régimen jurídico sobre los requisitos o presupuestos de la responsabilidad que contemplan las Leyes de 1954 y 1957; a saber: la existencia de lesión; que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas y que se ejercite en el plazo de un año a contar desde el hecho que la motive.

### 3. La resolución de los contratos de arrendamiento de los funcionarios por razón del puesto de trabajo desempeñado.

A las Corporaciones locales se les reconoce la facultad de resolver, en régimen de autotutela –«por sí y en vía administrativa» y sin que proceda «indemnización alguna»–, los contratos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas de su pertenencia (de propios), a favor de sus funcionarios

---

<sup>92</sup> Ciertamente la evolución legislativa ha acabado por difuminar la delimitación de esas figuras, ya que en muchos supuestos no existe un derecho preexistente del autorizado, ni todas las concesiones son objeto de *publicatio*. Además la Ley pergeña autorizaciones que habilitan a la Administración a desarrollar poderes de intervención más extensos que en las propias concesiones, tal como destaca J. A. SANTAMARÍA PASTOR (vid. *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, cit., p. 274). Muy interesante resulta, en este sentido, el trabajo de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Breves reflexiones sobre la autorización previa», incluido en las Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2007, pp. 15-24.

<sup>93</sup> Su art. 405 establece que «las Entidades locales responderán civilmente, en forma directa o subsidiaria, según se especifica en el artículo siguiente, de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroge la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios o agentes».



por relación de empleo (arts. 76 y 124). Para que pueda procederse al desahucio y lanzamiento deben concurrir dos requisitos:

- Que la finca sea «pertenencia» del municipio –o también «cuando el municipio tuviese sobre la finca otro derecho real (v. gr., usufructo) que legitimara para otorgar el contrato de arrendamiento»–; y
- Que el contrato por cuya virtud se ocupe la finca se hubiese otorgado por razón de empleo<sup>94</sup>.

La razón de la ocupación del bien de la Corporación local es justamente la relación de empleo (o más bien el puesto de trabajo)<sup>95</sup>, es decir, el servicio que presta el ocupante, ya sea a título oneroso o gratuito. Al término de dicha relación debe cesar en su ocupación (*sublata causa, tollitur effectus*). La cesión del uso se refiere a la vivienda, pero nada impide que lleve aneja el disfrute de otro bien. Carece de relevancia que se trate de funcionario de carrera, eventual o interino, pues la ocupación se concede por razón del empleo y mientras preste el servicio. Por ello, en suma, «si se le concede la ocupación por razón del empleo y en tanto preste servicio, le serán de aplicación las normas relativas al desahucio administrativo llegado el caso»<sup>96</sup>.

El art. 76 RBEL/1955 establece que:

«Las Corporaciones locales que bajo cualquier título y en fincas de su pertenencia, tuvieran cedidas viviendas a sus funcionarios por razón de los servicios que presten, darán por terminada la ocupación cuando, previa instrucción de expediente, se acredite que están incurso en alguna de las siguientes causas:

- a) Excedencia por matrimonio.
- b) Excedencia voluntaria que rebase los dos años sin haberse producido la reincorporación.
- c) Destitución, y
- d) Todas las que, según el artículo 66 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, por extinguir la relación de empleo, determinen la baja definitiva de aquellos en el escalafón».

<sup>94</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «El desahucio administrativo», cit., pp. 324 y 325.

<sup>95</sup> A este respecto, vid. COBO OLVERA, T.: «La potestad de desahucio administrativo de las Entidades locales», *Actualidad Administrativa Aranzadi*, nº 44 (30 de noviembre-6 de diciembre de 1992), p. 525.

<sup>96</sup> Vid. RODRÍGUEZ MORO, N.: *Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., p. 400.

Por su parte, el art. 76.2 RBEL/1955 añade que «corresponderá a la Corporación acordar y ejecutar por sí misma el desahucio», conforme al procedimiento previsto en los arts. 119 a 121 del Reglamento, sin que proceda pago de indemnización. Acordado el desahucio, el paso siguiente es el requerimiento de lanzamiento para que desocupe la finca en el plazo de 5 días y, si fuera preciso, el mismo se lleva a cabo por la Corporación si no se produce el desalojo voluntario. Los gastos que origine el lanzamiento son de cuenta del desahuciado.

Un caso distinto, exceptuado del anterior procedimiento, se produce cuando el empleado público (como se diría hoy en día; esto es, funcionario o también laboral), ocupa una vivienda –no necesariamente como arrendatario– que es propiedad de la Corporación pero que se acoge a la calificación de «Vivienda de Protección Oficial». En ese supuesto hay que estar al régimen específico de estas viviendas vigente durante aquellos años.

#### **4. La resolución de los contratos de arrendamiento de las viviendas protegidas.**

Por último, se reconoce a las Corporaciones locales la facultad de resolver en vía administrativa los contratos de arrendamiento de viviendas protegidas, casas baratas, de renta limitada y similares de su propiedad «en los mismos casos y forma previstos para las del Instituto Nacional de la Vivienda» (art. 125 RBEL/1955). En definitiva, si un municipio es propietario de una vivienda de protección oficial gozaría de aquella prerrogativa. El procedimiento a seguir no se regula en el RBEL/1955, ya que el mismo se limita a habilitar a las Entidades locales a proceder al desahucio administrativo en relación con las viviendas de protección oficial de su propiedad.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CONCEPTO Y NATURALEZA DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

#### I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO CON ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO LOCAL

El desahucio es una institución que nace en el campo del Derecho Civil, al fundamentarse en el derecho de propiedad privada, pero que también adquiere un colorido constitucional, al venir limitado por el respeto a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE); procesal, al desarrollarse a través de un cauce procedimental específico; y, en lo que aquí interesa, administrativo, al constituir una auténtica prerrogativa de las Administraciones Públicas virtualmente destinada a la conservación de los bienes y derechos de dominio público.

El carácter instrumental en la utilización por la Administración Pública de técnicas de Derecho Privado<sup>97</sup>, animadas por la consecución de los fines propios del sujeto público, puede observarse en la evolución histórica bosquejada en el capítulo anterior, que muestra una progresiva convergencia del Derecho Público y Privado en orden a la protección de los bienes y a la utilización de técnicas para recuperar su posesión; particularmente en las incidencias propias del contrato de arrendamiento. La misma adaptación o transformación se produce históricamente en la figura del desahucio civil, de la que se apropia la Administración para cumplir los fines

---

<sup>97</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., p. 63. Asimismo, en este punto, constituye una referencia obligada el trabajo de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*, Civitas, Madrid, 1996.

que tiene encomendados, puesto que el desahucio administrativo conecta en sus rasgos definitorios básicos con la esfera procesal civil, al ser su objeto principal «el de recuperar la cosa arrendada, extinguiendo la posesión de quien se apoya en el contrato, por medio de una acción especial de lanzamiento»<sup>98</sup>. El desahucio administrativo tiene, pues, un objeto idéntico al civil, pero no es un Juez quien lo declara, sino la propia Administración titular del bien. En ambos casos existe un fundamento jurídico claro: de forma unilateral el arrendador resuelve el contrato que ampara la posesión del bien con la finalidad de recuperar su posesión. Sin embargo, la diferencia esencial de fondo estriba en la distinta posición que adoptan la Administración y el particular ante el Derecho, que impide desde luego asimilar la propiedad pública con la propiedad privada y que permite a la Administración ejecutar el desahucio por sí misma utilizando los medios de ejecución forzosa.

La doctrina administrativista española dispensa, en general, una escasa atención al desahucio administrativo, pero coincide en conformar un concepto jurídico-material de desahucio que diferencia la extinción del título que ampara la posesión legítima de un bien demanial –que opera como un presupuesto jurídico del ejercicio de la potestad de desahucio– del lanzamiento propiamente dicho. A este respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ han señalado que:

«El desahucio administrativo no es un medio autónomo de ejecución forzosa, previsto y regulado con carácter general, sino simplemente una variedad de la compulsión directa consistente en el lanzamiento por los propios agentes de la Administración de quienes ocupan sin título bastante los bienes de dominio público»<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Vid. MARTORELL ZULUETA, P.: «El desahucio por falta de pago», *Estudios de Derecho Judicial*, nº 1 (Estudios sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos), Consejo General del Poder Judicial, 1995, p. 751.

<sup>99</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., p. 826.

J. A. SANTAMARÍA PASTOR entiende que el desahucio administrativo es una manifestación de la potestad de recuperación que procede respecto de los bienes demaniales, y coincide en señalar, en relación con el procedimiento para el ejercicio de esta potestad, que el mismo tiene la peculiaridad «de ser necesaria previamente la declaración de extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de uso de los bienes demaniales y, en su caso, la fijación de la indemnización que proceda» (vid. *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, cit., p. 592).

Al referir principalmente la potestad de desahucio a los bienes demaniales, J. R. PARADA VÁZQUEZ señala lo siguiente:

«Es competencia de la Administración declarar, cuando proceda, la rescisión, anulación, caducidad, etcétera, de los títulos concesionales, derivados del contrato administrativo de concesión; asimismo para facilitar el proceso de recuperación sin necesidad de acudir al juez civil cuando el ocupante no lo haga voluntariamente, la Ley reconoce a la Administración la potestad de recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros (art. 58)» (vid. *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos y Derecho Urbanístico*, cit., p. 34).

Es la tesis que recoge la *STS de 28 de julio de 1987 (RJ 1987, 7.687)*, al caracterizar el desahucio de la siguiente manera:

«El desahucio administrativo es un procedimiento de naturaleza administrativa, que, por tanto, desarrolla la Administración por sí sin intervención de los Tribunales y cuya finalidad última, en fase de ejecución forzosa, es el lanzamiento, por los propios agentes de aquella, de quienes sin título bastante ocupan bienes de dominio público. En la mencionada fase constituye una variedad de la compulsión directa sobre las personas y justamente por ello hay que destacar que para su procedencia resulta imprescindible que el poseedor de los bienes carezca de título bastante para justificar su posición. Lo que en definitiva significa que si dicho poseedor presenta titulación suficiente no procederá esta vía compulsiva sin que previamente se haya destruido dicho título».

Un concepto legal del desahucio puede encontrarse en el art. 58 (básico) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP), que dice lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban la ocupación por terceros».

---

En idéntico sentido, J. BERMEJO VERA considera que «el desahucio es una potestad por la que la Administración titular de un bien público puede instar unilateralmente el desahucio de los terceros que venían usando o aprovechando dicho bien, declarando el rescate o la caducidad de los títulos (autorización o concesión) y efectuando el posterior lanzamiento de sus ocupantes si éstos no abandonan voluntariamente la posesión. Es una figura paralela al desahucio civil, regulado hoy bajo la forma del juicio verbal en la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 250.1.2º LEC), cuyo objetivo es la recuperación de la posesión de un inmueble cedido en precario por el propietario del mismo» (vid. *Derecho Administrativo. Parte especial*, Civitas, Madrid, 5ª ed., 2001, pp. 356-357).

En el ámbito de las potestades conservativas sobre los bienes y derechos públicos, el desahucio administrativo, según J. F. MESTRE DELGADO, «permite a las Administraciones Públicas, por sí mismas –sin necesidad de acudir a la Jurisdicción– recuperar la posesión y la plena disponibilidad sobre los bienes y derechos públicos que habían sido ocupados inicialmente de manera legítima, contando con el correspondiente título habilitante, una vez el mismo se ha extinguido» [vid. «El desahucio administrativo (arts. 58 a 60)», en la obra dirigida por el mismo autor: *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2010, 2ª ed., p. 702].

Por su parte, F. SAINZ MORENO señala que «cuando un bien de una Administración está ocupado por personas cuyo derecho se ha extinguido y no lo abandonan voluntariamente la Administración puede proceder al desalojo forzosa utilizando los medios de ejecución forzosa» [vid. «Bienes de las Entidades locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1ª ed., 1988, p. 1.632].

El Reglamento General de la LPAP, aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, no contiene ni una sola referencia a la potestad de desahucio administrativo, por sorprendente que pueda parecer. Se desarrollan aspectos procedimentales concernientes a otras potestades: investigación, deslinde y recuperación de oficio, pero no se dedica ni una palabra a la potestad de desahucio. Olvido o deliberada omisión, lo cierto es que una potestad con tan evidente incidencia en los derechos de los ciudadanos y en el discurrir de la acción administrativa en ámbitos tan variados como el urbanismo, la vivienda protegida o las costas, merece mayor atención; máxime a la vista de que hoy por hoy, lamentablemente, no existe un procedimiento riguroso y completo sobre su ejercicio, debiendo aplicarse de forma extensiva las previsiones en materia de procedimiento de la LPC en un ejercicio de delicada orfebrería, principalmente en el ámbito jurisdiccional. Se ha desaprovechado una inmejorable oportunidad para dotar a esta potestad de unos perfiles más nítidos y predecibles.

En el ámbito local, el vigente Reglamento de Bienes, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (en adelante, RBEL/1986), reconoce la potestad de desahucio administrativo a los municipios, provincias e islas, en todo caso, y a las demás Entidades locales de carácter territorial, en el supuesto de que así lo prevean las leyes de las Comunidades Autónomas en relación con sus bienes [art. 44.1.d)]. Dedicar un título completo –el Título II– a la potestad de desahucio administrativo, disponiendo en su art. 120 que:

«La extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales de las Entidades locales, en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar, se efectuará por las Corporaciones, en todo caso, por vía administrativa, mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, según proceda, con arreglo a derecho».

El carácter administrativo del desahucio queda reforzado en este ámbito local en virtud del art. 122 RBEL/1986, que establece lo siguiente:

«La competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario, y la competencia exclusiva de las Corporaciones Locales impedirá la intervención de otros organismos».

Pero la potestad de desahucio administrativo trasciende la estricta protección de los bienes de dominio público y comunales. La vis expansiva que ha experimentado la potestad de desahucio tiene su reflejo en la legislación vigente, que admite

el ejercicio de dicha potestad para desocupar fincas expropiadas previa extinción de los contratos de arrendamiento o para el desalojo de viviendas de protección oficial, entre otros muchos supuestos<sup>100</sup>.

Así las cosas, el art. 121.1 RBEL/1986 establece que:

«La expropiación forzosa de fincas rústicas o urbanas, terrenos o edificios producirá la extinción de los arrendamientos y de cualesquiera otros derechos personales relativos a la ocupación de las mismas».

Por su parte, el art. 121.3 RBEL/1986 dispone que:

«Los titulares de los derechos de ocupación extinguidos serán desahuciados conforme a las normas del presente Título».

Y en materia de viviendas protegidas locales, el art. 130 establece lo que sigue:

«Las Corporaciones Locales podrán resolver, por sí, en vía administrativa, los contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial de su propiedad, en los casos y formas previstos en la legislación especial aplicable».

En cuanto al tratamiento del desahucio administrativo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se viene distinguiendo del puro lanzamiento la previa declaración de extinción de la concesión demanial, o la declaración de expropiación forzosa o de extinción de los derechos arrendaticios. A este propósito, la *Sentencia de 11 de junio de 1975 (RJ 1975, 3.464)*, señala que:

«El desahucio, aunque sea de naturaleza administrativa, es siempre acto resolutorio del contrato y recuperatorio de la posesión, en tanto que el puro lanzamiento se limita a una medida de ejecución material».

De estas definiciones doctrinales, legales y jurisprudenciales se deducen los rasgos característicos del desahucio administrativo. Puede ahora ensayarse una definición de la figura en los siguientes términos: *potestad mediante la cual la Administración Pública desaloja al ocupante de un bien de dominio público y, en algunos casos, de un bien patrimonial, por haberse extinguido el título legitimador, sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales.*

---

<sup>100</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., pp. 826-827.

## II. RASGOS GENERALES DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

### 1. El desahucio administrativo como potestad referida a los bienes y derechos de dominio público.

El desahucio administrativo constituye una potestad reconocida a las Administraciones Públicas para la protección y defensa de sus bienes. En este sentido, el art. 58 LPAP configura la potestad de desahucio administrativo señalando que las Administraciones Públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales, mientras que el art. 27 LPAP establece que la Administración podrá tomar posesión de los bienes adjudicados en vía administrativa. Ambos preceptos tienen el carácter de legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 149.1.18ª CE (Disposición Final Segunda LPAP).

En el ámbito local se regula el desahucio administrativo en los arts. 120 y ss. RBEL/1986, extendiendo la potestad de desahucio sobre los bienes demaniales y comunales de las Entidades locales, al referirse a la extinción de los derechos constituidos sobre tales bienes «en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar». Durante años fue precisamente esta normativa local el marco jurídico aplicable. Se suscitaban entonces serias dudas sobre la suficiencia del rango normativo habilitante del ejercicio de esta potestad<sup>101</sup>, al no aparecer consignada expresamente en los arts. 4 y 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y estar reconocida, sin embargo, en una norma reglamentaria pese a su indudable incidencia en los derechos fundamentales de los particulares (piénsese, p. ej., en el derecho a la inviolabilidad del domicilio)<sup>102</sup>. Pues bien, la legislación autonómica ha remediado en parte esta objeción al reconocer la potestad de desahucio administrativo, bien en la legislación patrimonial o bien en la legislación de régimen local, aunque no todas las Comunidades Autónomas han salvado este contratiempo. Con la aprobación de la LPAP se salva esta omisión en sus arts. 41.1.d) y 58, pero en relación únicamente con los bienes demaniales; circunstancia que podría resultar determinante para cuestionar la legalidad del ejercicio de esta potestad en relación con otras categorías de bienes. Se volverá sobre ello más adelante.

---

<sup>101</sup> Vid., al respecto, CASTILLO BLANCO, F. A. y QUESADA LUMBRERAS, J. E.: «El patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas», en J. F. MESTRE DELGADO (dir.): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, cit., pp. 82 y 83.

<sup>102</sup> Otra cosa resulta, sin embargo, del proyecto *non nato* de Ley Básica del Gobierno y Administración Local de 2007, cuyo art. 30.1 establecía las potestades de las entidades locales y, entre ellas, las «de investigación, deslinde, recuperación de oficio de sus bienes y de desahucio en vía administrativa respecto, en este último caso, de los bienes demaniales» [letra g)].



## 2. El procedimiento administrativo y sumario como hilo conductor del desahucio administrativo.

El desahucio administrativo constituye una expresión de la autotutela administrativa<sup>103</sup> tanto en su vertiente declarativa como en la ejecutiva, de innegable naturaleza jurídico-pública y de la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (dejando al margen la posibilidad de acudir a los interdictos posesorios en caso de vía de hecho), que se articula a través de un procedimiento dirigido a la producción de un acto o un título jurídico que le sirve de presupuesto habilitante –la previa extinción o declaración de caducidad del título que ampara la posesión por el particular– que puede ser ulteriormente ejecutado para vencer las resistencias que oponga el desahuciado.

El desahucio no se identifica, pues, con el lanzamiento, sino que alude a un medio para recuperar la posesión de un bien que venía siendo utilizado legítimamente por el concesionario o por la persona autorizada, pero que como consecuencia de la extinción de ese título es reivindicado coactivamente por la Administración. En este sentido señala GONZÁLEZ PÉREZ que:

«El desahucio administrativo, tal y como se regula en nuestro ordenamiento jurídico, no es procedimiento administrativo propiamente ejecutivo. Es indudable que todo desahucio administrativo culmina en el lanzamiento de los ocupantes del inmueble, lanzamiento que sí constituye una manifestación típica de la ejecución forzosa (...) *El procedimiento no se limita al lanzamiento. Sino que en él se decide la resolución de los posibles contratos que legitimaban la ocupación*»<sup>104</sup>.

La potestad de desahucio requiere, por lo tanto, de la utilización de un procedimiento que es exclusivamente administrativo, en el sentido de que se impide la intervención de otros órganos y que reviste carácter sumario<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> Sobre la explicación dogmática del principio de autotutela vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., pp. 533 y ss., y MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. I, Iustel, Madrid, 3ª ed., 2011, pp. 944 y ss.

<sup>104</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ SALINAS, P.: *Procedimiento administrativo local. Parte especial*, tomo II, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1988, pp. 562-563.

<sup>105</sup> Así lo señala F. SAINZ MORENO (vid. «Bienes de las Entidades locales», cit., p. 1.633), al deducir las características del desahucio administrativo local según resulta del citado art. 120 RBEL/1986. «Se trata –dice– de un procedimiento administrativo y sumario atribuido a la competencia de las Corporaciones locales, de modo que su iniciación “impedirá la intervención de otros organismos que no fueren los previstos en el Reglamento de Bienes, así como la admisión de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios, salvo en los supuestos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa” (art. 122). Además es un procedimiento

Predecesora de esta regulación es la normativa sobre desahucio administrativo local. El art. 122 RBEL/1986 –como antes estableciera el art. 109 del RBRL/1955–, señala que la competencia y procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tienen carácter administrativo y sumario, a lo que se añade la inadmisión de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios<sup>106</sup>.

### 3. El presupuesto habilitante: la previa extinción de los derechos de terceros sobre los bienes públicos como título ejecutivo.

Constituye un presupuesto jurídico del ejercicio de la potestad de desahucio administrativo la extinción de una situación jurídica del patrimonio del administrado; sin necesidad, pues, de obtener una decisión judicial. Esa declaración administrativa comparte los rasgos característicos de la autotutela declarativa. La decisión administrativa goza de una presunción *iuris tantum* de legalidad<sup>107</sup> que se concreta en la extinción de los derechos otorgados sobre los bienes de dominio público. Extinguido el título que ampara la posesión del dominio público, debe procederse a reintegrar a la Administración en la citada posesión, y si no es así se ejecuta forzosamente la decisión. El art. 59.1 LPAP concreta el presupuesto declarativo de la potestad de desahucio al aludir a la «previa declaración de extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización de los bienes de dominio público»; declaración que resulta de la tramitación de un procedimiento administrativo en el que debe darse audiencia al interesado, adoptarse las decisiones concretas en relación con la liquidación de la situación posesoria y, en su caso, determinarse las indemnizaciones que proceda reconocer (art. 59.2 LPAP).

---

necesario, de modo que cuando concurren los supuestos para el desahucio, las Corporaciones lo efectuarán “en todo caso por la vía administrativa” (art. 120 RBEL)».

<sup>106</sup> Vid. RODRÍGUEZ MORO, N.: *Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., p. 358, quien lo resume señalando que «si la Administración pública municipal ha establecido relaciones de Derecho público con un particular, otorgando a éste la condición de ocupante (mediante licencia, permiso, autorización o concesión) de un bien de dominio público, puede hacer la declaración de que tal relación ha de considerarse terminada o modificada en el modo como juzgue pertinente, atendiendo al interés público, que es el motor y el punto de referencia del actuar de la Administración. Y esta declaración, investida como todo acto administrativo de la facultad de ser ejecutada por la misma Administración con arreglo al procedimiento administrativo, podrá llevarla a ejecución la Administración, sin perjuicio de que el particular que se sienta agraviado pueda acudir a los Tribunales y pedir que se anule el acto, o que se modifique y que se le indemnice de los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado».

<sup>107</sup> De esta presunción derivan E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (vid. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., p. 538) diversas consecuencias: de una parte, la declaración administrativa define una situación jurídica nueva, como precisa el art. 57.1 LPC («Los actos de las Administraciones Públicas se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten»); y, de otra parte, la presunción de legalidad de la decisión es *iuris tantum*, por lo que puede ser, en consecuencia, desvirtuada por los interesados, gravados eso sí con la carga de recurrirla.

La ausencia de esta declaración de extinción impide el ejercicio legítimo de la potestad de desahucio, al faltar el presupuesto habilitante<sup>108</sup>. Así, la *Sentencia de 28 de julio de 1987 (RJ 1987, 7.687)*, se pronuncia en el siguiente sentido:

«Hay que destacar que para su procedencia resulta imprescindible que el poseedor de los bienes carezca de título bastante para justificar su posición. Si dicho poseedor presenta titulación suficiente no procederá esta vía compulsiva sin que previamente se haya destruido dicho título».

Y añade que:

«...y de tal oficio deriva la existencia de un acuerdo de voluntades por cuya virtud el Ayuntamiento cedía el uso de la vivienda, con agua y energía eléctrica para uso doméstico, con la obligación del cesionario de realizar las “funciones de vigilancia y custodia del citado Centro docente”. Este acuerdo implica un negocio jurídico bilateral que legitimaba la posesión del ahora apelado descartando absolutamente la idea de un uso gratuito y meramente tolerado que es la característica del precario. Resulta pues claro que en tanto no se declare la invalidez del contrato señalado o su extinción por alguna de las causas que pueden provocarla (...) no resultará viable el desalojo pretendido».

Si el acto administrativo que declara la extinción del derecho a utilizar el bien se declara disconforme con el ordenamiento jurídico, tampoco puede procederse al desahucio. Antes hay que revocar el acto con arreglo a alguno de los procedimientos previstos en los arts. 102 y ss. LPC.

#### **4. La posible consecuencia jurídica: la multa coercitiva y el lanzamiento como medios de ejecución forzosa.**

La resolución que ordena la desocupación del bien demanial es ejecutiva, pone fin a un procedimiento y es susceptible de los recursos que procedan. Se trata con ello de salvaguardar el equilibrio entre la garantía del interés público y el derecho a la tutela efectiva del particular, el cual puede plantear un incidente de suspen-

---

<sup>108</sup> Y de llevarse a efecto, podría ser combatida a través de los mecanismos ordinarios de reacción y, en especial, mediante el ejercicio de la acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa frente a la vía de hecho (art. 30 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, LRJCA).

sión u otra medida cautelar que evite daños de imposible o difícil reparación (art. 111 LPC). Una vez producido el acto administrativo, la Administración titular del bien debe notificarlo al ocupante ya ilegal («detentador»<sup>109</sup> lo denomina el art. 59.3 LPAP), a quien incumbe devolver la posesión del bien al haberse extinguido el título que la amparaba. La resolución del desahucio opera como un título de ejecución forzosa para imponer el desalojo del bien inmueble de carácter demanial incluso por la fuerza. La resolución ejecutiva del desahucio se notifica al ocupante, a quien se le requiere para que desaloje el bien, concediéndole un plazo no superior a 8 días para que proceda a ello, en caso de no haberlo hecho ya de manera voluntaria.

El antecedente de este art. 59.3 LPAP se encuentra en el desahucio administrativo local regulado en los arts. 118 y 119 RBEL/1955, que con pocas diferencias pasan al vigente de 1986, cuyo art. 130.2 establece el requisito del apercibimiento previo al acto de lanzamiento, a adoptar en el curso de los 8 días siguientes a la expiración del plazo otorgado para el desalojo voluntario; apercibimiento que concede un nuevo plazo de 5 días, a cuyo término se verifica el lanzamiento.

Conforme a la LPAP, la Administración procederá al lanzamiento, para lo que puede solicitarse el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o bien imponer multas coercitivas<sup>110</sup> de hasta un cinco por 100 del valor de los bienes ocupados, reiteradas por períodos de 8 días hasta que se produzca el desalojo (art. 59.4 LPAP), salvo que se adopten medidas cautelares (art. 42, que se remite a lo previsto en el art. 72 LPC)<sup>111</sup>. Los gastos que ocasione el desalojo son a cargo del detentador, pudiendo hacerse efectivo su importe por la vía de apremio (art. 59.5 LPAP).

<sup>109</sup> De forma correcta, pues el detentador es quien «retiene la posesión de lo que no es suyo, sin título ni buena fe que pueda cohonestarlo», según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 22ª ed., en <www.rae.es>.

<sup>110</sup> La multa coercitiva ha sido definida por la *STC 239/1988, de 14 de diciembre*, como «una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento optativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa». *Vid.*, asimismo, LÓPEZ MENDUO, F: voz «Multa coercitiva», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, Iustel, Madrid, 2005, pp. 1.630 y ss.

<sup>111</sup> Como señala S. MUÑOZ MACHADO la generalización de los medios de ejecución forzosa constituye una particularidad del ordenamiento jurídico español incompatible con nuestra Constitución («si no la potestad misma –apostilla–, sí su utilización ordinaria, como una solución general»), por lo que habrá que extremar las medidas de precaución por la innegable trascendencia que sobre la posición jurídica del particular afectado tienen aquellos medios ejecutorios, y es que «si no se suspende la eficacia de la decisión administrativa, su ejecución forzosa provocará un cambio sobre la situación jurídica establecida antes de que los jueces y tribunales puedan pronunciarse sobre la legalidad de la decisión que le sirve de fundamento» (*vid. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. I, cit., pp. 949-951).

Existen, pues, dos medios de ejecución forzosa alternativos –eventualmente sucesivos– para obligar al detentador a desalojar: la multa coercitiva (art. 99 LPC) y la compulsión sobre las personas (art. 100 LPC). De ahí, nuevamente, lo erróneo de los planteamientos que identifican el desahucio con el acto del lanzamiento<sup>112</sup>, ya que ni tan siquiera es este preciso si la Administración decide imponer la multa coercitiva. Y también lo erróneo de identificar el desahucio con un nuevo medio de ejecución forzosa, que acaso el legislador olvidó al enumerar los restantes<sup>113</sup>, como postulaba GARRIDO FALLA a propósito de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958<sup>114</sup>.

Establece el art. 99.1.b) LPC que la multa coercitiva se podrá imponer en relación con los «actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estime conveniente». Ciertamente, el principio *pro libertate* en la ejecución de los actos administrativos (art. 96.2 LPC) exige que, siendo varios los medios de ejecución admisibles, se elija «el menos restrictivo de la libertad individual». En el caso del desahucio administrativo no cabe duda de que la multa coercitiva es menos gravosa que la compulsión directa, pues si bien añade un «plus obligacional» a la obligación que se trata de ejecutar<sup>115</sup> –consistente en la satisfacción de una cantidad de dinero–, no es comparable en modo alguno con el puro lanzamiento en que la compulsión consiste, en cuanto que la misma se traduce en el empleo de la fuerza sobre las personas y restringe las libertades públicas en mayor medida que la multa. Es así como el principio de proporcionalidad sirve para ponderar la elección del medio de ejecución forzosa<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> Así, L. CHACÓN ORTEGA (vid. *Bienes públicos y acciones de las Entidades locales*, Bayer Hnos., S.A., Barcelona, 1987, p. 384), sostiene que el objeto específico de la potestad de desahucio es «el lanzamiento y desalojo del predio indebidamente ocupado».

<sup>113</sup> Puede verse, en este sentido, BARCELONA LLOP, J.: *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995, pp. 342 y ss. Este autor concluye que «el procedimiento de desahucio se mantiene dentro de los cánones de la ejecución forzosa según éstos vienen establecidos en la legislación general de procedimiento administrativo», analizando para ello el Reglamento de Bienes, de manera que «su falta de mención autónoma en el elenco de los medios de ejecución forzosa deba ser reputada como correcta».

<sup>114</sup> En efecto, F. GARRIDO FALLA [vid. «La eficacia de los actos administrativos en la nueva Ley de Procedimiento», *RAP*, nº 26, 1958, p. 217], añade a los medios de ejecución forzosa el desahucio y la utilización de la fuerza pública por razones de orden público, aunque la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, no se refiriera expresamente a ellos.

<sup>115</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., p. 824, y GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. II, Thomson-Civitas, Madrid, 4ª ed., 2007, p. 2.367.

<sup>116</sup> F. SAINZ MORENO [vid. «Sobre la ejecución “en línea directa de continuación del acto” y otros principios de la coacción administrativa», *REDA*, nº 13, 1977, pp. 321 y ss.], se refiere a que el medio de ejecución elegido debe ser el menos lesivo para los derechos del ejecutado:

«Seleccionadas las medidas que son adecuadas para la ejecución del acto –por su naturaleza y por su eficacia– hay que desechar aquellas que resultan más gravosas para la libertad y los derechos de los ciudadanos.

La multa coercitiva fortalece la normal eficacia que despliegan los actos administrativos y puede coadyuvar a vencer la resistencia del obligado a desocupar el bien de dominio público cuyo aprovechamiento especial o privativo le ha sido autorizado o concedido. Además evita los inconvenientes que puede presentar la compulsión: impopularidad, complicaciones procesales, aplicación de medios personales, entre otros. No obstante, presenta la dificultad de su cuantificación, pues el valor de los bienes ocupados puede medirse en función de muchas variables distintas (valor fiscal, de mercado, etc.) y la LPAP no lo precisa. Al propio tiempo, como ha destacado el Tribunal Supremo en su *Sentencia de 6 de abril de 1982 (RJ 1982, 2.387)*:

«[los lapsos de tiempo que median entre una multa y otra deben ser] suficientes para cumplir lo ordenado, es decir, adecuados o proporcionados para que en el interin quepa al sancionado realizarlo».

El hecho de que el art. 59.4 LPAP contemple un plazo de 8 días entre multa y multa redonda en beneficio del principio de seguridad jurídica en la fase de ejecución del acto administrativo, pero puede devenir insuficiente a la vista de las dificultades que puede presentar una mudanza.

Por su parte, la compulsión directa es el último recurso para conseguir la ejecución del acto y procede cuando no basten los demás medios de ejecución para asegurar el cumplimiento del acto. El art. 100 LPC se refiere a aquellas obligaciones negativas que consistan en un no hacer o soportar y a las obligaciones que consisten en un hacer personalísimo. La aplicación de la compulsión debe conjugarse, en todo caso, con la protección constitucional otorgada al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE y arts. 93.3 y 100.1 LPC), por lo que se exige autorización judicial previa. El Tribunal Constitucional se pronunció pronto sobre la compatibilidad con la Constitución de la ejecución forzosa de los actos administrativos, y lo hizo precisamente con ocasión de valorar si entraba en colisión con ese derecho una orden de demolición que afectaba a un inmueble destinado a vivienda (*STC 22/1984, de 17 de febrero*).

Se elija un medio y otro de ejecución, la LPAP constituye la habilitación legal precisa para satisfacer las exigencias del principio de legalidad, ya que el referido art. 59.4 LPAP establece los medios ejecutorios de que puede valerse la Administración para llevar a cabo el desalojo de los ocupantes ilegales. En la medida en que esos medios inciden en la posición jurídica de los ciudadanos afectados, la

---

La proporcionalidad opera, pues, entre la medida y el acto, mientras que el principio de elección menos gravosa opera entre las posibles medidas "proporcionales al acto" y la libertad de los ciudadanos».

actuación administrativa debe venir amparada en una ley específica<sup>117</sup>, y es que no puede reconocerse la existencia de una potestad general de desahucio aplicable a cualquier desalojo, sino que tal prerrogativa solo podrá utilizarse en los supuestos tasados que contempla la legislación administrativa<sup>118</sup>.

## 5. Diferencias entre la potestad de desahucio administrativo y la potestad de recuperación de oficio.

En el ámbito de las Entidades locales se reconoce otra potestad de defensa de la integridad de los bienes públicos: la recuperación de oficio [arts. 4.1.c) y 82.a) LRBR y arts. 3.1, 70 y 71 del RBEL/1986], sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales. Es una potestad, no una simple facultad, y por eso su ejercicio resulta obligado (*STS de 8 de febrero de 1990, RJ 1990, 1.003*).

Al igual que en el caso de la potestad de desahucio, la potestad de recuperación de oficio se fundamenta en que la Administración reacciona por su propia autoridad, en ejercicio de la autotutela que la define, contra el uso llevado a cabo por otras personas, empleando para ello facultades coercitivas. Pero mientras que la recuperación de oficio opera al margen de todo vínculo obligacional, el desahucio presupone un título previo válido –concesión, autorización, licencia u otro– que se extingue, que es objeto de expropiación o que caduca, de manera que es preciso llevar a cabo el lanzamiento cuando el particular no se avenga a abandonarlo voluntariamente. En ambas potestades es consustancial la idea de recuperación de la posesión, pero el presupuesto jurídico que le sirve de fundamento es distinto en cada caso, y además el desahucio solo opera, en principio, en relación con los bienes de dominio público, en tanto que la recuperación de oficio viene legitimada por una perturbación en la posesión de sus bienes demaniales o patrimoniales por parte de terceras personas no sustentada en título jurídico alguno.

Como destaca la *STS de 23 de marzo de 1999 (RJ 1999, 2.714)*, existe una jurisprudencia consolidada sobre los requisitos a que está sujeto el ejercicio de la potestad recuperatoria:

---

<sup>117</sup> Á. BALLESTEROS FERNÁNDEZ (vid. *Manual de bienes de las Entidades locales*, MAP, Madrid, 1990, p. 100), desliza la posible inconstitucionalidad de la regulación de la compulsión directa como medio de ejecución del desahucio administrativo en el art. 120 RBEL/1986, y ello tanto por falta de habilitación suficiente como por regularse un derecho fundamental como la libertad en una norma que no es una ley orgánica.

<sup>118</sup> En este sentido, vid. SAINZ MORENO, F: «Bienes de las Entidades locales», cit., p. 1.632. Sobre este aspecto se volverá más adelante, por razones sistemáticas, a propósito de la naturaleza jurídica del desahucio administrativo.

«1) Demostrar que los bienes usurpados son del dominio público de la Administración que ejerce esta facultad, y 2) El uso público debe haber sido obstaculizado por la persona contra la que se dirige la potestad recuperatoria (SSTS de 2 de junio y 17 de julio de 1987, 2 de junio y 30 de diciembre de 1986, 2 de febrero de 1982 y 3 de octubre de 1981)».

Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ distinguen entre defensa posesoria y recuperación dominical:

«[si] en la primera se defiende el *ius possessionis*, al margen de titularidades de fondo, y obliga por ello a que la reacción se produzca antes de que la posesión se pierda, esto es, antes de un año (art. 460.4 CC); en la segunda se declara el derecho de propiedad, del que se deriva el *ius possidendi*, y es actuable siempre que el título dominical permanezca vivo (o, lo que es lo mismo, mientras la usurpación contraria no se haya consumado)»<sup>119</sup>.

En este sentido, el art. 55.3 LPAP establece que si se trata de bienes y derechos patrimoniales, la recuperación de la posesión en vía administrativa queda limitada a que la usurpación no exceda del plazo de un año. Este plazo no es aplicable si los bienes usurpados son demaniales, pues en tal supuesto la recuperación posesoria puede tener lugar en cualquier tiempo (art. 55.2 LPAP). La Administración que pretenda ejercer la potestad de recuperación posesoria debe observar el procedimiento establecido en el art. 56 LPAP, que es esencialmente idéntico al previsto en relación con la potestad de desahucio administrativo, pues dicho precepto establece como medios de ejecución forzosa el lanzamiento y la posibilidad de imponer multas coercitivas, siempre que antes no se haya conseguido el cumplimiento voluntario por parte del destinatario de la decisión. Nuevamente hay que acudir al principio de proporcionalidad para elegir, de entre ambas posibilidades, la que resulte menos lesiva de la libertad individual, de conformidad con los arts. 96.2, 99.1.b) y 100 LPC.

No es infrecuente, sin embargo, que la legislación, la jurisprudencia y la doctrina confundan las potestades de recuperación de oficio y de desahucio; quizá por la coincidencia que se comentaba antes en relación con la fase ejecutiva de la decisión administrativa, pues en ambos casos se pretende recuperar la posesión de manera coercitiva. Así, por ejemplo, el art. 108 de la Ley de Costas, prevé el desahucio administrativo de quienes ocupan de forma indebida y sin título bastante, bienes de dominio público marítimo-terrestre, previo requerimiento al usurpador

---

<sup>119</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., p. 832.



para que cese en su actuación. Es lo que ocurre igualmente en la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que confunde el desahucio con los supuestos en que procede la recuperación de oficio. Así, su art. 68 establece que:

«Las Entidades locales tienen la facultad de promover y ejecutar por vía administrativa el desahucio de los bienes inmuebles de su pertenencia en los siguientes casos: b) Cuando los bienes hayan sido usurpados u ocupados por los particulares sin título jurídico alguno, clandestinamente o contra la voluntad de la Entidad».

Otro tanto puede comprobarse en la *STS de 12 de febrero de 1986 (RJ 1986, 1.435)*, referida indistintamente a la acción de desahucio y al *interdictum proprium*, al invocar este último para conseguir el desalojo de un local ubicado en unas instalaciones deportivas cuyo uso fue atribuido por una concesión, declarando que:

«Extinguidos los derechos del concesionario la posesión por terceros de bienes de dominio público afectos a un servicio público, sin autorización de la Administración, no pueden invocarse frente a la concedente (...) ni invocarse como causa de legítima posesión frente a la Administración».

La *STS de 8 de abril de 1987 (1987, 4.256)*, indica, por su parte, que:

«El ejercicio de las facultades coercitivas en que consiste el desahucio es legítimo (art. 120 RBEL/1986) frente a quienes detentan, como el actor, un bien de dominio público, sin título alguno oponible a la Administración».

También en la doctrina científica se advierten pronunciamientos no compatibles con la diferenciación técnica entre ambas potestades que se ha expuesto. Así, se ha sostenido que el desahucio es:

«Una técnica instrumental para hacer efectivas las facultades de deslinde y recuperación de oficio que sobre sus bienes ostenta la Administración»<sup>120</sup>.

En suma, puede decirse que el desahucio administrativo se debe diferenciar conceptualmente de la potestad de recuperación posesoria, pues mientras que esta conlleva la existencia de un usurpador que carece originariamente de relación jurídica con la Administración y de cualquier título, actual o pretérito, válido o

---

<sup>120</sup> Vid. RIVERO YSERN, J. L.: *Manual de Derecho local*, Thomson-Civitas, Madrid, 5ª ed., 2003, p. 331.

viciado, el desahucio administrativo tiene como presupuesto legal la existencia de un título que legitima la ocupación que ha decaído o desaparecido sobrevenida-mente, o bien un cambio de circunstancias que determinan que la posesión de los bienes devenga precaria, al carecer de título<sup>121</sup>.

### III. NATURALEZA JURÍDICA DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

#### 1. El desahucio administrativo como potestad.

Es preciso encajar el desahucio administrativo dentro de alguna categoría dogmática que permita calificar la situación en que se encuentra la Administración cuando ejerce potestades públicas en aras de proteger su patrimonio. No cabe duda de que el desahucio constituye una potestad administrativa. El art. 41.1 LPAP no resulta suficientemente expresivo para extraer esta conclusión, ya que se limita a enumerar las que denomina «facultades y prerrogativas», esto es, la investigación, el deslinde, la recuperación de oficio y el desahucio administrativo. Sin embargo, si se analizan los siguientes preceptos puede observarse que la calificación de «facultad» se reserva a la investigación (art. 45), mientras que las restantes se califican de potestades (arts. 50, 55 y 58, de forma respectiva). Concretamente, en relación con el desahucio el art. 58 lleva por rúbrica «potestad de desahucio» y el art. 59 «ejercicio de la potestad de desahucio». Es indudable asimismo que el ordenamiento jurídico quiere que las Administraciones Públicas garanticen el destino público de sus bienes, y para eso les atribuye un haz de potestades administrativas –entre las que se encuentra el desahucio– orientadas a preservar la integridad material de tales bienes. No en vano, el art. 132.1 CE establece que «la Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales», y, en este sentido, el art. 28 LPAP establece que las Administraciones Públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio, y que a tal fin protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran. Desde esta perspectiva, las potestades administrativas constituyen un tipo específico de potestades públicas que se definen como un poder reconocido por el ordenamiento jurídico a determinados centros de poder público<sup>122</sup>.

<sup>121</sup> Vid. RIVERO GONZÁLEZ, M.: «Comentario a los arts. 58-60 LPAP», en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Abogacía General del Estado, Servicio Jurídico del Estado, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2008, p. 573.

<sup>122</sup> Sobre la dialéctica poder-potestad, vid. ROMANO, S.: *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, Comares, Granada, 2002, pp. 221 y ss., y también CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. de la: *Las potestades administrativas*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 13 y ss.

El principio de legalidad atribuye a la Administración esta potestad de desahucio al conferirle el poder de desalojar coactivamente al ocupante de un bien que lo viene utilizando pero cuyo título se extingue. Al perseguirse con la actuación administrativa un fin que redunde en beneficio de los intereses generales (art. 103.1 CE)<sup>123</sup>, la potestad de desahucio se configura como una potestad-función, ya que se ejerce en función del interés público, no de un interés propio de la Administración. Es claro que cuando caduca la concesión administrativa que permite utilizar privativamente un bien de dominio público, o cuando el expropiado se resiste a abandonar la finca que ocupa de forma ilegal, debe prevalecer el interés de la comunidad en otorgar una nueva concesión administrativa o en realizar el fin de utilidad pública o interés social que legitima la expropiación, sin que la presencia del detentador deba obstaculizar la acción administrativa, por lo que la Administración viene obligada a ejercer la potestad de desahucio.

De modo que, por una parte, existe una «adherencia al fin» que condiciona la validez del acto administrativo que se dicte en ejercicio de la potestad de desahucio, pues como establece el art. 53.2 LPC: «El sometimiento de los actos (...) será adecuado a los fines de aquellos», sin que le esté permitido a la Administración incurrir en desviación de poder (art. 106.1 CE y 63.1 LPC). El acto por el que se declara que el título que legitima la posesión por terceros se ha extinguido debe reunir esta finalidad precisa, además de ser dictado por el órgano competente con arreglo al procedimiento legalmente establecido (art. 53.1 LPC). Y, de otra parte, cuando concurren las circunstancias previstas en la norma («cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban la ocupación por terceros», art. 58 LPAP), la Administración debe necesariamente ejercer la potestad de desahucio. Si omite ejercerla, pese a que el interés colectivo lo reclama, la Administración habrá incurrido en una irregularidad que puede determinar una condena a ese ejercicio (arts. 29, 108 y 136 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; en adelante LRJCA), y una responsabilidad patrimonial cuando de aquella omisión se deriven daños a los particulares (arts. 9.3 y 106.2 CE, y arts. 139 y ss. LPC).

Debe precisarse, no obstante, que este planteamiento abstracto del ejercicio de la potestad de desahucio hay que integrarlo debidamente con los planteamientos del mercado o de la economía, como viene señalando en estos años el profesor MUÑOZ MACHADO en su nueva sistemática del Derecho Público. El automatismo en el que se basa nuestra legislación histórica y actual y su aplicación concre-

---

<sup>123</sup> Sobre este punto, *vid.* NIETO, A.: «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en S. MARTÍN-RÉTORTILLO (coord.): *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991, p. 2.251.

ta, tal vez podría dar motivo a una reflexión cuando la Administración también participa y toma posiciones en el mercado: cuando adscribe bienes demaniales a empresas, cuando cede el uso a empresas, cuando necesariamente tiene que permitir que compartan infraestructuras empresas que operan en competencia, etc. El ejercicio de la potestad de desahucio puede ser obligado de concurrir el presupuesto jurídico que le sirve de soporte, pero resulta necesario calibrar en qué circunstancias no se está afectando a otros bienes jurídicos de necesaria protección como la competencia o el mercado, siendo también preciso modularlo en atención al principio de oportunidad.

La potestad de desahucio, además de los rasgos esenciales de toda potestad administrativa (esto es, su carácter público), viene caracterizada por las siguientes notas distintivas:

- Constituye una potestad específica, no general, ya que se reconoce para casos tasados en su extensión y en su contenido a través de un procedimiento que garantiza la situación jurídica del ciudadano<sup>124</sup>, puesto que un apoderamiento general es incompatible con los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), habida cuenta además de la especial restricción de la libertad del sujeto desahuciado que implica el eventual lanzamiento en que se concreta la ejecución del desahucio, que debe conjugarse con el respeto al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE).
- Precisamente por la incidencia del desahucio administrativo sobre la libertad de los ciudadanos debe venir atribuida de forma expresa por el ordenamiento jurídico<sup>125</sup>. Ante una actividad de gravamen como es el empleo de la coacción administrativa para recuperar la posesión de bienes y derechos públicos, se hace precisa una habilitación legal, quedando pues proscritos, en este ámbito, los poderes inherentes o implícitos.
- Es esencialmente reglada, toda vez que se crea por el ordenamiento jurídico (estatal, autonómico y local); su empleo viene legitimado por la extinción del título que legitima la posesión del bien o derecho público en los casos que contempla la ley en cada caso; la competencia para su ejercicio está atribuida

---

<sup>124</sup> En este sentido se pronuncian CASTILLO BLANCO, F. A. y QUESADA LUMBRERAS, J. E.: «El patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas», cit., p. 83; GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á.: *Los bienes de propios: patrimonio local y administración*, cit., p. 319, y SÁINZ MORENO, E.: «Bienes de las Entidades locales», cit., p. 1.632.

<sup>125</sup> Resulta de interés, a este propósito, el trabajo de R. BOCANEGRA SIERRA y J. GARCÍA LUENGO: «La potestad de dictar actos administrativos como intromisión en la libertad», *RAP*, nº 172, 2007, pp. 103 y ss. Vid., además, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., pp. 472-473.

a unos órganos determinados, y el fin de la potestad se concreta en la recuperación de la posesión y la plena disponibilidad del bien o derecho por parte de la Administración. Sin embargo, puede señalarse que en la fase ejecutiva del desahucio, el art. 59.4 LPAP opta por atribuir a la Administración dos posibles medios de ejecución forzosa alternativos –eventualmente sucesivos– para obligar al detentador a desalojar: la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas. Aquí la Administración aprecia subjetivamente, caso por caso, el medio idóneo. Decisión esta que no puede desconocer el principio *pro libertate*, ya que siendo varios los medios de ejecución admisibles, se debe elegir «el menos restrictivo de la libertad individual» (art. 96.2 LPC), y es que el ejercicio de este elemento discrecional de la potestad de desahucio, exorbitante respecto de la situación de los particulares y de la propiedad privada, está sujeto a determinados límites: la racionalidad, la adecuación al interés público y la proporcionalidad entre medios y fines (*STS de 10 de abril de 1997, RJ 1997, 2.752*).

## 2. La defensa de los bienes públicos y la «autoprotección posesoria».

El patrimonio de las Administraciones Públicas, integrado por el conjunto de sus bienes, derechos y acciones, goza de la protección general que le confiere el ordenamiento jurídico en la medida en que constituye una propiedad (art. 33.3 CE), pero además existe un régimen jurídico especial de protección dependiendo de las distintas categorías de bienes. Así, los bienes de dominio público son indisponibles al estar inspirados en los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad (art. 132.1 CE)<sup>126</sup>, al tratarse de bienes que están fuera del tráfico jurídico<sup>127</sup>. Se definen como los bienes y derechos que:

«Siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales» (art. 5.1 LPAP).

Por su parte, en cuanto a los bienes patrimoniales hay que tomar como referencia el art. 132.3 CE, en virtud del cual:

---

<sup>126</sup> También el art. 5 del RBEL/1986 establece que «los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno».

<sup>127</sup> El Tribunal Constitucional ha destacado que «el significado y el alcance de estos principios no puede quedar reducido a la finalidad de preservar en manos de los poderes públicos la nuda titularidad sobre los bienes demaniales, sino que se extienden en sentido sustantivo a asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute» (*STC 227/1998, de 29 de noviembre*).

«Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación».

Son definidos en el art. 7.1 LPAP como los bienes que:

«Siendo titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales».

Las Administraciones Públicas deben procurar todo lo necesario para la protección de sus bienes y derechos, tanto mediante el mecanismo de la policía demanial como mediante el ejercicio de las acciones civiles y de las «facultades y prerrogativas» que a este respecto tienen atribuidas<sup>128</sup>. En esta línea, el art. 28 LPAP establece lo siguiente:

«Las Administraciones Públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y las acciones judiciales que sean procedentes para ello».

Otro tanto se establece en el art. 29 LPAP:

«Los titulares de los órganos competentes que tengan a su cargo bienes o derechos del Patrimonio del Estado están obligados a velar por su custodia y defensa, en los términos establecidos para ello».

Como señala SAINZ MORENO, la defensa de tales bienes y derechos comprende, en primer lugar, la determinación de cuáles son esos bienes (investigación, inventario, registro y deslinde), y, en segundo lugar, la recuperación y reparación de los mismos frente a las posibles usurpaciones, perturbaciones y daños (reintegro posesorio, desahucio y sanciones)<sup>129</sup>. En este sentido, hay que estar a lo dispuesto en los arts. 41.1 LPAP y 44 RBEL/1986, que confieren a las Administraciones las potestades de investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio; potestades a las que se añade la potestad sancionadora de acuerdo con la normativa aplicable.

---

<sup>128</sup> A propósito de la defensa del patrimonio pueden consultarse los trabajos de BALLESTEROS MOFFA, L. Á.: «Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa, cooperación y límites a la disponibilidad», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit., pp. 201 y ss., y de CASTILLO BLANCO, F. A. y QUESADA LUMBRERAS, J. E.: «El patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas», cit., especialmente, pp. 86 y ss.

<sup>129</sup> Vid. SAINZ MORENO, F.: «Bienes de las Entidades locales», cit., pp. 1.613 y 1.614.

En definitiva, conforme a los arts. 28 y 29 LPAP –de carácter básico al amparo de lo preceptuado en el art. 149.1.18ª CE (Disposición Final Segunda, Apartado Quinto LPAP)–, el ejercicio de las potestades es un deber inexcusable de las Administraciones Públicas<sup>130</sup>, considerando que la afectación a un uso o servicio público, entre otras finalidades, justifica un régimen especial de protección y, de forma correlativa, el deber de las Administraciones de proceder a su defensa mediante potestades como el desahucio administrativo<sup>131</sup>. A esta posición singular de la Administración en defensa de sus bienes por sí misma, sin intervención de los Tribunales, se le denomina «autoprotección posesoria», ya que la Administración provee sobre el estado posesorio de sus bienes. Se trata de una manifestación del principio de autotutela administrativa aplicada a la defensa de los bienes<sup>132</sup>, toda vez que no se contempla la intervención de «otros organismos [ni] la admisión de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios» (art. 122 RBEL/1986). No caben, en concreto, los interdictos posesorios y «las demandas en las que se ejercite esta pretensión no serán admitidas a trámite» (art. 43.1 LPAP).

Ello no obstante, debe advertirse que el ejercicio de potestades como el desahucio administrativo no puede alterar ni la titularidad ni la posesión definitiva de los bienes, pues como sostiene la *STS de 15 de junio de 1982 (RJ 1982, 4.801)*:

«Las acciones de autoprotección se desenvuelven en el terreno estrictamente posesorio al igual que ocurre en los interdictos judiciales, de forma tal que, como tiene declarado esta Sala en su Sentencia de 21 noviembre 1981 (RJ 1981\5262), para su lícito ejercicio no se necesita prueba de la titularidad dominical de los bienes sobre los que se ejerce, sino únicamente aquella que acredite suficientemente el hecho de la posesión».

---

<sup>130</sup> Las Administraciones Públicas están obligadas a defender su patrimonio y a ejercer cuantas acciones judiciales sean procedentes para ello. La necesidad de título habilitante que resolver, como presupuesto de hecho en el procedimiento administrativo de desahucio, deja traslucir en última instancia una preocupación por el control de la utilización del dominio público, ya que de una apropiada policía demanial va a depender la efectividad de la afectación al uso o servicio público. De ahí la proclamación en el art. 84.2 del principio de responsabilidad de la Administración titular por la tutela y defensa de los bienes demaniales que formen parte de su patrimonio («actuarán –dice– contra quienes, careciendo de título, ocupen bienes de dominio público»). Responsabilidad de la que se desprende un doble mandato: un deber de vigilancia y, caso de constatarse la infracción del cumplimiento de la exigencia del título, el deber de ejercicio de las facultades y prerrogativas enumeradas en el art. 41 de la Ley (incluyendo, como se sabe, el desahucio). *Vid.*, al respecto, PAREJO ALFONSO, L.: «El régimen de la utilización de los bienes y derechos de dominio público. Autorizaciones y concesiones», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit., pp. 439-440.

<sup>131</sup> En el ámbito local, el art. 9.2 RBEL/1986 dispone que «las Entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos», para lo que tiene reconocida capacidad jurídica plena para «ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de su patrimonio» (art. 9.1). Además, les está prohibido allanarse en relación con las demandas judiciales que afecten al dominio y demás derechos reales que integran su patrimonio (art. 73).

<sup>132</sup> *Vid.* FANLO LORAS, A.: «Las prerrogativas locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Civitas, Madrid, 2ª ed., 2003, p. 739.

La potestad de desahucio constituye, junto con la recuperación de oficio o *interdictum proprium*, el instrumento esencial que permite a la Administración recuperar la posesión de sus bienes por su propia autoridad, pero mientras que en el desahucio administrativo es imprescindible que exista un título jurídico que legitime la posesión por un tercero y que la Administración lo declare extinguido al haber desaparecido o decaído, conformando así un título ejecutivo propio (una decisión ejecutiva), en el caso de la recuperación de oficio la Administración puede recuperar por sí misma esa posesión sin necesidad de crear previamente un título formal declarativo, con tal de constatar que existe una posesión administrativa que ha sido violentada.

### 3. El desahucio administrativo como manifestación de la coacción administrativa: su justificación.

Si tras la tramitación del procedimiento conducente a la extinción del título habilitante, la Administración puede ocupar el bien y, consiguientemente, desalojar a su ocupante por su solo imperio y por la fuerza, es que estamos en presencia del poder coactivo de la Administración para hacer ejecutar sus decisiones por sus propios medios. En efecto, el desahucio se considera una variante específica de la coacción administrativa y, en concreto, de la compulsión sobre las personas como medio de ejecución forzosa de los actos administrativos, aunque como se ha señalado las multas coercitivas también sirven al cumplimiento de la obligación de que se trata en virtud del art. 59.4 LPAP. Siendo varios los medios de ejecución admisibles debe elegirse «el menos restrictivo de la libertad individual» (art. 96.2 LPC), sirviendo a este propósito modulador el principio de proporcionalidad<sup>133</sup>. En cualquier caso, ambos medios de ejecución comportan la compulsión. Las multas coercitivas en un sentido más genérico que el puro lanzamiento, y desde luego con un carácter eminentemente económico, constituyen una herramienta compulsiva que trata de vencer las resistencias del obligado incumplidor imponiéndole un plus de gravamen<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Como afirma J. BARCELONA LLOP, el principio de proporcionalidad consiste en la adecuación de medios afines, de manera que «una vez que se constata la concurrencia de los presupuestos de hecho habilitantes para el ejercicio de la potestad, ésta ha de ejercitarse proporcionalmente. Si aquellos faltan, se produce una ilegalidad manifiesta generadora de vía de hecho por ser evidente que se ha desarrollado un procedimiento ejecutorio cuando legalmente no procedía; se ejecuta forzosamente cuando ninguna necesidad había de ello. Pero eso no afecta a la proporcionalidad sino a la regularidad originaria del ejercicio de la potestad. Por eso, la proporcionalidad no se ha de predicar del ejercicio mismo de la potestad sino de la dinámica ulterior de la misma una vez que la ejecución forzosa procede en Derecho» (*vid. Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, cit., pp. 360-361).

<sup>134</sup> *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. II, cit., pp. 2.443, 2.447 y 2.466.



Llegados a este punto podría pensarse que la regulación de los medios de ejecución forzosa en la LPC haría innecesaria la existencia de la potestad de desahucio administrativo. Si la Administración ya dispone de las multas coercitivas y de la compulsión sobre las personas, ¿qué sentido tiene que el ordenamiento jurídico proclame un nuevo mecanismo para exigir el cumplimiento de un acto? Podría pensarse que el desahucio administrativo no añade nada nuevo a la pluralidad de medios de ejecución de que puede valerse la Administración. Ahora bien, el legislador configura una potestad autónoma para la recuperación posesoria de los bienes públicos para cuyo ejercicio se vale de los medios de ejecución previstos. No es que el desahucio se identifique con ellos ni sea un medio más de ejecución. El mismo argumento podría arrumbar la potestad de recuperación de oficio, que también se vale de los medios de ejecución para hacerse efectiva. O incluso la potestad tributaria, que se vale del apremio sobre el patrimonio para exigir las deudas a los contribuyentes pero que, evidentemente, no se identifica con el apremio ni se confunde con él. Que el legislador contemple un procedimiento específico para permitir a la Administración proveer sobre el estado posesorio de sus bienes, sin necesidad de acudir a la jurisdicción, permite establecer garantías específicas para los particulares afectados y redundará en una satisfacción más eficaz del interés público que demanda la utilización racional y eficiente del patrimonio de las Administraciones Públicas sin interferencia judicial. La historia se ha encargado de demostrar que el desahucio emerge y tiene sentido como un mecanismo necesario para la protección de los bienes públicos –cuando concurre el presupuesto habilitante– que ha conocido una aplicación extensiva a ámbitos diversos como la expropiación, el urbanismo o las VPO.

En cualquier caso, la coacción administrativa se aplica a imponer la ejecución forzosa, al cumplimiento de la declaración de extinción o caducidad del título habilitante de la utilización del dominio público. Como sostienen GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>135</sup>:

«La Administración está exenta de dicha carga común de impetrar del juez el uso de la coacción pública, y por ende también está eximida del sistema de protección posesoria al que los demás sujetos resultan sometidos. La Administración resulta ser así un sujeto cuya coacción es coacción legítima».

Esta regla general de la ejecución forzosa encuentra en el desahucio administrativo una excepción de notoria importancia. El art. 95 LPC establece que las Administraciones Públicas pueden ejercer la ejecución forzosa de los actos ad-

---

<sup>135</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., p. 808.

ministrativos, «salvo en los supuestos en que se suspenda la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los tribunales». Este inciso plantea la compatibilidad de la ejecución del desahucio con la Constitución, pues su art. 18.2 consagra el derecho a la inviolabilidad del domicilio y establece que:

«Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o *resolución judicial*, salvo en caso de flagrante delito»<sup>136</sup>.

No menor es el interés que suscita la posible adopción de medidas cautelares, en tanto que límite sustantivo e intrínseco al principio de ejecutividad de los actos administrativos que inciden en los derechos fundamentales, como es el caso<sup>137</sup>. Por razones sistemáticas, de ello se hablará más adelante.

Resta cuestionar la viabilidad de la acción directa en el desahucio administrativo, esto es, la aplicación inmediata a una situación de hecho de la coacción sin el intermedio del acto declarativo previo que se pretende ejecutar<sup>138</sup>. La duda sobre la aplicación de la coacción directa al ámbito de la potestad de desahucio se plantea por conexión con la denominada «defensa posesoria», que Otto MAYER consideró como un supuesto característico de coacción directa junto con el impedimento de hechos punibles y de infracciones de orden público y de las medidas dictadas en estado de necesidad<sup>139</sup>. Pues bien, lo primero que hay que descartar es que la coacción directa esté incluida en el ámbito de aplicación de la compulsión sobre las personas como medio de ejecución forzosa previsto en el art. 100 LPC, pues tal compulsión no es concebible sin el concurso de un título ejecutivo previo e incumplido. Aunque también en la coacción directa hay una decisión previa, la misma no constituye un acto administrativo *propio sensu*, sino una orden de eje-

<sup>136</sup> De hecho, a raíz de la STC 22/1984, de 17 de febrero, que trató esa cuestión con motivo de la ejecución de una orden de demolición que afectaba a una vivienda, se modificó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), para atribuir a los Juzgados de Instrucción la competencia para autorizar la entrada a domicilios cuando de ejecutar actos administrativos se trate (art. 91.2); competencia hoy reconocida a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo por la Ley Jurisdiccional de 1998 (art. 8.6).

<sup>137</sup> A este respecto, S. MUÑOZ MACHADO (vid. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. I, cit., p. 953), cuestiona, con toda razón, «[si] tiene sentido seguir defendiendo como un dogma que la ejecución forzosa por la Administración de sus propias decisiones es una prerrogativa general y característica de nuestro sistema administrativo, al mismo tiempo que se establecen técnicas múltiples de intervención de los tribunales que condicionan, restringen o imposibilitan el ejercicio de aquella prerrogativa».

<sup>138</sup> Sobre la coacción administrativa directa la obra más completa en nuestro país sigue siendo la de AGL- RREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.: *La coacción administrativa directa*, Civitas e IVAP, Madrid, 1990. Vid. además BARCELONA LLOP, J.: *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, cit., y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., p. 805, cit., pp. 312 y ss.

<sup>139</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., pp. 830 y ss.

cución –revisable también jurisdiccionalmente a la vista del art. 93.2 LPC– a la que sigue el empleo de la fuerza. La diferencia es que esa orden:

«Es dictada sin un procedimiento previo y para ser realizada instantáneamente (por ello, con normalidad, en forma simplemente verbal)»<sup>140</sup>.

En el caso de la potestad de desahucio sería insostenible prescindir de un acto en toda regla, pues el elemento causal es justamente la declaración previa de extinción o caducidad del título que habilita el uso del dominio público, tras un procedimiento administrativo en el que se dé audiencia al interesado (art. 59.2 LPAP). Esta exigencia legal convierte la coacción directa sobre la persona autorizada, concesionario, contratista, expropiado, etc., en una coacción administrativa ilegal, controlable jurisdiccionalmente como vía de hecho (art. 30 LRJCA)<sup>141</sup>. Es más que discutible que la acción directa pueda emplearse para recuperar un bien de manera inmediata, pues el art. 56 LPAP condiciona el reintegro posesorio a la tramitación del oportuno procedimiento en el que se dé audiencia al interesado y se compruebe el hecho de la usurpación y la fecha en que se inició, requiriendo entonces al ocupante para que cese en su actuación en un plazo no superior a 8 días.

---

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 816.

<sup>141</sup> En este sentido, J. R. FERNÁNDEZ TORRES [vid. voz «Control jurisdiccional», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, cit., p. 244], a la actuación material constitutiva de vía de hecho por omisión del procedimiento exigido, añade la posibilidad de acudir a las acciones interdictales para la tutela sumaria de la posesión previstas en el art. 250.1.4º LEC, para garantizar la tenencia de la propiedad o de la posesión amenazadas o conseguir su recuperación (art. 43.1 LPAP). Vid., in extenso, RUIZ LÓPEZ, M. Á.: «La protección judicial frente a la vía de hecho expropiatoria», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA (dirs.): *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Libro homenaje a T. R. Fernández*, vol. I, Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2012, pp. 2.079-2.101.



## CAPÍTULO TERCERO

### RÉGIMEN JURÍDICO DEL DESAHUCIO

#### ADMINISTRATIVO LOCAL (I). REQUISITOS

#### SUBJETIVOS Y FORMALES

#### I. REQUISITOS SUBJETIVOS

##### 1. Órgano administrativo competente.

Debe recordarse que hasta la aprobación de la legislación autonómica de régimen patrimonial y local, y más tarde de la LPAP [art. 41.1.d)], la potestad de desahucio tenía su reconocimiento en una norma reglamentaria: el Título II del RBEL/1986, pero no aparecía consignada como tal potestad administrativa en la redacción de los arts. 4 y 82 LRBRL. Salvado este contratiempo, no cabe duda de que el ejercicio de potestades como el desahucio constituye, en primer término, un deber de la Administración local. De manera análoga a lo dispuesto en el art. 28 LPAP, el art. 68 LRBRL establece que las entidades locales están obligadas a ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> Por su parte, el art. 9.2 RBEL/1986 dispone que «las Entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos», para lo que tienen reconocida capacidad jurídica plena para «ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de su patrimonio» (art. 9.1), estándoles prohibido allanarse en relación con las demandas judiciales que afecten al dominio y demás derechos reales que integran su patrimonio (art. 73). Precepto este último que hoy no es compatible con las formas de terminación anormales de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales (art. 75.2 LRJCA), tal como señalan F. A. CASTILLO BLANCO y J. E. QUESADA LUMBRERAS (*vid.* «El patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas», cit., p. 87).

Así pues, partiendo del reconocimiento de que la LPAP es de aplicación a las entidades que integran la Administración local, así como a las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de las mismas (art. 2.2 LPAP), parece correcto afirmar que los entes territoriales locales –municipios, provincias e islas– ostentan la titularidad de la potestad de desahucio, tal como hoy establece con carácter básico el art. 41.1.d) LPAP. Así se venía desprendiendo también del art. 44.1.d) RBEL/1986, con la diferencia de que la potestad de desahucio administrativo no solo se reconoce en esta norma reglamentaria a los municipios, provincias e islas, sino también a las demás Entidades locales de carácter territorial, en el supuesto de que así lo prevean las leyes de las respectivas Comunidades Autónomas.

En el momento presente el ámbito subjetivo de aplicación de las potestades de protección y defensa del Patrimonio, en relación con la Administración local, se ajusta a las previsiones de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Esta Ley modifica la LRBRL y atribuye dichas potestades a los entes locales de carácter territorial, pero también establece, como se contemplaba ya en el RBEL/1986, que las mismas pueden ser de aplicación a las entidades de ámbito inferior al municipio, esto es, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, cuando las leyes de las Comunidades Autónomas así lo especifiquen.

A diferencia de otras entidades locales, las mancomunidades de municipios solo gozan de la potestad de desahucio cuando así lo prevean sus Estatutos en relación con la prestación de servicios o la ejecución de las obras de su competencia, y a falta de previsión en los citados Estatutos gozan de las potestades precisas para el cumplimiento de su finalidad y de acuerdo con la legislación aplicable.

Por su parte, conforme al art. 41.3 LPAP también pueden ejercer la potestad de desahucio, como las demás que enumera el art. 41.1 LPAP, las entidades públicas empresariales vinculadas a las Corporaciones locales, en relación con la defensa de los bienes de dominio público<sup>143</sup>. Esta previsión parece que puede extenderse sin dificultad a los organismos autónomos en la medida en que tengan adscritos bienes para el cumplimiento de sus fines o que sean titulares de los mismos<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> A este respecto, las entidades públicas empresariales pueden gestionar directamente la prestación de servicios públicos locales, según dispone el art. 85 LRBRL, tras la modificación operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

<sup>144</sup> Así lo sostienen F. A. CASTILLO BLANCO y J. E. QUESADA LUMBRERAS (vid. «El patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas», cit., pp. 69-70). De hecho, esta conclusión queda reforzada si se repara en que una entidad pública empresarial puede depender de un organismo autónomo [art. 85 bis.1.a) LRBRL]. En esta línea, la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, establece en su art. 52 el principio de protección

Especial mención requiere el órgano concreto al que se atribuye la competencia para ejercer la potestad de desahucio en el ámbito local<sup>145</sup>. Sabido es que la legislación básica sobre régimen local atribuye a cada órgano (Alcalde, Pleno o Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población) la competencia para el ejercicio de acciones judiciales o administrativas en materia de su respectiva competencia. El RBEL/1986 alude a los términos «acuerdo» o «Corporación» cuando se refiere al acto de iniciación, sin atribuir la competencia expresamente a otro órgano, lo cual permite entender que no estando específicamente atribuida al Pleno, corresponde al Presidente de la Corporación dada su competencia residual, a tenor de los arts. 21.1.s) y 34.1.o) LRBRL<sup>146</sup>.

En este sentido, el art. 122 RBEL/1986 atribuye la competencia para ejercer el desahucio a la Corporación local respectiva, es decir, a aquella que sea titular de los bienes de dominio público o comunales, o en cuyo término municipal se encuentren los mismos. Como sostienen GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ SALINAS<sup>147</sup>, cualquiera que sea la causa legitimadora del desahucio es competencia municipal (incluso en el supuesto de expropiación forzosa, al remitirse el art. 121.3 RBEL/1986 «a las normas del presente Título»), siendo necesario distinguir entre la competencia para acordar la ejecución forzosa consistente en el lanzamiento y la competencia para adoptar la resolución que legitima aquella medida de ejecución. Si respecto de la primera es incuestionable la competencia del Presidente de la Corporación *ex* art. 130.2 RBEL/1986, la adopción de los actos que integran el procedimiento administrativo de desahucio también parece corresponderle a tenor de los arts. 21.1.k) y 34.1.i) LRBRL<sup>148</sup>. Si el desahucio se

---

y defensa del patrimonio a cargo de quien lo esté utilizando, sin perjuicio de su titularidad, de que estén adscritos o se hallen cedidos.

<sup>145</sup> De lo que no cabe ninguna duda es del carácter administrativo del desahucio, según dispone el art. 122 RBEL/1986:

«La competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario, y la competencia exclusiva de las Corporaciones Locales impedirá la intervención de otros organismos...».

Al propio tiempo, debe recordarse que el ejercicio de potestades como las de desahucio no altera la titularidad ni la posesión definitiva de los bienes. Como afirma la *STS de 15 de junio de 1982 (RJ 1982, 4.801)*, «la Administración al actuar medidas de protección, defensa y recuperación de sus bienes, ni prejuzga ni mucho menos decide nada acerca de la naturaleza y definitiva pertenencia dominical y posesoria de los bienes recuperados, aspecto este exclusivamente reservado a los Tribunales de la jurisdicción ordinaria».

<sup>146</sup> «Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales».

<sup>147</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ SALINAS, P.: *Procedimiento administrativo local. Parte especial*, tomo II, cit., pp. 565-566.

<sup>148</sup> Así se viene recogiendo en la jurisprudencia desde la *STS de 24 de abril de 1967 (RJ 1967, 2.352)*:

«La alegación de que el acuerdo iniciando el desahucio administrativo debió ser adoptado por el Ayuntamiento en pleno o por la Comisión permanente y no por el Alcalde, también carece de fundamento, puesto que ni el citado art. 112 del Reglamento de Bienes, ni de ningún otro de sus preceptos sobre esta materia se

origina en el acto de expropiación forzosa de «los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos», el art. 133.2 RBEL/1986 establece que el órgano competente es el Pleno corporativo.

Conforme a los arts. 21.3 y 34.2 LRBRL, el Alcalde y el Presidente de la Diputación no pueden delegar el ejercicio de su competencia, lo que enlaza con el carácter no transmisible ni delegable de las potestades públicas.

En materia de declaración del estado de ruina inminente de edificios, la *STS de 6 de octubre de 1989 (RJ 1989, 7.230)* reconoce asimismo la competencia del Alcalde:

«El Decreto de 13 de diciembre de 1985, al aceptar la propuesta de resolución que proponía la declaración del estado de ruina inminente del inmueble dicho, incluida la demolición y el desahucio administrativo de los ocupantes, es conforme al ordenamiento jurídico, como amparada en las facultades que al Alcalde otorga el art. 183.4 de la Ley del Suelo (competencia atribuida desde antiguo, art. 389 del Código Civil y viejas ordenanzas de la edificación), y art. 26 del Reglamento de Disciplina Urbanística, y sin necesidad de la tramitación de expediente contradictorio».

No obstante, existiendo norma expresa en contrario hay que estar a lo dispuesto en la misma, lo que obliga a revisar la legislación específica en materia de bienes públicos. A este respecto, la normativa autonómica<sup>149</sup> atribuye en algunas ocasiones al Alcalde los actos de iniciación y al Pleno la resolución de los expedientes.

---

desprende la pretendida incompetencia de los Alcaldes para tomar los aludidos acuerdos, la que debe entenderse atribuida por el art. 116.i), de la Ley de Régimen Local, que faculta al Alcalde, como Presidente del Ayuntamiento y Jefe de la Administración municipal para dictar las disposiciones que exija el mejor cumplimiento de los servicios y ejercer todas las demás facultades de gobierno y administración del Municipio, no reservadas expresamente al Ayuntamiento pleno o a la Comisión permanente, entre las que no figuran las providencias de iniciación del trámite de desahucio administrativo (arts. 121 y 122 de la Ley citada)».

No es la posición de algunos autores, como L. CHACÓN ORTEGA (*vid. Bienes públicos y acciones de las Entidades locales*, cit., p. 384), para quien la competencia para disponer el desahucio y fijar la indemnización es del Pleno, conforme a las atribuciones relativas al ejercicio de acciones administrativas y judiciales [art. 22.j) LRBRL], si bien reconoce al Presidente de la Corporación una intervención activa en la impulsión del procedimiento y, singularmente, la competencia para dictar el previo apercibimiento y la orden escrita de ejecución del lanzamiento (art. 130.2 RBEL/1986).

<sup>149</sup> Debe señalarse que el sistema de fuentes de los bienes locales está integrado, además de por la normativa estatal, por la normativa de desarrollo dictada por las Comunidades Autónomas, que cuentan con leyes específicas de régimen local y de patrimonio, como es el caso de las leyes que se analizan en la siguiente nota al pie. En defecto de normativa autonómica debe buscarse el régimen jurídico aplicable en la legislación estatal, dado su carácter supletorio (art. 149.3 CE). En este sentido, *vid. FUERTES LÓPEZ, M.*: voz «Bienes de las entidades locales: sistema de fuentes», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, cit., pp. 111-112. Sobre esta cuestión también puede verse LON GARCÍA, A.: «La distribución de competencias en materia de patrimonios públicos. El carácter básico de la LPAP», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit., pp. 111 y ss.



En buena parte de los casos corresponde al Pleno la declaración de extinguidos de los derechos constituidos sobre los bienes de que se trate y al Presidente de la Corporación apercibir de lanzamiento<sup>150</sup>.

## 2. Interesados.

La potestad de desahucio se ejerce por la Administración a través de un procedimiento que tiene siempre unos destinatarios, personas físicas o jurídicas, públicas o generalmente privadas –los interesados–, en cuya esfera jurídica inciden tanto el acto que declara la previa extinción del título que amparaba la posesión como la eventual ejecución forzosa en caso de resistencia al cumplimiento.

Puede distinguirse entre la legitimación activa y la legitimación pasiva de los interesados.

### 2.1. Legitimación activa. La STS de 3 de diciembre de 2008 y la inactividad de la Administración consistente en no iniciar el procedimiento de desahucio.

Aplicando la norma general contenida en el art. 31.1.a) LPC, son interesados:

«Quienes promuevan el procedimiento como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos».

En efecto, en algunos supuestos de desahucio administrativo no es solamente la Administración quien inicia el procedimiento, sino que también puede iniciarse a

---

<sup>150</sup> Así por ejemplo, la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, configura en su art. 70.1 la competencia del Pleno en materia de desahucio, si bien el Presidente de la Entidad podrá adoptar, por razón de urgencia, y motivadamente, «las resoluciones tendentes a repeler usurpaciones o prevenir daños graves para el interés general a los bienes de la entidad, dando cuenta al Pleno». Precepto que, como se señaló más atrás, es una expresión más de la confusión latente en la Ley andaluza entre las potestades de recuperación de oficio y de desahucio.

Por su parte, el Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, dispone que «el desahucio por vía administrativa requerirá acuerdo previo del Pleno de la Corporación declarando extinguidos los derechos constituidos sobre los bienes de que se trate» (art. 65.1) y que «agotado el plazo para desocupar la finca, el Presidente de la Corporación apercibirá de lanzamiento en el término de otros cinco días» (art. 68.1).

Finalmente, el art. 63.1 del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, establece que «el desahucio por vía administrativa requerirá acuerdo previo de la corporación declarando extinguidos los derechos constituidos sobre los bienes».

instancia de persona interesada (arts. 68 y 70 LPC), titular de derechos o intereses directos que le legitiman para instar el desahucio (la *legitimación activa*).

En la legislación de patrimonio andaluza se recoge de forma expresa, como excepción dentro de la normativa autonómica, esta legitimación activa de los interesados en el procedimiento de desahucio (art. 25 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo):

«Los expedientes a que se refieren los artículos anteriores podrán incoarse de oficio o a instancia de los interesados y se resolverán con audiencia de éstos».

Asimismo, en los supuestos de inclusión de una finca en el Registro de Solares están legitimados el adquirente del solar o su propietario<sup>151</sup>, según el art. 161 TR/1976. Otro tanto puede decirse hoy en relación con el desahucio de viviendas de protección oficial, al admitirse la legitimación de los promotores<sup>152</sup>.

El art. 68.2 LRBRL recoge la llamada acción vecinal, esto es, la posibilidad de que sean los propios vecinos quienes requieran a la entidad local el ejercicio de las acciones de defensa patrimonial, y de no acordarlo puede ejercerlas el vecino en nombre e interés de la entidad local respectiva, teniendo derecho al reembolso de los gastos que se le ocasionen de prosperar la acción<sup>153</sup>.

<sup>151</sup> Lo resume perfectamente la ya citada *STS de 7 de febrero de 1969 (RJ 1969, 511)*, al disponer que «el procedimiento administrativo de ejecución, en que consiste el desahucio administrativo y, cuya finalidad específica, es la de hacer efectiva la extinción de los derechos de arrendamiento, procediendo al lanzamiento de sus titulares, sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, estaba ya previsto en el artículo 47 del derogado Reglamento de 23 de mayo de 1947 (...), y así ha sido reiterado por la Ley del Suelo, cuyo artículo 149 –hoy 161– determina la extinción definitiva de los arrendamientos y demás derechos personales constituidos por cualquier título, en relación a las fincas, cuyos propietarios hayan obtenido la licencia para la nueva construcción».

<sup>152</sup> Toda vez que en la regulación del procedimiento de desahucio contenida en el art. 142 del Reglamento de 24 de julio de 1968 –aprobado por el Decreto 2114/1968, de 24 de julio–, está prevista la iniciación e instrucción no solo por el Instituto Nacional de la Vivienda, sino también por los promotores, reservándose a aquél la resolución. Así lo establece la *STS de 12 de julio de 1989 (RJ 1989, 5.752)*:

«La Administración está obligada a velar por el cumplimiento de la función social que el régimen de viviendas de protección oficial debe desempeñar y a tal efecto el artículo 142 del Reglamento de 24 de julio de 1968, le faculta para tramitar los correspondientes expedientes tendentes a comprobar la existencia de alguna de las causas que pueden dar lugar al desahucio, entre ellas la de no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente. De dicho artículo se infiere que la falta de ocupación de la vivienda corresponde acreditarla a la entidad promotora del expediente, pues como tiene reiteradamente declarado esta Sala, al significar la prosperabilidad del desahucio la resolución del contrato y el desalojo de la vivienda, el acreditamiento riguroso del hecho imputado es una exigencia inexcusable como requisito o presupuesto de viabilidad de la acción –Sentencias de 17 de julio y 14 de diciembre de 1987, y 28 de marzo y 2 de julio de 1988–».

<sup>153</sup> La jurisprudencia ha entendido que la acción vecinal no implica una acción pública ni una obligación, sino que se trata de un supuesto de sustitución procesal (*STS de 21 de abril de 1999, RJ 1999, 4.177*). El plazo de inactividad es de 30 días, en lugar de los dos meses que establecía la anterior Ley de 1955. Se suprime el requisito de la autorización del Gobernador Civil, al considerarse incompatible con la autonomía local. Como señala F SAINZ MORENO (vid. «Bienes de las Entidades locales», cit., p. 1.617, nota al pie nº 37), no establece la LRBRL ningún premio o compensación similar al previsto en el caso de que sea exitoso

Igualmente parece lógico atribuir la condición de legitimado activo al beneficiario de una expropiación (arts. 51 LEF y 54 REF), toda vez que le corresponde recibir el objeto expropiado por el que ha pagado el precio. Si los expropiados se niegan a abandonar la finca, no ofrece dudas el que el beneficiario sea el primer interesado en ocuparla por vía administrativa. Y, sin embargo, en la jurisprudencia se advierten supuestos en los cuales las Juntas de Compensación –en ocasiones operando como beneficiarias– promueven la incoación del procedimiento de desahucio para llevar a buen término la ejecución del planeamiento y se les niega legitimación incluso para solicitar de la Administración que proceda al desalojo de los bienes expropiados (y pagados)<sup>154</sup>. Téngase en cuenta que las facultades y obligaciones de los beneficiarios del expediente expropiatorio, recogidas con carácter general en el art. 5 REF, comprenden el impulso del procedimiento, por lo que sin merma de la titularidad y ejercicio de la potestad expropiatoria que corresponde a la Administración, no parece difícil asignarles la condición de interesados en el expediente de desahucio y en el correlativo lanzamiento.

Por otra parte, reviste singular interés la *STS de 3 de diciembre de 2008 (RJ 2008, 8.058)*<sup>155</sup>, que ante la inactividad de la Administración en relación con el ejercicio de la potestad de recuperación de oficio de unas vías pecuarias, invadidas por unas obras urbanísticas en ejecución de un plan del Ayuntamiento de Humanes (Madrid), realiza una interpretación del art. 29.1 LRJCA que ofrece mayores posibilidades para exigir de la Administración el cumplimiento de sus obligaciones

---

el resultado de un expediente de investigación promovido por denuncia de particulares (art. 54 RBEL), «omisión que no parece justificada ni congruente y que debe corregirse por la vía de la equidad y de la igualdad». Puede verse también, a propósito del derecho de los vecinos a actuar en defensa de los bienes de las Entidades locales, COBO OLVERA, T.: *Régimen jurídico de los bienes de las Entidades locales*, La Ley y El Consultor, Madrid, 2006, pp. 141 y ss.

<sup>154</sup> Así el *Auto de 28 de junio de 2004 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, rec. 55/2004*, mantiene que ni del art. 4 y ni del art. 5.2.1ª del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, se infiere la legitimación para pedir ni la potestad de ejecutar un desalojo, sino «solo tareas instrumentales y auxiliares del verdadero titular de la legitimación y de la potestad». El Tribunal confirma el Auto apelado, proveniente del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Madrid, que sostiene lo siguiente:

«Es cierto que las Juntas de Compensación, por su condición de Entidades Urbanísticas Colaboradores, tienen reconocido por la jurisprudencia el carácter de Entidades de Derecho Público (Sentencia del Tribunal Supremo de 15-04-92, entre otras), pero ese carácter se pregona solo en consideración a la concepción del urbanismo como función pública, disociada del derecho subjetivo de los propietarios, por lo que en ningún caso se les reconoce a estas Entidades la condición de Administración Pública y, menos aún, la facultad de instar la ejecución de actos dictados por otra Entidad que sí ostenta esa condición, como ocurre en este caso».

<sup>155</sup> Esta Sentencia ha sido comentada por M. SÁNCHEZ MORÓN [vid. «Precisiones jurisprudenciales sobre el recurso contra la inactividad administrativa (comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008)», *Justicia Administrativa*, nº 43, 2009, pp. 45-56], quien concluye que a partir de esta Sentencia «resulta posible combatir en vía judicial por cualquier interesado –o por cualquier ciudadano en los casos en que existe la acción popular– a través del recurso contra la inactividad de la Administración, la falta de incoación de un procedimiento de oficio (o su paralización o no tramitación) relativo a la necesaria protección de bienes públicos y otros intereses legítimos de naturaleza colectiva, que no tenga carecer sancionador en sentido estricto».

legales mediante el inicio, tramitación y conclusión de procedimientos que le corresponde incoar de oficio. De hecho, al abordar la interpretación del art. 29 LRJCA, algunos autores ya habían propuesto hace años reconocer el ejercicio de la acción contra la inactividad de la Administración de una forma más generosa y favorable, en sintonía con el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>156</sup>. Ciertamente, con esta Sentencia se abre una línea jurisprudencial esperanzadora en el control jurisdiccional de la inactividad administrativa, pues cualquier interesado puede combatir la falta de iniciación de oficio de procedimientos relativos a la necesaria protección de bienes públicos y otros intereses legítimos de naturaleza colectiva, como el desahucio administrativo.

En el relato de los hechos la Sentencia destaca lo siguiente:

«Decimos que es evidente la inactividad de la Administración en este caso puesto que como reconoce la Sentencia [de instancia], Fundamento de Derecho primero, al menos desde el mes de julio de 2000 conoció por la denuncia que formularon el hoy recurrente y 66 vecinos más de Humanes, la realización de obras que acabaron invadiendo la vía pecuaria Vereda del Camino de Humanes nada más y nada menos que, como expresa la misma Sentencia, en unos 2.600 m<sup>2</sup> de la misma. Relata también la Sentencia que se acordó la paralización de las obras sin que la misma se hiciese efectiva, y que se iniciaron expedientes sancionadores luego suspendidos por la causa que conocemos. Sin embargo, lo que no hizo la Administración en modo alguno, y poseía medios para ello, era recuperar de oficio, lo que constituye su primera obligación, la superficie invadida».

El TS asegura que, una vez conocidos estos hechos, y al obrar de este modo, la Administración:

«Incumplió la obligación que le imponía el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, puesto que existiendo disposición de carácter general con rango de ley, que le permitía hacer efectiva la recuperación del bien de dominio público usurpado, sin otro acto de aplicación más que el del cumplimiento de ese mandato legal, y, por tanto, para ejecutar la prestación, entendido este término en el sentido amplio con que lo utiliza la Ley de la Jurisdicción

---

<sup>156</sup> Vid. AGUADO i CUDOLÀ, V.: *El recurso contra la inactividad de la Administración en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid-Barcelona, 2001; QUADRA SALCEDO, T. de la: en su comentario al artículo 29 en «Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998», *REDA*, n.º 100, 1998, pp. 293 y ss., y SÁNCHEZ MORÓN, M.: «El objeto del recurso contencioso-administrativo», en la obra coordinada por el mismo autor junto a J. A. LEGUINA VILLA: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Lex Nova, Valladolid, 2.ª ed., 2001.

(no de prestación que deriva de un servicio público) sino de cumplimiento del bien de interés general que le habían demandado aquellos vecinos, ejercitando la acción popular que les otorgaba la misma Ley de la Comunidad, art. 56 'para exigir ante las Administraciones competentes el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa de las vías pecuarias', no actuó de ese modo».

En efecto, como destaca SÁNCHEZ MORÓN, el art. 29.1 de la Ley Jurisdiccional, establece una primera exigencia para denunciar la inactividad: la prestación, que no viene referida tan solo a la prestación de carácter material, esto es, dar algo o realizar un servicio a favor de alguien, sino que puede consistir también en una prestación formal, es decir, en la obligación de adoptar ciertos tipos de actos o actuaciones jurídicas. La novedad es, pues, que la prestación concreta a la que se refiere dicho precepto puede venir referida a la iniciación de oficio de procedimientos administrativos. De hecho, la exposición de motivos de la Ley 29/1998, dice que:

«El recurso [contra la inactividad] se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida *o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio*».

El supuesto aquí comentado está referido a la recuperación de oficio de vías pecuarias, pero es desde luego extensible al desahucio administrativo. Ya se señalaba más atrás que cuando concurren las circunstancias previstas en la norma («cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban la ocupación por terceros», art. 58 LPAP), la Administración debe necesariamente ejercer la potestad de desahucio. Si omite ejercerla, se genera una responsabilidad patrimonial cuando de aquella omisión se derivan daños a los particulares (arts. 9.3 y 106.2 CE, y arts. 139 y ss. LPC).

El art. 29.1 de la Ley Jurisdiccional, añade un segundo y un tercer requisito para perseguir la inactividad administrativa, también extensibles a la potestad de desahucio administrativo: que la prestación cuya omisión se recurre sea «concreta» y «en favor de una o varias personas determinadas», y que la legitimación para recurrir contra ella se confiera a «quienes tuvieran derecho a ella».

En cuanto al segundo requisito, los interesados reales, los más afectados o más predispuestos a la defensa de los bienes públicos, emergen de una relación jurídico-administrativa anterior, como es el caso del beneficiario en la expropiación forzosa. Desde este punto de vista:

«Quienes instan a la Administración a ejercer sus potestades de oficio se identifican, sin duda, como personas particularmente interesadas en exigir la prestación, ya sea porque puedan percibir de ello un beneficio superior, ya sea porque asumen en mayor medida que otros la defensa de ciertos bienes de interés común. La actividad administrativa obligada favorece, pues, a estas personas determinadas, sin perjuicio de que puedan ser beneficiosas también para otras e incluso para el conjunto de los ciudadanos»<sup>157</sup>.

En la Sentencia mencionada se alude al recurrente y a los 66 vecinos de Humanes (Madrid) que formularon la denuncia para exigir que la Administración protegiese la vía pecuaria que atraviesa el municipio y colinda con sus propiedades; vecinos que venían teniendo acceso a la misma antes de la ocupación urbanística denunciada. Estas son las personas determinadas –aunque no fueran las únicas– a las que habría de favorecer la «prestación concreta» que, en forma de tramitación de un expediente de reintegro posesorio, está obligada a llevar a cabo la Administración.

Por lo que se refiere al tercer requisito mencionado, la legitimación por «quienes tuvieran derecho a ella», no puede interpretarse de manera restrictiva, pues precisamente la inactividad administrativa viene a ampliar la esfera de control jurisdiccional, debiendo reconocerse no solo a los titulares de derechos subjetivos a obtener una prestación concreta y determinada, sino a quienes ostentan un interés legítimo, individual o colectivo, a exigir cualquier tipo de prestación o actividad administrativa<sup>158</sup>. A este respecto, la Sentencia reconoce legitimación activa al interesado, toda vez que está contemplada la acción pública en la legislación de vías pecuarias y en la legislación urbanística. Otro tanto puede decirse de la acción vecinal prevista en el art. 68.2 LRRL. No parece discutible, por otro lado, el reconocimiento de la acción pública en el dominio público natural a la vista del art. 45 CE. En cuanto al dominio público marítimo-terrestre, el art. 109 de la Ley de Costas de 1988 reconoce expresamente la acción pública, a ejercitar ante los órganos administrativos y los Tribunales, para conseguir la observancia de lo establecido en esa Ley<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M.: «Precisiones jurisprudenciales sobre el recurso contra la inactividad administrativa (comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008)», cit., p. 55.

<sup>158</sup> En este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (vid. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Thomson-Civitas, Madrid, 12 ed., 2011, p. 80), sostienen que «aunque la legitimación parece limitarse a 'quienes tuvieren un derecho' a esa prestación (...), no parece que pueda cuestionarse, para evitar un estrechamiento de esta importante vía, la regla general de legitimación del artículo 19.1.a) ('personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo'), teniendo en cuenta (...) que esos supuestos 'intereses legítimos' son, en realidad, derechos subjetivos plenos, de la clase que hemos llamado 'reaccionales'».

<sup>159</sup> Sobre la acción pública en el medio marino, y en general, el medio ambiente, puede verse ZAMBONINO PULITO, M.: «El mar: dominio público marítimo-terrestre y medio marino», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Derecho de los bienes públicos*, cit., pp. 435 y 436. Asimismo vid. COSCULLUELA MONTANER, L.: «Acción pública en materia urbanística», *RAP*, nº 71, 1973, pp. 9 y ss., y GARCÍA-TREVÍJANO GARNICA,

## 2.2. Legitimación pasiva.

Lo que parece innegable es que los interesados son con más frecuencia los desahuciados, esto es, aquellos directamente afectados por la decisión de desahucio. De forma notoria, los concesionarios, arrendatarios y, en general, los ocupantes de los bienes inmuebles que hay que desalojar. Al ser titulares de unos derechos que se pretende declarar extinguidos o caducados, el procedimiento de desahucio se sigue, precisamente, frente a estas personas, que están por ello *pasivamente legitimadas*. En aplicación del art. 31.1.b) LPC, se trata de interesados que, sin haber iniciado el procedimiento, son titulares de derechos subjetivos que pueden resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. Al incoarse el procedimiento administrativo preexiste una relación jurídica (una concesión, una autorización, etc.), de suerte que el acto administrativo que se dicte afecta a esa relación, al tener por objeto la declaración de extinción o caducidad del título que otorga el derecho de utilización de los bienes de dominio público (art. 59.1 LPAP).

Si, en cambio, son titulares de meros intereses legítimos<sup>160</sup>, la Administración puede emplazarles pero no está obligada a ello, y si comparecen en el procedimiento se les tiene como partes en el mismo para evitar una situación de indefensión [arts. 31.1.c) y 34 LPC]<sup>161</sup>. Conforme al art. 39.2 LPC, los interesados están obligados a facilitar a la Administración los datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido, a fin de que puedan ser llamados al procedimiento.

---

E.: «Consideraciones sobre la acción pública y el medio ambiente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n° 145, 1995, pp. 141 y ss.

<sup>160</sup> Sobre el interés como condición de legitimación puede verse un resumen de la doctrina jurisprudencial en la *STS de 8 de abril de 1994 (RJ 1994, 3.016)*, que señala lo siguiente:

«[Es un concepto] mucho más amplio que el de interés personal y directo que utilizan algunos de dichos preceptos y que consiste en el que tienen aquellas personas que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando con motivo de la persecución de sus propios fines generales, incidan en el ámbito de ese interés propio, aunque la actuación de que se trate no les ocasione, en concreto, ningún beneficio o servicio inmediato».

Y añade que no es solo superior y más amplio que la noción de interés directo, sino «autosuficiente, en cuanto presupone que la resolución administrativa o jurisdiccional a dictar ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial o futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona».

<sup>161</sup> Como señalan E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ tras la aprobación de la Constitución la diferencia entre estos grupos de interesados se ha difuminado considerablemente a resultas de su art. 24. «En la regulación de la LPA –afirman– esa diferencia era notoria: los titulares de derechos tenían que ser llamados al procedimiento por la Administración en todo caso (art. 26); eran, pues, interesados necesarios, porque el procedimiento no podía tramitarse válidamente a sus espaldas, como podía hacerse en los demás casos, supuesta la inexistencia de obligación alguna de notificar la tramitación del procedimiento a los titulares de intereses legítimos, que simplemente podían comparecer en éste, a su iniciativa» (vid. *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, cit., pp. 498-499).

Los interesados gozan de diversos derechos en el seno del procedimiento de desahucio, como el trámite de audiencia o la suspensión cautelar. A ellos se hará referencia con ocasión del análisis de la estructura del procedimiento y de las distintas fases que lo integran.

## II. REQUISITOS FORMALES

### 1. Lugar.

Como es obvio, el ejercicio de la potestad de desahucio administrativo, en lo que atañe al puro lanzamiento, tiene lugar en el inmueble, finca urbana o rústica, terreno, local de negocio o edificio ocupado<sup>162</sup>. Si una vez adoptada la resolución ejecutiva de desahucio, los detentadores del bien no atienden al requerimiento u orden de desalojo, la Administración puede ejercer la compulsión directa para conseguir que se desocupe el mismo, y ello acontece en el propio inmueble (arts. 59.4 LPAP, 130 RBEL/1986 y 100 LPC).

No obstante, es preciso recabar autorización judicial cuando hay que proceder al desalojo de bienes que constituyen domicilio de sus ocupantes, tal como exige el art. 18.2 CE. Con anterioridad al ejercicio de la potestad de desahucio es necesaria, ante la ausencia de consentimiento del titular, la obtención de la correspondiente autorización para la entrada en domicilio, que corresponde, en principio, al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo competente *ratione loci*, conforme a los arts. 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) y 8.6 LRJCA.

### 2. Tiempo.

El establecimiento de un plazo concreto en relación con el ejercicio de esta potestad administrativa, a través del correspondiente procedimiento, se enfrenta con varios problemas de consideración:

- El procedimiento administrativo por el que se desenvuelve la acción administrativa de desahucio es dual: consta de una fase declarativa, con intervención

---

<sup>162</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ SALINAS, P.: *Procedimiento administrativo local. Parte especial*, tomo II, cit., p. 573.



del interesado, que tiene por objeto declarar la extinción o caducidad del título que otorga el derecho de utilización del bien y determinar las indemnizaciones que, en su caso, son procedentes; y de una fase ejecutiva, en la que se requiere al detentador para que desaloje la finca, y no produciéndose tal desalojo de forma voluntaria, se procede al lanzamiento, tal como se contempla en los apartados 1 y 2 del art. 59 LPAP, en el ámbito de la Administración del Estado.

- Y, como es sabido, el desahucio administrativo afecta principalmente a los bienes de dominio público o comunales de las diversas Administraciones Públicas, como ocurre específicamente en materia de costas (art. 108 de la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988), pero el ordenamiento jurídico no limita el desahucio a tales bienes de forma exclusiva, sino que, por extensión, permite el ejercicio de esta potestad cuando las Corporaciones locales resuelven contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial o cuando, con ocasión del ejercicio de la potestad expropiatoria de bienes inmuebles o de los derechos que sobre los mismos recaen, resulta necesaria la ocupación o ejercicio de los mismos por causa justificada de utilidad pública o de interés social.

Quiere decirse con ello que el plazo que se concede para el ejercicio del desahucio administrativo depende del objeto sobre el que recaiga. A la vista de los distintos supuestos en los que procede el desahucio, puede afirmarse que ninguno de los tres subsistemas jurídicos normativos (estatal, autonómico y local) contempla un plazo determinado para la emisión de la declaración ejecutiva de extinción o caducidad del título jurídico que ampara la posesión –con la excepción, como es obvio, del supuesto de caducidad por el vencimiento del plazo<sup>163</sup>–, y sí, en cambio, para la ejecución forzosa de esa declaración de voluntad. Evidentemente, el carácter imprescriptible del dominio público no admite limitaciones temporales en el ejercicio de potestades como esta<sup>164</sup>. Parece fuera de duda, por lo demás, que, en ausencia de un plazo determinado para dictar la declaración ejecutiva, se

<sup>163</sup> Así, por ejemplo, el art. 86.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, prevé la caducidad de las concesiones de explotación de recursos de la Sección “C” por expiración de los plazos o de las prórrogas.

<sup>164</sup> En este sentido, la *STS de 18 de marzo de 1996 (RJ 1996, 2.212)*, establece lo siguiente:

«Pues bien es doctrina de esta Sala que, tanto según la legislación vigente en 1957 –Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955– como la que rige en las fechas de los acuerdos impugnados –Ley de 2 de mayo de 1985, y Texto Refundido de abril de 1986– nos encontramos en presencia de un bien de dominio público, de uso privativo, sujeto a concesión administrativa –artículo 62 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, y 74 y siguientes del Reglamento de Bienes ahora vigente de 13 de junio de 1986–, en cuya concesión figurarán, entre otras, las cláusulas que establezcan el carácter de improrrogable de la utilización, así como la obligación del concesionario de abandonar y dejar libres y vacíos a disposición de la Administración, dentro del plazo, los bienes objeto de la utilización y el reconocimiento de la potestad de aquélla para acordar y ejecutar por sí el lanzamiento –artículo 63 del Reglamento de 1955, y 80 del Reglamento de 1986–. La normativa por tanto, ha venido fijando claramente los derechos y obligaciones de Administración y concesionario en orden a la *temporalidad de la concesión*».

aplica supletoriamente el plazo de tres meses previsto en el art. 42.3 LPC, a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación (de oficio) del procedimiento, o bien, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde que la solicitud tenga entrada en el registro del órgano competente para resolver. El transcurso del plazo máximo para resolver determina la caducidad del procedimiento de acuerdo con el art. 44 LPC, ya que indudablemente la potestad de desahucio constituye una intervención susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen.

Por su parte, el plazo concreto para desalojar un inmueble efectivamente varía en función de cuál sea el objeto específico del desahucio. En los supuestos de expropiación, el art. 53 REF establece que el órgano competente:

«Notificará a los ocupantes de la finca expropiada el plazo en que deben desalojarla, de acuerdo con los plazos mínimos señalados en la Ley de Arrendamientos Urbanos y demás disposiciones legales».

A este respecto, el art. 704.1 LEC establece el plazo de un mes para el desalojo<sup>165</sup>, ampliable por otro mes más, de existir motivo fundado; plazo aplicable a las Corporaciones locales<sup>166</sup> cuando expropian «los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos» (art. 133 RBEL/1986), así como, desde luego, en los supuestos en los que «expropian fincas rústicas o urbanas, terrenos o edificios», produciéndose entonces «la extinción de los arrendamientos y de cualesquiera otros derechos personales relativos a la ocupación de las mismas» (art. 121.1 RBEL/1986). En los demás casos habrá de estarse a la normativa específica.

Las Comunidades Autónomas han dictado disposiciones legales en materia de patrimonio, Administración local, vivienda, etc., que reconocen la potestad de desahucio. Centrando el análisis en las respectivas leyes de patrimonio se observa, para empezar, que en tres de ellas (concretamente en Asturias, Castilla-La Mancha

<sup>165</sup> Conforme a su tenor literal, «cuando el inmueble cuya posesión se deba entregar fuera vivienda habitual del ejecutado o de quienes de él dependan se les dará un plazo de un mes para desalojarlo. De existir motivo fundado, podrá prorrogarse dicho plazo un mes más. Transcurridos los plazos señalados, se procederá de inmediato al lanzamiento, fijándose la fecha de éste en la resolución inicial o en la que acuerde la prórroga».

<sup>166</sup> Efectivamente, el art. 2.1 LEF confiere la potestad expropiatoria a los entes locales. El ámbito de dicha potestad se extiende indudablemente (art. 1) a cualquier forma de privación singular de la propiedad privada y de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que sean las personas o entidades a que pertenezcan, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio. Por su parte, el art. 4.d) LRBRL, reconoce la potestad expropiatoria de los entes locales, y el art. 85 LEF dispone que las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las entidades locales se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local y demás normas aplicables.

y Murcia) no se contempla legalmente esta potestad; circunstancia que no obsta a su ejercicio, por cuanto está reconocida con carácter básico en los arts. 41.1.d) y 58 LPAP, referidos a las Administraciones Públicas titulares de esta prerrogativa. En cuanto a las demás Comunidades Autónomas, muchas siguen la estela de la LPAP e incluso reproducen muchos de sus preceptos, y en particular su art. 59. Contemplan un procedimiento de desahucio que tiene como presupuesto común la previa declaración de extinción o caducidad del título que otorga el derecho de utilización de los bienes. Esta declaración administrativa es ejecutiva y se notifica al detentador, requiriéndole para que desocupe el bien, a cuyo fin se le concede un plazo no superior a ocho días para que proceda a ello, con la advertencia expresa de lanzamiento o de imposición de multas coercitivas<sup>167</sup>.

En relación con la legislación autonómica que no contempla un plazo específico para la ejecución forzosa –la mayoría–, puede entenderse aplicable supletoriamente el art. 59 LPAP, que no tiene carácter básico en virtud de la Disposición Final Segunda, pero que en aras de los principios de seguridad jurídica y de unidad del ordenamiento es extensible al procedimiento de desahucio. El art. 149.3 CE formula el principio de supletoriedad del Derecho estatal, en todo caso, respecto del Derecho autonómico, y es que:

«La Constitución ha querido subrayar ese hecho, extrayendo de él la consecuencia de la supletoriedad general de ese sistema sobre los autonómicos, porque, en efecto, solo él es capaz de ofrecer esa referencia global y sistemática a los valores y a las estructuras básicas del ordenamiento», siendo así que «con este alcance, la cláusula de supletoriedad asegura la composición unitaria de un verdadero sistema jurídico nacional, no obstante su fraccionamiento en ordenamientos territoriales autonómicos de cierta intensidad»<sup>168</sup>.

No obsta a esta conclusión la doctrina contenida en las SSTC 61/1997, de 27 de junio de 1996, y 118/1996, de 20 de marzo de 1997, dictadas a propósito de la Ley del Suelo de 1992, y de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres de 1987,

---

<sup>167</sup> Como un supuesto singular, art. 125 de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, establece que el plazo máximo para resolver el procedimiento de desahucio es de seis meses, y que en caso de resistencia a su cumplimiento voluntario, previo apercibimiento, podrá ser ejecutada forzosamente a través de la imposición de tres multas coercitivas sucesivas del 3, 7 y 15% del valor de los bienes detentados, reiteradas por períodos no inferiores a diez días hasta la total cumplimiento de lo resuelto. De persistir la resistencia a la ejecución, o de estimarse más conveniente por razones de eficacia o urgencia, procederá su ejecución forzosa subsidiaria y, en su caso, la directa compulsión sobre las personas.

<sup>168</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, cit., pp. 370-371.

de forma respectiva. En ellas se dispone expresamente la aplicación supletoria, cosa que no ocurre en la LPAP.

El hecho de que la legislación autonómica no establezca, por lo general, un procedimiento para el ejercicio de una potestad pública como el desahucio administrativo hace si cabe más perentoria la aplicación de aquella en estos supuestos. Resultaría inaceptable concluir que la Administración autonómica puede improvisar un procedimiento *ad hoc*<sup>169</sup>, o que su pasividad en concretarlo limita la aplicación de normas estatales. Otra interpretación frustraría la política legislativa estatal sobre defensa de los bienes públicos, a la par que repugnaría las más elementales exigencias de unidad, coherencia y seguridad del ordenamiento jurídico, toda vez que el ejercicio de la potestad de desahucio constituye un deber jurídico y no una mera facultad de actuación.

En el ámbito de las entidades locales, el art. 126.5 RBEL/1986 establece con carácter general –a salvo de lo que dispongan las normas autonómicas sobre régimen local– un plazo de cinco meses para el desalojo, a contar desde la notificación inicial del requerimiento para intentar una avenencia con los interesados o sus representantes legales, en los casos en los que proceda una indemnización. Agotado el plazo para desocupar el predio, vivienda o local de negocio sin que se efectúe, la Corporación, si está fijada la indemnización, la debe depositar en la Caja de la entidad local o en la Caja General de Depósitos, y si no lo está ha de consignar las cantidades procedentes. Verificado el depósito se requiere al interesado para que en el plazo de 10 días desaloje el predio, vivienda o local (art. 129 RBEL/1986). Si a pesar del último requerimiento el interesado no desaloja, «la Corporación procederá, por sí, a ejecutar el desahucio por vía administrativa». Si dentro de los 8 días siguientes a la expiración del plazo concedido el interesado no desaloja el predio, vivienda o local de negocio, el Presidente de la Corporación le apercibe de lanzamiento en el término de otros 5 días ejecutándolo «por sus propios medios, a cuyo efecto bastará la orden escrita del Presidente, de la que se entregará copia al interesado» (art. 130 RBEL/1986).

A este respecto, podría plantearse si este plazo inicial de cinco meses, más favorable para el interesado, prevalece sobre el plazo más perjudicial de un mes previsto en la legislación de arrendamientos. La respuesta tiene que ser necesariamente

---

<sup>169</sup> Un caso singular se contiene, a este respecto, en el art. 49.2 del Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Reza de la siguiente manera:

«Teniendo en cuenta las circunstancias del caso, podrá otorgarse plazo al interesado para que voluntariamente y a su costa deje libres los bienes». Como puede fácilmente advertirse, la imprecisión del precepto reglamentario coloca al desahuciado en una posición extrema de inseguridad jurídica.

negativa por cuanto que en los supuestos de expropiación forzosa existe una remisión clara a esta última legislación. En este sentido, la *STS de 21 de marzo de 2001 (RJ 2001, 6.379)*, en un supuesto de expropiación derivada de la aprobación de un Proyecto de Compensación, señala lo siguiente:

«En el quinto motivo, pretende el actor deslegitimar la actuación de la Administración en el procedimiento iniciado para lograr el desalojo de la finca ocupada, pues, a su juicio, no debía de haberse seguido el procedimiento previsto en el art. 53 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, el cual remite al art. 114.9 de la Ley de Arrendamientos de 1964, ya que se trata de una normativa civil que debería de ceder, ante la más específica, del procedimiento previsto en los arts. 126.5 y 132 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. La conclusión práctica para el recurrente sería la obtención de un mayor plazo para el abandono de la finca.

Pese a la originalidad y persistencia argumental del recurrente, la Administración recuerda en su escrito de oposición, que ya desde el 23 de diciembre de 1991, cuando se produjo la aprobación del Proyecto de Compensación, el recurrente conocía de antemano que su derecho arrendaticio quedaba extinguido y que debía, por tanto, desalojar la finca.

Por otra parte, la aplicación del plazo de dos meses no es caprichosa; se trata de una expropiación derivada de la aprobación de un Proyecto de Compensación por lo que la invocación del art. 53 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957, resulta oportuna, así como su remisión a la Legislación de Arrendamientos Urbanos y demás disposiciones legales».

### 3. Presupuestos: la indemnización y el apercebimiento.

#### 3.1. La garantía patrimonial en el desahucio administrativo: aspectos generales.

El desahucio administrativo debe realizarse sin daño para el desahuciado, siendo necesario un preaviso suficiente y el previo pago, depósito o consignación de una indemnización, en los casos en que sea procedente. El art. 59.2 LPAP establece que la declaración de extinción o caducidad del título habilitante, así como «la determinación de la indemnización que, en su caso, sea procedente, se efectuarán en vía administrativa».

Por su parte, el art. 120 RBEL/1986 establece que:

«La extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales de las Entidades locales, en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar, se efectuará por las Corporaciones, en todo caso, por vía administrativa, mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas, *previa indemnización o sin ella, según proceda, con arreglo a Derecho*».

La cuestión es, pues, determinar en qué casos procede la indemnización cuando se ejerce la potestad de desahucio administrativo. Desde luego cualquier generalización puede conducir a un resultado inexacto. Hay que estar al supuesto concreto de desahucio administrativo para conocer si procede o no el pago de una indemnización. Al efecto pueden distinguirse dos supuestos en los que parece razonable el deber indemnizatorio<sup>170</sup>: por una parte, las expropiaciones, y, por otra, la resolución de las ocupaciones de bienes demaniales y comunales, ya estén afectos a un uso especial o privativo, o ya sirvan de base a la prestación de servicios públicos.

### 3.1.1. La indemnización en el desahucio administrativo sobre bienes y derechos expropiados.

En este primer caso es evidente el deber indemnizatorio, toda vez que la expropiación comporta el despojo deliberado de una situación jurídica patrimonial: de un bien, un derecho o un interés patrimonial legítimo (art. 1 LEF). De modo general, el art. 52.2 REF, establece lo siguiente:

«La ocupación administrativa de la cosa expropiada solo podrá realizarse cuando los titulares de los derechos *hayan percibido la indemnización que pudiera corresponderles* en aplicación del Capítulo III del Título II de la Ley, o consignada en la Caja General de Depósitos en los supuestos previstos en el artículo 51».

En el ámbito de las Entidades locales, el pago, depósito o consignación de la indemnización constituye un requisito previo para el desalojo (arts. 121, 122 y 129 RBEL/1986). Dice el art. 125 RBEL/1986 que:

---

<sup>170</sup> No determina derecho a indemnización, en cambio, el desahucio por extinción de los arrendamientos de bienes patrimoniales constituidos a favor del personal de las Corporaciones locales (art. 134.1 y 2 RBEL/1986).

«La fijación del importe de la indemnización se tramitará simultáneamente con la expropiación del dominio del inmueble, y el desalojo, salvo consentimiento del propietario, no podrá efectuarse hasta que se haya abonado o depositado el valor del justiprecio».

Es necesario fijar su cuantía con o sin avenencia, o bien consignar la cantidad que presumiblemente corresponde en tal concepto mediante las reglas establecidas en el RBEL. Excepcionalmente, si la Corporación dispone de otros predios, viviendas o locales de características similares puede ofrecerlos a los desahuciados (permutarlos), sin que proceda la indemnización, salvo si se trata de locales, caso en que debe abonar los daños y perjuicios que ocasione (art. 133.4 RBEL/1986).

El art. 44 LEF se remite a la Ley de Arrendamientos Urbanos para determinar la cuantía de la indemnización que proceda en los casos de expropiación de fincas arrendadas, pero dicha Ley no señala nada al respecto<sup>171</sup>. Cuando se trata de locales de negocios, los Jurados de Expropiación utilizan la solución –de creación jurisprudencial– de capitalizar al diez por ciento la diferencia de renta satisfecha y la que debe pagarse en un nuevo local, excluyendo la compensación de la indemnización a pagar por la expropiación del derecho de arrendamiento con las rentas no pagadas (*STS de 16 de junio de 2003*, RJ 2003, 5.376)<sup>172</sup>. Asimismo son indemnizables los gastos de establecimiento y apertura, y los de instalación de nuevo local, como ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, las *Sentencias de 12 de febrero de 1987*, RJ 1987, 586, y *15 de febrero de 1985*, RJ 1985, 577). Se admiten como susceptibles de ser indemnizables por compensación las situaciones derivadas de la paralización de la actividad de la que se infiere la pérdida de ventas, no procediendo el pago de cantidad alguna por cierre temporal de negocio y gastos de personal si no se prueba (*STS de 6 de noviembre de 1997*, RJ 1997, 8.299). Finalmente, son indemnizables los perjuicios por pérdida de clientela, como han recogido las *SSTS de 24 de mayo de 1986* (RJ 1986, 2.999), *28 de junio de 1985* (RJ 1985, 3.535), *1 de diciembre de 1982* (RJ 1982, 7.488) y *26 de mayo de 1980* (RJ 1980, 1.892), entre otras resoluciones.

<sup>171</sup> Vid. a propósito de las normas y los criterios jurisprudenciales para la fijación de las indemnizaciones de los arrendatarios, PERA VERDAGUER, F.: *Expropiación forzosa*, Bosch, Barcelona, 5ª ed., 2002, pp. 312 y ss.

<sup>172</sup> Se refiere a la indemnización por el derecho de arrendamiento como consecuencia del ejercicio de la potestad de expropiación forzosa contra el dueño del local; «un derecho de arrendamiento que se extinguió por obra y gracia de esa adquisición por el Ayuntamiento, mediante expropiación forzosa, del inmueble en el que se encuentra ubicado el local, y que se convierte, por ministerio de la ley, en un derecho sobre el justo precio (cfr. art. 8 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, en relación con el artículo 8 del Reglamento de dicha Ley aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957); un justo precio de ese derecho de arrendamiento extinguido, y que no se ha fijado hasta que, por no haberse podido llegar a una avenencia (art. 127, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales), lo fijó el Jurado de Expropiación Forzosa».

En las expropiaciones urbanísticas, por su parte, la indemnización por la extinción de un arrendamiento sujeto a prórroga forzosa se calcula capitalizando al diez por ciento la diferencia de rentas. Un criterio jurisprudencial consolidado<sup>173</sup> mantiene que existe:

«Un sólido apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 137.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, en el cual, al desarrollarse lo establecido con carácter general por el artículo 106.2 del Texto Refundido de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, se dispone que en la determinación de las indemnizaciones arrendaticias se utilizarán los criterios estimativos del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, y se tendrán en cuenta, entre otras circunstancias, la dificultad de sustitución del arrendamiento en condiciones análogas y especialmente la derivada de la diferencia de rentas, y este ha sido precisamente el criterio seguido por la Sala de primera instancia en su Sentencia con base en la prueba pericial practicada en el proceso» (STS de 26 de mayo de 1997, RJ 1997, 4.408).

Las actuaciones del expediente expropiatorio deben entenderse, en primer lugar, con el propietario de la cosa (art. 3 LEF), pero las diligencias se entienden también con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiada<sup>174</sup>, así como con los arrendatarios cuando se trata de inmuebles rústicos o urbanos. En este último caso, se inicia para cada uno de ellos el respectivo expediente incidental en aras de fijar la indemnización (art. 4 LEF).

### 3.1.2. La indemnización en el desahucio administrativo relativo a la extinción de derechos constituidos sobre bienes de dominio público y comunales afectos al uso especial y privativo. Especial referencia al precario administrativo.

Si el desahucio tiene su origen en la extinción de la relación jurídico-administrativa que ampara la ocupación del bien inmueble, procede el pago de una indemnización cuando se revoca la autorización o la concesión antes de que finalice su plazo de vigencia, y en general cuando se limitan o sustraen derechos legítimos. En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ sostiene que:

---

<sup>173</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 24 mayo 1986 (RJ 1986, 2.999), 7 octubre 1995 (RJ 1995, 7.839), 14 noviembre 1995 (RJ 1995, 8.192), 27 enero 1996 (RJ 1996, 1.986) y 12 abril 1997 (RJ 1997, 3.231).

<sup>174</sup> El art. 6.2 REF, establece que «los titulares de derechos o intereses sobre el bien expropiado salvo los arrendatarios rústicos o urbanos, no percibirán indemnización independiente, sin perjuicio de que puedan hacerlos valer sobre el justo precio derivado de la expropiación principal».



«Es incuestionable que cuando la extinción del derecho tiene lugar por lo que podemos considerar vida natural del derecho (v. gr., expiración del plazo), no procede indemnización alguna. La indemnización únicamente procederá cuando la extinción del derecho se produce como consecuencia del ejercicio de una potestad legítima (v. gr. revocación del acto antes de la expiración del mismo)»<sup>175</sup>.

Puede afirmarse que los meros permisos, las autorizaciones y las licencias para usos especiales de los bienes de dominio público pueden ser revocados por la Administración cuando lo estime oportuno, sin derecho a indemnización [arts. 92.4 y 92.7.g) LPAP]<sup>176</sup>. Por su parte, las concesiones llevan aparejadas indemnización en aquellos casos en los que la Administración decide rescatarlas antes del plazo de duración previsto porque así lo justifiquen circunstancias sobrevenidas de interés público [arts. 93.5 y 100.d) LPAP y 80.10 RBEL/1986]. A este respecto, debe traerse a colación una sólida doctrina jurisprudencial que cuestiona la exclusión absoluta de indemnizaciones por la revocación de la autorización que legitima la ocupación; revocación que determina la pérdida de vigencia de la misma, de suerte que el uso o aprovechamiento habilitado se transforma en un específico precario administrativo. Debe recordarse que cuando la tenencia no se apoya en título alguno porque el que existía se ha extinguido, o porque ha perdido su eficacia, hay una ocupación que se produce contra la voluntad de la Administración, que viene entonces obligada a ejercer la potestad de desahucio, lo que le obliga a formular una declaración que constate la efectiva pérdida legitimadora del título o la desaparición de «las condiciones o las circunstancias que legitimaban la ocupación por terceros» (art. 58 LPAP).

El Tribunal Supremo distingue entre una precariedad de primer grado, que recae sobre una situación jurídica de carácter permanente y de cierta estabilidad, y una precariedad de segundo grado referida a situaciones interinas que no pasan de ser

<sup>175</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «El desahucio administrativo», cit., p. 322. En este sentido, F. SAINZ MORENO explica que «la indemnización solo es procedente cuando la extinción del derecho que permite la ocupación del bien se produce por decisión de la Administración antes de su vencimiento natural, bien porque se expropie directamente el derecho, bien porque, consecuencia de la expropiación del inmueble sobre el que estaba constituido, se extinga tal derecho» (vid. «Bienes de las Entidades locales», cit., p. 1.633). Asimismo, vid. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.: «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit., pp. 379-380.

<sup>176</sup> Este principio de libre revocabilidad consagra, en opinión de J. A. CARRILLO DONAIRE, una suerte de cláusula *a precario* legal que «rompe con la regulación tradicional en la materia y se complace mal con las previsiones constitucionales sobre el derecho a la indemnización derivado de las privaciones de derechos» [vid. «Vías pecuarias», en GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (dir.): *Derecho de los bienes públicos*, cit., p. 705].

declaraciones semánticas<sup>177</sup>. En relación con las primeras, la Administración no queda eximida del deber de indemnizar en virtud del principio de protección de la confianza legítima, puesto que:

«El particular confía, y tiene perfecto derecho a hacerlo dada la apariencia que crea el acto, en que su situación inestable ha de tener al menos una duración razonable que le permita amortizar las inversiones iniciales. Si no es así ello será atribuible a la actuación de la Administración, que deberá indemnizar los daños generados»<sup>178</sup>.

<sup>177</sup> Así, la *STS de 19 de diciembre de 2001 (RJ 2001, 6.475)*, recoge esta doctrina sobre los límites a la introducción de cláusulas de precario de exoneración de las consecuencias indemnizatorias a resultados de la revocación de una autorización:

«Como se desprende de las sentencias de esta Sala de 29 de octubre de 1979 (RJ 1979, 3545), 23 de abril de 1980 (RJ 1980, 2719), 29 de septiembre de 1980 (RJ 1980, 3460), 4 de noviembre de 1997 (RJ 1997, 8680), 18 de diciembre de 1997 (RJ 1998, 624) y 13 de marzo de 2001 (RJ 2001, 1980), la legalidad de cláusulas como la que es objeto de esta casación, y que se imponen por la Administración “en defensa de la titularidad y afectación de los bienes de dominio público, ha dado lugar a una problemática doctrinal en la que ha triunfado como criterio dominante el de que la Administración carece de facultades para atribuirse por medio de dichas cláusulas el poder ilimitado de revocar a su libre voluntad y sin compensación indemnizatoria el uso otorgado y, en su consecuencia, que tales cláusulas no garantizan la absoluta inmunidad de la Administración para eliminar la situación jurídica sobre la que se hace gravitar el precario administrativo, por la mera introducción de este término, sino que la licitud de la revocación, modificación o reconversión del uso conferido exige que estas facultades vengan legalmente autorizadas de acuerdo con el sentido, finalidad y contexto de la concesión o autorización otorgada y, por tanto, para determinar la validez y eficacia de las facultades revocatorias o modificativas que la Administración se autoconceda por cláusula de precario será preciso investigar el fin concreto del acto concesional o autorizante del uso y examinar las razones de oportunidad en que se apoye dicha revocación o modificación, así como los planes y proyectos en cuya realización se ejercitan, determinando si este ejercicio responde plenamente a la protección y salvaguarda del primordial destino del bien de dominio público sobre el cual recae el uso anormal conferido y todas estas ideas dan lugar a que sea preciso distinguir entre una precariedad de primer grado que lleva aparejada indemnización y otra de segundo grado que no comporta resarcimiento, cuya separación depende de las circunstancias de estabilidad o interinidad del uso y de las condiciones de oportunidad y alteración de la causa originaria de esa situación jurídica de uso que acompañan a la acción revocatoria, siempre enjuiciable en conexión con la teoría general del negocio jurídico”.

De acuerdo con esta doctrina y jurisprudencia, ha de reputarse ilegal una cláusula tan absoluta, como la que es objeto de impugnación, en que se exonere a la Administración de cualquier tipo de indemnización como consecuencia de la futura modificación, suspensión o extinción de la autorización o concesión por razones de interés general, haciendo abstracción de las circunstancias que concurren y de cuál es su causa. Al margen de la posibilidad de discutir si en el caso concreto se da el interés general que origina la revocación, también debe quedar en pie la posibilidad de pedir el resarcimiento por daños y perjuicios, si efectivamente se han producido, para el caso de que el cambio, suspensión o extinción de la autorización o concesión sean precedentes, al existir realmente un interés general que lo demanda. Ello tiene aún mayor importancia en supuestos como el actual, en que el uso anormal del dominio público se ha otorgado para la prestación de un servicio de interés general, como es el eléctrico, y que en aras del mismo se han realizado una serie de inversiones que pueden verse frustradas, o al menos agravadas, como consecuencia de la suspensión, modificación o extinción.

En fin, pueden existir supuestos en que el cambio o revocación no genere derecho a indemnización, pero, por contra, pueden existir otros en que sí surja este derecho, por lo que la cláusula que los excluya contraría los principios de responsabilidad por daños que presiden nuestro ordenamiento jurídico».

<sup>178</sup> *Vid. DESDENTADO DAROCA, E.: El precario administrativo*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2ª ed., 2006, p. 181. Esta es la posición que mantiene J. F. MESTRE DELGADO al considerar que a la vista de la doctrina jurisprudencial citada carece de justificación una cláusula de exención absoluta, debiendo atenderse a los criterios de la estabilidad de la relación jurídica y de las inversiones efectuadas [vid. «La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit., p. 519].

Tradicionalmente, la cláusula de precario se incorpora a las autorizaciones y determina la ausencia de indemnizaciones. En esta línea, la *STS de 11 de julio de 1984 (RJ 1984, 4.087)*, afirma lo siguiente:

«El artículo 113 del Reglamento comprendido dentro del título regulador del desahucio administrativo establece bien claramente en su número 2 que “el titular del contrato de precario y el mero ocupante carecerán de derecho a indemnización por la extinción de su posesión” y, por tanto, en virtud de tal precepto, ni es de aplicación el plazo de cinco meses que el artículo 115.4 establece para los supuestos de desahucio con derecho a indemnización, ni el apelante tiene este derecho, ni tal cuestión es de naturaleza civil, porque constituye materia sometida al Derecho Administrativo que viene atribuida a esta Jurisdicción por el artículo 1 de su Ley Reguladora y en obligado ejercicio de dicha jurisdicción procede hacer aplicación del citado artículo 113.2 norma integrada en el ordenamiento jurídico-administrativo regulador del desahucio administrativo y sus consecuencias indemnizatorias, que aleja toda idea de cuestión civil y de aplicación analógica de preceptos civiles relativos a la posesión de Derecho común, que es una institución *no confundible con el precario administrativo, cuya naturaleza de uso gratuito meramente consentido, dependiente de la voluntad administrativa, justifica la inexistencia del derecho del precarista a ser indemnizado* sin que ello suponga enriquecimiento injusto de clase alguna, ya que los gastos libremente invertidos en la cosa encuentran su compensación en el uso gratuito que de la misma se ha disfrutado durante el precario –en el caso de autos más de cuarenta años según propia afirmación del apelante–, sin perjuicio del derecho que pueda invocarse ante la jurisdicción ordinaria con base en acciones propias de su competencia».

Sin embargo, ya no se contempla una norma similar en el vigente RBEL/1986, y es que tanto la jurisprudencia como la legislación han venido atemperando esta categórica exclusión. La *STS de 17 de octubre de 1978 (RJ 1978, 3.690)*, al analizar una autorización concedida «a precario» para instalar una línea aérea de paso de corriente eléctrica, afirma que a partir de la Ley 10/1966, de 18 de marzo, de Expropiación Forzosa y Sanciones en Materia de Instalaciones Eléctricas, queda legalmente superada:

«La arcaica construcción del precario administrativo como instrumento de exoneración de la responsabilidad patrimonial, y necesariamente dirigido a la indemnidad de la Administración en todo evento, [pues] pugna abiertamente y es irreconciliable con los principios fundamentales inspiradores del ordenamiento positivo vigente del régimen administrativo de responsa-

bilidad patrimonial de la Administración e irrevocabilidad *ex officio* de los actos administrativos»<sup>179</sup>.

En esta jurisprudencia relativa a la cláusula de precario en las autorizaciones administrativas, sentada, entre otras, en la *Sentencia de 3 de junio de 1987* (RJ 1987, 5.918), se excluye el poder ilimitado de la Administración de revocar a su libre voluntad y sin compensación indemnizatoria el uso otorgado. El Tribunal Supremo ha señalado lo siguiente (*Sentencia de 13 de marzo de 2001*, RJ 2001, 1.980):

«Al margen de la posibilidad de discutir si en el caso concreto se da el interés general que origina la revocación, *también debe quedar en pie la posibilidad de pedir el resarcimiento por daños y perjuicios*, si efectivamente se han producido, para el caso de que el cambio, suspensión o extinción de la autorización o concesión sean procedentes, al existir realmente un interés general que lo demanda. Ello tiene aun mayor importancia en supuestos como el actual, en que el uso anormal del dominio público se ha otorgado para la prestación de un servicio de interés general, como es el eléctrico, y que en aras del mismo se han realizado una serie de inversiones que pueden verse frustradas, o al menos agravadas, como consecuencia de la suspensión, modificación o extinción».

Y continúa:

«El artículo 106.2 de la Constitución no excluye esa indemnización, debiendo entenderse incluida en la expresión “derecho a ser indemnizado por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos”, entendidos estos últimos en su concepción amplia, omnicomprendiva de los denominados en la doctrina “derechos debilitados”, referidos a los derivados de las licencias de utilización de los bienes de dominio público».

Como se aprecia en este pronunciamiento jurisprudencial, la garantía del concesionario o del sujeto autorizado desemboca, en última instancia, en el instituto de la responsabilidad patrimonial (arts. 139 y ss. LPC) cuando concurren los presupuestos formales y materiales exigidos. A saber: la existencia de lesión que el administrado no tenga el deber jurídico de soportar; que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas y que se ejercite en el plazo de un año a contar desde el hecho que

---

<sup>179</sup> Vid., a este respecto, CARRILLO DONAIRE, J. A.: *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Lex Nova, Valladolid, 2003, p. 177.

la motive<sup>180</sup>. Las reservas que contienen la LPAP y el RBEL/1986, a propósito del deber de indemnizar conectan, en puridad, con la antijuridicidad de la extinción (art. 141 LPC), es decir, con que no exista una justificación legítima del perjuicio material producido<sup>181</sup>.

Especial interés reviste, en este punto, la tesis de PAREJO ALFONSO, para quien la potestad de revocación de las autorizaciones está delimitada por las taxativas causas de interés público previstas en el art. 92.4 LPAP, y que legitiman su ejercicio. Más que revocación –considera este autor– puede hablarse de la actualización de una condición resolutoria legal, inherente al otorgamiento mismo de la autorización (de tracto sucesivo), que pretende garantizar:

«La integridad y funcionalidad del dominio público de acuerdo con su afectación, tal como ésta resulte concretada, en cada momento, por las correspondientes condiciones –generales y particulares– rectoras de la utilización de los correspondientes bienes».

El incumplimiento sobrevenido de esa *conditio iuris* es causa de extinción del uso o aprovechamiento habilitado, que se entiende entonces otorgado «a precario», y que por sí solo no genera, necesariamente, ningún derecho a indemnización, ni ninguna contradicción con la prohibición implícita de revocación de los actos favorables a que se refiere el art. 105.1 LPC<sup>182</sup>. En este sentido, diversos preceptos

---

<sup>180</sup> En la STS de 23 de noviembre de 1999 (RJ 1999, 1.371), se reconoce la existencia de responsabilidad patrimonial como mecanismo de compensación en materia de costas, pues, tras la Ley de 1988, «los derechos dominicales reconocidos por sentencia firme anterior sobre la zona marítimo-terrestre sufrieron una conversión en el derecho a transformarse en una concesión sobre los aprovechamientos existentes en favor de los titulares y en un derecho de preferencia a obtener las concesiones sobre los futuros aprovechamientos sobre el resto de las fincas, según se desprende de las disposiciones transitorias, y especialmente de la primera de ellas. Esta conversión, según ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia que ya se ha citado [149/1991], constituye un medio de compensación por la privación del bien». Y añade: «La explotación por la Administración de dichas playas sin respetar dicho derecho, que fue anulada por esta Sala, implicó una *anormalidad en el servicio público*. [...] La obtención por la Administración de los beneficios derivados del uso de la finca cuya posesión no le pertenecía arguye la existencia de mala fe en la percepción de los mismos y transforma dicha percepción en un supuesto de enriquecimiento injusto en perjuicio del poseedor de buena fe, quien debe ser reintegrado en ellos sin necesidad de demostrar que, de no haber sido perturbado en su posesión, hubiera por su cuenta obtenido un beneficio idéntico. *Existió, por ende, un daño o perjuicio de carácter económico, efectivo e individualizable*, con arreglo al artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, a la sazón vigente».

<sup>181</sup> Sobre el concepto técnico-jurídico de lesión resarcible y sus características, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, cit., pp. 390 y ss. Sostienen estos autores que «la antijuridicidad susceptible de convertir el perjuicio económico en lesión indemnizable se predica, pues, del efecto de la acción administrativa (...) a partir de un principio objetivo de garantía del patrimonio de los ciudadanos que despliega su operatividad postulando la cobertura del daño causado en tanto en cuanto no existan causas de justificación que legitimen como tal el perjuicio de que se trate» (*ibidem*, pp. 391-392).

<sup>182</sup> *Vid.* PAREJO ALFONSO, L.: «El régimen de la utilización de los bienes y derechos de dominio público. Autorizaciones y concesiones», cit., pp. 447-450.

legales contemplan supuestos en los que tiene lugar la libre revocación sin indemnización, pero sometiénola a un trámite de audiencia y al requisito de la concurrencia de causas específicas<sup>183</sup>. No parece de recibo, sin embargo, que por la sola acción del legislador al tipificar nuevas causas de revocación pueda generalizarse la exclusión del derecho a la indemnización<sup>184</sup>, pues una cosa es que concurran circunstancias sobrevenidas pero regladas de interés o utilidad pública, expresión de la actividad de policía demanial, y otra es que la revocación obedezca a una apreciación discrecional y oportunista de la subsistencia de la autorización.

### 3.1.3. La indemnización en el desahucio administrativo relativo a la extinción de derechos constituidos sobre bienes afectos a los servicios públicos<sup>185</sup>.

En aquellos otros supuestos en los que el dominio público se toma como base para la prestación de un servicio público (art. 74.2 RBEL/1986), la declaración de caducidad de la concesión o del arrendamiento determina la obligación de indemnizar en la forma prevista en los arts. 137 y 140 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que se remite a la indemnización por rescate contemplada en su art. 127.4. Si la gestión indirecta del servicio caduca por el transcurso del plazo concedido,

---

<sup>183</sup> A este propósito, el art. 97 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, establece lo siguiente:

«1. Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente, en cualquier momento y *sin derecho a indemnización*, cuando resulten incompatibles con obras o planes que, aprobados con posterioridad, entorpezcan la explotación portuaria o impidan la utilización del espacio portuario para actividades de mayor interés portuario.

Corresponderá a la Autoridad Portuaria apreciar las circunstancias anteriores mediante resolución motivada, previa audiencia del titular de la autorización.

2. Las concesiones pueden ser revocadas por la Autoridad Portuaria, *sin derecho a indemnización*, cuando se hayan alterado los supuestos determinantes de su otorgamiento que impliquen la imposibilidad material o jurídica de la continuación en el disfrute de la concesión y en casos de fuerza mayor, cuando, en ambos supuestos, no sea posible la revisión del título de otorgamiento».

Por su parte, el art. 55.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, establece que «las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, *sin derecho a indemnización*, cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso público».

Y en términos muy semejantes a la Ley de Costas, el art. 92.4 LPAP, señala que «las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, *sin generar derecho a indemnización*, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general».

<sup>184</sup> Vid. PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derecho Urbanístico*, cit., p. 65.

<sup>185</sup> Sobre la utilización de los bienes afectos a los servicios públicos, puede verse SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, cit., pp. 572-575.

reverten los bienes a la Administración sin indemnización, adoptándose las medidas precautorias que establece su art. 131<sup>186</sup>.

Un bien específicamente declarado de servicio público es el mercado municipal destinado «directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales» (art. 4 RBEL/1986, y anteriormente art. 4 RBEL/1955). En relación con estos bienes, la *STS de 25 de junio de 1982 (RJ 1982, 4.851)* no duda en afirmar la procedencia del desahucio administrativo en los siguientes términos:

«Si no admite duda alguna que los puestos del mercado son bienes de dominio público municipal afectos a un servicio público y si tampoco la ofrece que la extinción de las ocupaciones anormales de tales bienes debe efectuarse por la vía administrativa es manifiesto que cuando se acuerde por la Corporación Local el desalojo se está actuando dentro de la esfera administrativa y que el control de tal actividad corresponde a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo y no a los de la jurisdicción ordinaria».

También la *STS de 8 de abril de 1987 (RJ 1987, 4.256)* viene a legitimar el desahucio administrativo en relación con los bienes declarados de servicio público, y recogiendo la fundamentación jurídica de la *Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Las Palmas con fecha 18 de septiembre de 1985*, señala que:

«Si los puestos del mercado, como se dijo, son dominio público (arts. 183 y 185 de la Ley de Régimen Local, y 2 y 4 del Reglamento de Bienes) y si (...) el concesionario tiene derecho a una protección adecuada para que pueda prestar el servicio público concedido (art. 127.2 del Reglamento de Servicios), es evidente que el ejercicio de las facultades coercitivas en que consiste el desahucio es legítimo (art. 107 del Reglamento de Bienes) frente a quienes detentan, como el actor, un bien de dominio público, sin título alguno oponible frente a la Administración».

Por su parte, la *STS de 28 de mayo de 1986 (RJ 1986, 4.601)* analiza un supuesto en el que se ejerce el desahucio administrativo sobre un bien de esta naturaleza. Rechaza que la actuación administrativa se fundamente en la expropiación forzosa y declara la procedencia de indemnizar al concesionario del servicio. La Sentencia desestima el recurso interpuesto por varios de los titulares de los puestos y casetas del Mercado de Abastos de Elda contra la *Sentencia de 1 de junio de 1984, de la Sala*

---

<sup>186</sup> Vid. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á.: *Manual de bienes de las Entidades locales*, cit., p. 103.

de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, que, a su vez, rechaza los promovidos por dichos titulares contra dos acuerdos del Pleno de dicho Ayuntamiento. El primero de ellos aprobatorio del contrato a suscribir con unas entidades mercantiles para la construcción y explotación del nuevo Mercado Central de Abastos de dicha localidad, y el segundo por el que se declaran a extinguir los derechos constituidos sobre dichos puestos y casetas y se ordena iniciar el procedimiento de desahucio administrativo contra sus concesionarios, poniendo de manifiesto que:

«El verdadero fundamento jurídico de la actuación municipal no debe residenciarse en los artículos 10 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, sino en el ejercicio del derecho de rescate implícito en las concesiones administrativas».

Añade la STS de 26 de mayo de 1987 (RJ 1987, 9.256) que es de aplicación:

«Lo dispuesto en el artículo 127.1.5 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de julio de 1955, respecto a la indemnización a abonar al concesionario por tal rescate y del que resulta la privación del derecho a la ocupación de los puestos cedidos; y la entrada en juego y la aplicación automática de los artículos 107, 109 y 115 al 119 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, por tratarse de bienes de dominio público afectados a un servicio público como lo es el de los mercados municipales».

### 3.2. El apercibimiento.

Así como en la fase declarativa que sirve de presupuesto habilitante al ejercicio de la potestad de desahucio es esencial determinar las indemnizaciones que en su caso procedan, en la fase ejecutiva resulta consustancial que previamente se aperciba a los ocupantes para proceder al lanzamiento (arts. 95 LPC; 59.3 LPAP y 129.2 RBEL/1986). Se trata de un preaviso o de un requerimiento para el desalojo que debe ser suficientemente preciso y claro a fin de que opere como una eficaz intimación de cumplimiento al desahuciado en relación con el desalojo que se pretende.

Como afirma la STS de 6 de junio de 1997 (RJ 1997, 5.022), el apercibimiento:

«Es presupuesto para la posterior actuación coactiva de la Administración y garantía inexcusable para el administrado por lo que ha de reunir una precisión suficiente para permitirle conocer con toda exactitud qué es lo que se espera de él y qué consecuencia derivarían de su incumplimiento».



El apercibimiento prepara la ejecución forzosa que sigue a la declaración administrativa de extinción o de caducidad del título habilitante, siendo imprescindible su existencia para poder llevar a cabo la actuación material de lanzamiento, toda vez que conmina a los detentadores a que abandonen el inmueble. Solo en el caso de que no lo hagan en el plazo conferido al efecto se procede al lanzamiento<sup>187</sup>, que puede verificarse a través de la compulsión directa sobre las personas, si es que no se opta por la imposición de multas coercitivas que predispongan el desalojo (art. 59.4 LPAP). En efecto, como sostienen GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO<sup>188</sup>:

«[la potestad de ejecución forzosa] exige ante todo el dejar acreditado que, efectivamente, el interesado muestra resistencia a ejecutar el acto voluntariamente, para lo cual el primer paso es, por supuesto, notificarle la resolución, pues mal podría cumplir una obligación cuya existencia ignore, y, el segundo, que se le aperciba de que de no cumplir en un plazo prudencial que debe indicársele, se le deparará la consecuencia de abrir contra él el correspondiente procedimiento de ejecución forzosa».

El art. 93.2 LPC dispone que «el órgano que ordene el acto de ejecución material estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa» (esto es, ejecutiva). Por su parte, el art. 95 LPC establece que el mencionado «previo apercibimiento» constituye un requisito para la ejecución forzosa de los actos administrativos. Como es lógico, ambas actuaciones deben de practicarse en un solo acto de comunicación, por economía procedimental<sup>189</sup>. Puede añadirse que el incumplimiento del requisito del apercibimiento previo constituye, en realidad, una infracción del procedimiento administrativo. En este sentido, la *STS de 5 de junio de 2003 (RJ 2003, 5.779)* afirma que:

«Consta en las actuaciones que en el caso de autos los agentes municipales precintaron, impidiendo el acceso a la misma, una caseta de titularidad municipal donde se encontraba instalado el repetidor de televisión. Por ello, como se ha dicho más arriba, el recurrente alega o plantea que el acto del Ayuntamiento fue un acto mixto de requerimiento y ejecución. No es ocioso ni mucho menos destacar que en el suplico de la demanda ante el Tribunal

<sup>187</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ SALINAS, P.: *Procedimiento administrativo local. Parte especial*, tomo II, cit., p. 580.

<sup>188</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. II, cit., p. 2.364.

<sup>189</sup> Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, cit., p. 161.

a quo no se pedía solo que se declarase la nulidad del acto municipal, sino también que se hiciera declaración expresa en el sentido de que no era conforme a Derecho la ejecución material realizada. Por lo demás *es claro que los agentes municipales, antes de llevar a cabo la ejecución material del acto impugnado en su día, mediante la actividad de impedir el acceso a la antes mencionada caseta, no hicieron a los titulares de la emisora de televisión el apercibimiento a que se refiere el artículo 95 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre*».

Como se ha destacado con anterioridad, la competencia para apercibir de lanzamiento suele atribuirse en el ámbito de la Administración local al Presidente de la Corporación respectiva (art. 130.2 RBEL/1986), pues si hasta ese momento el RBEL, se ha referido a la Corporación local, ahora lo hace específicamente a su Presidente.

La concesión de un plazo al obligado, implícita en el artículo 95.1 LPC, condiciona el empleo de la ejecución forzosa –claro está– a que el infractor no cumpla voluntariamente la obligación impuesta, no siendo necesario esperar al cumplimiento del plazo si el desahuciado expresamente o por actos concluyentes manifiesta su intención de no cumplir voluntariamente la obligación impuesta<sup>190</sup>.

La STS de 9 de diciembre de 1982 (RJ 1982, 7.953) conecta el apercibimiento con el derecho de defensa del administrado. En el supuesto allí analizado, el Alto Tribunal rechaza que se incumpla con el apercibimiento previo previsto en el contrato de «adjudicación en amortización» de la vivienda por las siguientes razones:

«1º) Porque el preaviso que representa tal apercibimiento está cumplido con creces con el conjunto de actuaciones segundas en el expediente que nos ocupa, las que han brindado muchas mayores garantías para la defensa del interesado; 2º) porque basta con lo dicho para hacer impensable en este caso la idea de indefensión, que es, como es sabido, la idea clave en el manejo de las nulidades por motivos formales; 3º) y porque ante estas cir-

<sup>190</sup> En la STS de 22 de noviembre de 2004 (RJ 2005, 20), relativa al caso de la rotura de una balsa en Aznalcóllar, la entidad mercantil recurrente –Boliden Apirsa, S.L.– alega, en relación con la obligación de reponer las cosas al estado anterior, que se trata de una exigencia nula por haberle sido impuesta sin observar el procedimiento legalmente establecido para ello, que exige que previamente a la actuación de la Administración se le requiera para que ella misma proceda a la reparación *in natura* de los daños causados. Sostiene el Tribunal que el «presupuesto para la aplicación de estos preceptos es que por la propia naturaleza de la obligación de reparar *in natura* esta obligación pueda ser cumplida por el infractor y, en consecuencia, al infractor le ha de ser concedida en primer lugar la obligación de satisfacerla voluntariamente, circunstancia que no concurre en el presente caso». Concluye el Tribunal que «la invocación del artículo 95 LRJPAC, es errónea porque la Administración no ha actuado en ejecución subsidiaria de la sociedad recurrente sino a título propio en una actuación reparadora cuyo coste, según el artículo 110.1 LA, debe ser satisfecho por el causante de los vertidos». El supuesto se refiere a la ejecución subsidiaria pero es perfectamente extensible la argumentación a los restantes medios de ejecución forzosa.

cunstancias queda plenamente justificada la aplicación, si fuera necesario, del principio de conservación de los actos válidos y de economía procesal».

Con ocasión del análisis del procedimiento administrativo de desahucio en su fase ejecutiva se dará cuenta de los heterogéneos trámites y plazos establecidos en la legislación vigente para el apercibimiento, que oscilan entre los 8 días previstos en el art. 59.3 LPAP, y los 15 días que contempla la normativa andaluza (art. 156 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales).

#### 4. Procedimiento administrativo de desahucio.

##### 4.1. Idea general del procedimiento aplicado al desahucio administrativo.

El desahucio administrativo se articula a través de un procedimiento complejo dirigido a la producción de un acto –la previa extinción del título que ampara la posesión por el particular– que puede ser ulteriormente ejecutado para vencer las resistencias que ofrezca el obligado. El desahucio se desdobra, pues, en una vertiente declarativa que sirve de presupuesto habilitante para el ejercicio de la potestad, y en otra ejecutiva (recuperatoria de la posesión), y al efecto se articula a través de un procedimiento administrativo diseñado para la producción de un acto administrativo que puede ser ejecutado con el fin de desalojar al particular a través de la imposición de multas coercitivas o del lanzamiento, según resulta del art. 59.4 LPAP en lo que se refiere a la Administración General del Estado. Sin embargo, no puede afirmarse que la LPAP formalice un procedimiento detallado del desahucio administrativo. Tampoco lo hace su reglamento ejecutivo, aprobado por el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto; omisión que resulta sencillamente inaceptable. La carencia de normas explícitas que disciplinen el procedimiento convierte en imprevisible la actuación administrativa, siendo una clara muestra de esta anomalía la falta de precisión con la que se contemplan las indemnizaciones («la determinación de la indemnización que, en su caso, sea procedente», art. 59.2 LPAP). Ello es especialmente grave atendiendo a la circunstancia de que el desahucio incide en la esfera privada de libertad del ciudadano-desahuciado, cuya posición jurídica debe ser tutelada por la Administración mediante las garantías del procedimiento, al que está sometido [arts. 9.1, 9.3, 24.1, 103.1 y 105.c) CE].

Lo que sí contempla la LPAP es la previa declaración de extinción o caducidad del título que otorga el derecho de utilización de los bienes. Esta declaración, «así como los pronunciamientos que sean pertinentes en relación con la liquidación

de la correspondiente situación posesoria y la determinación de la indemnización que, en su caso, sea procedente» –dice el art. 59.2 LPAP–, resulta de la «*previa instrucción del pertinente procedimiento*, en el que debe darse audiencia al interesado». Se trata de una declaración ejecutiva y que se notifica al detentador, requiriéndole para que desocupe el bien, concediéndole un plazo no superior a 8 días al efecto. Si el tenedor no atiende el requerimiento se procede, conforme al art. 59.4 LPAP, en la forma prevista en el Capítulo V del Título VI de la LPC. Esta remisión a las normas sobre ejecución forzosa va acompañada de algunas reglas especiales: la advertencia expresa de lanzamiento –con ayuda en su caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad– o la imposición de multas coercitivas como medida de compulsión económica, siendo de cargo del detentador los gastos que ocasione el desalojo (art. 59.5 LPAP).

En el ámbito de la legislación local existe, en cambio, una regulación más detallada del procedimiento de «desahucio por vía administrativa» (arts. 120 a 135 RBEL/1986); preceptos que son fruto de una técnica jurídica depurada, al igual que su predecesor: el RBEL/1955, lo cual contrasta con la parquedad del legislador estatal y autonómico en la regulación del ejercicio mismo de esta potestad administrativa.

No obstante la vaguedad con que se regula el procedimiento de desahucio administrativo, ello no exime a la Administración de observar las reglas elementales que se contienen en los preceptos señalados y en aquellos otros que son de aplicación, como la normativa general de procedimiento administrativo. Tales reglas son esencialmente las siguientes:

- La potestad de desahucio es creada por el ordenamiento jurídico (estatal, autonómico y local).
- Su empleo viene legitimado por la extinción del título que legitima la posesión del bien o derecho público en los casos que contempla la ley, previa audiencia del interesado.
- La competencia para su ejercicio está atribuida a unos órganos determinados.
- El fin de la potestad se concreta en recuperar la posesión y la plena disponibilidad del bien o derecho por parte de la Administración, mediante la fijación de la correspondiente indemnización, en su caso, y previo apercibimiento.
- Los medios de ejecución forzosa posibles son –conforme al art. 59.4 LPAP– la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas (el lanzamiento al que se

refiere la mayoría de las regulaciones), debiendo elegirse el menos restrictivo de la libertad individual (art. 96.2 LPC), y si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deben obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial (art. 96.3 LPC).

De tales reglas procedimentales se va a dar cuenta en las páginas sucesivas mediante una exposición ordenada de las fases por las que atraviesa el ejercicio de esta potestad, no sin antes hacer una referencia a las características del procedimiento administrativo de desahucio.

#### 4.2. Notas características del procedimiento administrativo de desahucio.

Pueden destacarse esencialmente cinco notas que caracterizan el procedimiento administrativo de desahucio:

- La primera se resume en que constituye un auténtico procedimiento *administrativo* que sirve de hilo conductor a la potestad de desahucio. El desahucio administrativo es expresión de la autotutela administrativa, tanto en su vertiente declarativa como en la ejecutiva, de naturaleza jurídico-pública y de la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Se articula a través de un procedimiento dirigido a la producción de un acto –la previa extinción del título que ampara la posesión por el particular– que puede ser posteriormente ejecutado para vencer las resistencias del desahuciado.

La potestad de desahucio requiere, por tanto, de la utilización de un procedimiento que es exclusivamente administrativo, en el sentido de que se impide la intervención de otros órganos. De ahí que, frente al ejercicio de la potestad de desahucio, no quepa la acción para la tutela judicial de la posesión prevista en el art. 250.1.4º LEC, y que «las demandas en las que se ejercite esta pretensión no serán admitidas a trámite» (art. 43.1 LPAP).

- Muy unida a la característica anterior se encuentra el carácter *sumario* del procedimiento por la forma de desenvolverse y por el tiempo en que ha de serlo (art. 122 RBEL/1986). La brevedad de los plazos en la vertiente ejecutiva del procedimiento no deja lugar a dudas. Por ello, es especialmente exigible que vaya acompañado de un sistema de garantías jurídicas del desahuciado, como el trámite de audiencia o la posibilidad de adoptar medidas cautelares.
- Asimismo, el procedimiento administrativo de desahucio es de carácter *necesario*, puesto que debe iniciarse cuando concurren los supuestos que originan su

ejercicio. El art. 120 RBEL/1986 establece que en esos casos las Corporaciones lo ejercerán:

«En todo caso, por vía administrativa, mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas».

Cuando se dan las circunstancias previstas en la norma («cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban la ocupación por terceros», art. 58 LPAP), la Administración debe necesariamente ejercer la potestad de desahucio. Si omite ejercerla, la Administración habrá incurrido en una irregularidad que puede determinar una condena a ese ejercicio (arts. 29, 108 y 136 LRJCA), tal como recientemente ha sostenido la mencionada *STS de 3 de diciembre de 2008 (RJ 2008, 8.058)*, en relación con la inactividad en el ejercicio de la potestad de recuperación de oficio.

- Puede tener un *matiz arbitral* cuando no enfrenta a la Administración con el desahuciado, como es lo habitual, sino que afecta o puede afectar la posición de otros administrados, como ocurre p. ej. en la declaración de ruina de un edificio arrendado a la que se oponen los inquilinos. En estos casos, sostienen GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que la Administración se presenta en el procedimiento:

«No solo como gestora del interés público, sino también, de alguna manera, como árbitro entre los intereses contradictorios de los particulares. En estos casos (...) el procedimiento tiende a asemejarse más al proceso y la Administración al Juez o Tribunal»<sup>191</sup>.

- Finalmente, el procedimiento administrativo de desahucio constituye un procedimiento *conexo*<sup>192</sup> en el que se engarza una fase declarativa con otra ejecutiva. Am-

<sup>191</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, cit., p. 466. En contra de esta opinión se sitúan GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. I, cit., pp. 80 y ss., para quienes las afirmaciones transcritas son ambiguas porque identifican la actuación arbitral, de rasgos definidos, y el procedimiento «triangular», en el que la Administración aparece decidiendo un conflicto entre particulares.

<sup>192</sup> Como señalan estos últimos autores en sus *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. II, cit., pp. 2.354 y 2.355, deben distinguirse los procedimientos complejos de los conexos, pues «en los procedimientos complejos hay una *fattispecie* común, que es la que da sentido al encadenamiento entre los sucesivos procedimientos: adquirir un bien o un derecho, construir una obra pública, redistribuir la propiedad agraria en coto redondo que permita un aprovechamiento racional del suelo agrícola, etc. En los procedimientos conexos simples, en cambio, cada procedimiento tiene su propia y específica *fattispecie*, su propia y específica finalidad, cuya consecución tiene valor por sí misma y es independiente de la que pueda perseguirse con el otro».

bas tienen sentido en sí mismo. El procedimiento declarativo crea un título jurídico que sirve de fundamento jurídico a la ejecución forzosa, pero dicha ejecución no es necesaria cuando el obligado cumple voluntariamente al estimar conforme a Derecho el acto administrativo. El procedimiento de desahucio no es propiamente ejecutivo, aunque es obvio que normalmente culmina con el lanzamiento del detentador. Tiene un objeto más amplio, ya que en él se decide la resolución de los posibles títulos jurídicos que legitiman la utilización del bien y la fijación de la indemnización que corresponda abonar, en su caso, a los ocupantes<sup>193</sup>.

#### 4.3. Fase declarativa: la extinción o declaración de caducidad del título como presupuesto habilitante para el ejercicio de la potestad de desahucio.

##### 4.3.1. La apertura del procedimiento como una cuestión de fondo y la aplicación supletoria del procedimiento administrativo común.

En una primera fase, el desahucio administrativo constituye una manifestación de la autotutela declarativa que consiste en la extinción del título de Derecho Público que ampara la posesión (licencia, permiso, autorización, concesión u otros), privándolo de validez y vigencia y conformando la necesaria declaración administrativa –dotada de la presunción *iuris tantum* de legalidad– que sirve de título de ejecución. La extinción o declaración de caducidad de la situación jurídica del patrimonio del administrado opera sin necesidad de obtener una decisión judicial<sup>194</sup>. A diferencia de la recuperación de oficio, el desahucio administrativo no se dirige contra quien perturba o usurpa la posesión de un bien sin ningún derecho anterior que legitime la ocupación, sino que lleva aparejada la extinción de un derecho previo a ocupar el bien demanial, y esta extinción da lugar a la obligación

<sup>193</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ SALINAS, P.: *Procedimiento administrativo local. Parte especial*, tomo II, cit., pp. 562-563.

<sup>194</sup> En este sentido, I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA señala que «será imprescindible la previa existencia de un acto administrativo manifestación declarativa de la voluntad de la Administración, que actúa como título de ejecución forzosa para imponer el desalojo de un bien inmueble de carácter demanial –si es preciso, mediante la utilización de la fuerza– como ejecución de una obligación incumplida» (vid. «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», cit., p. 377).

También cabe destacar la STS de 28 de julio de 1987 (RJ 1987, 7.687), que mantiene que para la procedencia del desahucio «resulta imprescindible que el poseedor de los bienes carezca de título bastante para justificar su posición. Si dicho poseedor presenta titulación suficiente no procederá esta vía compulsiva sin que previamente se haya destruido dicho título», y añade que «... y de tal oficio deriva la existencia de un acuerdo de voluntades por cuya virtud el Ayuntamiento cedía el uso de la vivienda, con agua y energía eléctrica para uso doméstico, con la obligación del cesionario de realizar las “funciones de vigilancia y custodia del citado Centro docente”. Este acuerdo implicaba un negocio jurídico bilateral que legitimaba la posesión del ahora apelado descartando absolutamente la idea de un uso gratuito y meramente tolerado que es la característica del precario. Resulta pues claro que en tanto no se declare la invalidez del contrato señalado o su extinción por alguna de las causas que pueden provocarla (...) no resultará viable el desalojo pretendido».

de desalojo<sup>195</sup>. Cabe recordar que el art. 59.1 LPAP –como ya estableciera, en parecidos términos, el art. 120 RBEL/1986– concreta la vertiente declarativa de la potestad de desahucio. La falta de esta declaración impide el ejercicio legítimo de la potestad de desahucio, al faltar el presupuesto habilitante, e implica una actuación material constitutiva de vía de hecho<sup>196</sup>.

La legislación autonómica de patrimonio y de entidades locales también recoge este presupuesto de la potestad de desahucio. Entre otras, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, atribuye a las Entidades locales la potestad de desahucio administrativo:

«Cuando se extingan los derechos constituidos sobre bienes de dominio público en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título» [art. 173.1.e)].

Otro tanto se establece en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña:

«La extinción de los derechos constituidos sobre los bienes de dominio público o comunales en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y de las situaciones posesorias a que han podido dar lugar, es efectuada por vía administrativa por los mismos entes locales, una vez instruido el expediente y escuchados los interesados, y puede dar lugar a indemnización si procede en derecho» (art. 228).

El art. 39 del Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña establece, con una redacción casi idéntica a la transcrita en el párrafo anterior, lo que sigue:

«La extinción de los derechos constituidos sobre los bienes de dominio público en virtud de permiso, autorización o concesión o cualquier otro título y de las situaciones posesorias a que hubiera podido dar lugar se ha

---

<sup>195</sup> Vid. MESTRE DELGADO, J. F.: «La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales», cit., p. 513, y SAINZ MORENO, F.: «Bienes de las Entidades locales», cit., p. 1.632. La LPAP, además, ha tipificado en su art. 192.2.c) como constitutivo de infracción grave «la retención de bienes de dominio público una vez extinguido el título que legitima su ocupación».

<sup>196</sup> Vid. FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: voz «Control jurisdiccional», cit., p. 244.



de efectuar por vía administrativa, previa instrucción de expediente y escuchado el interesado, y con indemnización según sea en Derecho».

Finalmente, el art. 22 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone que:

«La recuperación de la plena disponibilidad de los bienes de dominio público, como consecuencia de haber desaparecido las condiciones que amparaban su uso por terceros, compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía en ejercicio de su potestad de autotutela. En tal caso, cuando no se produzca voluntariamente el desalojo o liberación del bien, la Administración llevará a cabo su recuperación previo expediente».

Pues bien, esta declaración, como es lógico, es el resultado de la tramitación de un procedimiento administrativo en el que debe darse audiencia al interesado; adoptarse las decisiones concretas en relación con la liquidación de la situación posesoria y, en su caso, determinarse las indemnizaciones que proceda reconocer (art. 59.2 LPAP)<sup>197</sup>. Es del todo punto necesario que exista un acto administrativo formal como título habilitante de la ejecución, como paso previo a la exigencia de cumplimiento de la obligación de desalojo que no es atendida voluntariamente por el destinatario (art. 93 LPC). Es obvio que la Administración no puede actuar libremente, sino con sujeción a las formalidades de índole procesal o ritual exigidas en la tramitación de las actuaciones propias de la vía administrativa (*STS de 17 de febrero de 1977, RJ 1977, 767*).

No sería admisible entender que el ejercicio de la potestad de desahucio constituye un conjunto de medidas aisladas de coacción directa<sup>198</sup>, so pretexto del carácter sumario y conexo del procedimiento, o de la heterogeneidad de los actos que lo integran. Por el contrario, el desahucio administrativo está vertebrado por la idea de procedimiento, que, aunque especial y sumario, no autoriza a ocultar al desahuciado la noticia de la incoación del procedimiento, con la posibilidad subsiguiente de aportar documentos, aducir alegaciones y de practicar pruebas<sup>199</sup>,

<sup>197</sup> En el mismo sentido, *vid.* los arts. 33.2 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León; 41.b) de la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura; 46.c) de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja y 111.2 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

<sup>198</sup> *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Sistema jurídico de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 126-127.

<sup>199</sup> La *STS de 16 de abril de 1973 (RJ 1973, 2.988)*, lo resume en los siguientes términos:

«...el procedimiento administrativo de desahucio está en efecto configurado en nuestro Derecho como procedimiento administrativo especial (...), pero tal especialidad no excluye la posible aplicación de las normas de ésta (LPA) en todo aquello que no esté regulado en la legislación especial (...). En el caso contemplado,

para lo cual hay que estar a lo dispuesto en los arts. 79 a 81 y 84 LPC. Y, ciertamente, el legislador establece una regulación mínima, parca e insuficiente, pero eso tampoco autoriza a prescindir de unas reglas procedimentales que garanticen la posición del desahuciado en el procedimiento. De hecho, el acuerdo por el que se declara la extinción o caducidad no constituye un mero acto de trámite, sino que su trascendencia sobre la situación jurídica del administrado lo convierte en un acto definitivo recurrible (art. 107.1 LPC). No se limita a ordenar la apertura del procedimiento y su notificación al interesado, sino que, desplegando la eficacia propia de cualquier acto administrativo (arts. 56 y 57.1 LPC), tiene la particularidad de incidir en la relación arrendaticia, la relación concesional, autorizatoria, etc., dejándola sin efecto. En los casos de expropiación forzosa, da lugar a la fase de avenencia para fijar la cuantía de la indemnización y constituye el *dies a quo* para llevar a cabo el desalojo (art. 126.1 y 5 RBEL/1986).

«Y todo ello –destaca la *STS de 15 de febrero de 1983, RJ 1983, 890*– entraña una decisión de fondo que resuelve de manera definitiva la procedencia del desahucio administrativo obligando al interesado a impugnarla para evitar que se convierta en decisión firme y consentida y cuya recurribilidad es innegable según los términos en que se expresa el mencionado art. 37.1 de la Ley de esta Jurisdicción».

Puede incluso ocurrir que, a resultas de la incoación del procedimiento de desahucio administrativo, el desahuciado alegue un mejor derecho sobre la propiedad del inmueble, que es cuestión a solventar ante la jurisdicción civil. No obstante, como dice la *STS de 23 de mayo de 1985 (RJ 1985, 4.119)*, ello no determina:

«La invalidación de las actuaciones administrativas, como pretende el accionante, que son las que, de momento, han de prevalecer, para asegurar el estado posesorio de este bien, en principio a considerar como bien municipal,

---

dichas normas se hallan establecidas en el Título II del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, pero de modo tan parco e incompleto que puede decirse se limita: a reafirmar la exclusiva competencia de las Corporaciones con exclusión de cualquier otro organismo; b) a declarar que el procedimiento tendrá carácter sumario y a establecer (...) normas específicas en relación con puntos muy concretos, como son la calificación de los derechos de los ocupantes, indemnizaciones, forma de hacer efectivo el lanzamiento, incidencias, reclamaciones, etc. Ante la ausencia total en esta legislación especial de normas procesales propiamente dichas que fijen la tramitación previa a la resolución, y sin otra alusión a la misma que la de atribuirle carácter sumario, la Sentencia dictada por la Sala de instancia advierte que por muy sumario que sea este procedimiento, el desahuciado ha de tener por lo menos noticia de la apertura del expediente, y oportunidad de ser oído en él, de justificar el pago o el ofrecimiento, caso de ser la falta de aquél el motivo del desahucio, derechos y garantías respetadas en los procedimientos judiciales de desahucio y reconocidos expresamente en el art. 281 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, al tratar de los expedientes administrativos en el ámbito de la Administración local (...).

Procedimiento sumario no equivale a ausencia de procedimiento, ni siquiera supone facultad de prescindir de toda intervención de las partes, ni de practicar prueba, cuando la naturaleza y características de la situación jurídica lo exigen como en este caso ocurre».

por la presunción que se deriva de los títulos presentados por la Entidad Local desahuciante; actuaciones que han partido de una de las prerrogativas en poder de estas Entidades, de una competencia propia y del ejercicio del procedimiento adecuado, administrativo, de carácter posesorio, y sumario»<sup>200</sup>.

#### 4.3.2. Audiencia a los interesados.

Los interesados son las personas cuyos derechos subjetivos pueden resultar afectados directamente por la decisión de desahucio (concesionarios, arrendatarios y, en general, los ocupantes de los bienes inmuebles que haya que desalojar). Al ser titulares de unos derechos que se pretende declarar extinguidos o caducados, el procedimiento de desahucio se sigue precisamente frente a estas personas, que deben tener la posibilidad de conocer el procedimiento que se tramita y de aportar alegaciones. El trámite de audiencia tiene una larga tradición en el Derecho español (base 10ª del art. 2 de la Ley de Azcárate de 1889, y art. 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958), habiendo sido calificado de esencialísimo y sagrado por la jurisprudencia<sup>201</sup>, como expresión del principio *nemo damnari inaudita parte*, consagrado en los arts. 24.2 y 105.c) CE<sup>202</sup>.

<sup>200</sup> Y continúa afirmando lo siguiente:

«La jurisdicción civil ha podido declarar que si bien es cierto que no pueden traerse cuestiones de dudoso dominio para que sean resueltas en juicio de desahucio, también lo es que el Tribunal Supremo tiene afirmado (Sentencia de 5 de enero de 1934), que no basta la oposición de un título cualquiera para enervar esta acción; por lo que, cuando el demandado alega un dominio sin concreción, puede declararse el desahucio –Sentencia de 9 de diciembre de 1947 (RJ 1947\1360)–; por lo que no es lícito, a pretexto de un supuesto estado de derecho, desprovisto de adecuado título, remitir al demandante a un juicio declarativo, dejándolo desprotegido, de momento –Sentencias de 4 de mayo de 1950 (RJ 1950\733), 22 de marzo de 1952 (RJ 1952\506), de la Sala Primera, como las restantes–. Si la jurisdicción civil, repetimos, puede declarar esto, en procesos en que el accionante es un simple particular, con mucha más razón esta doctrina será aplicable en nuestro campo, en el que, quien acciona, es un Ente público, revestido de prerrogativas al servicio de la defensa de un interés general».

<sup>201</sup> Así lo dice la *STS de 27 de marzo de 1984 (RJ 1984, 2.534)*, resumiendo la doctrina anterior:

«La cuestión debe ser abordada partiendo de la verdadera naturaleza del trámite de audiencia, y de la motivación teológica que constituye su razón de ser, se trata de un trámite que ha sido considerado de observancia obligatoria –Sentencia de 13 mayo 1948 (RJ 1948\679)–; de extraordinaria importancia –Sentencia de 4 marzo 1947 (RJ 1947\409)–; necesario –Sentencia de 25 abril 1950 (RJ 1950\756)–; más cualificados –Sentencia de 29 marzo 1943 (RJ 1943\341)–; cardinal –Sentencia de 2 marzo 1931 (RJ 1931\3262)–; sustancial –Sentencia de 11 julio 1932 (RJ 1932\2861)–; fundamental –Sentencia de 12 febrero 1951 (RJ 1951\216)–; capital –Sentencia de 13 enero 1905–; esencial –Sentencia 7 marzo 1950 (RJ 1950\428)–; esencialísimo –Sentencia de 27 mayo 1935 (RJ 1935\1077)–; sagrado –Sentencia de 15 junio 1925)–; es un trámite del que se puede decir todo esto porque obedece a un «eterno principio de justicia», que exige que nadie sea condenado sin ser oído –Sentencia de 15 noviembre 1934 (RJ 1934\1920)–; lo que justifica que el principio se aplique en todas las jurisdicciones –Sentencias de 20 mayo 1903, 23 abril 1932 (RJ 1932\2679), 28 junio 1933 (RJ 1933\184), 5 febrero 1947 (RJ 1947\168)–, y que haya formado parte de nuestro Derecho histórico (Leyes 6ª y 8ª, Título 5, Libro III de la Novísima Recopilación); llegando a alcanzar rango constitucional en nuestra Ley Fundamental 27 diciembre 1978 (RCL 1978\2836) (art. 24.1.º), objeto de aplicación en la Sentencia de esta Sala 4ª de 2 junio 1981 (RJ 1981\2919)».

<sup>202</sup> Sobre este trámite de audiencia *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, cit., pp. 512-514; GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitu-*

La legislación sobre bienes públicos establece el carácter preceptivo del trámite de audiencia, en consonancia con la trascendencia de la resolución administrativa de desahucio por la que se decide sobre los derechos de los administrados. Así, el art. 59.2 LPAP dispone que se debe dar audiencia al interesado. Otro tanto establecen las leyes autonómicas posteriores a la estatal (Canarias, Castilla y León, Extremadura y La Rioja)<sup>203</sup>. En la legislación de patrimonio andaluz se recoge también un trámite de audiencia:

«Los expedientes a que se refieren los artículos anteriores podrán incoarse de oficio o a instancia de los interesados y se resolverán con audiencia de éstos» (art. 25 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo).

En un asunto en el que se habían expropiado los derechos de arrendamiento sobre una nave industrial, el Tribunal Supremo entiende que no se ha omitido el trámite de audiencia:

«Ya que las garantías que a través del expresado trámite pretende salvaguardar la ley, cuales son evitar una arbitraria e improcedente ocupación de bienes o derechos que no sean los estrictamente necesarios para cumplir el fin de la expropiación, quedaron preservados mediante la posibilidad de alegar y probar cuanto al efecto tuvieron por conveniente sobre sus derechos los expropiados, en relación con la elección de la nave industrial y con el fin de instalar el indicado hotel de empresas» (STS de 23 de septiembre de 1997, RJ 1997, 6.478).

Por su parte, la STS de 5 de diciembre de 2000 (RJ 2000, 10.087) confirma la Sentencia de 6 de marzo de 1993, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que acuerda la anulabilidad de un Acuerdo municipal que declara la extinción –por falta de pago de una cuota anual– de los derechos comunales de aprovechamiento de un lote de terrenos de naturaleza rústica, y ello en atención a la falta de la preceptiva audiencia de los

---

*ción*, Civitas, Madrid, 3ª ed., 2001, pp. 1.631-1.632; GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), vol. II, cit., pp. 2.186 y ss.; JIMÉNEZ PLAZA, Mª. I.: *El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia*, Atelier, Barcelona, 2004; SERRANO GUIRADO, E.: «El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo», RAP nº 4, 1950, pp. 129 y ss., y TARDÍO PATO, J. A.: voz «Audiencia», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, cit., pp. 263 y ss.

<sup>203</sup> Vid. los arts. 111.2 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias; 33.2 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León; 41.b) de la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y 46.c) de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

interesados. Postula el Alto Tribunal la aplicación supletoria de la normativa sobre procedimiento administrativo común, pues:

«Ninguna razón existe para pretender excluir el genérico deber de prestar audiencia al interesado, que impone el artículo 91.1, en el curso de la actuación procesal administrativa que ha de seguirse para efectivizar la extinción de derechos sobre bienes comunales según el artículo 120 del Real Decreto 1.372/1986».

Esta misma Sentencia, a propósito del valor invalidante de la omisión del trámite de audiencia, distingue entre aquellos supuestos en los que tal omisión ha sido irrelevante, al no suponer indefensión, de aquellos otros en los que la conclusión a extraer es totalmente diferente, siendo así que, en este caso:

«No se ofrece duda a la Sala de que no solamente se prescindió del obligado trámite de audiencia previa, a través del cual se hubiera podido exponer las razones de la demora, y en todo caso percatarse a través de la propuesta de resolución consiguiente del real alcance que le atribuía la entidad demandada, sino que no puede hablarse siquiera, en puridad de conceptos, de la existencia de un auténtico expediente administrativo»<sup>204</sup>.

En materia de viviendas protegidas, el Decreto 2114/1968, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, establece que una vez comprobada la existencia de alguna de las causas que pueden dar lugar desahucio, distinta de la falta de pago, se notifica al inquilino o beneficiario el pliego de cargos, concediéndole un plazo de 8 días para su contestación por escrito, en el que puede formular alegaciones y proponer las pruebas que considere oportunas para su descargo, pudiendo incluso proponer pruebas (art. 142, párrafo 2º). En el caso de que no sea procedente el archivo de las actuaciones, de la correspondiente propuesta de resolución se debe dar conocimiento a los interesados, concediéndoles un plazo de 8 días para que puedan alegar cuanto consideren conveniente para su defensa (art. 142, párrafo 3º del dicho Reglamento)<sup>205</sup>.

<sup>204</sup> Como dispone la *STS de 14 de mayo de 1991 (RJ 1991, 5.087)*, constituye un trámite esencial la audiencia previa del interesado siempre que no haya tenido ocasión de conocer el alcance de la resolución que le afecta, ni de exponer con carácter previo a su adopción las razones de que se cree asistido para que esa resolución no tenga lugar.

<sup>205</sup> En la *STS de 26 de noviembre de 1992 (1992, 9.333)* se confirma la Sentencia apelada, que razona que la Administración no cumplió con dicho trámite esencial al resolver el contrato de arrendamiento de vivienda, por lo que se produjo indefensión de los interesados y, concretamente, indefensión del recurrente, al no existir en el expediente resolución alguna administrativa notificada a los interesados o ante alguno de los vecinos, concluyendo que «es necesario retrotraer el procedimiento administrativo al momento en que

La audiencia al interesado en el procedimiento de desahucio administrativo, en resumen, no puede ser omitida, al estar estrechamente vinculada a las posibilidades de defensa del desahuciado, y al venir desde luego exigida en los mencionados preceptos legales en relación con los ámbitos estatal, autonómico y local, bien que en este último caso por aplicación supletoria de la LPC.

Ello no obstante, como afirman GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ:

«Si la omisión del trámite no ha llegado a producir una indefensión real y efectiva, no simplemente formal o aparental, del interesado y, por otra parte, puede demostrarse que la decisión final hubiera tenido que ser la misma en todo caso, lo procedente será prescindir del vicio formal y resolver el fondo de la cuestión debatida en aplicación del principio de economía procesal»<sup>206</sup>.

El trámite de audiencia consta de varias actuaciones: acuerdo ordenando la manifestación del procedimiento y su notificación a los interesados; manifestación del procedimiento propiamente dicho; examen del mismo por el interesado y escrito de alegaciones y/o aportación de documentos y justificaciones, si lo estima oportuno el desahuciado. En defecto de plazo específico ha de estarse al art. 84.2 LPC, de suerte que el órgano competente fijará un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15 (hábiles, *ex art. 48.1 de la misma Ley*).

#### 4.3.3. Determinación de las indemnizaciones.

El desalojo de los ocupantes de los bienes debe realizarse sin daño para el desahuciado, siendo necesario el previo pago, depósito o consignación de la correspondiente indemnización, en los casos en que sea procedente (arts. 59.2 LPAP, 52.2 REF y 120 RBEL/1986). Hay que estar al supuesto concreto de desahucio administrativo para conocer si procede o no el pago de una indemnización. Por lo general, hay que indemnizar en dos casos: las expropiaciones y la resolución de las ocupaciones de bienes demaniales y comunales. Es necesario, pues, concretar

---

se produjo el vicio apreciado que produjo indefensión, para que el expediente sea tramitado conforme a Derecho y pueda dictarse la resolución de proceda».

<sup>206</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, cit., p. 519. Invocan las SSTs de 18 de marzo de 1987, 3 de octubre de 1994, 24 de mayo de 1995, 25 de mayo de 1998 y 5 de diciembre de 2000.

el procedimiento que debe seguirse para la determinación de la indemnización que corresponda.

En relación con el instituto expropiatorio, el pago o consignación de la indemnización constituye un presupuesto inexcusable de la ocupación administrativa del bien expropiado, siendo por consiguiente una cuestión esencial del ejercicio de la potestad de desahucio. Sin embargo, tan solo en el ámbito local existen normas precisas sobre el procedimiento para fijar la indemnización correspondiente. En concreto, el RBEL/1986 somete a unas reglas procedimentales específicas el desahucio de los titulares de los derechos de ocupación extinguidos como consecuencia de una expropiación. La fijación del importe de la indemnización debe tramitarse simultáneamente con la expropiación del dominio del inmueble, y el desalojo, salvo consentimiento del propietario, no puede efectuarse hasta que se abone o deposite el valor del justiprecio. Excepcionalmente, pueden las Corporaciones locales anticipar la fecha del desalojo de la finca, quedando subrogadas en las obligaciones de los ocupantes respecto del propietario hasta que se efectúe la expropiación del derecho de este (art. 125 RBEL/1986).

Conforme al art. 126 RBEL/1986, la fijación de la indemnización debe intentarse con avenencia de los interesados, y si no se alcanza se estará a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa. Para lograr el acuerdo de los afectados, la Corporación les debe requerir para que formulen una proposición<sup>207</sup> sobre la cuantía de la indemnización en el plazo de 15 días a partir del día siguiente a la notificación. En esta proposición pueden indicar también el plazo que estiman necesario para desalojar. Si la Corporación local considera que es atendible la proposición, se cumplirá la misma. No obstante, la fijación por avenencia de la cuantía de la indemnización tiene como límite el del duplo de las cantidades que resulten de aplicar los criterios establecidos en el art. 128 RBEL/1986. Si, por el contrario, la Corporación no la considera atendible, no alcanzando tal avenencia, se fijará el importe de la indemnización conforme a la LEF (art. 127 RBEL/1986), si bien, en todo caso, favoreciendo la búsqueda de esta avenencia para permitir que la fijación del precio por mutuo acuerdo puede verificarse en cualquier momento hasta que el Jurado de Expropiación decida acerca del justo precio (art. 126.3 RBEL/1986)<sup>208</sup>.

<sup>207</sup> Debe recordarse el carácter vinculante de las hojas de aprecio, que constituyen declaraciones de voluntad dirigidas a la otra parte mediante las que se fija la valoración que se estima justa, sin que, precisamente por su fuerza vinculante, después puedan pretenderse otras cantidades o conceptos diferentes [SSTS de 26 de mayo de 1997 (RJ 1997, 4.408); de 31 de marzo de 1998 (RJ 1998, 2.903); de 12 de junio de 1998 (RJ 1998, 5.249); de 12 de junio de 2007 (RJ 2007, 3.817); y de 9 de junio de 2008 (RJ 2008, 3.389)].

<sup>208</sup> La STS de 20 de mayo de 1978 (RJ 1978, 2.107) al aceptar el siguiente considerando de la Sentencia apelada, reconoce la competencia de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa –referencia que habría

Si transcurridos cinco meses desde la notificación del requerimiento para presentar una propuesta sobre la cuantía de la indemnización no se ha fijado, ni con avenencia ni sin ella, la Corporación puede ejecutar el desahucio, previa consignación en la Caja de la Entidad local o en la Caja General de Depósitos de la cantidad respectiva con arreglo a las siguientes normas:

- En las viviendas, la equivalencia de un año de alquiler, más una cantidad igual al importe de un mes de renta, según el promedio de los últimos tres años, por cada anualidad o fracción de vigencia del contrato, incrementado todo ello con el 3% de afección.
- Si se trata de un local de negocio, se duplican los porcentajes anteriores, y, como resarcimiento de los daños y perjuicios que pueden originarse, se deposita otra cantidad siempre que no exceda del doble ni sea inferior a lo que resulte por el derecho arrendaticio (art. 128.2 RBEL/1986)<sup>209</sup>.

---

que extender obviamente a los nuevos Jurados Territoriales– en orden a determinar el justiprecio cuando no existe avenencia entre las partes, desplazando cualquier otro órgano:

«El procedimiento seguido por la Corporación demandada para la determinación del justo precio a abonarse a la recurrente, no se ajustó a la legalidad vigente en la materia, pues aunque es cierto estamos en presencia de un trámite administrativo, cual es el desahucio administrativo aquí considerado, artículo 109 del calendario Reglamento de Bienes, ello no es óbice para que la determinación del justo precio en cuestión, tenga que devenir como corolario necesario del correspondiente procedimiento legal, que, por imperativo del artículo 116 (hoy 127) del susodicho Reglamento de Bienes, no puede ser otro que el que se estereotipa en los artículos 29, 30, 31, 34 y 35 de la Ley de Expropiación Forzosa, es decir, ha de canalizarse y determinarse por el Jurado de Expropiación Provincial de La Coruña, tal cual así lo afirmaba el Secretario de la Corporación demandada, en su informe de 14 de agosto de 1971 y, en especial en el de 12 de noviembre de 1971, sin que la Sala sepa comprender como la Corporación se separa de tal informe, ya que aunque es cierto que a tenor del artículo 109 del referido cuerpo legal, “la competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento, tendrán carácter administrativo y sumario, y la competencia exclusiva de las Corporaciones locales, impedirá la intervención de otros Organismos que no fueran los previstos en el presente Título...”, sin embargo basta examinar el referido artículo 116 “cuando no se llegare a una avenencia, se fijará el importe de la indemnización con arreglo al procedimiento de los artículos 29, 30, 31, 34 y 35 de la Ley de Expropiación Forzosa” para que se deduzca inequívocamente la intervención del referido Jurado, precisamente por imperativo del susodicho artículo, artículo subsumido y existente en el Título II del referido Reglamento de Bienes y, por ello, dentro de la excepción marcada, precisamente, en el artículo 109 del referido cuerpo legal, no debiéndose olvidar que una cosa es la fijación del importe de la indemnización para viabilizar el desahucio administrativo, cuya consignación en la forma que preceptúa el artículo 116 del tantas veces aludido Reglamento de Bienes, lleva en sí sin más la bondad del susodicho desahucio, y otra cosa muy diferente es la determinación del justo precio, en caso de no avenencia, que ha de corresponder al causante del bien desahuciado, el que inexcusablemente ha de determinarse por el Jurado de Expropiación Provincial correspondiente, y a través de las normas que la Ley de Expropiación».

<sup>209</sup> Como establece el art. 124.1 RBEL/1986, para calificar como vivienda o local de negocio los departamentos que existan en los inmuebles expropiados, se ha de estar a lo dispuesto en la Ley de Arrendamientos Urbanos.



En lo que respecta a la normativa autonómica sobre Entidades locales, debe decirse que contiene un régimen jurídico para la determinación de la indemnización expropiatoria muy semejante al expuesto<sup>210</sup>.

Por otra parte, en cuanto al procedimiento para fijar la indemnización con relación a la ocupación administrativa de bienes demaniales y comunales, nada establece el RBEL/1986. No parece discutible, sin embargo, que también debe preceder al desalojo su pago o consignación, por analogía con el instituto expropiatorio. En este sentido, la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía establece que:

«La indemnización que correspondiere será fijada administrativamente y bastará para efectuarla la consignación de su importe a disposición del interesado».

El Decreto andaluz 18/2006, de 24 de enero, que desarrolla la anterior Ley, establece que el pago o consignación debe preceder al desalojo cuando «la extinción del derecho comporte la obligación de abonar a la persona ocupante una indemnización» (art. 155.1), y que la indemnización se fija conforme a las siguientes reglas (art. 154):

- «a) La Entidad Local requerirá a la persona interesada para que en el plazo de quince días solicite motivadamente la cantidad en que cifre la indemnización, aportando los documentos e informes en que la justifique.
- b) Examinada la documentación aportada, evacuados los informes técnicos y jurídicos pertinentes, la Presidencia de la Entidad Local aceptará la cuantía solicitada o fijará la procedente en el plazo máximo de dos meses desde la solicitud.
- c) La indemnización podrá determinarse, no obstante, en el acuerdo de declaración de extinción del derecho sin seguir los trámites previstos en este artículo, si en el expediente constan los datos y circunstancias precisos para su fijación».

---

<sup>210</sup> *Vid.*, en este sentido, el art. 67 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, así como los arts. 64 a 66 del Decreto Foral navarro 280/1990, de 18 de octubre, y los arts. 154 a 157 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña.

Desde esta perspectiva, la extinción del derecho lleva aparejada una indemnización con un matiz expropiatorio a la vista del paralelismo existente entre este procedimiento autonómico y el procedimiento para fijar el justiprecio, y es que, de hecho, el procedimiento que se viene aplicando para fijar la indemnización es el de la legislación expropiatoria (los arts. 120 y ss. LEF y los arts. 133 y ss. REF), corregida y aumentada por los arts. 40 y ss. de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957; vigente hasta la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que, en lo sustancial, mantiene el mismo régimen jurídico de los requisitos o presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Bien puede considerarse entonces que la garantía patrimonial de la Administración opera en estos casos de extinción de derechos constituidos sobre el dominio público a través del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. El hecho de que el concesionario no tenga el deber jurídico de soportar la lesión producida en su esfera patrimonial, como consecuencia de la revocación de una concesión por ejemplo, constituye un presupuesto habilitante de la procedencia de la responsabilidad patrimonial: el daño antijurídico de una lesión resarcible que debe indemnizarse. Pero otra cosa diferente es que para ello deba seguirse el procedimiento de responsabilidad patrimonial regulado en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, pues, si bien la Administración está legitimada para iniciarlo de oficio (arts. 4.1 y 5 de dicho Real Decreto), y con ello parece cumplirse la necesidad de determinar la indemnización procedente por desahucio administrativo, hay al menos tres argumentos que desaconsejan esta vía: se crearía un procedimiento dentro de otro procedimiento, con la complejidad procesal que ello implica y el riesgo cierto de duplicidades en los trámites; se dilataría indefinidamente la declaración ejecutiva de desahucio, pues el plazo máximo de resolución del procedimiento general es de seis meses, y, en fin, podría ser ineficaz, pues si transcurre este plazo sin que se dicte resolución, se entendería desestimada por silencio administrativo (arts. 142.7 LPC y 13.3 del referido Reglamento), de manera que se frustraría la finalidad de determinar una indemnización en los casos legalmente procedentes.

Puede entenderse más bien que el administrado tiene la opción de exigir formalmente la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando la extinción o declaración de caducidad del derecho sobre el dominio público o comunal no vaya acompañada de indemnización alguna, o cuando la indemnización fijada sea insuficiente. Para entonces, dejando a salvo la posible adopción de medidas cautelares que paralicen o retrasen el desahucio, el mismo ya se habrá ejecutado, pero la acción de responsabilidad no habrá prescrito sino hasta transcurrido un año de la ocupación administrativa del bien.

El carácter imperativo con el que se formula la determinación de la indemnización correspondiente, en los casos en que procede legalmente (arts. 59.2 LPAP y 120 RBEL/1986), y la necesidad de articular un procedimiento a tales efectos, avala opciones normativas como la que contiene el transcrito Decreto autonómico andaluz, que por analogía con el procedimiento para la determinación del justiprecio desemboca en una declaración administrativa que permite cumplir este trámite con las garantías de objetividad e imparcialidad que exige el actuar administrativo, y es que la propuesta de la parte interesada debe ir motivada y la Administración ha de recabar los «informes técnicos y jurídicos» pertinentes, pudiendo no obstante determinar la indemnización prescindiendo de estos trámites «si en el expediente constan los datos y circunstancias precisos para su fijación».

Así pues, al administrado le queda expedita la vía de la responsabilidad patrimonial pero tan solo para exigir la indemnización procedente en los casos en los que no se fija la misma en el seno del procedimiento declarativo de desahucio, o bien en aquellos supuestos en los que la indemnización se considera insuficiente.

#### 4.3.4. La posibilidad de adoptar medidas provisionales.

El art. 42.1 LPAP dispone que una vez iniciado el procedimiento para el ejercicio de prerrogativas como la de desahucio administrativo, el órgano competente para resolverlo puede «adoptar las medidas provisionales que considere necesarias para asegurar la eficacia del acto que en su momento pueda dictarse», siempre que, de acuerdo con lo previsto en el art. 72.1 LPC, «existiesen elementos de juicio suficientes para ello». Pueden incluso adoptarse dichas medidas con anterioridad a la iniciación del procedimiento «en los casos en que exista un peligro inminente de pérdida o deterioro del bien», siempre que concurran los requisitos señalados en el art. 72.2 LPC (art. 42.2 LPAP). Se trata de proteger el bien incluso si existe una impugnación en vía administrativa o judicial.

Es sabido que el principio de ejecutividad de los actos administrativos encuentra un límite sustantivo e intrínseco en el derecho a la tutela judicial cautelar efectiva (art. 24 CE y SSTC 22/1984, de 17 de febrero; 66/1984, de 6 de junio; 238/1992, de 17 de diciembre, y 148/1993, de 29 de abril, entre otras)<sup>211</sup>. En el ámbito de la protección de los bienes públicos estas medidas provisionales encuentran un claro apoyo

<sup>211</sup> Son de obligada consulta las obras de GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La batalla por las medidas cautelares*, Civitas, Madrid, 2ª ed., 1995, y de CHINCHILLA MARÍN, C.: *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1991. También puede verse el comentario al art. 72 LPC, de GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. II, cit., pp. 1.912 y ss.

en el referido art. 72 LPC, al hacer frente a los daños que puedan amenazarlos<sup>212</sup>. La LPAP no contiene un listado sobre las medidas concretas que pueden adoptarse, sino que rige un principio de universalidad y libre configuración<sup>213</sup>, siendo imaginables múltiples medidas tales como la imposición de conductas u obligaciones de hacer, no hacer o soportar a los titulares de derechos o intereses afectados (realización de una actividad sobre el bien, abstención de realizarla, orden de cese, imposición de condiciones, suspensión de la licencia o autorización...)<sup>214</sup>.

En todo caso, la adopción de estas medidas exige extremar las precauciones desde la perspectiva del principio de proporcionalidad con el peligro constatado<sup>215</sup> (*periculum in mora*) y desde la óptica de la adecuación al fin perseguido, que no es otro que el desalojo. De otra forma, la adopción de tales medidas puede resultar constitutiva de vía de hecho. Además no pueden adoptarse medidas que causen perjuicios de difícil o imposible reparación o que impliquen vulneración de derechos amparados por las leyes (art. 72.3 LPC), de suerte que la concreción de tales medidas debe ir precedida de una ponderación de los intereses en conflicto. El acuerdo de medidas provisionales debe motivarse adecuadamente, conforme al art. 54.1.d) LPC. La decisión sobre la procedencia de las medidas cautelares debe adoptarse, por tanto, ponderando las circunstancias del caso, teniendo en cuenta la finalidad de la medida cautelar y su fundamento constitucional. Criterios que, conforme a las SSTS 15 de septiembre, 10 de noviembre, 4 de diciembre de 2003 y 15 de marzo de 2004<sup>216</sup>, pueden resumirse en los siguientes puntos: imposibilidad

<sup>212</sup> Vid. REBOLLO PUIG, M.: «Medidas provisionales en el procedimiento administrativo», en L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.): *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez, tomo I, Civitas, Madrid, 1993, pp. 677-684, así como las voces «Medidas cautelares» y «Medidas provisionales en el procedimiento administrativo», de MARTÍNEZ RIVERO, Á. y TARDÍO PATO, J. A., en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, cit., pp. 1.543-1.549 y 1.550-1.557, de forma respectiva.

<sup>213</sup> Vid. CARRILLO DONAIRE, J. A.: «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», cit., p. 349.

<sup>214</sup> Así, v. gr., la adopción de medidas de seguridad (demolición, limpieza, vallado) para asegurar las zonas contiguas a las declaradas en ruina, ya sea por el desahucio o por la Administración mediante ejecución subsidiaria (SSTS de 6 de octubre de 1989, RJ 1989, 7.229, y 21 de febrero de 1990, RJ 1990, 1.506). En el ámbito del dominio público marítimo-terrestre, el art. 162.1 del Reglamento de la Ley de Costas, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, prevé la posibilidad de que, iniciado el expediente de caducidad de la autorización o concesión, se acuerde «la paralización inmediata de las obras, o la suspensión del uso y explotación de las instalaciones».

<sup>215</sup> Sobre el principio de proporcionalidad como límite en la adopción de medidas provisionales puede verse MARINA JALVO, B.: «Las medidas provisionales en los procedimientos para el ejercicio de las facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos (art. 42)», en J. F. MESTRE DELGADO (dir.): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, cit., pp. 473 y ss. En opinión de esta autora debe aplicarse el famoso triple test de origen alemán: elegir la alternativa más idónea para lograr un determinado resultado; lograr un adecuado equilibrio entre la intervención, el fin que se pretende alcanzar y la limitación o supresión del derecho o libertad que deriva de esa actuación, y, en fin, optar por la solución menos lesiva entre todas las posibles. Vid., asimismo, ÁLVAREZ GARCÍA, V.: *El concepto de necesidad en el Derecho público*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 458 y ss.

<sup>216</sup> RJ 2003, 6.474; 2003, 9.025; 2003, 9.139, y 2004, 2.950, respectivamente.

de prejuzgar el fondo del asunto; *periculum in mora*; necesidad de justificación o prueba; ponderación de los intereses concurrentes y apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*).

El art. 72.4 LPC prevé que durante la tramitación del procedimiento pueden ser modificadas o alzadas las medidas adoptadas en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron tenerse en cuenta en el momento de su adopción. En otro caso, parece lógico que la eficacia de estas medidas se despliegue hasta el momento mismo del cumplimiento voluntario o de la ejecución forzosa, es decir, hasta el lanzamiento o desalojo de quien ostenta indebidamente la posesión, pues justamente tales medidas pretenden evitar el deterioro del bien.

Cuando se trata de desocupar viviendas (expropiadas o, en general, sometidas al régimen de protección oficial), el Tribunal Supremo mantiene que un desalojo prematuro puede generar perjuicios de imposible o difícil reparación, en caso de ser revocada posteriormente:

«Toda vez que la desocupación de la vivienda familiar, además de las importantes consecuencias económicas que ello comporta, para el titular de la misma y su familia, constituye una fuerte incidencia negativa en la normal convivencia del núcleo familiar e incluso en las raíces psicológicas de las personas afectadas por el traumático desalojo forzoso de su vivienda habitual» (STS de 19 de junio de 2001, RJ 2001, 8.901).

En estos casos, parece oportuno esperar a que culmine el procedimiento, y es en ese momento cuando puede ponerse en marcha el mecanismo de la suspensión de la ejecución del acto administrativo, cuando de ella se puedan racionalmente derivar daños o perjuicios de imposible o difícil reparación.

#### 4.3.5. El carácter recurrible de la resolución ejecutiva.

La jurisprudencia viene considerando que la orden de desalojo no constituye un mero acto de trámite no susceptible de recurso de forma separada, sino que goza de la suficiente entidad como para ser impugnada de forma autónoma (STS de 19 de junio de 2001, RJ 2001, 8.901), permitiéndose la adopción de las medidas cautelares pertinentes –tales como la suspensión de la eficacia (art. 111 LPC)– en aras de equilibrar las posiciones jurídicas de la Administración, en la salvaguardia del interés público, y del particular afectado en cuanto al ejercicio del derecho a la tu-

tela judicial cautelar efectiva, para evitar así la producción de daños de imposible o de difícil reparación<sup>217</sup>.

El art. 132 RBEL/1986 establece, en este sentido, que:

«Los afectados por los procedimientos de expropiación y desahucio de las Corporaciones Locales tendrán todas las garantías judiciales que contempla la Ley de Expropiación Forzosa».

Es aplicable el régimen de recursos establecido en la LPC, que frente a los actos que agotan la vía administrativa, tales como el acuerdo de desalojo, establece la posibilidad de interponer recurso de reposición (arts. 109 y 116 LPC, así como art. 52.2 de la LRBRL), quedando en todo caso expedita la vía contencioso-administrativa (arts. 1.1, 25.1 y 46.1 LRJCA).

#### 4.4. Fase ejecutiva: el requerimiento de desalojo y los medios de ejecución forzosa.

Extinguido el título jurídico que ampara la posesión del dominio público o comunal, y satisfechas, en su caso, las indemnizaciones a que aquella dé lugar, debe procederse a reintegrar a la Administración en la posesión. Si el cumplimiento no se verifica voluntariamente, procede el ejercicio de la potestad de desahucio como expresión de la autotutela en su vertiente ejecutiva, previo apercibimiento (art. 95 LPC). Sobre el ocupante ya ilegal o «detentador», como lo denomina el art. 59.3 LPAP, pesa la obligación de devolver la posesión del bien al haberse extinguido el título legitimador. La resolución ejecutiva del desahucio opera, pues, como un título de ejecución forzosa a fin de imponer el desalojo del bien inmueble de carácter demanial incluso por la fuerza.

La resolución ejecutiva del desahucio se notifica al ocupante, a quien se requiere para que desaloje el bien, concediéndole un plazo no superior a 8 días para que proceda a ello (art. 59.3 LPAP), en caso de no haberlo hecho ya de manera volun-

<sup>217</sup> En esta línea, *vid.* FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: voz «Control jurisdiccional», cit., p. 245. Existe una consolidada doctrina jurisprudencial –de la que son exponentes, entre otros, los AATS de 3 de febrero, 17 de abril, 16 de mayo y 2 de octubre de 1989, 2 de noviembre de 1993, 15 de enero de 1994 y 19 de mayo de 1998, además de las SSTs de 10 de marzo de 2003, de 18 de octubre de 2005 y de 21 de marzo de 2006–, que afirma que la ejecución de una expropiación forzosa es por su naturaleza una exigencia del interés público que ha de prevalecer –sobre todo si ha sido declarada urgente– sobre los graves daños que necesariamente se le pueden producir al interesado. En todo caso, hay que estar al juicio de ponderación entre la garantía del interés público y el derecho a una efectiva defensa del particular, como advierte la STS de 19 de junio de 2001 (RJ 2001, 8.901).

taria. La Administración procede al lanzamiento, pudiendo solicitar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o bien imponer multas coercitivas de hasta un cinco por 100 del valor de los bienes ocupados, reiteradas por períodos de 8 días hasta que se produzca el desalojo (art. 59.4 LPAP). Los gastos que ocasione el expresado desalojo son a cargo del detentador, pudiendo hacerse efectivo su importe por la vía de apremio (art. 59.5 LPAP).

Buena parte de las leyes autonómicas de Patrimonio reproducen lo dispuesto en la LPAP, concediendo al desahuciado el mismo plazo, no superior a 8 días, para que desocupe, con la advertencia expresa de lanzamiento o de imposición de multas coercitivas. Otras Comunidades como Asturias, Castilla-La Mancha y Murcia carecen de normativa al respecto, siendo aplicable el art. 58 LPAP y pudiendo acometer la ejecución del desahucio mediante los medios coercitivos previstos en la LPC, aplicando supletoriamente en cuanto a los plazos el art. 59 LPAP (art. 149.3 CE).

Otro tanto puede decirse en el ámbito local, donde también rige, por supuesto, el referido art. 58 LPAP. No se opta expresamente por la multa coercitiva ni en el RBEL/1986, sino que se percibe de lanzamiento. Ello no obstante, no debe excluirse la posibilidad de imponerlas, ya que la compulsión directa opera como último recurso para conseguir la ejecución del acto, de modo que es aplicable cuando no basten los demás medios de ejecución para asegurar el cumplimiento del acto (art. 96.2 LPC). No en vano, el art. 120 RBEL/1986 se refiere a que la extinción de derechos se efectuará «mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas (...) con arreglo a Derecho».

Entrando a analizar este procedimiento de desalojo en el ámbito local, el art. 122 RBEL/1986 establece que:

«La competencia y el procedimiento para disponer el desahucio (...) y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario».

No se establece un plazo determinado cuando se trata de la extinción de derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales en virtud de autorización, concesión, licencia, permisos, etc., pero parece que debe aplicarse analógicamente el establecido para los casos de expropiación forzosa, en aquellos supuestos en los que procede la indemnización<sup>218</sup>.

<sup>218</sup> N. RODRÍGUEZ MORO (vid. *Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., p. 409), considera, por el contrario, que este plazo debe ser «prudente y acomodado a las circunstancias que concurran en el caso», descartando implícitamente la aplicación del plazo de cinco meses establecido en el art. 126.5 RBEL/1986.

En cuanto a los bienes o derechos expropiados, una vez iniciado el procedimiento de desahucio, y de forma simultánea con los trámites de fijación del justiprecio y de su pago o consignación, se debe apercibir al desahuciado de desalojo, concediéndole un plazo de cinco meses desde la notificación; plazo que se entiende máximo [«deben desalojar la finca en el plazo de cinco meses», dice el art. 126.5 RBEL/1986]<sup>219</sup>. No obstante, debe recordarse que el art. 53 REF se remite a la legislación de arrendamientos urbanos en cuanto al plazo para desalojar las fincas expropiadas, y que a este respecto el art. 704.1 LEC establece el plazo de un mes para el desalojo, ampliable por otro mes más, de existir motivo fundado, habiendo sido declarado aplicable este último régimen de plazos por la *STS de 21 de marzo de 2001 (RJ 2001, 6.379)*.

De forma esquemática, los trámites que preceden al desalojo en este ámbito son los siguientes:

- Acuerdo adoptado por el Alcalde/Presidente, o por el Pleno corporativo si el desahucio se origina en el acto de expropiación forzosa.
- Notificación del Acuerdo y concesión de un plazo de 10 días para el desalojo (art. 129.2 RBEL/1986).
- Transcurrido ese plazo, dentro de los 8 días siguientes, si no se hubiera dejado libre el bien, el Alcalde/Presidente apercibe de lanzamiento para dentro de los cinco días siguientes (art. 130 RBEL/1986).
- Solicitud de entrada en domicilio<sup>220</sup> (arts. 18.2 CE, 91.2 LOPJ y 8.6 LRJCA).
- Lanzamiento efectuado por los medios de la Entidad local a costa del desahuciado (arts. 130.3 y 131 RBEL/1986).

---

Por su parte, L. CHACÓN ORTEGA (vid. *Bienes públicos y acciones de las Entidades locales*, cit., p. 391), sí entiende aplicable el vencimiento de los cinco meses a la extinción de derechos constituidos sobre bienes dominio público o comunales.

<sup>219</sup> Plazo este que no rige si el supuesto no comporta indemnización, ya que en esos casos el plazo para el desalojo está preestablecido y el desahuciado lo conoce, tal como señala Á. BALLESTEROS FERNÁNDEZ (vid. *Manual de bienes de las Entidades locales*, cit., p. 104).

<sup>220</sup> El lanzamiento debe conjugarse con la protección constitucional otorgada al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (arts. 18.2 CE y 93.3 y 100.1 LPC), por lo que se exige autorización judicial previa. El Tribunal Constitucional tiene declarado en su *Sentencia 22/1984, de 17 de febrero*, que frente al privilegio de autotutela de la Administración se alcanzan los derechos fundamentales, que limitan o condicionan su ejercicio, de manera que esta prerrogativa no puede prevalecer sobre el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos (*SSTC 199/1998, de 13 de octubre, y 189/2004, de 2 de noviembre*), siendo la inviolabilidad del domicilio el ejemplo paradigmático de los límites de las potestades administrativas, tal como destacan GARCÍA MACHO, R. y BLASCO DÍAZ, J. L.: voz «Autotutela administrativa», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, cit., p. 301.



El día fijado para el lanzamiento puede ocurrir que el desahuciado se oponga a la entrada en el domicilio y al lanzamiento, siendo entonces procedente levantar acta de esa negativa y, a continuación, si no se ha hecho antes, recabar la autorización judicial de entrada acompañando copia del procedimiento tramitado y de lo infructuoso del lanzamiento<sup>221</sup>, pues no hay que descartar que el desalojo se cumpla voluntariamente.

Cabe destacar que en la legislación autonómica sobre régimen local se aprecian pocas diferencias respecto del desalojo, al optar por el lanzamiento y establecer plazos no muy diferentes. En la normativa andaluza alcanzan los 15 días desde el acuerdo de extinción del derecho a la ocupación de bienes o desde la realización del pago o consignación (art. 156.1 del Decreto 18/2006, de 24 de enero), pero nuevamente debe tenerse en cuenta la aplicación de la legislación de arrendamientos, que esta vez resulta más generosa, al contemplar un mes prorrogable. También se configura la autorización judicial como un requisito necesario cuando falta el consentimiento del ocupante, de forma que puede intentarse el desalojo sin autorización, y solo ante la resistencia del detentador recabarse autorización judicial (art. 156.3 de este mismo Decreto, y art. 161.4 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña).

---

<sup>221</sup> A este respecto, *vid.* CHACÓN ORTEGA, L.: *Bienes públicos y acciones de las entidades locales*, cit., p. 392, así como el art. 161.4 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña, que recoge precisamente esta opción.



**CAPÍTULO CUARTO**  
**RÉGIMEN JURÍDICO DEL DESAHUCIO**  
**ADMINISTRATIVO LOCAL (II).**  
**REQUISITOS OBJETIVOS: SUPUESTOS EN LOS**  
**QUE ES APLICABLE LA POTESTAD DE DESAHUCIO**  
**ADMINISTRATIVO**

**I. LAS ENTIDADES LOCALES COMO SUJETOS EXPROPIANTES Y LA**  
**EXTINCIÓN DE LOS DERECHOS DE ARRENDAMIENTO**

En el procedimiento general de expropiación forzosa es requisito previo a la ocupación de la finca o al ejercicio del derecho el pago del justiprecio o bien su consignación, en la forma prevista en el art. 50 LEF. Solo entonces se notifica a los ocupantes de la finca expropiada el plazo para desalojarla (arts. 53 y 54 REF). Es aquí donde entra en juego el desahucio administrativo. Este último precepto establece de hecho que:

«Los *desahucios* y lanzamientos que exija la ocupación de las fincas expropiadas tendrán carácter *administrativo*».

La expropiación determina, además, la extinción de los derechos de arrendamiento y de cualesquiera otros derechos relativos a la posesión y ocupación de los bienes expropiados (art. 52.1 REF)<sup>222</sup>, de modo que opera como un título jurídico

---

<sup>222</sup> Específicamente, con relación al ámbito local, señala F. SAINZ MORENO que la extinción expropiatoria puede producirse por vía directa o indirecta: «directamente, cuando la Administración expropia los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos relativos a la ocupación de los bienes para destinarlos

que predispone la ocupación de cualesquiera bienes y derechos de contenido patrimonial sobre la finca expropiada, legitimando el ejercicio de facultades coercitivas como el lanzamiento<sup>223</sup>.

Resultan elocuentes las palabras de la *Redacción de El Consultor*, que a propósito del RBEL/1986 se refiere al alcance con que opera el desahucio administrativo de los bienes y derechos expropiados, al ser frecuente que los ocupantes exhiban títulos muy diversos:

«No tendría sentido expropiar si no se pudiera desalojar a los ocupantes. No obstante, la cotidiana realidad nos demuestra que expropiado un inmueble, a la hora de derribar aparecen ocupantes con títulos más o menos discutibles. La Administración, si actúa con la lógica debida, debe incluir en la relación de bienes y derechos sujetos a expropiación los de los arrendatarios, precaristas y ocupantes conocidos. Si ello no fuera posible así todavía se le ofrece a la Administración municipal este segundo camino de aplicar el desahucio administrativo en sus dos fases (indemnización y desalojo)»<sup>224</sup>.

El desahucio administrativo no es ciertamente un medio autónomo de ejecución forzosa, sino que se trata de una potestad cuyo ejercicio exige la previa extinción o declaración de caducidad del título jurídico que ampara la utilización de un bien de dominio público. Satisfecho este requisito, el ejercicio del desahucio administrativo se muestra, en la mayoría de los supuestos que contempla el ordenamiento jurídico, como una variedad de la compulsión directa sobre las personas consistente en el lanzamiento por los agentes de la Administración. Configurado como

---

a fines relacionados con obras o servicios públicos (art. 133 RBEL), e indirectamente, cuando la extinción se produce como consecuencia de la expropiación del bien sobre el cual está constituido el derecho. La expropiación forzosa de fincas rústicas o urbanas, terrenos o edificios producirá la extinción de los arrendamientos y de cualesquiera otros derechos personales relativos a la ocupación de los mismos (art. 121 RBEL, art. 8 LEF y arts. 6 y 9 REF)» (vid. «Bienes de las Entidades locales», cit., p. 1.634).

El art. 1 LEF entiende comprendidos en ella cualquier forma de privación singular de derechos o intereses patrimoniales legítimos –cualesquiera que sean las personas o entidades a que pertenezcan–, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación en su ejercicio; está, por tanto, comprendida en el ámbito de la expropiación forzosa la privación del derecho de arrendamiento, cualquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezca (*STS de 15 de diciembre de 1986*, RJ 1986, 7.462).

<sup>223</sup> Así las cosas, la *STS de 24 de abril de 1967* (RJ 1967, 2.353), sostiene que «habiéndose expropiado la finca en que está sito el local objeto del recurso por el Ayuntamiento, conforme al oportuno plan, y no habiéndose opuesto o habiendo aceptado la expropiación los propietarios del inmueble, el Ayuntamiento se convirtió en propietario del mismo; por lo tanto, pudo ejercitar los derechos que como tal le competían a tenor del artículo 108 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales [hoy 121 y ss.], ya que por la expropiación quedaron extinguidos los derechos de arrendamiento constitutivos sobre los bienes expropiados, con el consiguiente desahucio administrativo de los titulares de aquéllos».

<sup>224</sup> Vid. *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, 1989, pp. 261 y ss.

un procedimiento administrativo y sumario aplicable a los bienes demaniales y comunales, por extensión se aplica a los bienes expropiados, pues no en vano el ejercicio de la potestad expropiatoria se concreta en actos administrativos ejecutables por la fuerza que operan a modo de acto ejecutivo (v. gr., el acta previa de ocupación). «El precio íntegro de la tasación se satisfará al interesado con anticipación a su *desahucio*», decía el art. 8 de la Ley Expropiatoria de 1836, y es que la entidad expropiante es la nueva propietaria, mientras que el expropiado es el antiguo ocupante, sin derecho a permanecer o a alegar su posesión por carencia sobrevinida de título que lo ampara. Lo característico de este desahucio es su carácter administrativo, sin intervención alguna de la autoridad judicial y sin que se admitan interdictos (art. 101 LPC).

En el ámbito de la Administración local existe una normativa propia sobre desahucio administrativo desde el RBEL/1955, que con algunas modificaciones se ha transformado en el vigente RBEL/1986, que regula el desahucio de los titulares de fincas rústicas o urbanas, terrenos o edificios, de los titulares de arrendamientos y de cualesquiera otros derechos personales relativos a la ocupación de las mismas (art. 121.1 RBEL/1986)<sup>225</sup>, así como de derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos (art. 133.1 RBEL/1986). El art. 122 RBEL/1986 establece que la competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tienen carácter administrativo y sumario, y que la competencia exclusiva de las Corporaciones locales impide la intervención de otros organismos, así como la admisión de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios. Añade el art. 123.1 RBEL/1986, con la finalidad de evitar conflictos derivados de la subsistencia de los derechos extinguidos por efecto de la expropiación, que desde el momento en el que se acuerde la expropiación de la finca:

«La Corporación local se abstendrá de establecer o continuar con los ocupantes cualquier relación arrendaticia en forma expresa y de iniciarla con quienes no ostentaren aquella condición».

Similares normas se advierten en la normativa autonómica sobre bienes de las Entidades locales. El art. 69 de la Ley andaluza 7/1999, de 29 de septiembre, les

---

<sup>225</sup> Sin expropiación forzosa no puede iniciarse el procedimiento de desahucio administrativo, pues como sostiene la STS de 4 de marzo de 1995 (RJ 1995, 2.099), la adquisición por el Ayuntamiento de la finca en la que se encuentran los locales arrendados no tuvo lugar en virtud de expropiación forzosa, «y, por consiguiente, al no haberse extinguido los arrendamientos por efecto de ésta, no cabe proceder al desahucio administrativo según establece el artículo 121 del mencionado Reglamento de Bienes de las Entidades Locales».

atribuye la potestad de ocupar los bienes expropiados por vía administrativa, remitiéndose a la normativa aplicable, que obviamente es la legislación expropiatoria general. Es necesario fijar la cuantía de la indemnización con o sin avenencia, o bien consignar la cantidad que presumiblemente corresponde en tal concepto mediante las reglas establecidas en el RBEL, ya analizadas.

## II. LA EXTINCIÓN NO EXPROPIATORIA DE LOS DERECHOS CONSTITUIDOS SOBRE LOS BIENES DEMANIALES Y COMUNALES DE LAS ENTIDADES LOCALES

El desahucio administrativo constituye una potestad reconocida a las Administraciones Públicas para la protección y defensa de sus bienes. Además de la ocupación de los bienes expropiados (justipreciados y pagados), permite la extinción de los derechos constituidos sobre los bienes de dominio público y comunales y, llegado el caso, que se proceda al desalojo forzosa de los ocupantes de dichos bienes, los cuales se rigen por normas de Derecho Público y constituyen el objeto de relaciones jurídicas entabladas entre la Administración titular y otras personas (públicas o privadas). Su destino público determina que merezcan una protección excepcional en aras de satisfacer los intereses generales, y que queden excluidos del tráfico jurídico normal, declarándose al efecto que son inalienables, inembargables e imprescriptibles (art. 132.1 CE), estando atribuidas las controversias que puedan surgir en la dinámica de esas relaciones al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Al ente público titular de tales bienes se le atribuye la potestad de desahuciar administrativamente a quienes continúan ocupando un bien a pesar de haberse extinguido el título jurídico que ampara su ocupación especial o privativa.

El art. 58 LPAP se refiere a la recuperación «en vía administrativa [de] la posesión de sus bienes demaniales». También en el ámbito local el desahucio administrativo se extiende a la protección de los bienes demaniales y comunales de las Entidades locales, al referirse a la extinción de los derechos constituidos sobre tales bienes «en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar» (art. 120 RBEL/1986). Es así como los principales títulos habilitantes del uso de los bienes y derechos demaniales –esto es, autorizaciones y concesiones– están presentes en la definición del desahucio como potestad aplicable esencialmente al dominio público. Se recordará que el RBEL/1955 no se limitaba a reconocer la potestad de desahucio administrativo en relación con los bienes expropiados por razones de utilidad pública o interés social, sino que iba más allá de lo preceptuado en el art. 151 de la Ley de Régi-

men Local y extendía la potestad de desahucio a la protección de los bienes demaniales y comunales. Pues bien, este mismo supuesto es el que se recoge en el vigente RBEL/1986, y como la centralidad del carácter demanial de un bien es su afectación al uso o servicio público<sup>226</sup>, que es lo que permite distinguirlos de los bienes patrimoniales, conviene describir entonces las formas de utilización que se prevén en los arts. 85 y ss. LPAP, que, además del uso común, y en lo que interesa al desahucio administrativo, son las siguientes:

- El uso o aprovechamiento especial y el uso privativo realizado en bienes destinados al uso general mediante ocupación exclusivamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, siempre que la duración de uno y otro no exceda de cuatro años, así como la ocupación en los mismos términos anteriores, o con carácter esporádico o por tiempo limitado, de espacios en bienes demaniales destinados al servicio público. En ambos casos se exige autorización.
- El aprovechamiento especial y el uso privativo de duración superior a cuatro años, así como, en todo caso, el uso privativo realizado con obras o instalaciones fijas, todo ello en relación con bienes de uso general, y la ocupación con instalaciones fijas o en virtud de contrato administrativo que la permita en bienes destinados al servicio público. En ambos casos se exige concesión.

Esta regulación coincide, en lo sustancial, con la contenida en el RBEL/1986<sup>227</sup> (arts. 75 y ss.):

<sup>226</sup> Señala la *STS de 16 de marzo de 1968 (RJ 1968, 1.405)*, lo siguiente:

«El criterio dominante en la doctrina científica para distinguir entre los bienes pertenecientes a las Entidades públicas, los sometidos al régimen de dominio público, de los regulados por las normas de Derecho privado, es el de la afectación a un uso o a un servicio público, criterio por otra parte, inspirado en nuestro ordenamiento positivo; afectación que puede tener lugar mediante un acto administrativo, de carácter formal, que tenga la finalidad específica de destinar un bien determinado al uso o al servicio público, o también, y es lo más frecuente, mediante simples actos materiales de la Administración propietaria, o actuaciones jurídicas indirectas, pero reveladoras en su conjunto del destino real a dicho uso o servicio, debiendo también poner de relieve que en ocasiones es el propio legislador el que resuelve el problema al señalar bienes que por su propia naturaleza o finalidad considera destinados al uso o al servicio público..., pero naturalmente como las calificaciones jurídicas han de realizarse atendiendo al contenido real de los hechos y no a las denominaciones que con mayor o menor propiedad utilicen las partes interesadas, la previsión legislativa no basta para resolver el problema».

<sup>227</sup> Se establece en su art. 2.2 que los bienes de dominio público se destinan, tal como proclamaba el art. 3 RB/1955, al uso o al servicio público. «Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local» (art. 3.1). «Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas consistoriales, Palacios provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos» (art. 4).

«Sin que la no incorporación de la distinción entre uso normal y anormal pueda entenderse que implica su desautorización. Pues el uso anormal, en cuanto uso de características singulares, es reconducible, en función de éstas, bien al uso o aprovechamiento especial, bien al uso privativo de la LPAP»<sup>228</sup>.

Y ello con la particularidad de que el art. 80.13 RBEL/1986 exige que en las concesiones se introduzca una cláusula en la que conste:

«La obligación del concesionario de abandonar y dejar libres y vacuos, a disposición de la Administración, dentro del plazo, los bienes objeto de la utilización y el reconocimiento de la potestad de aquélla para acordar y ejecutar por sí el lanzamiento».

Cuando el título habilitante se extingue por alguna de las causas establecidas en el art. 100 LPAP<sup>229</sup>, la consecuencia inmediata es la devolución a la Administración de la posesión del dominio público sobre el que se asienta el aprovechamiento. Se incluye entre esas causas la caducidad por vencimiento del plazo<sup>230</sup>, sin mayores

<sup>228</sup> Vid. PAREJO ALFONSO, L.: «El régimen de la utilización de los bienes y derechos de dominio público. Autorizaciones y concesiones», cit., p. 437.

<sup>229</sup> Causas que se refieren a la muerte o extinción de la personalidad jurídica del usuario o a su incapacidad sobrevenida; la caducidad por vencimiento del plazo de duración; el mutuo acuerdo o la desaparición física del bien, y el incumplimiento del titular o por decisiones de la Administración, como sucede en los casos de revocación, rescate o desafectación. Vid. MESTRE DELGADO, J. F.: «La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales», cit., pp. 491 y ss.

<sup>230</sup> A propósito de la caducidad, destaca R. FERNÁNDEZ ACEVEDO [«Régimen jurídico de la utilización de los bienes y derechos demaniales. Los títulos habilitantes (arts. 84 a 104)», en J. F. MESTRE DELGADO (dir.): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, cit., p. 949], que la misma apela a derechos temporales, sometidos al plazo extintivo que fijan la ley o la voluntad de las partes, pero que la mayoría de la doctrina sostiene que detrás de la caducidad existe una acción u omisión del concesionario, es decir, un incumplimiento de las obligaciones anudadas a la concesión. Puede citarse en esa línea a S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (vid. *Instituciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 433), para quien la caducidad tiene un «evidente carácter sancionador a la vista de los posibles incumplimientos por parte del concesionario». Ciertamente, no son los términos en los que se expresa el art. 100.c) LPAP, al aludir simplemente al vencimiento del plazo de la concesión, que se produce al margen de la voluntad del concesionario.

Sobre la extinción de una concesión otorgada, en principio, por tiempo indefinido, puede verse la juiciosa *STS de 5 de marzo de 2001 (RJ 2001, 1.095)*:

«Como tuvo esta Sala ocasión de señalar en la reiterada Sentencia de 5 de octubre de 1993, se trata de una concesión administrativa otorgada a los causantes de las actuales litigantes para la ocupación privativa de terrenos de dominio público municipal (art. 78.1.a del citado Reglamento de Bienes), con la finalidad de instalar y explotar un negocio de bar, a cambio de un exiguu canon anual, y ello por tiempo indefinido, lo cual está ahora en abierta discordancia con lo dispuestos en el artículo 79 del propio Reglamento. En consecuencia, es forzoso concluir que el Ayuntamiento estaba facultado por los artículos 44.1.c) y 120 y concordantes del citado Reglamento para acordar de oficio, por razones de interés general (destinarlo a zona verde) y de acuerdo además con lo expresamente pactado, la extinción de los derechos derivados de la expresada concesión o, lo que es sustancialmente lo mismo, a denunciar la misma o decretar la reversión del terreno (cosa distinta de la expropiación forzosa de un derecho real sobre el edificio del Bar "La Chabola"...) sin más que abrir al mismo tiempo el cauce procedimental para lograr la efectividad de



consecuencias indemnizatorias [art. 100.c) LPAP]. No hay que olvidar que el art. 59.1 LPAP, en conexión con ese artículo, prevé la «declaración de extinción» o «caducidad» del título que otorga el derecho a la utilización de los bienes demaniales. El desalojo es, en ambos casos, una obligación que pesa sobre el titular de la autorización o de la concesión respectiva, que debe cumplirla voluntariamente. Si no es así, entonces procede el ejercicio de la potestad de desahucio, que exige la previa declaración de la extinción o de la caducidad del título (art. 59.1 LPAP) y su notificación al detentador «para que desocupe el bien» en el plazo de 8 días, y todo ello después de haber instruido un procedimiento en el que debe darse audiencia al interesado (art. 59.2 LPAP). Si el tenedor no atiende al requerimiento, la Administración procede al lanzamiento o a la imposición de multas coercitivas. O, como se establece en el ámbito local, para que opere el desahucio administrativo es necesario que los bienes sobre los que se constituyen los derechos estén calificados jurídicamente como demaniales –por estar afectados a un uso o servicio público– o como comunales. En estos casos, el art. 122 RBEL/1986 no deja lugar a dudas acerca del carácter administrativo del desahucio.

Cabe también adelantar el término de las concesiones mediante el procedimiento expropiatorio, pues el derecho real administrativo que otorga la concesión tiene un contenido patrimonial que encaja en el art. 1 LEF:

«Posibilidad de reversión anticipada, que opera ex lege, en todo caso, con independencia de que haya podido ser recogida en el clausulado de la concesión»<sup>231</sup>.

El ejercicio de la potestad de desahucio exige instruir un procedimiento que desemboque en una declaración de extinción del título. Nada dice la Ley al respecto sobre el procedimiento de extinción, pero si se acude a la legislación sectorial<sup>232</sup> en materia de dominio público puede comprobarse que, en efecto, las distintas formas de extinción precisan una declaración que resulte de un previo procedimiento administrativo con audiencia al interesado<sup>233</sup>; trámite que es ineludible

---

la ocupación municipal del inmueble y, al propio tiempo, establecer con audiencia de las titulares de la concesión la correspondiente indemnización por daños y perjuicios».

<sup>231</sup> Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Instituciones de Derecho Administrativo*, cit., p. 432.

<sup>232</sup> La legislación especial es de aplicación preferente en virtud del art. 84.3 LPAP.

<sup>233</sup> En el art. 105 de la Ley de Obras Públicas de 1877, se establecía lo siguiente: «La declaración de caducidad de una concesión de dominio público, en el caso de que proceda, corresponde pronunciarla al Ministerio de Fomento, previo expediente, en el que deberá precisamente ser oído el interesado». Por su parte, el art. 164.2 del Reglamento de la Ley de Costas, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, exige que la Administración comunique al titular el vencimiento de la concesión. El art. 66 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, prevé la caducidad de las concesiones de aguas y el art. 86.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, establece

a la vista del art. 105.c) CE y del art. 84 LPC. En todo caso, si la extinción ya se hubiera producido no sería necesario dictar otro acto, pues sería una mera reiteración del anterior. Cosa distinta es que se extinga el título sin dar audiencia al interesado o prescindiendo del procedimiento administrativo. En ese supuesto la extinción sería nula de pleno Derecho y la Administración tendría que revisarla de oficio [arts. 62.1.e) y 102 LPC]<sup>234</sup>, constituyendo esa declaración de nulidad la decisión ejecutiva que requiere el art. 59.2 LPAP, para legitimar el desalojo forzoso, en la medida en que en el procedimiento mismo de revisión de actos nulos existe un trámite de audiencia en el que el particular afectado podría formular oposición al desahucio, notificándole la resolución definitiva.

De cualquier modo es claro que sobre el titular de la concesión o de la autorización pesa la obligación de devolver el bien en el estado en que lo recibe [art. 92.7.d) y art. 93.5 LPAP], de suerte que el acuerdo de autorización y el de otorgamiento de la concesión deben contener la previsión de que el bien se cuide y mantenga adecuadamente, según su naturaleza, durante todo el tiempo en que esté vigente el título habilitante.

Por otra parte, los bienes comunales gozan del mismo régimen jurídico a efectos del desahucio que los bienes de dominio público, de manera que para las cuestiones relativas a la extinción de los títulos que amparan su ocupación –tales como las concesiones, las autorizaciones, licencias, permisos o cualquier otro–, no se precisa de declaración judicial, sino que basta la actuación administrativa para llevar a ejecución el acuerdo de desahucio (art. 120 RBEL/1986). Interesa destacar que los bienes comunales solo pueden pertenecer a los Municipios y a las Entidades locales menores (art. 2.4 RBEL/1986). Poseen dos notas que los singularizan en relación con las distintas categorías de bienes de las Administraciones Públicas:

- Su titularidad no es exclusiva del Municipio o de la Entidad Local Menor que los posean, sino que la comparten con los vecinos (*STS de 8 de noviembre de 1977, RJ 1977, 4.159*).
- El aprovechamiento de los mismos corresponde al común de los vecinos (art. 75 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y art. 94.1 RBEL/1986).

---

que se declararán caducadas las concesiones de explotación de recursos de la Sección “C” por expiración de los plazos o de las prórrogas.

<sup>234</sup> Siendo entonces preceptivo el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado (art. 22.10 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

El régimen de protección de los bienes comunales se inspira, como los de dominio público, en los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad (art. 132.1 CE), por lo que son aplicables las técnicas de protección propias del dominio público. En esta línea, el art. 80.1 LRBRL establece que los bienes comunales «y demás bienes de dominio público» gozan de las referidas prerrogativas, significando con ello una equiparación real de ambos regímenes jurídicos. Ello se reitera en los arts. 2.3 y 5 RBEL/1986. Últimamente, el art. 12.1.b) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, califica a los bienes comunales más característicos –los montes pertenecientes a las entidades locales– como bienes de dominio público, integrantes del dominio público forestal, «en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos».

El hecho de que el art. 58 LPAP no se refiera expresamente a los bienes comunales al definir la potestad de desahucio no constituye un olvido del legislador. No hay duda acerca del reconocimiento de la potestad de desahucio en relación con tales bienes, que precisamente cobran todo su sentido en el ámbito local. Al régimen de los bienes de las Entidades locales es aplicable la legislación básica del Estado en materia de régimen local (art. 1.2 RBEL/1986), y, como se ha visto, la LRBRL integra en el dominio público a los bienes comunales (arts. 79 y 80), de suerte que, una vez establecida la identidad de regímenes jurídicos, nada obsta a la aplicación mimética a los bienes comunales del procedimiento administrativo de desahucio desagregado en las fases declarativa y ejecutiva (arts. 59 LPAP y 120 RBEL/1986), siendo aplicables, por lo tanto, las consideraciones que sobre el procedimiento y el régimen indemnizatorio se han esbozado más arriba. Llama la atención, no obstante, la extrema parquedad con que el art. 120 RBEL/1986 se refiere al procedimiento adecuado para declarar la extinción de los derechos de explotación constituidos sobre los bienes comunales, ya que tan solo menciona:

«La posible actuación por vía administrativa de la Corporación correspondiente, mención a todas luces insuficiente para configurar un procedimiento autónomo» (*STS de 5 de diciembre de 2000, RJ 2000, 10.087*).

La *STS de 24 de enero de 1989 (RJ 1989, 430)*, aceptando los fundamentos de la sentencia apelada, recoge la diferente posición jurídica de los vecinos-poseedores y del Ente local ante los bienes comunales. Los vecinos son quienes disfrutan de tales bienes en nombre del Ayuntamiento, que es su propietario.

«Los poseen [continúa la Sentencia] al modo en que lo hace un arrendatario o precarista en nombre del titular; y como no pueden ser poseídas a título de dominio, los actos que pueden ejercitar sobre ellos son de simple disfrute y el Ayuntamiento solamente vendrá obligado a cumplir con las

condiciones de la norma reguladora del disfrute, sin necesidad para recuperarlos de ejercer acciones de reivindicación, no pudiendo el que las disfruta acceder a su propiedad ni a través de una posesión, que no tiene título de dueño, ni del ejercicio del Derecho arrendaticio de cesión a la propiedad incompatible con la naturaleza de los bienes comunales».

Esta Sentencia reconoce la potestad de desahucio administrativo aplicada a estos bienes comunales. Se refiere a una ordenanza municipal que contempla la tradicional fórmula de cesión a los vecinos de parcelas mediante el pago de un canon. El Ayuntamiento, como representante del común de los vecinos, otorga las concesiones o asignaciones de las parcelas que han de ser cultivadas por los cesionarios:

*«De tal suerte que sean los más posibles, los vecinos beneficiados, siempre que sean cabezas de familia o arraigados, evitando que con el paso del tiempo los lotes se concentren en un menor número de cultivadores, lo que en suma presupone el ejercicio por el Ayuntamiento de una potestad que le confiere la ley, dada la naturaleza jurídica de los bienes comunales, en que en su condición de representante legal de la comunidad, le corresponde la regulación de la defensa, el aprovechamiento y disfrute de tales bienes (...). De la expresa doctrina se desprende la facultad municipal para el desahucio llevado a cabo».*

Por su parte, la STS de 5 de diciembre de 2000 (RJ 2000, 10.087), prevé la extinción de los derechos comunales que venían ostentando los demandantes en la instancia en relación con el aprovechamiento de un lote de terrenos de naturaleza rústica a causa de la falta de pago de la cuota anual, reconociendo la aplicación del procedimiento administrativo de desahucio previsto en el art. 120 RBEL/1986.

Finalmente, conforme al art. 78 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, si los bienes comunales no son objeto de disfrute durante más de diez años, pueden ser desprovistos de su carácter comunal –esto es, desafectados– mediante acuerdo de la Entidad local y posterior aprobación de la Comunidad Autónoma respectiva. En el supuesto de que tales bienes resulten calificados como patrimoniales y sean susceptibles de aprovechamiento agrícola, deben ser arrendados a quienes se comprometan a su explotación, otorgando preferencia a los vecinos del municipio. En estos casos, no resulta aplicable el desahucio administrativo, sino que el despojo debe ser autorizado a través de la vía judicial ordinaria<sup>235</sup>.

<sup>235</sup> Como hace notar R. BOCANEGRA SIERRA [vid. voz «Bienes comunales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, cit., p. 340], antes de despojar a los vecinos deben buscarse otras alternativas que hagan más rentable el aprovechamiento del bien, como el recurso a las cesiones temporales. Asimismo, considera este autor que la posible alteración de la calificación jurídica de estos bienes a resultas de la aprobación de un instrumento de planeamiento, al amparo del art. 81.2.a)

### III. LA PROBLEMÁTICA APLICACIÓN DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO A LOS BIENES PATRIMONIALES Y SUS POSIBLES EXCEPCIONES

A la vista de los arts. 58 LPAP y 120 RBEL/1986, no es posible el ejercicio de esta prerrogativa en relación con los derechos constituidos sobre los bienes patrimoniales<sup>236</sup>, cuya posesión puede ser reclamada acudiendo a la jurisdicción ordinaria, impetrando del Juez civil la extinción del derecho constituido y, en su caso, el desalojo del bien<sup>237</sup>.

---

LRBRL, debe descartarse si con ella se pretende el despojo sin que medie la correspondiente indemnización por expropiación.

<sup>236</sup> Estos bienes se definen negativamente como todos aquellos en los que no concurre la circunstancia de estar afectados a un uso o a un servicio público o a la riqueza nacional (art. 340 CC), o, según establece el art. 7 LPAP, como aquellos bienes de titularidad de las Administraciones Públicas que no tienen carácter demanial. Para el Estado tienen además esa consideración los derechos de arrendamiento, los valores y representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por estas, así como los contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente está constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales. Como bibliografía esencial sobre los bienes patrimoniales puede verse CHINCHILLA MARÍN, C.: *Bienes patrimoniales del Estado: concepto y formas de adquisición por atribución de Ley*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001; GONZÁLEZ GARCÍA, J. V.: «Patrimonio y bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas», en la obra dirigida por el mismo autor: *Derecho de los bienes públicos*, cit., pp. 109 y ss., y MORELL OCANA, L.: *Apuntes de Derecho Administrativo: Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada*, cit.

<sup>237</sup> La STS de 10 de febrero de 1999 (RJ 1999, 1.643), analiza un supuesto de resolución municipal de un contrato de arrendamiento de local de negocio en los siguientes términos:

«Los mismos hechos que se reflejan en la Sentencia recurrida se deduce la existencia de un contrato de uso de instalaciones dedicadas a restaurante establecido entre las partes, no estando su función destinada al uso o al servicio público; cuyo contrato se estableció en su día mediante adjudicación en procedimiento de subasta (lo que fue adecuado al art. 75 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, vigente a la sazón y lo es según el art. 92.1 del vigente de 13 de junio de 1986), sin que la forma contractual pública, obligatoria aun siendo el bien de naturaleza patrimonial, cambie la relación sustantiva de privada a pública (art. 5.2 del Reglamento Bienes de 1955, y 6.1 del vigente de 13 de junio de 1986, en relación a su art. 1.º.2); de ello se deriva la existencia de un arrendamiento de uso para restaurante de un bien patrimonial del Ayuntamiento recurrido, mediante el pago de un precio, lo que se refuerza si se tiene presente el contenido del requerimiento notarial hecho a la sociedad recurrente en los términos ordenados por el Ayuntamiento recurrido, como incluso el contenido de los mismos acuerdos del Pleno con su referencia a la “explotación”; la relación, pues, habida entre las partes presenta los caracteres de un arrendamiento de local de negocio que a la fecha de la resolución acordada por el Ayuntamiento recurrido era del conocimiento de los Tribunales del orden de lo Civil, conforme a lo establecido en el art. 120 de la LAU, de 24 de diciembre de 1964, en relación al art. 9.2 de la LOPJ, la que resultaría también aplicable en relación al art. 51 de la LEC, en el caso de que se tratase de arrendamiento de negocio excluido de la referida LAU, conforme a lo establecido en su art. 3.1 rigiéndose en tal caso por lo establecido por las normas civiles generales incluidas las cláusulas paccionadas que reciben de ellas su fundamento.

La consecuencia de todo ello es que la cuestión debatida sobre la procedencia y efectos de las resoluciones acordadas por el Pleno del Ayuntamiento recurrido, pertenecen al ámbito de una relación de carácter privado siendo por ello ajenas tales resoluciones a las de derecho público, por lo que no corresponde conocer de la cuestión a los órganos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, atendidos los arts. 1 y 2.a) de la LJ».

En el mismo sentido se pronuncia la STS de 15 de diciembre de 1986 (RJ 1986, 7.462), así como la más reciente STS de 29 de abril de 2002 (RJ 2002, 9.062), que excluye la aplicación del desahucio administrativo al existir un mero contrato de arrendamiento sometido al Derecho Privado, tal y como se desprende de este fragmento:

La STS de 13 de abril de 1985 (RJ 1985, 2.863), que resulta interesante reproducir por condensar adecuadamente la protección jurídica de estos bienes, declara que un Ayuntamiento ejerce la potestad de desahucio para intentar resolver una situación arrendaticia que no está sometida a normas de Derecho Público, sino Privado:

«Los montes propiedad del Ayuntamiento de Tarazona, que el actor ha venido cultivando, son “montes públicos” al venir atribuida la titularidad dominical a una Corporación Local –art. 9 del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962–, los cuales tienen la condición jurídica de bienes patrimoniales (art. 11.1 del mismo Texto Reglamentario) y, por consiguiente, son de la propiedad privada del Ayuntamiento de Tarazona, cuyo disfrute –estén o no catalogados– queda sometido a la legislación forestal (art. 12). En consecuencia debe excluirse en el caso contemplado la figura de bienes de “dominio público”, porque ni nos encontramos ante bienes comunales, ni ante bienes adscritos a algún uso o servicio público.

Si los montes sobre los que se proyecta el recurso son patrimoniales (...) carece de sentido entender que los cultivadores de las fincas en ellos enclavadas están ligados a la Administración por un vínculo concesional, puesto que –a partir, al menos, de la Ley de Contratos del Estado vigente– la concesión se configura como una modalidad del contrato de gestión de servicio público, que evidentemente, no ofrece ni siquiera analogía con el caso contemplado.

Las relaciones entre el Ayuntamiento de Tarazona y el actor no son de Derecho Público, sino Privado, puesto que nos encontramos con un titular o propietario (el Ayuntamiento de Tarazona) que cede el cultivo de sus bienes a terceros mediante el pago de un canon periódico. Tales elementos vienen a configurar un arrendamiento rústico, puesto que el contrato que liga a Administración y administrados se cede temporalmente una o varias fincas para su aprovechamiento agrícola, a cambio de un precio –art. 1 de

---

«Se alega, en síntesis, que la Sentencia, interpretando erróneamente el artículo 25.2.g) de la Ley 7/1985, opta indebidamente por la tesis del Ayuntamiento, al considerar comprendida la actividad de la recurrente dentro de la de matadero municipal, cuando la recurrente no tenía acceso a la llamada área cárnica del Ayuntamiento ni al nuevo matadero, por lo que el propio Ayuntamiento estaba calificando su actividad como ajena a la de matadero; que, según el artículo 6.1 del Reglamento de Bienes, son bienes patrimoniales los destinados al uso público afectados a un servicio público y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario de la entidad, y ha quedado acreditado que la recurrente satisfacía una renta periódica por la ocupación de los bienes, por lo que el Ayuntamiento y la recurrente estaban ligados por un contrato de arrendamiento sometido al Derecho privado cuya resolución unilateral genera derecho a indemnización; y que se aplican indebidamente el artículo 22.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en relación con el artículo 120 y siguientes del Reglamento de Bienes, al iniciarse el desahucio administrativo».

la Ley de 31 de diciembre de 1980–, sin que pueda perderse esta naturaleza por el simple hecho de que las partes le den una denominación distinta (art. 2º.1 de la misma Ley) y sin que pueda juzgar la exclusión de fincas de utilidad pública o interés social (art. 6º.6) pues, como hemos visto, los bienes municipales sobre los que se proyecta el arriendo son patrimoniales y no han sido objeto de afectación.

La imposibilidad jurídica (...) de caracterizar como propiedad forestal y como monte los terrenos en torno a los que versa la controversia, excluye lógicamente la aplicación a las mismas del régimen peculiar legalmente establecido al respecto y conduce a estimar, coincidentemente con el juicio acertadamente alcanzado por la Sala de primera instancia, que el tratamiento jurídico correspondiente a la relación establecida entre el Municipio y el interesado por razón del disfrute y aprovechamiento de un bien patrimonial de propio de naturaleza rústica y objeto de cesión para su explotación agrícola es el propio del arrendamiento rústico regulado por la ley especial correspondiente, así como que, consecuentemente, no concurren en este caso las condiciones o presupuestos precisos que la ley exige para la actuación de potestades públicas por la Administración, quien deberá someterse al respecto al régimen jurídico-privado propio de dichos arrendamientos».

En estos casos, el ejercicio de la potestad de desahucio plantea un auténtico problema de competencia del órgano administrativo al invadir poderes propios de la jurisdicción ordinaria, desencadenando la nulidad radical de la actuación administrativa [arts. 117.3 CE y 62.1.b) LPC]<sup>238</sup>. Hasta la aprobación de la LPAP no estaban delimitadas formalmente las categorías de bienes comprendidas en

<sup>238</sup> A este respecto es explícito el *Dictamen del Consejo de Estado de 9 de julio de 1960*:

«En la atribución de competencia –dice– entran dos elementos: de una parte, la declaración de competencia es siempre efecto de una declaración normativa y, en consecuencia, el ejercicio de la atribución en defecto de dicha declaración implica una acción administrativa de facto no respaldable por el ordenamiento jurídico o una usurpación de funciones; en cualquiera de los dos casos se está en presencia de una actuación por órgano manifiestamente incompetente».

En este mismo sentido, el Tribunal Supremo en su *Sentencia de 20 de mayo de 1982 (RJ 1982, 7.305)*, sostiene lo siguiente:

«Entre los supuestos de incompetencia manifiesta sancionados por el art. 47.1.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo, con la nulidad absoluta hay que incluir aquéllos en que la Administración, excediéndose de sus atribuciones, invade poderes atribuidos a la jurisdicción ordinaria [art. 117.3 de la Constitución y 2 a) y 3 a) de la Ley Jurisdiccional, el último a “contrario sensu”] para dejar sin efecto derechos de propiedad adquiridos en el marco de la contratación inter privativos o para declarar la nulidad radical o relativa de negocios jurídicos estrictamente privados (...) por lo que siendo el origen de esta obligación ese negocio jurídico antecedente, su consecuencia administrativa provocada por la petición del referido Ayuntamiento, o sea los acuerdos impugnados, conducen lógica y jurídicamente a la conclusión de ser conforme al ordenamiento jurídico la sentencia apelada, pues, como muy bien dice la misma en su penúltimo considerando, la nulidad absoluta o de pleno derecho de los acuerdos impugnados tanto se produciría acogiendo la petición del Consejo, como la que hubiera acordado cabalmente lo contrario, procediendo por todo lo expuesto, confirmarla en todas sus partes».

la potestad de desahucio, siendo el RBEL/1986, durante años, el marco jurídico aplicable. El art. 44.1 de este último predica el ejercicio de la potestad de desahucio respecto de *todos* los bienes locales, sin distinción de su naturaleza demanial o patrimonial. ¿Cómo ejercer entonces una potestad de tan considerable incidencia en derechos fundamentales como la inviolabilidad del domicilio mediante el mero reconocimiento a través de una norma reglamentaria? Es verdad que la legislación autonómica, primero, y la LPAP, después, han remediado en gran medida esta objeción, al reconocer la potestad de desahucio expresamente en sus arts. 41.1.d) y 58, de carácter básico. Pero este reconocimiento se ha ceñido a los bienes demaniales; circunstancia determinante para cuestionar seriamente la legalidad del ejercicio de esta potestad en relación con otras categorías de bienes, como los de carácter patrimonial<sup>239</sup>.

Mediante el ejercicio de potestades públicas como el desahucio, la Administración tiene la posibilidad de defender su patrimonio desplazando la vía judicial, siendo el particular afectado el que puede acudir a la jurisdicción ordinaria para defender sus derechos civiles. El amplio abanico de prerrogativas del que dispone la Administración para el más efectivo cumplimiento de la obligación de defensa patrimonial que establecen los arts. 28 y 29 LPAP, como expresión de la autotutela administrativa, es aplicable indistintamente al dominio público y al dominio privado o patrimonial, con una excepción: la potestad de desahucio administrativo<sup>240</sup>. Llama la atención cómo se ha ido produciendo una convergencia o aproximación entre ambas categorías de bienes y que sin embargo, incidentalmente, persista alguna disparidad como esta. Puede recordarse que el ejercicio de la potestad de recuperación de oficio o *interdictum proprium* está supeditado al carácter público-general del bien o derecho, es decir, a la propiedad pública, con independencia de que sea demanial o patrimonial<sup>241</sup>. Si el bien es de dominio público su recuperación puede realizarse en cualquier tiempo –dado su carácter imprescriptible–, mientras que si es de naturaleza patrimonial puede recuperarse

---

<sup>239</sup> Vid., al respecto, CARRILLO DONAIRE, J. A.: «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», cit., p. 343, y CASTILLO BLANCO, F. A. y QUESADA LUMBREERAS, J. E.: «El patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas», cit., p. 82.

<sup>240</sup> Vid. BALLESTEROS MOFFA, L. Á.: «Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa, cooperación y límites a la disponibilidad», cit., pp. 205-206.

<sup>241</sup> Como destaca la STSJ de Aragón de fecha 4 de diciembre de 2000, «de no constar la titularidad pública del bien que se trata de recuperar, no supondría ya una acción de “recuperar”, que entraña la previa titularidad, y se estaría reconociendo como manifestación de la potestad de autotutela la posibilidad de autodeclarar un derecho de propiedad reconocido a favor de otra persona (SSTS de 23 de junio y 1 de diciembre de 1987, y la más reciente de 15 de octubre de 1997). Consecuencia de esta limitación es que cuando alguna persona tenga reconocido el derecho de propiedad de un determinado bien, no podrá actuarse esta potestad de recuperación y la Administración deberá someter la cuestión al orden jurisdiccional civil en declaración de su derecho».



en el plazo de un año desde la usurpación posesoria, tal como se establece en el art. 460.4 CC, para el ejercicio de acciones interdictales. Transcurrido este plazo la Administración debe acudir a la jurisdicción ordinaria (art. 55.2 y 3 LPAP). Que el desahucio no se aplique, con carácter general, a los bienes patrimoniales demuestra que no existe una equiparación absoluta con el dominio público, y que subsisten diferencias en atención al concreto fin público al que se destine en cada momento<sup>242</sup>.

Así la cosas, una vez aprobada la LPAP se plantea si acaso alguno de los supuestos de desahucio administrativo, aplicado ahora a los bienes patrimoniales, que se regulan en el RBEL/1986, no habría perdido la necesaria cobertura legal. En particular, podría discutirse si no habrían quedado derogados los preceptos atinentes al desahucio relativo a los bienes patrimoniales en los dos supuestos especiales siguientes:

- Extinción de los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas de las Corporaciones locales a favor de su personal por relación de servicios (arts. 93.2 y 134 RBEL/1986), y
- Expropiación de los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos (art. 133.1 RBEL/1986).

El reconocimiento de potestades sobre los bienes públicos, tales como el desahucio administrativo, tiene su fundamento inexcusable en circunstancias de utilidad pública o servicio público que justifican el sacrificio de determinados derechos personales. Es particularmente relevante la declaración previa a la vía judicial mediante la ejecutoriedad atribuida a las decisiones resolutorias de los derechos que recaen sobre los bienes públicos, que legitima el ejercicio de facultades coercitivas. Aunque primordialmente el desahucio recae sobre el dominio público, en los dos supuestos señalados –atinentes a bienes patrimoniales– existe, sin embargo, una vinculación con el tráfico o giro jurídico-administrativo, bien por razón del uso público o del servicio público:

---

<sup>242</sup> Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, cit., pp. 535-536. Al respecto resulta interesante la STS de 28 de abril de 1992 (RJ 1992, 4114), conforme a la cual «es necesario distinguir entre los derechos reales de carácter administrativo, que siempre que recaigan sobre bienes propios éstos deben ser bienes de dominio público, y los derechos reales de carácter civil, que siempre que recaigan sobre bienes propios éstos han de ser bienes patrimoniales de la Administración. Tal distinción es esencial, desde el punto de vista del Derecho administrativo, ya que, como regla general, el régimen jurídico de los bienes patrimoniales de la Administración es el mismo que el Derecho civil establece para la propiedad privada (arts. 338, 340 y 344 del CC)».

- El personal al servicio de las Entidades locales puede desempeñar un puesto de trabajo (prestar un servicio público) que implique la cesión de una vivienda en arrendamiento, y ello justifica la intervención administrativa sobre el contrato, al recaer sobre los bienes patrimoniales de estas Corporaciones, sin necesidad de acudir a la jurisdicción<sup>243</sup>.
- Y en cuanto a la expropiación de los derechos de arrendamiento y otros derechos constituidos sobre los bienes patrimoniales, no parece difícil reconocer que la Entidad local puede ejercer la prerrogativa de desahucio administrativo para recuperar su posesión, pasando entonces a formar parte del dominio público, por cuanto la pretensión última es destinarlos a obras o servicios públicos. Es claro, por el contrario, que si no se cumple la finalidad pública y el bien expropiado se destina a otra finalidad incompatible con ella, no es posible ejercer el desahucio administrativo, sino el desahucio civil, al existir una relación jurídica de carácter privado.

Conviene analizar ambos supuestos separadamente.

Por lo que se refiere al primer supuesto, a las Corporaciones locales se les reconoce la facultad de resolver, en régimen de autotutela —«por sí y en vía administrativa» y sin que proceda «indemnización alguna»—, los contratos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas de su pertenencia (de propios), a favor de su personal por relación de empleo (arts. 93 y 134 RBEL/1986)<sup>244</sup>. Las fincas son cedidas habitualmente en arrendamiento y como tales constituyen una fuente de ingresos para el erario local (art. 6.1 RBEL/1986), rigiéndose por su legislación específica y, en su defecto, por el Derecho Privado (art. 6.2 RBEL/1986). No obstante, cuando la finca se cede a un empleado público por razón del puesto de trabajo, en realidad existe una relación administrativa de servicio público que justifica la ejecutividad del acto administrativo declarando la extinción de la relación y el desalojo, característicos del desahucio administrati-

---

<sup>243</sup> El art. 71 de Decreto Foral navarro 280/1990, de 18 de octubre, considera afectas a los servicios públicos de las Entidades Locales las fincas o viviendas de su pertenencia cuya ocupación, bajo cualquier título, ceda no solo a su personal, sino al personal de otras Administraciones Públicas, por razón de los servicios que preste. Es interesante advertir, en esta línea, cómo el destino a un servicio público atrae, de forma excepcional, el ejercicio de una prerrogativa como el desahucio al ámbito de los bienes patrimoniales locales.

<sup>244</sup> De hecho, la *STS de 5 de enero de 1990 (RJ 1990, 643)*, admite que, en estos casos, el desahucio está justificado «como un modo de resolver, en régimen de autotutela, esto es, por sí y en vía administrativa, el desahucio viene justificado al estar previsto en el artículo 124 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, vigente en el momento de dictarse los acuerdos impugnados, en relación con el artículo 76, como un modo de resolver en régimen de autotutela, esto es, por sí y en vía administrativa, los contratos de arrendamientos y cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas de su pertenencia a favor de sus funcionarios por relación de empleo, en los términos a que se refiere el citado artículo 76, sin que proceda indemnización alguna».

vo<sup>245</sup>. En la cesión de estas viviendas se ha visto una forma de proporcionar una remuneración complementaria en especie, a través de las viviendas que se ponen a disposición del personal, mediante unas rentas relativamente bajas (*STS de 5 de enero de 1990, RJ 1990, 643*).

Para que pueda procederse al desahucio y al lanzamiento deben concurrir dos requisitos:

- Que los bienes sobre los que están constituidos los derechos sean propiedad de la Entidad local<sup>246</sup>.
- Que el ocupante mantenga una relación de servicios con la Entidad local en razón de la cual se le ceda en arrendamiento una vivienda<sup>247</sup>.

Carece de relevancia que el ocupante sea funcionario de carrera, eventual, interino, o incluso que se trate de personal laboral, pues la ocupación se concede por razón del empleo y mientras preste el servicio. Es una importante diferencia con lo dispuesto en el art. 124 RBEL/1955, que reconoce la facultad de resolver con-

<sup>245</sup> Como destaca N. RODRÍGUEZ MORO «la razón de la ocupación es precisamente el servicio que el ocupante presta, debiéndose también dejarse constancia expresa [de] que, al término de la relación de empleo, se entenderá terminada la ocupación del inmueble» (*vid. Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., p. 399). También F. SAINZ MORENO entiende que el desahucio administrativo no solo es admisible cuando se trata de bienes de dominio público o comunales, sino también en relación con los de carácter patrimonial, en este supuesto especial de contratos de arrendamiento a favor del personal de la Corporación (*vid. «Bienes de las Entidades locales»*, cit., p. 1.634).

<sup>246</sup> Señalan J. GONZÁLEZ PÉREZ y P. GONZÁLEZ SALINAS «que será asimismo aplicable este procedimiento cuando la Entidad tuviese sobre la finca otro derecho real (v. gr. usufructo) que legitimara para otorgar el contrato de arrendamiento» (*vid. Procedimiento administrativo local. Parte especial*, tomo II, cit., p. 571).

<sup>247</sup> T. COBO OLVERA mantiene con acierto que si la cesión de la vivienda en régimen de arrendamiento no está justificada por el hecho del servicio que presta el empleado, sino por la circunstancia de serlo, no se puede recuperar el uso del bien mediante el desahucio administrativo, sino a través del desahucio civil, pues «el uso de la vivienda debe ir conectado no con la relación de empleo, sino con el puesto de trabajo que ocupa el empleado» (*vid. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades locales*, p. 301). Por ello, en suma, «si se le concede la ocupación por razón del empleo y en tanto preste servicio, le serán de aplicación las normas relativas al desahucio administrativo llegado el caso», como subraya N. RODRÍGUEZ MORO (*vid. Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., p. 400).

A este respecto, la *STS de 23 de noviembre de 1993 (RJ 1993, 9.037)*, declara cuanto sigue:

«Ni se aprecia una relación laboral entre los apelantes y el Ayuntamiento ni la cuestión incidental de la presunta existencia de ésta compete en este caso al orden jurisdiccional laboral. En efecto, la circunstancia de que, como familiares directos del fallecido, hayan prestado los apelantes alguna labor esporádica de vigilancia que no se prueba ni concreta no implica vínculo contractual directo de éstos con la Administración demandada por cuanto deben considerarse tales actividades, caso de haber existido, una simple colaboración benévola o familiar con el fallecido excluida del contrato de trabajo (art. 1.3 del Estatuto de los Trabajadores). Y es claro también que, al menos a efectos de la regularidad del desahucio administrativo que enjuiciamos (art. 4.2 LRJCA), es competente esta jurisdicción contencioso-administrativa para conocer y decidir sobre las cuestiones incidentales de orden laboral directamente relacionadas con el mismo (art. 4.1 LRJCA), sin que por lo expuesto pueda la referida cuestión oponerse eficazmente para impugnar, o retrasar, el desahucio administrativo de la casa-habitación, que es de considerar conforme a Derecho».

tratos de arrendamiento constituidos «a favor de sus funcionarios por relación de empleo», redacción que limita la posibilidad de desahucio a los supuestos en que la relación de la Entidad con el funcionario esté sujeta al Derecho Administrativo. El art. 134 RBEL/1986 reconoce a las Corporaciones la facultad de resolver los contratos de arrendamiento «a favor de su personal por relación de los servicios que presten», de modo que puede ejercerse la potestad de desahucio con independencia de que la vinculación con la Corporación sea administrativa o laboral.

El art. 93.1 RBEL/1986 establece las causas de resolución administrativa de la relación posesoria<sup>248</sup>:

«Las Corporaciones Locales que, bajo cualquier título y en fincas de su pertenencia, tuvieran cedidas viviendas a su personal por razón de los servicios que preste, darán por terminada la ocupación cuando, previa instrucción de expediente, se acredite que está incurso en alguna de las siguientes causas:

- a) Permanencia de dos años en la situación de excedencia voluntaria sin que una vez transcurrido dicho plazo se haya solicitado, de forma inmediata, el oportuno reingreso.
- b) Todas las que según la normativa vigente impliquen la extinción de la relación de empleo.
- c) Extinción del título bajo el cual tuviera cedida la vivienda a sus funcionarios la Corporación Local».

El art. 93.2 RBEL/1986 (antes art. 76.2 del RBEL/1955), añade que «corresponderá a la Corporación acordar y ejecutar por sí misma el desahucio», aplicando a tal efecto el procedimiento regulado en los arts. 130 a 132 RBEL/1986, sin que proceda pago de indemnización ni, por tanto, depósito o consignación. Debe efectuarse, por tanto, el correspondiente requerimiento, seguido del apercibimiento de lanzamiento y de la ejecución en su caso.

A la vista de la normativa autonómica sobre régimen local, es reseñable que en el art. 152 Decreto andaluz 18/2006, de 24 de enero, se configura la jubilación forzosa como un supuesto de extinción del derecho por vencimiento del término. Se trata, en todo caso, de un supuesto de extinción de la relación de servicio. A su vez, el art. 68.c) de la Ley andaluza 7/1999, de 29 de septiembre, hace explícita la comprensión del personal funcionario y «demás personal a su servicio» entre

---

<sup>248</sup> Si se compara con la redacción del art. 76.1 RBEL/1955, se suprimen dos causas: la excedencia por matrimonio y la destitución.

los titulares de los derechos de ocupación de los bienes patrimoniales entregados «por razón de los puestos de trabajo que desempeñen».

Por otra parte, por lo que se refiere al segundo supuesto especial, esto es, a la extinción de arrendamientos y cualesquiera derechos personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos (art. 133.1 RBEL/1986), se trata de un caso de expropiación de derechos constituidos sobre bienes de propios, siendo la *causa expropriandi* el destinarlos a obras o servicios públicos de la Entidad correspondiente. No se expropia el bien en sí, sino los derechos de ocupación que con justo título disfruta un tercero. A diferencia del RBEL/1955, que se refiere a los fines a los que se pueden destinar esos bienes –obras municipales o provinciales y fines que redunden en beneficio de la comunidad–, el actual Reglamento se decanta por una fórmula más amplia que comprende obras y servicios públicos municipales o provinciales. En estos casos, resulta de aplicación el desahucio por vía administrativa (arts. 122 y 133.2 RBEL/1986).

Conforme al art. 133.2 RBEL/1986:

«Será título suficiente para la expropiación el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento en pleno o la Diputación provincial, previo expediente en el que se acredite la necesidad del predio, local o vivienda para ser destinado a alguno de los objetos a que se refiere el párrafo anterior».

Si la Corporación tuviese otros predios, viviendas o locales:

«Podrá ofrecerlos a los desahuciados, sin que proceda la indemnización a que se refieren los artículos 126 a 128 de este Reglamento, pero sí, respecto a los locales, el abono de los daños y perjuicios» (art. 133.4 RBEL/1986).

Al igual que señala la regulación antecesora de este supuesto especial –contenida en el art. 123 RBEL/1955– no se utiliza el término «extinción» de los derechos de arrendamiento, sino «expropiación», ya que los mismos pertenecen a personas que ocupan los bienes de propios conforme a un justo título, no existiendo ninguna circunstancia temporal que afecte a su aprovechamiento, más allá del posible régimen de prórrogas que figure en el contrato. El efecto es el mismo, en cualquier caso, pues la expropiación lleva aparejada la extinción de los arrendamientos y de otros derechos relativos a la posesión o a la ocupación. Cuando estos bienes de propios son precisos para la satisfacción de una finalidad pública es necesaria la expropiación de los derechos que recaen sobre los mismos, es decir, que la Administración local puede ejercer la prerrogativa del desahucio administrativo para

recuperar la posesión de los bienes arrendados, pasando entonces a formar parte del dominio público tan pronto se proceda al desalojo y se afecten a esos fines. En cambio, si no se cumple esta finalidad pública, si el bien sobre el que recaen los derechos expropiados se destina a otra finalidad incompatible con ella, no es posible ejercer el desahucio administrativo, sino el desahucio civil, al existir una relación jurídica de carácter privado<sup>249</sup>.

Así las cosas, en relación con la *STS de 30 de septiembre de 2002 (RJ 2002, 8.683)*, el recurrente considera que el Ayuntamiento no puede hacer uso del procedimiento expropiatorio en relación con un contrato de arrendamiento privado, sujeto al Derecho Privado exclusivamente, y que el RBEL/1986 entra en colisión con la entonces vigente Ley de Arrendamientos Urbanos, debiendo ceder aquella ante esta en virtud del principio de jerarquía normativa. El Tribunal Supremo sale al paso de este argumento en los siguientes términos:

«El artículo 133 del Reglamento de Bienes, tiene cobertura en normas con rango de ley como son el artículo 2.1, 85 de la Ley de Expropiación Forzosa, y el 4.d) de la Ley de Bases de Régimen Local. Efectivamente el artículo 2.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, confiere potestad expropiatoria a los entes locales y el ámbito de dicha facultad se extiende indudablemente, conforme al artículo 1º de la Ley de 16 de diciembre de 1954, a cualquier forma de privación singular de la propiedad privada y de derechos e intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.

Por su parte, el artículo 4.d) de la Ley de Bases de Régimen Local, reconoce la potestad expropiatoria de los entes locales y el artículo 85 de la Ley de Expropiación Forzosa, dispone que las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo y las que en cualquier caso realicen las entidades locales se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local, y demás aplicables y, en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente con las modificaciones que precisa, de donde resulta que el artículo 133 del Reglamento de Bienes, es perfectamente conforme a derecho y no vulnera precepto alguno en relación con el principio de jerarquía

---

<sup>249</sup> La *STS de 4 de febrero de 1993 (RJ 1993, 782)*, señala, a este respecto, «que en cuanto a la improcedencia del desahucio administrativo es notoria (...) al intentar resolver expeditivamente por la vía rápida y autoritaria del desahucio administrativo una cuestión compleja como es la derivada de una concesión de un derecho de superficie, sobre una parcela desahucada como bien de propio, lo que también va en contra del art. 120 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que permite el desahucio administrativo respecto a los bienes público comunales, lo excluye respecto de los que tengan la concepción de patrimoniales».

consagrado y contenido en los preceptos que se suponen vulnerados por el recurrente».

Como destaca GONZÁLEZ BUSTOS, las Entidades locales no cuentan solamente con esta vía para proceder al desahucio de sus bienes de propios («Las Corporaciones Locales podrán expropiar», dice el art. 133.1 RBEL/1986), sino que pueden acudir también a la vía ordinaria ante los Tribunales civiles<sup>250</sup>, aunque debido a la posición privilegiada de la Administración local, en lo que concierne a la defensa de su patrimonio, ejercerá comúnmente esta potestad de desahucio.

En definitiva, si bien la regla general es que la posesión de los bienes patrimoniales solo puede ser reclamada acudiendo a la jurisdicción civil, lo cierto es que en el ámbito local existen supuestos específicos de bienes vinculados al giro administrativo, ya sea por razón del uso público o del servicio público, en los que está justificado el ejercicio del desahucio administrativo (arts. 133 y 134 RBEL/1986). En cambio, si no se cumple la finalidad pública asociada a la extinción del contrato de arrendamiento respectivo no puede decirse que sea posible el ejercicio de esta potestad.

#### IV. DESAHUCIO POR RAZONES URBANÍSTICAS

##### 1. El Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa.

La legislación de solares dictada en España a mediados del siglo XX, en conjunción con las primeras leyes del suelo, configura la potestad de desahucio con la finalidad de liberar de ocupantes las fincas calificadas jurídicamente como solares, al estar sujetos a la carga de edificar en unos plazos determinados<sup>251</sup>, y ello como:

<sup>250</sup> Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á.: *Los bienes de propios: patrimonio local y administración*, cit., p. 322, y, en el mismo sentido, PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derecho Urbanístico*, cit., pp. 34-35.

<sup>251</sup> La doctrina más autorizada atribuye a la edificación de solares la consideración de carga, no de obligación, toda vez que no es susceptible de imposición a través de alguno de los mecanismos de ejecución forzosa o mediante el recurso a la potestad sancionadora, sino que exige una actuación concreta cuyo incumplimiento produce una situación desventajosa: la sujeción al régimen de venta o de sustitución forzosa para su posterior expropiación. Vid. FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: «Venta y sustitución forzosa», en L. MARTÍN REBOLLO y R. O. BUSTILLO BOLADO (dirs.): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, tomo I, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2ª ed., 2009, p. 944.

«Un medio indispensable, la mayoría de las veces, para que la entidad administrativa específica pueda llevar a cabo el plan de urbanización, [pues dejado] en manos de los Tribunales, podría dilatar la realización del mismo con el perjuicio que ello supondría para el interés público»<sup>252</sup>.

Por asimilación a los solares, el art. 154.3 TR/1976 define diversos supuestos de edificaciones equiparables a los mismos por razón de sus deficiencias:

«Construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas al lugar en que radiquen»<sup>253</sup>.

El desahucio administrativo incide desde entonces en los solares propios y asimilados operando como una nueva causa [administrativa] de extinción de los arrendamientos constituidos sobre los mismos, no así en los locales de negocio, que no constituyen propiamente solares<sup>254</sup>. Los propietarios de fincas arrendadas cuya expiración normal se aleja en el tiempo disponen así de la posibilidad de acudir al expediente de inclusión en el Registro de Solares con la doble finalidad de liquidar aquella situación arrendaticia –previa la correspondiente indemnización calculada conforme al procedimiento expropiatorio (art. 161.3 TR/1976)– y de promover

<sup>252</sup> Vid. SAURA MIRA, F: «El desahucio administrativo como medio para el logro de los planes urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 22, 1971, p. 44.

La STS de 10 de octubre de 1963 (RJ 1963, 4.055), vincula el desarrollo de la legislación de solares al obligado desalojo de los ocupantes del inmueble, pues la finalidad de este cuerpo legislativo «es llegar precisamente a la construcción de nuevas viviendas acordes con los planes de urbanización más adecuados para resolver el problema que la ley se propone de remozar las poblaciones y aumentar los alojamientos que demanda el crecimiento demográfico de la Nación, con todo lo cual está en desacuerdo el crear dificultades como las que pretende el recurrente al formular oposición al actuado administrativo». Más recientemente, la jurisprudencia contencioso-administrativa señala que «la finalidad de la inscripción de las fincas en el Registro Municipal de Solares es la promoción de la adecuación de las construcciones a las exigencias del ordenamiento urbanístico, con proyección de futuro» (STS de 29 de diciembre de 1987, RJ 1987, 9.856), y que lo que se pretende es «impedir la retención indefinida de solares» (STS de 15 de mayo de 1990, RJ 1990, 4.074), así como el sometimiento de la propiedad privada a la función social del derecho de propiedad y evitar la especulación (STS de 1 de febrero de 1994, RJ 1994, 999).

<sup>253</sup> Un antecedente inmediato de la edificación forzosa se encuentra en la legislación de ensanches de la segunda mitad del siglo XIX, que concibe los ensanches como operaciones urbanísticas tendentes a promover la edificación, habilitando a los municipios a expropiar los terrenos destinados a usos públicos y a realizar las obras y a prestar los servicios necesarios. Vid. LÓPEZ RAMÓN, F: *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2ª ed., 2007, pp. 20-23. Sin embargo, a partir de la Ley del Suelo de 1956, la retención de solares sin edificar es sancionada con la expropiación, no con la confiscación característica del liberalismo decimonónico prevista en el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, según lo narra J. R. PARADA VÁZQUEZ (vid. *Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derecho Urbanístico*, cit., pp. 288, 290 y 337).

<sup>254</sup> La diferencia entre unos y otros reside en que el local de negocio «[es] apto con construcciones apropiadas de cierto carácter permanente o higiénico a fin de servir de sede material o física al ejercicio con establecimiento abierto de una actividad de industria, comercio o de enseñanza de orden lucrativo, mientras que el solar supone una extensión de terreno comprendida en el caso de las poblaciones o sus zonas de ensanche destinada a futura edificación» (STS de 25 de febrero de 2004, RJ 2005, 2.587).



la edificación en el plazo establecido en el instrumento de planeamiento o en la legislación aplicable<sup>255</sup>.

Extinguidos formalmente los derechos personales constituidos sobre los solares en virtud de un acto administrativo, la Administración puede proceder al lanzamiento de los ocupantes ya ilegales, tal como establece el art. 41 del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, aprobado por Decreto 635/1964, de 5 de marzo<sup>256</sup>. Aunque este precepto ha sido derogado por el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, puede entenderse razonablemente de aplicación supletoria –siempre en ausencia de normativa autonómica específica– a la vista del fallo de la *STC 61/1997, de 20 de marzo*, que significa la reviviscencia del

<sup>255</sup> La doctrina no muestra simpatías por este Registro ni por el procedimiento de enajenación forzosa en general. El profesor PARADA VÁZQUEZ, *ibidem*, p. 285, no escatima exacerbadas críticas al sistema por lo que denomina la «tolerancia de la especulación» que inaugura la Ley del Suelo de 1956, pues la retención de solares sin edificar se sanciona con la expropiación por el valor urbanístico de los terrenos, ideando el mencionado Registro para ordenar el expediente de valoración respectivo; principios que mantiene la Ley del Suelo de 1976. Por su parte, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (*vid. Manual de Derecho Urbanístico, La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 22ª ed., 2011, p. 204), califica al Registro en cuestión como «uno de esos fantasmas que, con más frecuencia de la deseable, vagan por nuestros cuerpos legales para desorientación y sorpresa de los no habituados a su manejo», considerando que deviene estéril merced a su escasa utilización o a la pérdida de su protagonismo de antaño, que ciertamente pasa al Registro de la Propiedad. No se puede estar más de acuerdo con este autor cuando sostiene que la actual economía de mercado –sencillamente la ley de la oferta y la demanda– no ampara que se empuje al sector inmobiliario a edificar cuando no hay demanda que atender. Con cita de jurisprudencia incluida, J. R. FERNÁNDEZ TORRES resume la debacle de la institución, «toda vez que, lejos de alcanzar sus objetivos legales, satisface tan solo los intereses de unos pocos, en claro detrimento de la conservación y mejora de los cascos históricos de las ciudades: por una parte, a quien promueve las inclusiones de fincas en el Registro Municipal de Solares con el propósito de justificar una pretensión de cobrar una prima, o sea, una indemnización en razón de la posición que ello le procura, y, por otra parte, en especial a los propietarios de viejos inmuebles arrendados que persiguen su calificación como solares con objeto de declarar extinguidos arrendamientos (de rentas antiguas o congeladas) y beneficiarse por esta vía del valor acumulado del solar que surge de la demolición» (*vid. «Venta y sustitución forzosa»*, cit., p. 728). Finalmente, tampoco ahorra críticas F. LÓPEZ RAMÓN al afirmar que «cuando la legislación exige un denunciante para la inclusión en el Registro de Solares se abre un portillo a la extorsión», o que constituye un «semillero de pleitos» (*vid. Introducción al Derecho Urbanístico*, cit., p. 178).

<sup>256</sup> El art. 41 del Reglamento de 1964, establece al efecto lo siguiente:

«1. Conforme a lo prevenido en el artículo 149 de la Ley del Suelo [de 1956], cumplidos los requisitos señalados en el mismo, se dará posesión de la finca al adquirente, si fuere necesario, y se procederá al desahucio y lanzamiento correspondiente, los cuales tendrán carácter administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 54 del Reglamento de Expropiación Forzosa.

2. El Organismo actuante decretará y ejecutará aquéllos en los plazos y condiciones señalados en el artículo 53 de dicho Reglamento, bien a solicitud del adquirente o del propietario, en el supuesto prevenido en el artículo 149.2 de aquella Ley».

La jurisprudencia refuerza el carácter administrativo del desahucio en *Sentencias* como las de 7 de febrero de 1969 (RJ 1969, 511) y 11 de junio de 1975 (RJ 1975, 3.464). Esta última sostiene que «al producirse la extinción de los derechos arrendaticios según el artículo 149 de la Ley del Suelo –hoy 161–, mediante la concurrencia de otras dos resoluciones administrativas heterogéneas como son la inclusión en el Registro primero y la venta forzosa o el otorgamiento de la licencia después, deberá mediar un acto formal que, valorando el alcance jurídico y la adecuación de hecho de esos dos actos, pronuncie la extinción del derecho y sirva de fundamento jurídico a la ejecución (...) ya que no se trata aquí de una general limitación de derechos “ope legis” sino de una privación singular cuando concurren los requisitos previstos».

TR/1976 (arts. 154 a 164)<sup>257</sup>, y, en consecuencia, de su normativa de desarrollo, en todo cuanto no sea incompatible con la legislación aplicable. El régimen jurídico se completa con los arts. 36 y 37 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (en adelante TRLS/2008), que regulan el régimen jurídico de la venta y la sustitución forzosa; ambos de aplicación plena, en la medida en que se amparan en el art. 149.1 CE (apartados 4<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup>). No así el art. 36.3, que reviste carácter de legislación básica (Disposición Final Primera 1 y 3 TRLS/2008).

Las leyes urbanísticas autonómicas disponen de un régimen propio de venta y sustitución forzosa que gira en torno al establecimiento de un «Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa» o equivalentes<sup>258</sup>; Registro que, en lo que aquí interesa, coincide en lo sustancial con las consecuencias anudadas a la declaración de los incumplimientos urbanísticos que tradicionalmente viene contemplando la normativa urbanística del Estado, es decir, el sometimiento del solar a la situación de venta o sustitución forzosa, con su consiguiente inscripción en el Registro de Solares, de oficio o a instancia de parte, y su ulterior expropiación. La inscripción en dicho Registro público comporta la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación de los bienes a efectos expropiatorios. En efecto, en la venta forzosa o en la expropiación-sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad traslucen la imperatividad inherente al despojo patrimonial que es característico del instituto expropiatorio, así como las consecuencias vinculadas a la extinción de las situaciones jurídicas constituidas sobre los bienes.

Es sumamente relevador de este proceder el hecho de que la jurisprudencia venga calificando a la venta o enajenación forzosa como una auténtica expropiación con

---

<sup>257</sup> El examen de la legislación urbanística autonómica permite constatar que la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, en su Disposición Final Tercera, confiere carácter supletorio, en la medida en que no se oponga a sus determinaciones, al Reglamento estatal de Solares. Por el contrario, la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, circunscribe el alcance supletorio a determinados preceptos no derogados por el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero (Disposición Final Cuarta).

<sup>258</sup> Un repaso a la legislación autonómica permite constatar las distintas denominaciones que recibe la figura: Registro de Solares (art. 201 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; art. 190.1 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia y art. 204 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia); Registro de inmuebles en situación de ejecución por sustitución (art. 225 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón); Registro Municipal de Solares sin Edificar (art. 177 del Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo), o Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar (art. 216 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana). Sobre este último Registro, *vid.* ALEMANY CLIMENT, S.: *El Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar en la Comunidad Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

beneficiario privado<sup>259</sup>, en alusión al nuevo propietario al que se adjudica el solar con el compromiso de edificarlo en otro plazo determinado, respetando el valor urbanístico de los terrenos (art. 157.2 TR/1976), pues no ofrece dudas que está legitimado para instar el desahucio administrativo (arts. 51 LEF y 54 REF; precepto este al que se remite el art. 41 del Reglamento de Edificación Forzosa), toda vez que le corresponde recibir el objeto expropiado –o en situación virtual de expropiación– al haber pagado el precio. Si el expropiado se niega a abandonar la finca, el nuevo propietario es el primer interesado en ocuparla por vía administrativa.

Especialmente reseñable en cuanto al desahucio administrativo es la *STS de 11 de junio de 1975 (RJ 1975, 3.464)*, que afirma lo siguiente:

«Al no disponer el tan citado artículo 149 –hoy 161– de la Ley del Suelo, el medio o procedimiento según el cual la Administración o el particular beneficiado hayan de valerse para el desahucio de los arrendatarios, y fundándose la extinción en razones de interés público para el logro de los cuales es competente la Administración, así como para ejecutar sus decisiones, ello habrá de tener lugar según los principios del régimen administrativo, es decir, ateniéndose a que se trata de una privación singular de derechos que no puede tener lugar sin previa indemnización, o sea, sin pago o previa consignación del justiprecio del derecho objeto de conversión, la cual en supuestos como el que aquí se trata debe asumir el particular interesado en el lanzamiento, puesto que en virtud del paralelismo de su interés con el interés público, que es lo que determina la extinción del derecho del arrendatario, asume también una postura idéntica en todo a la del beneficiario de la expropiación».

La jurisprudencia contencioso-administrativa rechaza que exista un perjuicio derivado del desalojo que ocasiona la inclusión de la finca en el Registro de Solares:

«Pues si se observó rigurosamente el procedimiento, carece de justificación la pretensión indemnizatoria formulada porque el perjuicio causado con dicho desalojo no es antijurídico, ya que el ocupante de la finca está obligado a soportarlo, al no haber desocupado ésta dentro de los plazos al efecto concedidos una vez que se consignó válidamente la indemnización fijada al

<sup>259</sup> La *STS de 15 de mayo de 1990 (RJ 1990, 4.074)*, declara que «implica una expropiación con beneficiario privado y que supone eliminar al propietario que ha desatendido la carga de edificar para sustituirlo por otro que se muestre dispuesto a ello, siendo de destacar que tal carga edificatoria abstracta se concreta a través del Registro Municipal de Solares que también individualiza las consecuencias de su eventual incumplimiento, dando lugar a la inclusión de la finca al Registro».

efecto en el acuerdo inicial del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa» (STS de 13 de junio de 1998, RJ 1998, 6.435).

Son trasladables a este punto las consideraciones avanzadas en materia de desahucio sobre bienes expropiados así como cuanto respecta a las valoraciones económicas y al derecho de audiencia del interesado<sup>260</sup>.

## 2. La declaración administrativa de ruina.

Para completar el análisis de la operatividad del desahucio en el ámbito urbanístico es preciso referirse a la declaración administrativa de ruina, que sigue constituyendo el reverso del deber de conservación que hoy proclama el art. 9.1 TRLS/2008 desde la perspectiva de los deberes y cargas inherentes al contenido del derecho de propiedad<sup>261</sup>. El art. 36.1 TRLS/2008 tipifica las consecuencias anudadas al incumplimiento de ese deber: la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad y la aplicación de la venta o sustitución forzosa, sin perjuicio del establecimiento de «otras consecuencias» por la legislación territorial y urbanística autonómica. El deber de conservación se concreta en las Ordenanzas municipales, que configuran las «condiciones de seguridad, salubridad y ornato público». Su incumplimiento genera el deber de derribar o demoler los edificios en estado de ruina (art. 389 CC). Como dice el art. 28.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU), aprobado por el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio:

«La declaración administrativa de ruina o la adopción de medidas de urgencia por la Administración no eximirá a los propietarios de las responsabilidades de todo orden que pudieran serles exigidas por negligencia en los deberes de conservación».

---

<sup>260</sup> Sobre la omisión de la carga edificatoria o rehabilitadora y el procedimiento a seguir, así como sobre la minoración de la valoración de los bienes o derechos sujetos a venta o sustitución forzosa, *vid.* FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: «Venta y sustitución forzosa», *cit.*, pp. 736-738.

<sup>261</sup> La STS de 2 de diciembre de 1999 (RJ 1999, 8.559), señala que «de la interpretación concordada de los artículos 181 y 183 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (TRLR), resulta que si el deber de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público integra el contenido normal del derecho de propiedad, ese deber tiene su límite o momento de cesación en la situación de ruina, pues cuando resulta procedente la demolición se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación, lo cual no es obstáculo para la imposición de obras o reparaciones de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional, con la finalidad de atender a la seguridad e incluso salubridad del edificio en tanto esté habitado o en pie».

Sigue estando de actualidad la distinción entre los tres tipos de ruina que recoge el art. 183.2 TR/1976: técnica o física, económica y urbanística:

«...se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:

- a) Daño no reparable técnicamente por medios normales.
- b) Coste de la reparación superior al 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas.
- c) Circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble».

De concurrir alguna de estas circunstancias, cesa el deber de conservación y el propietario viene obligado al derribo, de manera que, declarada la ruina, el propietario sigue teniendo dos opciones: ejercer la acción de desahucio ante la jurisdicción ordinaria con la pretensión de extinguir el derecho arrendaticio<sup>262</sup> o seguir el procedimiento de inclusión de la finca en el Registro Municipal de Solares, con su matiz expropiatorio<sup>263</sup> (art. 161.1 TR/1976 y art. 25 RDU). Decisión esta última que implica la extinción *ex lege* de los contratos de arrendamiento existentes –a la vista de la asimilación a los solares de las edificaciones ruinosas practicada por el art. 154.3 TR/1976, en relación con los arts. 18 y 20 del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares–. En tales casos, es necesario un expediente contradictorio «previa audiencia del propietario y de los moradores» (art. 183.1 TR/1976), adquiriendo un protagonismo lógico la prueba que debe practicarse de una cuestión de hecho<sup>264</sup> cifrada en:

<sup>262</sup> Conviene recordar las reveladoras palabras de F. LÓPEZ MERINO [vid. «El estado ruinoso ante el Derecho», *RAF* nº 70, 1973, p. 67]:

«El problema de la vivienda conduce la preocupación del legislador hacia las relaciones arrendaticias, haciendo nacer el expediente contradictorio de ruina como medio de superar, por una parte, la dificultad o imposibilidad con que choca el propietario de un edificio ruinoso para realizar reparaciones y, de otra, el abuso en la expedición de certificados de obra ruinoso por los facultativos competentes facilitando el desahucio, dando lugar al Real Decreto-Ley de 17 de diciembre de 1924, el cual inicia una evolución que se inserta en la legislación de arrendamientos urbanos».

<sup>263</sup> La *STS de 20 de marzo de 1986 (RJ 1986, 2.315)*, sostiene la plena aplicabilidad del art. 25 RDU, y con ello que «la declaración de ruina de un edificio es presupuesto de la inclusión de oficio de la finca en el Registro de Solares con todas las consecuencias jurídicas (incluida la posible indemnización) por darse identidad objetiva en los diferentes supuestos». En idéntico sentido, se pronuncian las *SSTS de 13 de marzo de 1990 y de 26 de octubre de 1993 (RJ 1990, 1.961 y 1993, 7.897, respectivamente)*. Más precisa es la *STS de 28 de febrero de 2000 (RJ 2000, 3.651)*, al argumentar lo siguiente:

«Ni la simple declaración de ruina del edificio, ni la inclusión de la finca en el Registro de Solares, determinan la extinción de los arrendamientos existentes, la cual se produce, en tal caso de inclusión en dicho Registro, en virtud de su enajenación con arreglo a los arts. 158, 159 y 160 LS, o del otorgamiento de licencia para edificar, según se reconoce en los apartados primero y segundo del art. 161 LS, en cuyos supuestos, es obligación del propietario indemnizar a los arrendatarios en la forma dispuesta por el apartado tercero del mismo art. 161».

<sup>264</sup> Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, cit., p. 193. En este mismo sentido se pronuncia F. LÓPEZ RAMÓN (vid. *Introducción al Derecho Urbanístico*, cit., pp. 179-180). Al ser estrictamente reglada la potestad de declaración administrativa de ruina, se concreta en la verificación de

«El verdadero estado que mantenga un edificio, en relación con su exigible seguridad y estabilidad, para evitar cualquier peligro a personas o cosas, actual o futuro, pero cierto» (STS de 26 de noviembre de 1971, RJ 1971, 4.916).

Si se opta por acudir a la jurisdicción ordinaria, debe tenerse en cuenta que la declaración administrativa firme de ruina constituye un presupuesto procesal ineludible, como hoy consagra el art. 28.b) de la Ley 29/1994, de 29 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en tanto que causa de extinción de los arrendamientos que predispone la declaración judicial de desalojo y la eventual indemnización en vía civil.

«Los Tribunales civiles –según STS, Sala 1ª, de fecha 22 de febrero de 1993, RJ 1993/1.218–, están vinculados a la declaración de ruina firme en la vía contencioso-administrativa; acuerdo administrativo del que una vez firme, como ocurre en el caso debatido, ha de partirse como presupuesto determinante de la resolución del contrato».

Por otro lado, el plazo de demolición debe computarse no desde la notificación del acuerdo declaratorio de la ruina, sino desde el desalojo de la vivienda, previas las actuaciones necesarias en el orden jurisdiccional civil en orden a la resolución de los contratos de arrendamiento, caso de no aplicar el sistema del Registro de Solares (STS de 14 de enero de 1999, RJ 1999, 172).

El Tribunal Supremo, en *Sentencia de 12 de abril de 2005* (RJ 2005, 4.727), invocando la *STS de 23 de julio de 2001* (RJ 2001, 8.026), sistematiza los efectos derivados de la extinción de los arrendamientos, según que sea promovida por el propietario o que se produzca por la enajenación o el otorgamiento de la licencia para edificar, una vez inscrita la finca en el Registro de Solares:

- a) Ni la mera declaración de ruina ni la mera inclusión de la finca en el Registro de Solares extingue los arrendamientos.
- b) Si el arrendador hace uso de la facultad de resolver el arrendamiento, el arrendatario tiene derecho a una indemnización conforme a la legislación de arren-

---

un estado de hecho. Por esta misma razón –añade este último autor– se alienta la presentación reiterada de solicitudes de declaración de ruina, si bien hoy no se emplean tanto como antes debido al lucrativo negocio de la rehabilitación de edificios. Es el planeamiento urbanístico el colaborador necesario de los procesos de conservación de fachadas, «magnífico expediente para enmascarar las nuevas edificaciones y el desalojo de los vecinos de siempre». Este tema ha sido estudiado por Mª. J. GARCÍA GARCÍA (vid. *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, RUE, monografía nº 1, Madrid, 2000, pp. 151 y ss.).

damientos urbanos, correspondiendo a la jurisdicción civil resolver los eventuales conflictos entre arrendador y arrendatario.

- c) La extinción de los arrendamientos, una vez inscrita la finca en el Registro Municipal de Solares, se produce en virtud de su enajenación o del otorgamiento de la licencia para edificar, según prevén los números primero y segundo del art. 161 TR/1976, y solo en estos supuestos es obligación del propietario indemnizar a los arrendatarios en la forma dispuesta por el número tercero del mismo art. 161 TR/1976.
- d) Si la extinción de los arrendamientos se produce por cualquier otra causa con anterioridad a la enajenación de la finca o al otorgamiento de la licencia de edificación, no es aplicable lo dispuesto por el tan repetido art. 161.3 TR/1976 en cuanto a los derechos de los arrendatarios a ser indemnizados con cargo al propietario, sin perjuicio de las indemnizaciones que puedan corresponderles con arreglo a la legislación civil común o especial de arrendamientos urbanos.

En síntesis, la declaración administrativa de ruina abre dos posibilidades: que sea el arrendador quien promueva la resolución del contrato e impetre de la jurisdicción civil el desalojo, o que la finca se inscriba en el Registro, extinguiéndose los derechos arrendaticios en el momento de producirse la enajenación o de otorgarse la licencia para edificar, constituyendo esa extinción el título habilitante o legitimador para el desalojo administrativo del inmueble, previa la indemnización al arrendatario conforme al procedimiento de determinación de los justiprecios expropiatorios. Este procedimiento no es aplicable cuando la extinción del derecho de arrendamiento se promueve con anterioridad a la enajenación de la finca o al otorgamiento de la licencia, supuestos abonados para las normas civiles.

Sigue resultando algo forzado, ineficaz, incompatible con un urbanismo mínimamente ordenado y funcional y, desde luego, paradójico cuando se trata de un edificio en estado de ruina, mantener la convivencia de la doble instancia administrativa y jurisdiccional civil, al solicitar primero la declaración administrativa de ruina, que es revisable en sede contencioso-administrativo hasta poder alcanzar en determinados casos el Tribunal Supremo, y demandar después de los Tribunales ordinarios la resolución formal del contrato de arrendamiento para provocar el desahucio del inquilino que se resiste a desalojar el inmueble ruinoso, con el interminable rosario de recursos en los saturados órganos jurisdiccionales.

GARCÍA ÁLVAREZ concluye del análisis de los repertorios de jurisprudencia que:

«En prácticamente todos los casos la solicitud de inscripción en el Registro de Solares procede del propietario y la oposición a la misma de los arrendatarios»<sup>265</sup>.

Es lo cierto que por este camino la extinción de los arrendamientos está asegurada, aunque como es lógico debe preceder al desalojo el pago de una indemnización del valor real del derecho personal perdido (art. 161.3 TR/1976). Parece evidente que con ello el propietario consigue zafarse del inquilino anticipadamente y, en el mejor de los casos, obtener un mayor aprovechamiento del suelo a la hora de edificar. Si no fuera por los arrendatarios, no haría falta una declaración de ruina sino simplemente una licencia de demolición<sup>266</sup>.

La Disposición Adicional Undécima TRLS/2008, reproduciendo a su vez la Disposición Adicional Cuarta.<sup>3ª</sup> del TRLS/1992, contempla un derecho de retorno de los inquilinos, regulado en la legislación arrendaticia (Disposición Adicional Octava de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994), ejercitable frente al dueño de la nueva edificación, en los supuestos de «actuaciones aisladas no expropiatorias», de las que la jurisprudencia ha excluido la situación de ruina<sup>267</sup>.

Finalmente, debe aludirse a la virtualidad del desahucio administrativo en la denominada ruina inminente<sup>268</sup> o urgente que, conforme al art. 183.4 TR/1976 y al

<sup>265</sup> Vid. GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *La ruina en el Derecho Urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional*, RUE, monografía nº 16, Madrid, 2007, p. 224. La jurisprudencia no estima que en estos casos se incurra en abuso de derecho o en fraude legal por parte del propietario del inmueble (STS de 12 de febrero de 1988, RJ 1988, 1.135).

<sup>266</sup> Como afirma J. M<sup>a</sup>. BAÑO LEÓN, «desde un punto de vista urbanístico cabe, pues, distinguir entre el deber de mantener la edificación en condiciones de ornato y salubridad, que convencionalmente denominamos deber de mantenimiento y el deber de conservación, stricto sensu, del edificio en sí mismo, que solo procede cuando aparece protegido por sus características históricas o estéticas. Dicho de otro modo en los edificios no protegidos (y que no cuenten con arrendatarios), el derribo y posterior reedificación es una alternativa al mantenimiento» (vid. *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, p. 373).

<sup>267</sup> Así, la STS de 25 de enero de 1999 (RJ 1999, 354), interpreta lo siguiente:

«Cuando la regla 3ª hace mención de actuaciones aisladas no expropiatorias se sigue refiriendo a actuaciones urbanísticas que aparecen directamente relacionadas con la ejecución del planeamiento como, por ejemplo, la prevista en el art. 137.4 del TR de 1992, respecto de edificios fuera de ordenación, en la que se reconoce el derecho de retorno de los arrendatarios (art. 137.5 TRLS 1992). No se refiere por ello la regla 3ª a los desalojos de ocupantes de edificaciones ruinosas, en los que solo la legislación de arrendamientos urbanos prevé, en su caso, el derecho de retorno».

<sup>268</sup> Vid. GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *La ruina en el Derecho Urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional*, cit., pp. 256 y ss., y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M<sup>a</sup>.: «La ruina inminente en la jurisprudencia (1992-1999)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 178, 2000, pp. 11-36. La STS de 2 de abril de 1996 (RJ 1996, 1.022), define la ruina inminente como un supuesto de estado ruinoso, que puede o no coincidir con los previstos en los apartados a), b) y c) del art. 183.2 TR/1976, y que «implica una situación de un edificio o construcción que ofrezca un deterioro que haga urgente su demolición y exista un peligro para las personas y los bienes con la demora que supondría la tramitación de un expediente de ruina normal, siendo por consiguiente sus elementos definitorios, por una parte, una situación de deterioro físico del inmueble o construcción afectante de tal modo a su seguridad que determina verdadera urgencia en su



art. 26 RDU, es acordada «por el Ayuntamiento o el Alcalde» si existe urgencia o peligro en la demora. Más que ante el desahucio administrativo, algunos autores han señalado que estamos ante una facultad de desalojo gubernativo por razones de seguridad y orden público<sup>269</sup> que entronca con la tradicional competencia municipal de protección de personas y bienes<sup>270</sup>, o que se podría tratar de un supuesto de coacción administrativa directa fundada en la seguridad pública, no tanto en el ordenamiento urbanístico<sup>271</sup>. En el desahucio administrativo es insostenible prescindir del elemento causal, que es justamente la declaración previa de extinción o caducidad del título que ampara la posesión del bien, tras un procedimiento administrativo en el que se dé audiencia al interesado. Ocurre que en estos supuestos de urgencia o inmediatez la Administración puede adoptar, sin audiencia del interesado, las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las personas y las cosas, incluyendo la demolición y por supuesto el desalojo de los ocupantes como consecuencia jurídica primaria, sean propietarios, arrendatarios, usufructuarios o titulares de cualquier otro derecho real sobre el bien ruinoso, bien de oficio o a instancia del propietario (arts. 20.2 y 26 y 27 RDU, aplicables supletoriamente en ausencia de normativa autonómica). La declaración de ruina inminente determina, si no la resolución de los posibles contratos de arrendamiento, sí la suspensión de su eficacia<sup>272</sup>, y si bien la inminencia del peligro puede motivar el desalojo sin todas las garantías exigibles en el procedimiento adminis-

---

demolición, y, por otra, la existencia de un peligro actual y real para las personas o las cosas que también lo determine, fuera de lo cual y cualquiera que sea el estado del edificio o construcción, habrá de seguirse el expediente contradictorio para decidir en su día acerca de la posible ruina, con adopción de las medidas de aseguramiento que entretanto las circunstancias demanden».

<sup>269</sup> Vid. BERNAL MARTÍN, S.: «Manifestaciones del desahucio administrativo», cit., pp. 320-321. También la jurisprudencia contencioso-administrativa mantuvo que «tal desalojo de carácter urgente tiene su fundamento en las facultades de policía que a la citada autoridad le están atribuidas» (STS de 5 de abril de 1979).

<sup>270</sup> Ya se ha aludido en la introducción histórica de este trabajo a las facultades gubernativas del Alcalde, recogidas en la Ordenanza para la conservación y policía de las carreteras generales de 14 de septiembre de 1842. C. MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ se refiere a este supuesto y cita cómo la legislación francesa lo reconoció en una Ley de 1870, y lo desarrolló en la de 21 de junio de 1898, sobre policía rural, «pero solo en cuanto a los edificios que confinan con la vía pública» (vid. «Resolución del arrendamiento urbano por decisión de la Administración pública: declaración de ruina», *Revista de Derecho Privado*, marzo de 1960, pp. 201-202).

<sup>271</sup> Vid. GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *La ruina en el Derecho Urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional*, cit., p. 257.

<sup>272</sup> Conforme a la STS de 6 de octubre de 1989 (RJ 1989, 7.230), «el Decreto de 13 de diciembre de 1985, al aceptar la propuesta de resolución que proponía la declaración del estado de ruina inminente del inmueble dicho, incluida la demolición y el desahucio administrativo de los ocupantes, es conforme al ordenamiento jurídico, como amparada en las facultades que al Alcalde otorga el art. 183.4 de la Ley del Suelo (competencia atribuida desde antiguo, art. 389 del Código Civil y viejas ordenanzas de la edificación), y art. 26 del Reglamento de Disciplina Urbanística, y sin necesidad de la tramitación de expediente contradictorio, por lo cual dentro de las especiales características atribuidas legalmente a este procedimiento, no es obligada la audiencia de los interesados, si bien, como es sabido, tal omisión comporta que la declaración de ruina inminente del edificio por este trámite excepcional no puede actuar de presupuesto o requisito para la resolución de los contratos de arrendamiento u otros derechos que los inquilinos o terceros puedan tener sobre el edificio, ya que éstos subsisten y solo jurídicamente pueden conceptuarse de suspendidos como efecto obligado del desahucio administrativo y demolición».

trativo estándar, tales como la audiencia al interesado (*STS de 8 de mayo de 2002, RJ 2002, 4.921*)<sup>273</sup>, o la firmeza de la decisión (*STS de 11 de mayo de 1956, RJ 1956, 2.272*), no parece que ello deba impedir hablar de desahucio administrativo en toda regla cuando están presentes unas mínimas normas procedimentales<sup>274</sup>. Así, la *Sentencia de 9 de noviembre de 2000, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias* señala lo siguiente:

«Para el supuesto ya descrito de ruina inminente por urgencia y peligro en la demora, la propia Ley de arrendamientos autorizaba expresamente a la autoridad gubernativa el desalojo de la finca, potestad que en todo caso tiene base legal en el artículo 25 de la LBRL (Ley 7/1985), de modo que el desahucio solo corresponde a la jurisdicción civil, salvo que la ruina sea inminente [pues en este caso] la Administración está autorizada, por obvias razones de seguridad pública, para adoptar medidas preventivas que han de ser congruentes y guardar la debida proporcionalidad en función de la inmediatez previsible del riesgo advertido. En este sentido, el desalojo administrativo puede decretarse incluso sin audiencia de las partes o sin formalizar expediente alguno (...) en defensa obligada de personas y cosas (STS de 4 de abril de 1984)».

En la actualidad, la regulación de las causas que justifican la declaración de ruina inminente aparece contenida en las leyes autonómicas, que a decir de GARCÍA ÁLVAREZ<sup>275</sup> se dividen en dos grupos: las que confieren un carácter de provisionalidad a las medidas adoptadas con la finalidad urbanística de conservación del edificio, y aquellas otras que les atribuyen un carácter definitivo en el contexto de los requerimientos de la seguridad pública. Se trata de un nuevo episodio de desigualdad entre Comunidades Autónomas en la regulación del régimen de la propiedad, pues a ellas corresponde la regulación de los términos en que los mu-

<sup>273</sup> «No parece ocioso recordar –señala el Alto Tribunal– que las garantías formales atinentes a notificaciones o audiencias a los interesados, pueden y deben quedar subordinados en aras del interés público prevalente, a la ordenación y ejecución urgente e inmediata de actos administrativos, cuando el contenido de los mismos está basado en la evitación de inminentes peligros para las personas y bienes en general, tal como así viene a reconocerlo, en concreto, el precepto del artículo 183.1.»

<sup>274</sup> En concreto, los arts. 26 y 27 RDU contemplan como trámites preceptivos: la comprobación técnica por los servicios correspondientes las dos circunstancias que enervan la tramitación del procedimiento declarativo normal, esto es, el deterioro físico del inmueble o construcción y el peligro actual o real para las personas o las cosas; la orden de desalojo de los ocupantes y la adopción de las medidas tendentes a restablecer la seguridad –apeos, apuntalamientos, etc.–; resoluciones estas dos últimas acordadas «por el Ayuntamiento o el Alcalde» en el plazo de 24 horas desde la recepción de la comunicación documentada. *Vid.*, al respecto, SÁNCHEZ GOYANES, E.: «El deber de conservación, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina», en la obra dirigida por él mismo: *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2006, p. 1.494.

<sup>275</sup> Las regulaciones autonómicas han sido estudiadas por G. GARCÍA ÁLVAREZ en su libro *La ruina en el Derecho Urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional*, cit., pp. 264 a 270 y 273-274.

nicipios pueden optar por unas decisiones más o menos drásticas. Es lo mismo que acontece, *mutatis mutandis*, con la elección del sistema de sustitución forzosa, que implica una medida menos rigurosa como es el cambio del propietario incumplidor por otro al que se impone su ejercicio en régimen de propiedad horizontal, o del más extremo de la enajenación forzosa o de la expropiación por incumplimiento de los deberes de edificación, que implican la ablación de un bien o de un derecho de contenido patrimonial.

Finalmente, en cuanto a la asunción de los costes derivados de la adopción de las medidas de seguridad, no existe una disposición análoga al art. 59.5 LPAP, que hace recaer sobre el detentador los gastos que ocasiona el desalojo. Parece lo lógico proclamar la responsabilidad del propietario como regla general. Regla que admite algunas excepciones: que se trate de un inmueble integrado en el patrimonio cultural o catalogado y que la Administración adopte medidas de aseguramiento totalmente desproporcionadas, o que la situación de ruina inminente no guarde relación alguna con la omisión o con el incumplimiento grave de los deberes de conservación del propietario.

## V. EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

El art. 47 CE, dentro del Capítulo III del Título I, proclama el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, vinculando a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Cualesquiera que sean las dificultades dogmáticas a que da lugar la consideración de «derechos constitucionales» de todos los que derivan de actuaciones estatales acomodadas a los principios de política social y económica que enumera el Capítulo III del Título I, es evidente que el citado art. 47 es un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de los poderes públicos (*STS de 16 de junio de 1998, RJ 1998, 6.149*)<sup>276</sup>.

<sup>276</sup> Se ha considerado que el art. 47 CE contiene una norma programática que va destinada a los legisladores estatal y autonómico, quienes pueden adoptar las medidas de intervención que estimen apropiadas para lograr los objetivos definidos en el mencionado precepto. *Vid.*, al respecto, JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Comentario al artículo 53. Constitución española. Protección de los derechos fundamentales», en O. ALZAGA VILLAAMIL: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo IV, Edersa, Madrid, 1996, p. 523. En esta línea, en opinión de F. IGLESIAS GONZÁLEZ el art. 47 CE configura un título de intervención genérico que «no limita las formas de intervención jurídico-administrativas a través de las cuales se pueda llevar a cabo la intervención requerida, de manera que los poderes públicos podrán, en principio (...) adoptar los instrumentos jurídicos que estimen oportunos» (*vid. Administración Pública y vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000, p. 36).

Desde la perspectiva del Derecho Público interesa destacar que la vivienda es un instrumento mediante el cual, desde antes incluso de la promulgación de la Constitución, se pretende hacer efectivo, dentro siempre de la coordinación de la planificación económica y de las bases de ordenación del crédito, el acceso a un bien fundamental como es una vivienda. Política de protección que, teniendo en cuenta los dos grupos clasificatorios a que hace referencia el art. 3 del Texto Refundido de 12 de noviembre de 1976, se concreta en el otorgamiento de subvenciones y en un régimen fiscal privilegiado en relación con las ayudas a los promotores de viviendas y a sus adquirentes<sup>277</sup>. Como contrapartida a esta actividad promocional de las Administraciones Públicas, es lógico que las mismas se reserven la facultad de control en relación con el uso que se hace de los beneficios concedidos y con el cumplimiento de las obligaciones impuestas, mediante el ejercicio de la potestad de desahucio, al operar la Administración como arrendadora<sup>278</sup>. De esta manera, el ordenamiento jurídico le otorga una de las más típicas facultades del propietario: instar el desahucio de los cesionarios, habida cuenta de que los contratos de cesión entre la Administración y el beneficiario constituyen un negocio jurídico que la jurisprudencia ha calificado como compraventa con reserva de dominio, sin que haya transmisión de la propiedad hasta tanto se complete el pago del precio o la Administración anticipe el acceso a la propiedad<sup>279</sup>.

A día de hoy todas las Comunidades Autónomas, y las ciudades de Ceuta y Melilla, han asumido competencias en materia de vivienda con carácter exclusivo, en

---

<sup>277</sup> Como señalan Á. CARRASCO PERERA; E. CORDERO LOBATO y C. GONZÁLEZ CARRASCO (vid. *Derecho de la construcción y la vivienda*, Dilex, Madrid, 6ª ed., 2008, p. 1.039), «históricamente, la regulación de viviendas con financiación protegida por el Estado ha perseguido el doble fin de fomentar la construcción y ofertas de viviendas (con el objetivo de estimular la producción, el consumo y el empleo), y apoyar la adquisición de viviendas en propiedad o arrendamiento por parte de los colectivos sociales menos favorecidos, en condiciones económicas más favorables que las de mercado, mediante la dedicación de fondos de financiación privilegiada a los promotores privados o a los adquirentes, o mediante la promoción pública de viviendas».

Pueden verse en materia de promoción de viviendas de protección oficial, con carácter general, los trabajos de BELTRÁN DE FELIPE, M.: *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de política y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial*, Lex Nova, Valladolid, 2000; IGLESIAS GONZÁLEZ, E.: *Régimen jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*, Aranzadi, Madrid, 2000, y VILLAR EZCURRA, J. L.: *La protección pública a la vivienda*, Montecorvo, Madrid, 1981.

<sup>278</sup> Sostiene la STS de 18 de febrero de 2002 (RJ 2002, 4.826) que tales viviendas «están directa e inmediatamente preordenadas a satisfacer un interés público y a paliar un problema social, estando, por ello, sujetas a un régimen de intervención administrativa, demandado desde las mismas previsiones del párrafo primero del artículo 47 de la Constitución. Este consagra un derecho social o de prestación que exige, consiguientemente, una intervención del Estado en la esfera social y económica y un hacer positivo de los poderes públicos para la consecución de la igualdad material que propugna el artículo 9.2 de la Constitución».

«La eficacia de dicha política –continúa– impone el desahucio de quien ocupa una de dichas viviendas sin título legal para ello, e impide que la relación posesoria del ocupante con el inmueble quede gobernada, toda ella, por normas de Derecho privado que responden a intereses y finalidades distintas».

<sup>279</sup> Por todas, la STS, Sala 1ª, de 10 de diciembre de 1991 (RJ 1991, 8.926).

virtud de lo dispuesto en el art. 148.3 CE. Ello no impide que el Estado desarrolle una actividad importante en este ámbito, en el que:

«Se produce una concurrencia de competencias estatales y autonómicas, equiparable a la que se produce en el ámbito del urbanismo»<sup>280</sup>.

La *STC 152/1988, de 20 de julio*, respalda la constitucionalidad de una política estatal de fomento de la vivienda basada, principalmente, en dos títulos competenciales: las bases de ordenación del crédito (art. 149.1.11<sup>a</sup>) y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13<sup>a</sup>)<sup>281</sup>. Esta Sentencia constitucional centra su argumentación, esencialmente, en si la calificación provisional de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada como requisito para la obtención de financiación de actuaciones protegibles corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco o si se inscribe en el régimen jurídico básico de la ordenación del crédito.

El hecho de no distinguir entre las VPO de promoción pública y de promoción privada no planteó problemas, pues, por entonces, en pleno proceso de maduración del Estado Autónomo, la promoción pública había sido transferida a las

<sup>280</sup> Vid. IGLESIAS GONZÁLEZ, F: voz «Vivienda», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, cit., p. 2.675.

<sup>281</sup> Según dispone su Fundamento Jurídico 2º:

«En efecto, tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no solo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito, a que ambas partes hacen referencia».

Y más adelante añade:

«Solo de esta manera es posible conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, incluida la utilización instrumental de sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, con las competencias autonómicas en materia de vivienda. Así, si las primeras legitiman una intervención del Estado que condiciona en parte la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional. Antes bien, a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados».

Comunidades Autónomas<sup>282</sup>. De hecho, junto con la categoría tradicional de las VPO definidas por el Estado, existe otro tipo de vivienda configurado por estas últimas: las viviendas protegidas autonómicas, que se inscriben en un sistema de protección pública a la vivienda, al menos desde que se dictara el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001<sup>283</sup>.

La cuestión no es baladí, pues el desahucio administrativo tan solo opera en relación con las VPO de promoción pública<sup>284</sup>, en las que la Administración es la que promueve y vende o arrienda, en tanto que en la promoción privada la Administración fomenta la construcción de las viviendas por un tercero. Solo en las primeras se entablan relaciones jurídico-públicas con el adquirente o arrendatario, puesto que en las segundas se aplica la legislación común de arrendamientos y el desahucio se rige por las normas civiles.

En estos últimos años, mediante los Planes estatales de vivienda –el último de los cuales es el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre–, se viene articulando un mecanismo complejo que, con la excepción de País Vasco y Navarra, que disponen de sus propios instrumentos de financiación para desarrollar su propia política de vivienda, permite a las restantes Comunidades Autónomas financiar el servicio público de la vivienda a través de fondos estatales<sup>285</sup>, pero manteniendo una regulación propia en materia de VPO.

Como señala BELTRÁN DE FELIPE:

«La “autonomización” de los planes de vivienda operada por el Real Decreto 1186/1998, implica algo tan absurdo como que las bases solo rigen en defecto de norma autonómica. Luego no serían bases, y el Estado está

<sup>282</sup> Vid. BELTRÁN DE FELIPE, M.: *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial*, cit., p. 65 y nota al pie nº 70.

<sup>283</sup> Vigente hasta el 13 de enero de 2002.

<sup>284</sup> La adjudicación de estas viviendas de promoción pública la hace el poder público a través de sistemas administrativos que han de tener en cuenta las necesidades de vivienda, el nivel de renta y la composición familiar de los solicitantes.

<sup>285</sup> Vid. IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: voz «Vivienda», cit., pp. 2.676-2.678, y su libro *Administración Pública y vivienda*, cit., pp. 323 y ss. Sobre el Plan Estatal 2009-2012, vid., del mismo autor, «El Nuevo Plan de Vivienda 2009-2012 y sus efectos sobre el urbanismo; en especial, las reservas de suelo para vivienda protegida», *RUE*, nº 19, 2009, pp. 45 y ss. y «Régimen jurídico de la vivienda protegida», en A. E. HUMERO MARTÍN (dir.): *Tratado técnico-jurídico de la edificación y del urbanismo*, tomo IV, *Derecho Urbanístico y protección del patrimonio*, coordinado por J. R. FERNÁNDEZ TORRES y F. VELA COSSÍO, Aranzadi-Thomson Reuters, Madrid, 1ª ed., 2010, pp. 704 y ss.

interviniendo a través de un título básico para no dictar –estrictamente hablando– bases»<sup>286</sup>.

IGLESIAS GONZÁLEZ, para resolver lo que denomina el empobrecimiento del alcance de las políticas estatales, apunta:

«[a] la necesidad de reconducir la competencias estatales, desvinculando la transferencia de fondos estatales para la financiación del servicio [de] vivienda de la competencia estatal para dictar las bases de las políticas estatales en esta materia»<sup>287</sup>.

No parece difícil afirmar que, en el momento presente, coexisten 17 políticas de vivienda más la del Estado; situación que no parece encontrar justificación en los mandatos constitucionales y que, por el contrario, alienta una heterogeneidad en materia de política territorial de la vivienda difícilmente compatible con un título competencial –el del art. 149.1.13<sup>a</sup> CE– que se define con carácter básico para todo el territorio<sup>288</sup>. Además, por paradójico que parezca, el régimen jurídico de las VPO sigue constituido, en algunos casos con carácter básico, por normas preconstitucionales y hasta de rango reglamentario, superpuestas en el tiempo con la

<sup>286</sup> Vid. BELTRÁN DE FELIPE, M.: *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial*, cit., p. 63. Sigue señalando este autor que «sin duda, el hecho de que a través de los planes estatales de vivienda se financien con fondos estatales las políticas de vivienda diseñadas por las CCAA tiene un importante elemento de distribución de renta, pero esa redistribución puede quedar limitada cuando no anulada por la regulación distinta que de las reglas de la VPO (acceso a la financiación, características de las viviendas, régimen de uso, etc.) haga cada CA».

La pregunta es, en efecto, como destaca en la p. 66, por qué la regulación de la promoción privada está dentro de las bases de la planificación general de la actividad económica y, sin embargo, la regulación de la promoción pública no lo está. La respuesta excede del propósito de estas líneas, pero debe dejarse apuntada por su trascendencia para los ciudadanos y para la construcción de un Estado unitario y a la vez autónomo y solidario (art. 2 CE); un Estado en el que lo dispuesto en los arts. 47 y 149.1.1<sup>a</sup> CE no debe seguir siendo indiferente en clave política.

<sup>287</sup> Vid. IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: voz «Vivienda», cit., p. 2.678.

<sup>288</sup> Como ha criticado el Defensor del Pueblo en su Informe anual 2008, p. 954, recogiendo la heterogénea situación actual, no existe un régimen uniforme en cuanto al plazo para la descalificación voluntaria de las VPO:

«De acuerdo con la legislación estatal preconstitucional en materia de vivienda, Decreto 2114/1968, de 24 de julio, artículos 147 a 149, la descalificación voluntaria de viviendas de protección oficial era posible en todo el territorio transcurridos quince años desde la calificación definitiva y cumplidos los demás requisitos. Hoy día en cambio esa posibilidad depende del territorio en donde esté ubicada la vivienda que se desee descalificar, pues no todas las CCAA que han aprobado disposiciones en esta materia la han reconocido. Incluso en caso positivo, el tiempo que se requiere para plantear una solicitud de este tipo, contado de ordinario desde la fecha de la calificación definitiva, también difiere de unas a otras autonomías. Así, es posible la descalificación voluntaria en Murcia, Baleares, Andalucía, Extremadura, transcurridos diez años desde la calificación definitiva; en Aragón y Madrid, transcurridos 15 años; y en La Rioja transcurridos 25 años. Por otro lado, no se admite en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Navarra y País Vasco. En Valencia no se permite para las viviendas acogidas a las medidas de financiación que contempla; en Cantabria no se regula, ni positiva ni negativamente, por lo que habrá de aplicarse la normativa estatal. En Cataluña, no se permite para las viviendas que se califiquen provisionalmente a partir de su entrada en vigor, estando para el resto a la normativa estatal».



consiguiente inseguridad jurídica: en particular, el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Viviendas de Protección Oficial, y el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial, desarrollado por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre.

El modelo básico de vivienda protegida que establece el vigente Plan estatal 2009-2012 se construye en gran medida sobre el modelo clásico de VPO. Se trata de viviendas dedicadas a domicilio habitual y permanente con una superficie útil no superior a 90 m<sup>2</sup>, calificadas o declaradas como tales por las Comunidades Autónomas, y que cumplen los demás requisitos reglamentarios (arts. 2, 3 y 31 del citado Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, así como art. 1 del Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre).

Específicamente, en materia de desahucio debe estarse al Reglamento aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio<sup>289</sup>, en cuyos arts. 141 a 144 se regula el régimen jurídico de la potestad de desahucio administrativo de las VPO<sup>290</sup>, si quiera sea con carácter supletorio, atendiendo a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de promoción pública, que añaden más densidad al complejo régimen jurídico (o más propiamente, regímenes jurídicos) en esta materia. Es criticable, desde luego, que durante tantos años se haya podido ejercer esta potestad con la sola habilitación de un reglamento ejecutivo –que viene a deslegalizar su ejercicio– y el de la potestad sancionadora. A la vista está su indudable repercusión sobre determinados derechos fundamentales: señeramente sobre el

---

<sup>289</sup> Constituye el desarrollo del Decreto 2131/1963, de 24 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Viviendas de Protección Oficial, derogado por el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre. Su vigencia se supedita a que no contradiga lo dispuesto en este último, conforme a su Disposición Final Primera.

<sup>290</sup> Se atribuye al extinto Instituto Nacional de la Vivienda la posibilidad de acordar, previa la tramitación del correspondiente expediente administrativo, el desahucio y, en su caso, el lanzamiento de los arrendatarios o beneficiarios de las viviendas, locales de negocio o servicios complementarios propiedad de dicho Organismo o de determinados promotores, por cualquiera de las causas comprendidas en el artículo 138, entre las cuales han tenido un destacado protagonismo en estos años –como se verá más adelante– las resoluciones judiciales relativas al hecho de «no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente del beneficiario o arrendatario» (art. 138.6ª).

El Instituto Nacional de la Vivienda fue creado en 1939 en el seno del Ministerio de Acción y Organización Sindical, con personalidad jurídica propia y autónoma para administrar su patrimonio. Se suprime en 1980 con motivo de la aprobación del Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre, a fin de impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo. Se crea entonces el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, cuya actividad se centra en la construcción de viviendas de promoción pública y en la gestión del patrimonio inmobiliario. Dicho organismo es suprimido el 31 de diciembre de 1985, ya que el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas que se estaba desarrollando en ese momento vaciaba de contenido las labores del citado organismo.

Sobre el desahucio de viviendas de protección oficial y sus causas puede verse BANDO CASADO, H. C.: *La defensa de los usuarios de viviendas de protección pública*, Instituto Nacional de Consumo, Madrid, 1984, pp. 123 y ss.



derecho a la inviolabilidad del domicilio. La legislación autonómica remedia en parte esta objeción al reconocer la potestad de desahucio expresamente en relación con la vivienda protegida<sup>291</sup>.

La legislación local ofrece un supuesto de desahucio de estas viviendas en el art. 135 RBEL/1986, permitiendo a las Corporaciones locales que resuelvan por sí, en vía administrativa, los contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial de su propiedad, «en los casos y formas previstos en la legislación especial aplicable»<sup>292</sup>.

Se sigue así que el desahucio administrativo, en las viviendas de promoción pública, se rige por la normativa autonómica, y en su defecto por los arts. 141 a 144 del Decreto 2114/1968, no resultando de aplicación ni la Ley de Arrendamientos Urbanos ni la Ley de Enjuiciamiento Civil. Debe tenerse en cuenta que el arrendamiento de VPO de promoción pública no constituye una relación arrendaticia entre dos particulares, sino que el arrendador es una Administración Pública; razón por la que en materia de desahucio administrativo hay que estar a la normativa específica y, supletoriamente, a la LAU<sup>293</sup>.

<sup>291</sup> Como indica J. MUÑOZ CASTILLO era perentoria la necesidad de contar con una habilitación legal específica a través de leyes autonómicas, pues el débil respaldo normativo estatal no es suficiente, al tratarse de una normativa preconstitucional, parcialmente en vigor, mínima, reglamentaria en muchos casos –y que no se limita a la ejecución de la normativa con rango de ley–, transitoria, referida a una categoría específica de VPO no homologable a las creadas por las Comunidades Autónomas, supletoria, envejecida y desactualizada (vid. *Constitución y vivienda*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 162 y ss.).

<sup>292</sup> En idéntico sentido se expresa el art. 166 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña. La *STS de 1 de abril de 1974 (RJ 1974, 1.752)* confirma la sentencia apelada y reconoce la competencia de las Entidades locales «para resolver por sí los contratos de arrendamiento referentes a viviendas de su propiedad, en los mismos casos y formas previstas para las del Instituto Nacional de la Vivienda, pues así lo establece el art. 125 [hoy 135] del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales».

<sup>293</sup> La Disposición Adicional Primera, apartado octavo, de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, ha sido objeto de diversas interpretaciones. Su tenor literal es el siguiente:

«El arrendamiento de viviendas de protección oficial de promoción pública se regirá por las normas particulares de éstas respecto del plazo de duración del contrato, las variaciones de la renta, los límites de repercusión de cantidades por reparación de daños y mejoras, y lo previsto respecto del derecho de cesión y subrogación en el arrendamiento, y en lo no regulado por ellas por las de la presente Ley, que se aplicará íntegramente cuando el arrendamiento deje de estar sometido a dichas disposiciones particulares.

La excepción no alcanzará a las cuestiones de competencia y procedimiento en las que se estará por entero a lo dispuesto en la presente Ley».

Hay quienes consideran que, a partir de su entrada en vigor el 1 de enero de 1995, no cabe el desahucio administrativo, quedando la Administración sujeta a la legislación arrendaticia común, como sostienen GARCÍA ESPARZA, C.: «La subrogación y el desahucio en los arrendamientos de Viviendas de Protección Oficial», *Actualidad Inmobiliaria*, nº 4, 1999, p. 29, y PUERTES MARTÍ, A., MUÑOZ MARTÍ, N. y SALAZAR ARJONA, L.: *Todo sobre la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994, de 29 de noviembre)*, y el *juicio de desahucio*, Práctica de Derecho, Valencia, 1996, pp. 174-176.

También quienes defienden, y me parece la posición correcta, que las VPO calificadas a partir de aquella fecha no están sometidas a esa legislación arrendaticia, sino que el régimen general es el propio de estas viviendas protegidas, con las excepciones que se infieren de esa Disposición Adicional, entre las que no se

A efectos sistemáticos, conviene analizar, primero, el régimen jurídico del desahucio en la normativa estatal de carácter supletorio, para pasar a continuación a la normativa autonómica.

Entre las causas de desahucio se encuentran, además de no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente del arrendatario; la falta de pago de las rentas pactadas en el contrato de arrendamiento; la ocupación de la vivienda sin título legal para ello<sup>294</sup>; la extinción de la relación laboral o de empleo entre el arrendatario y el propietario de la vivienda cuando dicha relación hubiese sido causa de su ocupación; causar deterioros graves en el inmueble o en los edificios, instalaciones y servicios complementarios; infracción grave o muy grave de las prescripciones legales y reglamentarias<sup>295</sup> y el subarriendo o cesión total o parcial de la vivienda<sup>296</sup> (art. 138 del Decreto 2114/1968).

---

encuentra el desahucio. No debe olvidarse que la eficacia de la política pública de vivienda protegida exige el desahucio de quienes las ocupan con un título decaído o desaparecido a través de normas de Derecho Público (STS de 18 de febrero de 2002, RJ 2002, 4.826). En esta misma línea, J. MUÑOZ CASTILLO (vid. *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid, 2000, p. 428), considera que la LAU no está derogando el desahucio administrativo para los contratos de VPO celebrados tras su entrada en vigor, sino que tan solo se está refiriendo a cuestiones de competencia y procedimiento de carácter jurisdiccional, «sin interferir en nada en el ámbito administrativo que habrá de regirse por el propio procedimiento específico». Es la posición de CARRASCO PERERA, Á.; CORDERO LOBATO, E. y GONZÁLEZ CARRASCO, C.: *Derecho de la construcción y la vivienda*, cit., pp. 1.036-1.037 y 1.055, y de BELTRÁN DE FELIPE, M.: *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial*, cit., pp. 104 y 118.

<sup>294</sup> Se entiende que en situación de precario, pero que ha podido estar precedida de un título jurídico que amparaba la posesión de la vivienda protegida, que posteriormente se ha extinguido.

<sup>295</sup> No es que la potestad de desahucio se identifique con la sancionadora, pero en algunos casos sí se configura como una sanción directa (art. 138.5º del Decreto 2114/1968) o como una consecuencia de la descalificación de la vivienda [art. 155.d) del mismo Decreto].

La STS de 13 de octubre de 1998 (RJ 1998, 7.639) señala que el desahucio por falta de ocupación no es una medida sancionadora (no resultando por tanto aplicables los principios del Derecho Administrativo Sancionador), sino que «tiende a lograr la finalidad protectora que esta técnica persigue». En igual sentido se pronuncia una reiterada jurisprudencia; por todas, la STS de 22 de octubre de 1999 (RJ 1999, 8.252), que declara que «el expediente administrativo tramitado no ha sido de naturaleza sancionadora, ni como sanción puede ser calificado el acuerdo de resolver el contrato y requerir al desalojo de la vivienda». Vid. BELTRÁN DE FELIPE, M.: *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial*, cit., pp. 104 y 105.

No obsta a la anterior conclusión la existencia de la llamada expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, regulada en la Ley 24/1977, de 1 de abril, pues no viene referida a las VPO en régimen de arrendamiento, que son las aquí referidas, sino a las viviendas cedidas en régimen de venta y construidas directamente por la Administración sin ánimo de lucro y financiadas en su totalidad con fondos públicos (STS de 21 de diciembre de 1999, RJ 2000, 896).

<sup>296</sup> A propósito de la prohibición de subarrendamiento, la STS de 28 de enero de 1993 (RJ 1993, 423) sostiene lo siguiente:

«Como este Tribunal tiene declarado (entre otras en la Sentencia de la antigua Sala Cuarta de 17 de julio de 1987), el uso y utilización de viviendas de protección oficial debe ajustarse al régimen señalado en el título y, mientras dure el régimen de protección, el dominio, uso, conservación y aprovechamiento de las mismas están sometidos a las prescripciones de la legislación especial con la necesidad de dedicar la vivienda a residencia habitual y permanente, sin que quepa uso distinto, y entendiéndose por tal la que constituye el domicilio legal del titular o beneficiario (...).

El régimen de la VPO puede ser el de arrendamiento o el de propiedad, según se derive de su calificación administrativa (art. 2.1 del Real Decreto 2066/2008, y art. 102 del Decreto 2114/1968). Las VPO se deben destinar a domicilio habitual y permanente<sup>297</sup>, sin que puedan constituir una segunda residencia de destinarse a cualquier otro uso (art. 3 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre). El incumplimiento de estos requisitos permite a la Administración desahuciar siempre que siga siendo propietaria (arts. 138 y 141 del Decreto 2114/1968) y que la vivienda no esté totalmente pagada por el adjudicatario<sup>298</sup>:

«Acción de la que la Administración competente puede y debe hacer ejercicio en tanto se mantenga la situación de desocupación, pues en caso contrario estaría consintiendo una situación opuesta a los objetivos que trata de satisfacer la legislación de viviendas de protección oficial» (*STS de 29 de septiembre de 2001, RJ 2001, 8.203*).

Si el régimen de VPO se extingue por el transcurso del tiempo, el desahucio es improcedente, aunque el expediente se hubiese iniciado con anterioridad<sup>299</sup>.

---

Todo ello sin tener en cuenta que la cesión incontestada de la vivienda a un tercero (al cuñado del beneficiario), hubiera también constituido –con independencia de los motivos particulares que la puedan haber motivado– una nueva causa de desahucio de la vivienda en cuestión (art. 138.7º del Reglamento de 24 de julio de 1968)».

<sup>297</sup> Como manifiesta la *STS de 20 de marzo de 1991 (RJ 1991, 2.247)* «debe hacerse una consideración de importancia decisiva en el presente proceso, que no es otra sino la de la diferencia entre la ocupación de la vivienda y el hecho de que se destine o no a domicilio habitual y permanente. Pues se trata de supuestos distintos (...). En el presente caso, sin que sea necesario pronunciarse sobre el uso de la vivienda como domicilio habitual y permanente, lo cierto es que en ningún caso se ha probado que no fuese ocupada. Antes al contrario, se ha demostrado que se encontraba amueblada y se había efectuado la contratación de agua, electricidad y otros servicios, si bien es cierto que la cocina no se encontraba totalmente instalada y que el consumo de energía eléctrica era notablemente inferior al normal. Pero estos extremos, que eventualmente podrían acreditar que no se utilizaba como domicilio habitual y permanente por permanecer la familia del titular durante largos lapsos de tiempo en las instalaciones anexas a su explotación ganadera, no demuestran en modo alguno la falta de ocupación».

Como puede advertirse, la carga de la prueba recae sobre la Administración, y es que, como señala la *STS de 14 de mayo de 1998 (RJ 1998, 4.169)*, «si el procedimiento de desahucio persigue dejar la vivienda libre para que la ocupe otra que la necesita, ello ha de conseguirse con la garantía absoluta de que el desalojado no la necesita porque dispone de otra en la que habita, y ello solo puede conseguirse extremando las garantías de seguridad, lo que se traduce en una prueba cumplida de la falta de uso de la vivienda por parte de la Administración desahuciante en comparación con las pruebas que aporta el interesado que defiende la ocupación de la misma, y en el caso presente no cabe la menor duda que la Administración no ha extremado tales garantías puesto que los escasos medios con los que intenta probar la no ocupación antes de 1983, son imprecisos y carentes de fuerza probatoria frente a los elementos aportados por el interesado, consistentes en recibos de luz del año 1982, agua de 1983, hoja de padrón de 1983, y otros servicios».

<sup>298</sup> En la *STS de 29 de septiembre de 1986 (RJ 1986, 6.006)* se anula el desahucio administrativo operado por un Ayuntamiento por el hecho de haberse subarrendado la vivienda adjudicada, toda vez que consta que habían sido satisfechas las cuotas pendientes días antes de que fuera notificada la resolución dictada.

<sup>299</sup> La *STS de 7 de diciembre de 1988 (RJ 1988, 9.488)* afirma lo siguiente:

«Esta Sala tiene declarado que para el cómputo del plazo al que nos venimos refiriendo la fecha límite no es la de la iniciación del expediente, sino la de su resolución (Sentencias de 29 de mayo de 1985, 8 de octubre de 1986 y 18 de mayo del presente año). La aplicación de esta doctrina al supuesto que se examina

Por su parte, como señalan CARRASCO PERERA, CORDERO LOBATO y GONZÁLEZ CARRASCO, la jurisprudencia contencioso-administrativa aplica criterios de equidad en relación con el desahucio administrativo causado por la falta de destino de la vivienda a domicilio habitual del adjudicatario:

«Cuando la causa de la ausencia (temporal o definitiva) responde a motivos laborales, familiares, de enfermedad u otra causa de fuerza mayor (SSTS 8.7.1981, RA 3239; 28.12.1983, RA 475; 8.10.1988, RA 5241)», «llegando a considerar incluso que este requisito de residencia queda cumplido cuando habita en la vivienda la descendencia, mayor de edad, del adjudicatario (SSTS 30.6.1982, RA 5242; 17.7.1990, RA 6634)»<sup>300</sup>.

A lo que debe añadirse que no constituye un uso incompatible con el anterior el desempeño en la VPO de una actividad profesional o de una pequeña industria doméstica (art. 3 del Real Decreto 3148/1978)<sup>301</sup>.

Los expedientes administrativos de desahucio deben ajustarse al procedimiento especial contenido en los arts. 142 a 144 del Decreto 2114/1968, resultando de aplicación la LPC. Constituyen trámites esenciales la notificación<sup>302</sup> y la audiencia

---

lleva necesariamente a entender que ha transcurrido el plazo de 20 años de que se trata dadas las fechas de calificación definitiva y resolución del expediente que quedaron anteriormente indicadas».

<sup>300</sup> Vid. CARRASCO PERERA, Á.; CORDERO LOBATO, E. y GONZÁLEZ CARRASCO, C.: *Derecho de la construcción y la vivienda*, cit., p. 1.052. También puede verse la citada STS de 28 de enero de 1993 (RJ 1993, 423), que recoge los principios de equidad y proporcionalidad en los siguientes términos:

«Resta por ver si la relación pormenorizada de hechos expuesta por el propio afectado, que aduce la ausencia de mala fe y la concurrencia de desgracias familiares (fallecimiento de su esposa y traslado para la educación de su hija adoptiva) que obligaron al beneficiario trasladar su residencia a Logroño permite –sin excluir la plena aplicabilidad de la causa de desahucio apreciada, al no constituir los motivos aducidos, causa justificativa de la ausencia– atemperar el resultado a que necesariamente se llega, por aplicación de criterios de equidad o, en otros términos, de falta de proporcionalidad de un desahucio que ha extinguido la relación existente poco antes de que la vivienda hubiera sido totalmente amortizada y, por ello, pasando a propiedad del apelante. Pero, como señala la Sentencia apelada, no se trata aquí de la concurrencia de la causa de desahucio al final del período de amortización, sino su existencia continuada a lo largo de un período tan amplio –al menos los seis últimos años– como para excluir cualquier falta de proporcionalidad entre la resolución de la relación existente y la causa que lo provocó».

<sup>301</sup> Otra cosa es que se destine la vivienda a la obtención de un lucro mediante su arrendamiento a terceros, como figura en la STS de 29 de mayo de 1990 (RJ 1990, 4.283):

«No existe el menor impedimento para la aplicación a las dos viviendas de protección oficial de que se trata, adjudicadas a madre e hijo, de la normativa vigente, y para que, en virtud de ella, se decrete el desahucio, como así viene acordado en los actos administrativos en cuestión, por concurrencia de la causa prevista en el artículo 138.6 del Reglamento de 24 de julio de 1968, así como en el artículo 3º del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, ya que los accionantes, en vez de dedicar las viviendas a domicilio habitual y permanente, las convirtieron en motivo de lucro, percibiendo de su ocupante una renta que sucesivamente iban elevando con el transcurso del tiempo. Situación totalmente opuesta a los fines perseguidos en la política de fomento para la construcción de este tipo de viviendas, destinadas a proporcionar hogar a las clases menos favorecidas económicamente».

<sup>302</sup> Sobre la relevancia del trámite de notificación al arrendatario, la STS de 13 de julio de 1992 (RJ 1992, 6.224) subraya que «si bien es cierto que los trámites de iniciación del expediente de desahucio, pliego de cargos y

del interesado<sup>303</sup>, pues sin ellos al interesado estaría indefenso. Una vez comprobada la concurrencia de alguna de las causas que pueden dar lugar al desahucio, se notifica al inquilino o beneficiario el «pliego de cargos», concediéndole un plazo de 8 días para que formule alegaciones y proponga pruebas. A la vista de las actuaciones realizadas y del resultado del expediente se puede acordar el archivo de las actuaciones o proponer la correspondiente resolución. En este último caso, se dará conocimiento de la propuesta a los interesados, concediéndoles un plazo de 8 días para que puedan alegar cuanto consideren conveniente a su defensa, transcurrido el cual se resolverá sobre lo procedente.

Un procedimiento similar se prevé en relación con el desahucio por falta de pago, aunque con una particularidad que debe entenderse derogada a la luz de la Constitución: que para la admisión de recursos contra la resolución de lanzamiento es requisito previo la consignación de las cantidades adeudadas y del recargo, en su caso; un supuesto característico del *solve et repete* que limita de forma drástica las garantías jurisdiccionales y que debe por ello entenderse, como es obvio, inaplicable.

La Administración también puede proceder al desahucio en los mismos términos previstos en la legislación arrendaticia común, con el régimen procesal contemplado en la LEC, pero en este caso pierde sus privilegios y debe seguir un procedimiento judicial declarativo, que se tramita por el cauce del juicio ordinario o del verbal, conforme a los arts. 249 y 250 LEC, según cuál sea la causa del desahucio<sup>304</sup>. La *STS de 27 de marzo de 2002 (RJ 2002, 6.650)* invoca la jurisprudencia del Alto Tribunal contenida en las *Sentencias de fechas 26 de abril, 29 de mayo y 11 de junio de 1985, 8 de octubre de 1986 y 7 y 28 de octubre de 1988*<sup>305</sup>, dictadas en unos procedimientos de desahucio de VPO cuyo plazo de duración se había

---

propuesta de resolución no se pudieron notificar a la demandante por ausencia de ella en dicha vivienda, sin que se hiciera tampoco anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento, art. 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo, si se ha probado que antes de resolver el expediente, se personó dándose por enterada de la existencia del procedimiento, alegando lo que en defensa de su derecho estimó procedente en relación con la no ocupación de la vivienda en razón de ocupar otra en compañía de una tercera persona y su hija».

<sup>303</sup> Sobre el trámite de audiencia, la *STS de 26 de noviembre de 1992 (RJ 1992, 9.333)* señala lo que sigue:

«No habiendo respetado la Administración el esencial trámite de audiencia, que es garantía conectada con el derecho de defensa [arts. 105.c) y 24.2 de la Constitución], es evidente que fue correcta la decisión del Tribunal de Primera Instancia: Sin entrar en otras consideraciones, es necesario retrotraer el procedimiento administrativo al momento en que se produjo el vicio apreciado que produjo indefensión, para que el expediente sea tramitado conforme a Derecho y pueda dictarse la resolución de proceda».

<sup>304</sup> Y es que, como señala la *STS de 4 de febrero de 1993 (RJ 1993, 782)*, «en cuanto a la improcedencia del desahucio administrativo es notoria (...) al intentar resolver expeditivamente por la vía rápida y autoritaria del desahucio administrativo una cuestión compleja como es la derivada de un derecho de superficie, sobre una parcela desafectada como bien de propio, lo que también va en contra del art. 120 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que permite el desahucio administrativo respecto a los bienes comunales, lo que excluye respecto de los que tenga la conceptualización de patrimoniales».

<sup>305</sup> *RJ 1985, 2.877; 1985, 4.777; 1985, 3.215; 1986, 7.649; 1988, 7.443 y 1988, 8.296*, de forma respectiva.

extinguido, determinando la sujeción de la Administración al régimen común arrendaticio<sup>306</sup>.

Un breve recorrido por la normativa autonómica revela que son pocas las Comunidades que contemplan un régimen jurídico completo, definido y minucioso sobre los supuestos y el procedimiento de ejercicio de la potestad de desahucio administrativo. Sobresalen las Leyes de Canarias y Andalucía<sup>307</sup>, en las que se recogen las siguientes causas de desahucio:

- a) La falta de pago de las rentas pactadas en el contrato de arrendamiento.
- b) Haber sido sancionado mediante resolución firme por infracción grave o muy grave.
- c) No destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa.
- d) La cesión total o parcial de la vivienda, local o edificación bajo cualquier título.
- e) Destinar la vivienda, local o edificación complementaria a un uso indebido o no autorizado.
- f) Ocupar una vivienda o sus zonas comunes, locales o edificación complementaria sin título legal para ello.

Ambas se completan con unas especialidades en materia de procedimiento que incluyen como aspecto novedoso la imposibilidad de iniciar el procedimiento de desahucio o de acordar la suspensión del que estuviere en curso:

«En tanto no se resuelva la solicitud de subrogación formulada por personas que formaran parte de la unidad familiar»<sup>308</sup>.

<sup>306</sup> En ellas se puede leer lo siguiente:

«Hecha la calificación definitiva de la vivienda el 17 de marzo de 1961, y notificada la resolución de desahucio al recurrente el 4 de abril de 1981, es claro que en esta última fecha ya había transcurrido el plazo de los 20 años de la protección oficial, y por consiguiente la Administración ya no tenía competencia para decretar el desahucio administrativo, pues en dicha fecha la misma ya debía atenerse a las prescripciones ordinarias de la legislación civil en cuanto al ejercicio del derecho dominical».

«[...] no hay duda posible de que había transcurrido el plazo de los 20 años de protección, tanto al notificarse la Resolución administrativa el 4 de abril de 1981, como al dictarse la misma el 18 de marzo de 1981; ante ello es patente la nulidad de pleno derecho de dicha Resolución al haber sido adoptada por la Administración con manifiesta incompetencia y enteramente al margen del procedimiento por el que la misma puede instar (por la vía civil ordinaria) el procedimiento de desahucio contra su inquilino aquí demandante por los motivos de que pudiera estar asistida conforme a la legislación civil».

<sup>307</sup> De forma respectiva, se trata de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. La primera se completa con el Decreto 138/2007, de 24 de mayo, por el que se establece el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda, cuyo art. 27 regula la extinción del contrato de arrendamiento.

<sup>308</sup> El Tribunal Supremo viene manteniendo la aplicación por analogía de la legislación de arrendamientos urbanos para reconocer el derecho a subrogarse en los derechos del adjudicatario de la vivienda. *Vid.* las

Por su parte, la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, contempla los supuestos de desahucio administrativo en su art. 105, señalando que el procedimiento de desahucio administrativo debe ajustarse a lo dispuesto en la normativa de procedimiento administrativo que sea de aplicación, sin perjuicio de la regulación específica que pueda establecerse por reglamento (art. 106)<sup>309</sup>. En tanto no se establezca un procedimiento específico rige, pues, el Decreto estatal de 1968, con sus debidas adaptaciones al procedimiento administrativo común regulado en la LPC; situación esta difícilmente sostenible por mucho más tiempo debido a la inseguridad jurídica y a la provisionalidad que genera.

La Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia, contiene normas más precisas en materia de procedimiento, suspensión y precinto cautelar de la vivienda, atribuyendo la competencia al Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo para incoar y resolver los procedimientos de desahucios y tipificando como infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de destinar la vivienda protegida al residencial sin la preceptiva autorización autonómica, así como el subarrendamiento [art. 106.j) y q)], y estableciendo como medida complementaria de la sanción económica la posibilidad de declarar la resolución del contrato de arrendamiento [art. 109.c)]; medida que parece obligada para poder declarar el desahucio.

Otras Comunidades –Madrid, Aragón, Extremadura y Navarra– se limitan a regular el régimen sancionador, insertando las tradicionales causas de desahucio administrativo entre los supuestos tipificados como infracciones graves o muy graves en materia de vivienda protegida<sup>310</sup>, lo que es distinto de configurar una potestad autónoma de desahucio administrativo como instrumento de protección a la vivienda; de ahí que las dos primeras Comunidades mencionadas contemplen el desahucio de forma complementaria a la imposición de sanciones<sup>311</sup>. Está por

---

*SSTS de 21 de noviembre de 1997 (RJ 1997, 8.638), y de 28 de septiembre de 1999 (RJ 1999, 7.434).*

<sup>309</sup> En el mismo sentido, puede verse el art. 57.5 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana.

<sup>310</sup> A este propósito pueden verse, respectivamente, la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del Régimen Sancionador en Materia de Viviendas Protegidas de la Comunidad de Madrid (art. 8); la Ley aragonesa 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida (arts. 43 y 44); la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura (art. 61), y la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (arts. 63 a 74).

<sup>311</sup> Así, el art. 13 de la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del Régimen Sancionador en Materia de Viviendas Protegidas de la Comunidad de Madrid, establece lo siguiente:

«La imposición de las sanciones que corresponda por la comisión de las infracciones tipificadas en la presente Ley, será independiente y compatible con el ejercicio por parte de la Administración de las acciones de resolución del contrato y, en su caso, desahucio...».

Por su parte, el art. 54 de la Ley aragonesa 24/2003, de 26 de diciembre, señala que «la imposición de sanciones por la comisión de infracciones graves o muy graves podrá dar lugar, independientemente de las sanciones impuestas y sin perjuicio del mantenimiento del régimen de protección de que se trate, a la ex-



ver que esta dualidad de acciones administrativas no degenera en una indeseable duplicidad de expedientes –uno sancionador y otro recuperatorio de la posesión–, incompatible con la vinculación a los fines públicos que inspiran la promoción, el uso y la gestión de las VPO. En un sector especialmente sensible y complejo como el de la vivienda protegida, la intervención administrativa debe tender a facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, mediante la prestación de un servicio público eficaz y transparente, sin escatimar en la aplicación rigurosa de los mecanismos de control y, en su caso, de las medidas de policía que se precisen, pues tan importante es que se promueva la construcción de nuevas viviendas protegidas como que se exija su ocupación por un plazo determinado o que se sea especialmente inflexible en no tolerar su enajenación, que es difícilmente reversible. Lo resume perfectamente la *STS de 13 de octubre de 1993 (RJ 1993, 7.639)*:

«Las indudables ventajas que el régimen de viviendas de protección oficial confiere a sus beneficiarios tiene como contrapartida el que la destine a su domicilio habitual y permanente, ya que la función social que ese régimen comporta se contraría cuando la vivienda no es ocupada por aquel a quien inicialmente se le consideraba en la situación de necesidad que determinó su adjudicación, impidiendo que terceras personas aprovechen las ventajas de este sistema, que el Estado ha instaurado para subvenir a las dificultades que encuentran los más desvalidos para acceder a un hogar estable y a una vivienda digna, y que hoy tiene el respaldo constitucional que le da el artículo 47 de la Constitución española».

Sin embargo, la Administración se da de bruces ante la realidad del parque español de VPO: ocupaciones ilegales, viviendas vacías o dedicadas a usos no autorizados, morosidad, defectos constructivos, dificultades de integración social de algunos adjudicatarios de las viviendas...<sup>312</sup>. Ante las dos primeras circunstancias la Administración viene obligada a desahuciar, pero suele optar por legalizar a los ocupantes ilegales<sup>313</sup>, y ello muestra la incapacidad –o más simplemente la dejadez– de la Administración en orden a vigilar sus propias viviendas y a aplicar las previsiones punitivas de las normas de VPO, convirtiendo el desahucio administrativo en una facultad de intervención discrecional atemperada por circunstancias tan ajenas a lo jurídico,

---

propiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, el desahucio o la pérdida del derecho de uso, que se ejecutarán conforme a su legislación específica...».

<sup>312</sup> Así sintetiza el problema MUÑOZ CASTILLO, J.: *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, cit., pp. 425 y ss.

<sup>313</sup> M. BELTRÁN DE FELIPE (vid. *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial*, cit., pp. 113-114 y nota al pie nº 133), refiere numerosos decretos autonómicos de regularización que documentan ese fenómeno de legalización, que convierte en ineficaz la legislación sobre VPO y, concretamente, las reglas sobre la potestad de desahucio administrativo.



pero a la vez tan condicionantes de la acción política, como la impopularidad, el coste electoral o la imagen proyectada por los medios de comunicación social.

## VI. DESAHUCIO SOBRE LOS BIENES Y DERECHOS ADJUDICADOS EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El art. 27 LPAP –básico– reconoce que la Administración puede ejercer la potestad de desahucio respecto de los bienes y derechos adjudicados en vía administrativa<sup>314</sup>. Los arts. 25 y 26 LPAP, aplicables únicamente en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma, en virtud de la Disposición Final Segunda, distinguen entre las adjudicaciones resultantes de procedimientos de ejecución –ya sean administrativos (de apremio) o judiciales– y las adjudicaciones en otros procedimientos, administrativos o judiciales, de naturaleza no ejecutiva<sup>315</sup>. El caso más frecuente es aquel en el que la Administración es acreedora del anterior titular del bien adjudicado, debiendo mediar un acto administrativo o judicial que disponga tal adjudicación<sup>316</sup>.

A mi juicio, el art. 27 LPAP no está habilitando a las Administraciones Públicas a ejercer la potestad de desahucio indiscriminadamente en relación con cualesquiera bienes y derechos adjudicados, esto es, con independencia de que lo hayan sido en vía administrativa o judicial, como sostiene algún autor<sup>317</sup>, sino que tan solo

<sup>314</sup> Concretamente, dispone lo siguiente:

«La Administración podrá tomar posesión de los bienes adjudicados en vía administrativa, ejercitando, en su caso, la potestad de desahucio regulada en la Sección 5ª del Capítulo V del Título II de esta Ley».

Precepto que hay que recordar que tiene el carácter de legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 149.1.18ª CE (Disposición Final Segunda LPAP). Esta consideración se mantiene tras la nueva redacción introducida en dicha disposición por el reciente TRLS/2008.

<sup>315</sup> Sobre estas adjudicaciones como modo de adquisición de los bienes y derechos puede verse ALONSO MÁZ, Mª. J.: «Adquisición de bienes y derechos (arts. 15 a 27)», en J. F. MESTRE DELGADO (dir.): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, cit., en especial, pp. 335 y ss., y CHINCHILLA MARÍN, C.: «Adquisición de bienes y derechos», en el libro coordinado por la misma autora: *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit., pp. 149 y ss.

<sup>316</sup> La reciente STS de 25 de junio de 2009 (RJ 2009, 5.873) mantiene lo siguiente:

«Constituye una forma de extinción de los débitos tributarios cuyos requisitos y efectos vienen establecidos por el ordenamiento jurídico, limitándose la Hacienda Pública a manifestar su voluntad de adjudicación y el deudor a soportar esta última. la adjudicación tiene lugar por el importe de la deuda no pagada (...) pero sin que el importe adjudicado pueda exceder del 75% de la valoración que sirvió del tipo inicial en el procedimiento de enajenación; el primero de los límites indicados impide la existencia de sobrante, el segundo se establece como salvaguarda del interés del Estado».

<sup>317</sup> A mi modo de ver, la posición de C. CHINCHILLA MARÍN (vid. «Adquisición de bienes y derechos», p. 198), parece omitir que el art. 27 LPAP no habla de cualquier adjudicación, sino tan solo de la que acontezca en vía administrativa. La autora se expresa con estas palabras:

hace viable su ejercicio con relación a las adjudicaciones en vía administrativa, que son aquellas que tienen como presupuesto de hecho una declaración administrativa que expresa la voluntad de constituir la titularidad del bien a favor de la Administración acreedora. Y es que si la adjudicación se produce en vía judicial, es en vía judicial donde debe reclamarse la toma de posesión del bien, venciendo las resistencias que ofrezca el antiguo propietario. El art. 58 LPAP configura como presupuesto de ejercicio del desahucio la declaración administrativa de extinción o caducidad del título. En ningún caso cabe mantener que de la constitución de un título judicial resolutorio de un contrato de arrendamiento, por ejemplo, puede seguirse un desalojo administrativo, que se concibe como una manifestación de la ejecución forzosa en el contexto de la autotutela administrativa, no de la heterotutela jurisdiccional. La misma lógica impide que, adjudicado el bien en sede judicial, la Administración pueda ejercer sus prerrogativas de autotutela tomando posesión por sí misma de los bienes adjudicados, pues la adjudicación judicial opera las más de las veces en aquellos supuestos en los que la Administración acreedora entabla una relación de Derecho Privado con su deudor, no debiendo entonces acudir al procedimiento de apremio sino a la jurisdicción civil.

Una cuestión espinosa que queda por tratar es la aparente contradicción consistente en que los bienes se presumen adquiridos, salvo disposición legal en contrario, con el carácter de patrimoniales (art. 16 LPAP) y, sin embargo, el desahucio administrativo solo opera, en principio, en relación con los de carácter demanial, a tenor del art. 58 LPAP. Pues bien, siendo la afectación a un uso general o al servicio público (art. 5.1 LPAP) el elemento central de la demanialidad, hay que estar al concreto destino del bien o derecho adjudicado, de suerte que si es afectado tras la adjudicación es posible ejercitar el desahucio. Para ello, ha de haberse extinguido por completo el título que ampara la posesión, lo cual ocurre habitualmente con la misma declaración de adjudicación, pero en ocasiones puede presentar dificultades (piénsese en que se adjudique la nuda propiedad sobre un inmueble sobre el que recae un usufructo vitalicio). Si la afectación, formal o al menos material, en el sentido del art. 30.3 LPAP, no se produce, el desahucio no puede ejercerse válidamente porque la presunción de patrimonialidad lo impide<sup>318</sup>.

---

«Como puede observarse, el artículo 27 habla de los bienes adjudicados, sin distinguir si la adjudicación ha tenido lugar en un procedimiento administrativo o judicial. Ello, unido al hecho de que el precepto sigue a los dos artículos que se refieren, conjuntamente, a las adjudicaciones de bienes y derechos en una u otra clase de procedimientos, debe interpretarse, en mi opinión, en el sentido de que el artículo 27 regula la toma de posesión de los bienes adjudicados en ambos tipos de procedimientos».

<sup>318</sup> A este respecto, *ibidem*, pp. 151 y ss., considera que la presunción de patrimonialidad carece de sentido y está vacía de contenido, recordando que el art. 20 de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964, «tenía más sentido porque la regla según la cual los bienes se adquieren como patrimoniales se establecía exclusivamente en relación con los bienes adquiridos por atribución de ley», siendo así que los distintos modos de adquisición de los bienes no indican el destino que hayan de seguir, dejando a salvo la expropiación forzosa, donde la afectación se entiende implícita [arts. 24.2 y 66.2.c) LPAP].

En la *STS de 8 de febrero de 1999 (RJ 1999, 1.383)* se estudia la adjudicación de una cantera de áridos por subasta que dio lugar al desalojo de la empresa que la venía explotando:

«La finalización de la explotación de los áridos de la cantera desde el 1 de enero de 1991 y el consecuente desalojo del actor, del que pudieran derivar los daños y perjuicios que se dicen producidos, serían el resultado, en todo caso, de la decisión municipal previa, por la que, dando por concluida la relación jurídica que pudiera existir con el actor, se da lugar al procedimiento de licitación para una nueva adjudicación a la que aquel concurre».

No se trata en este supuesto de la Administración beneficiaria de la adjudicación, pero el desalojo conduce igualmente a un desahucio administrativo.

Otro tanto puede afirmarse a la vista de la *STS de 10 de febrero de 1999 (RJ 1999, 1.643)*, donde justamente la calificación de un bien como patrimonial adquirido por subasta, si bien por una persona jurídica, convierte la relación jurídica en privada, excluyendo el desahucio administrativo<sup>319</sup>. Que el sujeto adjudicatario sea la Administración no cambia las cosas, pues lo esencial es acudir a la naturaleza del bien en cuestión, que es lo que determina la aplicación de un régimen jurídico u otro.

---

Por el contrario, M<sup>a</sup>. J. ALONSO MÁS [vid. «Adquisición de bienes y derechos (arts. 15 a 27)», cit., p. 336], discrepa de la profesora CHINCHILLA en que los bienes adquiridos por adjudicación lo sean por ministerio de la Ley, como sostiene esta última autora en su obra: *Bienes patrimoniales del Estado: concepto y formas de adquisición por atribución de ley*, cit., pp. 213 y ss.

Podrían conciliarse ambas opiniones partiendo del hecho de que resulta preciso un acto administrativo de recepción que predisponga el eventual ejercicio de facultades coercitivas sobre el bien adjudicado, y para que eso ocurra el mismo debe destinarse a una finalidad pública expresamente, sin que sea posible por razones de seguridad jurídica que los bienes queden en una especie de limbo jurídico.

<sup>319</sup> Puede extractarse este fragmento de interés:

«En el caso presente, de los mismos hechos que se reflejan en la Sentencia recurrida se deduce la existencia de un contrato de uso de instalaciones dedicadas a restaurante establecido entre las partes, no estando su función destinada al uso o al servicio público; cuyo contrato se estableció en su día mediante adjudicación en procedimiento de subasta (lo que fue adecuado al art. 75 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, vigente a la sazón y lo es según el art. 92.1 del vigente de 13 de junio de 1986), sin que la forma contractual pública, obligatoria aun siendo el bien de naturaleza patrimonial, cambie la relación sustantiva de privada a pública (art. 5.2 del Reg. Bienes de 1955, y 6.1 del vigente de 13 de junio de 1986 en relación a su art. 1<sup>o</sup>.2); de ello se deriva la existencia de un arrendamiento de uso para restaurante de un bien patrimonial del Ayuntamiento recurrido, mediante el pago de un precio.

La consecuencia de todo ello es que la cuestión debatida sobre la procedencia y efectos de las resoluciones acordadas por el Pleno del Ayuntamiento recurrido, pertenecen al ámbito de una relación de carácter privado siendo por ello ajenas tales resoluciones a las de derecho público, por lo que no corresponde conocer de la cuestión a los órganos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, atendidos los arts. 1 y 2.a) de la LJ, lo que determina la estimación del segundo motivo y la casación de la Sentencia recurrida».



## ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

ABELLA Y BLAVE, F.: *Tratado teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de Hacienda*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1888.

ABELLÁN, C.: *Tratado práctico de la Administración local española*, vol. II, IEAL, Madrid, 1972.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.:

- «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit.
- *La coacción administrativa directa*, Civitas e IVAP, Madrid, 1990.

AGUADO i CUDOLÀ, V.: *El recurso contra la inactividad de la Administración en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid-Barcelona, 2001.

ALEMANY CLIMENT, S.: *El Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar en la Comunidad Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

ALONSO MÁS, M<sup>a</sup>. J.: «Adquisición de bienes y derechos (arts. 15 a 27)», en J. F. MESTRE DELGADO (dir.): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, cit.

ÁLVAREZ GARCÍA, V.: *El concepto de necesidad en el Derecho público*, Civitas, Madrid, 1996.

ÁLVAREZ-GENDÍN BLANCO, S.: *El dominio público. Su naturaleza jurídica*, Bosch, Barcelona, 1956.

ALZAGA VILLAAMIL, Ó.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo IV, Eder-sa, Madrid, 1996.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á.: *Manual de bienes de las Entidades locales*, MAP, Madrid, 1990.

BALLESTEROS MOFFA, L. Á.:

- «Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa, cooperación y límites a la disponibilidad», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit.
- *Inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones Públicas*, Madrid, 2000.
- «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la inembargabilidad de los bienes y derechos públicos (Comentario a la STC 166/1998, de 15 de julio)», *RAP*, nº 148, 1999.

BANDO CASADO, H. C.: *La defensa de los usuarios de viviendas de protección pública*, Instituto Nacional de Consumo, Madrid, 1984.

BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>.: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009.

BARCELONA LLOP, J.: *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995.

BELTRÁN DE FELIPE, M.: *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las Viviendas de Protección Oficial*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

BENEYTO, *Estudios sobre la historia del régimen agrario*, Barcelona, 1941.

BENSUSÁN MARTÍN, M<sup>a</sup>. P.: *Las vías pecuarias*, Marcial Pons, Madrid, 2003.

BERMEJO VERA, J.: *Derecho Administrativo. Parte especial*, Civitas, Madrid, 5<sup>a</sup> ed., 2001.

BERNAL MARTÍN, S.: «Manifestaciones del desahucio administrativo», *Revista de Derecho Privado*, abril de 1963.

BIONDI, B.: *Prospettive romanistiche*, Milán, 1933.

BOCANEGRA SIERRA, R. y GARCÍA LUENGO, J.: «La potestad de dictar actos administrativos como intromisión en la libertad», *RAP*, nº 172, 2007.

BOCANEGRA SIERRA, R.:

- Voz «Bienes comunales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, cit.
- «Sobre algunos aspectos de la desafectación de comunales», *RAP*, nº 100-102, 1983.

CARRASCO PERERA, Á.; CORDERO LOBATO, E. y GONZÁLEZ CARRASCO, C.: *Derecho de la construcción y la vivienda*, Dilex, Madrid, 6ª ed., 2008.

CARRILLO DONAIRE, J. A.:

- «Vías pecuarias», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Derecho de los bienes públicos*, cit.
- «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit.
- *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Lex Nova, Valladolid, 2003.

CASTÁN PÉREZ-GÓMEZ, S.: «De la romana institución de la publicatio a la actual noción de afectación», *REDA*, nº 96, 1997.

CASTILLO BLANCO, F. A. y QUESADA LUMBRERAS, J. E.: «El patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas», en J. F. MESTRE DELGADO (dir.): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, cit.

CHACÓN ORTEGA, L.: *Bienes públicos y acciones de las Entidades locales*, Bayer Hnos., S.A., Barcelona, 1987.

CHINCHILLA MARÍN, C.:

- *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004.
- «Adquisición de bienes y derechos», en Ídem (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit.
- *Bienes patrimoniales del Estado: concepto y formas de adquisición por atribución de ley*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001.
- *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1991.

CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *La inalienabilidad del dominio público*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1958.

COBO OLVERA, T.:

- *Régimen jurídico de los bienes de las Entidades locales*, La Ley y El Consultor, Madrid, 2006.
- «La potestad de desahucio administrativo de las Entidades locales», *Actualidad Administrativa Aranzadi*, nº 44, 30 de noviembre-6 de diciembre de 1992.

COLMEIRO, M.:

- *Historia de la Economía Política*, tomo I, Taurus, Madrid, 1965.
- *Derecho Administrativo español*, tomos I y II, Madrid, 4ª ed., 1876.

COLOM PIAZUELO, E.:

- «Los bienes comunales», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Derecho de los bienes públicos*, cit.
- «El proceso de formación de la noción de bien comunal y sus consecuencias», *REDA*, nº 111, 2001.
- *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Madrid, 1994.

CORTESE, E.: voz «demanio», *Enciclopedia del Diritto*, vol. XII, Milán, Giuffré.

COSCULLUELA MONTANER, L.: «Acción pública en materia urbanística», *RAP*, nº 71, 1973.

CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. de la: *Las potestades administrativas*, Tecnos, Madrid, 1986.

DESDENTADO DAROCA, E.: *El precario administrativo*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2ª ed., 2006.

DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *Sistema de Derecho Civil*, Tecnos, Madrid, 5ª ed., 1990.

FANLO LORAS, A.: «Las prerrogativas locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, cit.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R.: «Régimen jurídico de la utilización de los bienes y derechos demaniales. Los títulos habilitantes (arts. 84 a 104)», en J. F. MESTRE DELGADO (dir.): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, cit.

FERNÁNDEZ DE VELASCO CALVO, R.: «Sobre la incorporación al Código Civil español de la noción de dominio público», *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, 1942.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.:

- *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 22ª ed., 2011.
- «Breves reflexiones sobre la autorización previa», en Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2007.

FERNÁNDEZ TORRES, J. R.:

- Voz «Control jurisdiccional», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, cit.
- «Venta y sustitución forzosa», en L. MARTÍN REBOLLO y R. O. BUSTILLO BOLADO (dirs.): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, tomo I, cit.

FONT I LLOVET, T.: «La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños», *RAP*, nº 123, 1990.



FONT RIUS, J. M.: «Orígenes del régimen municipal de Catalunya», *Anuario de Historia del Derecho Español*, vols. XVI (1945) y XVII (1946).

FUERTES LÓPEZ, M.: voz «Bienes de las entidades locales: sistema de fuentes», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, cit.

GALLEGO ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, Á. y DÍAZ LEMA, J. M.: *El Derecho de Aguas en España*, vol. I, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1986.

GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *La ruina en el Derecho Urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional*, RUE, monografía nº 16, Madrid, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (dirs.): *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Libro homenaje a T. R. Fernández*, vol. I, Civitas Thomson Reuters, Madrid, 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I (15ª ed., 2011) y vol. II (12ª ed., 2011), Civitas, Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.:

- *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 4ª ed., 2007.
- *La batalla por las medidas cautelares*, Civitas, Madrid, 2ª ed., 1995.
- «Las formas comunitarias de la propiedad forestal y su posible proyección futura», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 29 (II), 1976.
- «La formación histórica del principio de autotutela de la Administración», en Homenaje al profesor RUBIO SACRISTÁN, *Moneda y Crédito*, 128, 1974.

GARCÍA ESPARZA, C.: «La subrogación y el desahucio en los arrendamientos de Viviendas de Protección Oficial», *Actualidad Inmobiliaria*, nº 4, 1999.

GARCÍA GARCÍA, Mª. J.: *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, RUE, monografía nº 1, Madrid, 2000.

GARCÍA MACHO, R. y BLASCO DÍAZ, J. L.: voz «Autotutela administrativa», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, cit.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: «Consideraciones sobre la acción pública y el medio ambiente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 145, 1995.

GARRIDO FALLA, E.:

- *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 3ª ed., 2001.
- *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, 1960.
- «La eficacia de los actos administrativos en la nueva Ley de Procedimiento», *RAP*, nº 26, 1958.

GAUDEMET, Y.: *El futuro del Derecho de las propiedades públicas*, traducido por CARRILLO DONAIRE, J. A., *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 40, 2000.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (coord.): *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.

GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á.: *Los bienes de propios: patrimonio local y administración*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. V.:

- *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2ª ed., 2009.
- *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, Iustel, Madrid, 2007.
- «Patrimonio y bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas», en Ídem (dir.): *Derecho de los bienes públicos*, cit.
- *La titularidad de los bienes de dominio público*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vol. I y vol. II, Thomson-Civitas, Madrid, 4ª ed., 2007.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ SALINAS, P.: *Procedimiento administrativo local. Parte especial*, tomo II, Publicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1988.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.:

- *Sistema jurídico de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2009.
- «El desahucio administrativo», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 531, 1979.
- *Los derechos reales administrativos*, Civitas, Madrid, 1975.
- «La reforma de la Ley de Régimen Local», *RAP*, nº 63, 1970.
- «Nota de jurisprudencia IV. Expropiación forzosa y resolución de contratos de arrendamiento. Decreto de 5 de octubre de 1954 (“B. O.” 13 octubre)», *RAP*, nº 15, 1954.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L.: «Desafectación y desahucio administrativo», *RAP*, nº 42, 1963.

HERRAIZ SERRANO, O.: *Régimen jurídico de las vías pecuarias*, Comares, Granada, 2000.

HINOJOSA: *Origen del régimen municipal en León y Castilla*, Madrid, 1903.

HUMERO MARTÍN, A. E. (dir.): *Tratado técnico-jurídico de la edificación y del urbanismo*, tomo IV, *Derecho Urbanístico y protección del patrimonio*, coordinado por FERNÁNDEZ TORRES, J. R. y VELA COSSÍO, F., Aranzadi-Thomson Reuters, Madrid, 1ª ed., 2010.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F:

- «Régimen jurídico de la vivienda protegida», en A. E. HUMERO MARTÍN (dir.): *Tratado técnico-jurídico de la edificación y del urbanismo*, tomo IV, *Derecho Urbanístico y protección del patrimonio*, cit.
- «El Nuevo Plan de Vivienda 2009-2012 y sus efectos sobre el urbanismo; en especial, las reservas de suelo para vivienda protegida», *RUE*, nº 19, 2009.
- Voz «Vivienda», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, cit.
- *Administración Pública y vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000.
- *Régimen jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*, Aranzadi, Madrid, 2000.

IGLESIAS, J.: *Derecho Romano. Historia e instituciones*, Ariel, Barcelona, 11ª ed., 1993.

JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Comentario al artículo 53. Constitución Española. Protección de los derechos fundamentales», en Ó. ALZAGA VILLAAMIL: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo IV, cit.

JIMÉNEZ PLAZA, M<sup>a</sup>. I.: *El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia*, Atelier, Barcelona, 2004.

KLEIN, J.: *La Mesta. Estudio de la historia económica española (1273-1836)*, Alianza Universidad, Madrid, 1979.

LAFUENTE BENACHES, M.: *La concesión de dominio público (estudio especial de la declaración de caducidad)*, Montecorvo, Madrid, 1988.

LON GARCÍA, A.: «La distribución de competencias en materia de patrimonios públicos. El carácter básico de la LPAP», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit.

LÓPEZ MENUDO, F: voz «Multa coercitiva», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, cit.

LÓPEZ MERINO, F: «El estado ruinoso ante el Derecho», *RAP*, nº 70, 1973.

LÓPEZ PELLICER, J. A.: «Uso y aprovechamiento del dominio público local», en R. GÓMEZ-FERRER MORANT (coord.): *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, cit.

LÓPEZ RAMÓN, F: *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2ª ed., 2007.

MARINA JALVO, B.: «Las medidas provisionales en los procedimientos para el ejercicio de las facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos (art. 42)», en J. F. MESTRE DELGADO (dir.): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, cit.

MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R. O. (dirs.): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, tomos I y II, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2ª ed., 2009.

MARTÍNEZ RIVERO, Á.: voz «Medidas cautelares», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, cit.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.:

- *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez, Civitas, Madrid, 1993.
- «En torno a los bienes comunales», *RAP*, nº 84, 1977.
- «El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias», *RAP*, nº 51, 1966.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.:

- *Instituciones de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2007.
- *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*, Civitas, Madrid, 1996.
- *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1991.

MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, C.: «Resolución del arrendamiento urbano por decisión de la Administración Pública. Declaración de ruina», *Revista de Derecho Privado*, marzo de 1960.

MARTORELL ZULUETA, P.: «El desahucio por falta de pago», *Estudios de Derecho Judicial*, nº 1 (Estudios sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos), Consejo General del Poder Judicial, 1995.

MESTRE DELGADO, J. F.:

- *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2ª ed., 2010.
- «El desahucio administrativo (arts. 58 a 60)», en Ídem (dir.): *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, cit.
- «La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit.

MONTEIL, M.: *De la domanialité publique. Étude historique et juridique*, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, París, 1902.

MORELL OCAÑA, L.: *Apuntes de Derecho Administrativo: Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada*, Universidad Complutense, Madrid, 1989.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: *Dominio público*, Trivium, Madrid, 1992.

MUÑOZ CASTILLO, J.:

- *Constitución y vivienda*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid, 2000.

MUÑOZ MACHADO, S.:

- *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. I, Iustel, Madrid, 3ª ed., 2011.
- *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomos I y II, Iustel, Madrid, 2005.
- Voz «Dominio público (formación histórica de la institución y su régimen jurídico)», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Diccionario de obras públicas y bienes públicos*, cit.
- Voz «Dominio público (Código Civil)», en Ídem (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, cit.
- *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid (1ª ed., 1988; 2ª ed., 2003).

NIETO GARCÍA, A.:

- *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2ª ed., 1994.
- «Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España», *RAP*, nº 50, 1966.
- *Los bienes comunales*, Madrid, 1964.

PARADA VÁZQUEZ, J. R.:

- *Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 12ª ed., 2010.
- «Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo», *RAP*, nº 59, 1969.

PAREJO ALFONSO, L.:

- «El régimen de la utilización de los bienes y derechos de dominio público. Autorizaciones y concesiones», en C. CHINCHILLA MARÍN (coord.): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit.
- «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», *RAP*, nº 100-102, 1983.

PARRA LUCÁN, M<sup>a</sup>. Á.: *Vías pecuarias y propiedad privada*, Dykinson, Madrid, 2002.

PERA VERDAGUER, F.: *Expropiación forzosa*, Bosch, Barcelona, 5ª ed., 2002.

PORRAS GIL, M<sup>a</sup>. C.: «Carlos V y la fortificación de las fronteras peninsulares», Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2001.

POSADA HERRERA, J. de: *Lecciones de Administración*, reed. del INAP, Madrid, 2ª ed., 1988.

PUERTES MARTÍ, A.; MUÑOZ MARTÍ, N. y SALAZAR ARJONA, L.: *Todo sobre la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994, de 29 de noviembre) y el juicio de desahucio*, Práctica de Derecho, Valencia, 1996.

QUADRA SALCEDO, T. de la: Comentario al artículo 29 en «Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998», *REDA*, nº 100, 1998.

REBOLLO PUIG, M.: «Medidas provisionales en el procedimiento administrativo», en L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.): *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, tomo I, cit.

RIVERO GONZÁLEZ, M.: «Comentario a los arts. 58-60 LPAP», en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Abogacía General del Estado. Servicio Jurídico del Estado, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2008.

RIVERO YSERN, E.: *Manual de Derecho local*, Thomson-Civitas, Madrid, 5ª ed., 2003.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M<sup>a</sup>.: «La ruina inminente en la jurisprudencia (1992-1999)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 178, 2000.

RODRÍGUEZ MORO, N.:

- «El uso privativo de un bien de dominio público y el desahucio administrativo al término de la concesión», *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 187, 1975.
- «Extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público y desahucio administrativo», *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 186, 1975.
- *Los bienes de las Corporaciones locales*, Publicaciones Abella, Madrid, 1969.

ROMANO, S.: *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, Comares, Granada, 2002.

ROVIRA MOLA, A. de: voz «Desahucio», en *Nueva Enciclopedia Seix*, vol. VII, Barcelona, 1955.

RUIZ LÓPEZ, M. Á.:

- *La potestad de desahucio administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª ed., Madrid, 2012.
- «La protección judicial frente a la vía de hecho expropiatoria», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA (dirs.): *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Libro homenaje a T. R. Fernández*, vol. I, cit.

SAINZ MORENO, F.:

- «Bienes de las Entidades locales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, cit.
- «Sobre la ejecución “en línea directa de continuación del acto” y otros principios de la coacción administrativa», *REDA*, nº 13, 1977.

SÁNCHEZ GOYANES, E.: «El deber de conservación, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina», en la obra dirigida por él mismo: *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2006.

SÁNCHEZ MORÓN, M. y LEGUINA VILLA, J. Á. (coord.): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Lex Nova, Valladolid, 2ª ed., 2001.

SÁNCHEZ MORÓN, M.:

- «Precisiones jurisprudenciales sobre el recurso contra la inactividad administrativa (comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008)», *Justicia Administrativa*, nº 43, 2009.
- «El objeto del recurso contencioso-administrativo», en Ídem y LEGUINA VILLA, J. Á.: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, cit.

SANTAMARÍA DE PAREDES, V.: *Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, 1914.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, Iustel, Madrid, 2ª ed., 2009.

SAURA MIRA, F.: «El desahucio administrativo como medio para el logro de los planes urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 22, 1971.

SERNA VALLEJO, M.: «Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Derecho de los bienes públicos*, cit.

SERRANO GUIRADO, E.: «El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo», *RAJ*, nº 4, 1950.

TARDÍO PATO, J. A.:

- Voz «Audiencia», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo I, cit.
- Voz «Medidas provisionales en el procedimiento administrativo», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.): *Diccionario de Derecho Administrativo*, tomo II, cit.

VILLAR EZCURRA, J. L.: *La protección pública a la vivienda*, Montecorvo, Madrid, 1981.

VILLAR PALASÍ, J. L.:

- *Apuntes de Derecho Administrativo*, t. X de dominio público, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1966-1967.
- *La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

VILLARROYA, J. T.: *El sistema público del Estatuto Real*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

ZAMBONINO PULITO, M.: «El mar: dominio público marítimo-terrestre y medio marino», en J. V. GONZÁLEZ GARCÍA (dir.): *Derecho de los bienes públicos*, cit.





## APÉNDICE LEGISLATIVO

### I. NORMAS ESTATALES SOBRE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES PÚBLICOS: EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

#### 1. **Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas** (BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003)

#### TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES.

#### CAPÍTULO I. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.

##### Artículo 1. Objeto de la ley.

Esta Ley tiene por objeto establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y regular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado.

##### Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. El régimen jurídico patrimonial de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma se regirá por esta Ley.

2. Serán de aplicación a las comunidades autónomas, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas los artículos o partes de los mismos enumerados en la Disposición Final Segunda.

## CAPÍTULO II. PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

### **Artículo 3.** Concepto.

1. El patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos.
2. No se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería.

### **Artículo 4.** Clasificación.

Por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales.

### **Artículo 5.** Bienes y derechos de dominio público o demaniales.

1. Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.
2. Son bienes de dominio público estatal, en todo caso, los mencionados en el artículo 132.2 de la Constitución.
3. Los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público.
4. Los bienes y derechos de dominio público se registrarán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio.

**Artículo 6.** Principios relativos a los bienes y derechos de dominio público.

La gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:

- a. Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.
- b. Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.
- c. Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
- d. Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.
- e. Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente Ley u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.
- f. Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- g. Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

**Artículo 7.** Bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales.

1. Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales.

2. En todo caso, tendrán la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporeal, y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

3. El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen o complementen. Supletoriamente, se aplicarán las normas del derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas del Derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico.

**Artículo 8.** Principios relativos a los bienes y derechos patrimoniales.

1. La gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:

- a. Eficiencia y economía en su gestión.
- b. Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.

- c. Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.
  - d. Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
  - e. Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.
2. En todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes.

### CAPÍTULO III. PATRIMONIO DEL ESTADO.

#### Artículo 9. Concepto.

1. El Patrimonio del Estado está integrado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma.
2. La gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de la Administración General del Estado corresponderán al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado.
3. La gestión, administración y explotación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que sean de titularidad de los organismos públicos corresponderán a éstos, de acuerdo con lo señalado en sus normas de creación o de organización y funcionamiento o en sus estatutos, con sujeción en todo caso a lo establecido para dichos bienes y derechos en esta Ley.

#### Artículo 10. Competencias.

1. Corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda:
  - a. Definir la política aplicable a los bienes y derechos del Patrimonio del Estado.
  - b. Establecer los criterios de actuación coordinada para la adecuada gestión de tales bienes y derechos.
  - c. Acordar o autorizar los actos de disposición, gestión y administración que esta Ley le atribuye.
  - d. Ejercer las competencias que le atribuye esta Ley en relación con la optimización del uso de los edificios administrativos y la gestión del sector público empresarial de la Administración General del Estado.
2. *Suprimido por el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.*
3. Corresponde al Ministro de Hacienda:

- a. Proponer al Gobierno la aprobación de los reglamentos precisos para el desarrollo de esta Ley y dictar, en su caso, las disposiciones y resoluciones necesarias para su aplicación.
  - b. Velar por el cumplimiento de la política patrimonial definida por el Gobierno, para lo cual dictará instrucciones y directrices.
  - c. Verificar la correcta utilización de los recursos inmobiliarios del Patrimonio del Estado y del gasto público asociado a los mismos.
  - d. Aprobar, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, los índices de ocupación y criterios básicos de utilización de los edificios administrativos del Patrimonio del Estado.
  - e. Elevar al Consejo de Ministros o a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos las propuestas relativas a la política patrimonial y a los criterios de actuación coordinada para la adecuada gestión de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado.
  - f. Acordar o autorizar los actos de disposición, administración y explotación que esta Ley le atribuye.
  - g. Ejercer las competencias que le atribuye esta Ley en relación con la optimización del uso de los edificios administrativos y la gestión del sector público empresarial de la Administración General del Estado.
4. Corresponde a los departamentos ministeriales:
- a. Ejecutar, en el ámbito de sus competencias, la política patrimonial aprobada por el Gobierno, y aplicar las directrices e instrucciones dictadas por el Ministro de Hacienda.
  - b. Ejercer las funciones relativas a la vigilancia, protección jurídica, defensa, inventario, administración, conservación, y demás actuaciones que requiera el correcto uso de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que tengan afectados o cuya administración y gestión les corresponda.
  - c. Ejercer las funciones de administración, gestión e ingreso en el Tesoro Público de los derechos que deban percibirse por la utilización privativa del dominio público que tengan afectado o cuya administración y gestión les corresponda.
  - d. Solicitar del Ministro de Hacienda la afectación de los bienes y derechos necesarios para el cumplimiento de los fines y funciones que tengan encomendados, y su desafectación cuando dejen de serles necesarios.
  - e. Solicitar del Ministerio de Hacienda la adquisición de bienes y derechos necesarios para el cumplimiento de los fines y funciones públicas que tengan atribuidos.
5. Corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado:
- a. Elevar al Ministro de Hacienda las propuestas que estime convenientes para la adecuada gestión, administración y utilización de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado.
  - b. Supervisar, bajo la dirección del Ministro de Hacienda, la ejecución de la política patrimonial fijada por el Gobierno.

- c. Acordar o autorizar los actos de disposición, administración y explotación que esta Ley le atribuye.
- d. Ejercer las competencias que le atribuye esta Ley en relación con la optimización del uso de los edificios administrativos y la gestión del sector público empresarial de la Administración General del Estado.
- e. Ejercer la coordinación ejecutiva de las operaciones inmobiliarias en que intervengan varios agentes vinculados a la Administración General del Estado cuando así le sea encomendado por el Consejo de Ministros o por la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales.
- 6. Corresponde a los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado:
  - a. Ejecutar, en el ámbito de sus competencias, la política patrimonial aprobada por el Gobierno y aplicar las directrices e instrucciones dictadas por el Ministro de Hacienda.
  - b. Ejercer las funciones relativas a la vigilancia, protección jurídica, defensa, inventario, administración, conservación, y demás actuaciones que requiera el correcto uso de los bienes y derechos propios del organismo o adscritos al mismo, o cuya administración y gestión les corresponda.
  - c. Ejercer la administración, gestión y recaudación de los derechos económicos que perciban por la utilización privativa del dominio público propio o adscrito o cuya administración y gestión les corresponda.
  - d. Solicitar del Ministro de Hacienda la adscripción de bienes y derechos para el cumplimiento de los fines y funciones públicos que tengan encomendados, y su desadscripción cuando dejen de serles necesarios.
  - e. Gestionar sus bienes propios de acuerdo con lo establecido en la Ley reguladora del organismo, en esta Ley y en sus normas de desarrollo.
  - f. Instar la incorporación al patrimonio de la Administración General del Estado de sus bienes inmuebles cuando éstos dejen de ser necesarios para el cumplimiento de sus fines y así sea procedente conforme a lo señalado en el artículo 80 de esta Ley.

#### **Artículo 11.** Desconcentración y avocación de competencias.

- 1. Las competencias relativas a la adquisición, gestión, administración y enajenación de bienes y derechos del Patrimonio del Estado podrán ser objeto de desconcentración mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda.
- 2. El Consejo de Ministros podrá avocar discrecionalmente el conocimiento y autorización de cualquier acto de adquisición, gestión, administración y enajenación de bienes y derechos del Patrimonio del Estado.

Igualmente, el órgano competente para la realización de estos actos podrá proponer al Ministro de Hacienda su elevación a la consideración del Consejo de Ministros.

**Artículo 12.** Actuación frente a terceros.

1. La representación de la Administración General del Estado en las actuaciones relativas a sus bienes y derechos patrimoniales corresponde al Ministerio de Hacienda, que la ejercerá a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado y las Delegaciones de Economía y Hacienda. La representación de la Administración General del Estado en materia patrimonial que corresponde al Ministro de Hacienda se ejercerá en el exterior por medio del representante diplomático, que podrá delegarla de manera expresa en funcionarios de la correspondiente embajada o representación.
2. La representación de los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado en las actuaciones relativas a sus bienes y derechos patrimoniales corresponderá a los órganos que legal o estatutariamente la tengan atribuida y, en defecto de atribución expresa, a sus presidentes o directores.
3. La representación en juicio para cuantas cuestiones afecten al Patrimonio del Estado se regirá por lo dispuesto en la Ley 52/1997, de 27 de diciembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

**Artículo 13.** Coordinación.

1. En todos los departamentos ministeriales y organismos públicos existirán unidades encargadas de la administración, gestión y conservación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado que tengan afectados o adscritos o cuya administración y gestión les corresponda.
2. Estas unidades coordinarán sus actuaciones con la Dirección General del Patrimonio del Estado para la adecuada administración y optimización del uso de dichos bienes y derechos.
3. El Ministerio de Hacienda se hallará representado en todas las corporaciones, instituciones, empresas, consejos, organismos y otras entidades públicas que utilicen bienes o derechos del patrimonio de la Administración General del Estado.

**Artículo 14.** Colaboración.

1. El Ministerio de Hacienda, los departamentos ministeriales y los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado colaborarán recíprocamente para la eficaz gestión y utilización de los bienes y derechos integrados en el Patrimonio del Estado.
2. A tales efectos, los departamentos ministeriales y los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado podrán solicitar del Ministe-

rio de Hacienda cuantos datos estimen necesarios para la mejor utilización de los bienes que tuvieran afectados o adscritos.

3. Igualmente, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Comisión de Coordinación financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales o de la Dirección General de Patrimonio del Estado, podrá solicitar de los departamentos ministeriales, organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado y entidades previstas en el artículo 166.2 cuantos datos considere necesarios sobre el uso y situación de los bienes y derechos que tuvieran afectados o adscritos, que utilicen en arrendamiento o, que fueran de su propiedad.

## TÍTULO I. ADQUISICIÓN DE BIENES Y DERECHOS.

### CAPÍTULO ÚNICO.

**Artículo 15.** Modos de adquirir.

Las Administraciones públicas podrán adquirir bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos en el ordenamiento jurídico y, en particular, por los siguientes:

- a. Por atribución de la ley.
- b. A título oneroso, con ejercicio o no de la potestad de expropiación.
- c. Por herencia, legado o donación.
- d. Por prescripción.
- e. Por ocupación.

**Artículo 16.** Carácter patrimonial de los bienes adquiridos.

Salvo disposición legal en contrario, los bienes y derechos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público.

**Artículo 17.** Inmuebles vacantes.

1. Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño.
2. La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado. No obstante, de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorpo-



ración de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d del artículo 47 de esta Ley.

3. La Administración General del Estado podrá tomar posesión de los bienes así adquiridos en vía administrativa, siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero.

4. Si existiese un poseedor en concepto de dueño, la Administración General del Estado habrá de entablar la acción que corresponda ante los órganos del orden jurisdiccional civil.

#### **Artículo 18.** Saldos y depósitos abandonados.

1. Corresponden a la Administración General del Estado los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de 20 años.

2. La gestión, administración y explotación de estos bienes corresponderá al Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, la cual podrá enajenarlos por el procedimiento que, en función de la naturaleza del bien o derecho, estime más adecuado, previa justificación razonada en el respectivo expediente.

3. Las entidades depositarias estarán obligadas a comunicar al Ministerio de Hacienda la existencia de tales depósitos y saldos en la forma que se determine por orden del ministro titular de este departamento.

4. *Derogado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.*

5. En los informes de auditoría que se emitan en relación con las cuentas de estas entidades se hará constar, en su caso, la existencia de saldos y depósitos incursos en abandono conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo.

#### **Artículo 19.** Adquisiciones a título oneroso.

Las adquisiciones de bienes y derechos a título oneroso y de carácter voluntario se regirán por las disposiciones de esta Ley y supletoriamente por las normas del derecho privado, civil o mercantil.

#### **Artículo 20.** Normas especiales para las adquisiciones hereditarias.

1. La aceptación de las herencias, ya hayan sido deferidas testamentariamente o en virtud de ley, se entenderá hecha siempre a beneficio de inventario.

2. Cuando una disposición gratuita se hubiese efectuado a favor de una Administración pública para el cumplimiento de fines o la realización de actividades

que sean de la competencia exclusiva de otra, se notificará la existencia de tal disposición a la Administración competente a fin de que sea aceptada, en su caso, por ésta.

3. Si la disposición se hubiese efectuado para la realización de fines de competencia de las Administraciones públicas sin designación precisa del beneficiario, se entenderá efectuada a favor de la Administración competente y, de haber varias con competencias concurrentes, a favor de la de ámbito territorial superior de entre aquéllas a que pudiera corresponder por razón del domicilio del causante.

4. Las disposiciones por causa de muerte de bienes o derechos se entenderán deferidas a favor de la Administración General del Estado en los casos en que el disponente señale como beneficiario a alguno de sus órganos, a los órganos constitucionales del Estado o al propio Estado. En estos supuestos, se respetará la voluntad del disponente, destinando los bienes o derechos a servicios propios de los órganos o instituciones designados como beneficiarios, siempre que esto fuera posible y sin perjuicio de las condiciones o cargas modales a que pudiese estar supeditada la disposición, a las que se aplicarán las previsiones del apartado 4 del artículo siguiente.

5. Las disposiciones por causa de muerte a favor de organismos u órganos estatales que hubiesen desaparecido en la fecha en que se abra la sucesión se entenderán hechas a favor de los que, dentro del ámbito estatal, hubiesen asumido sus funciones, y, en su defecto, a favor de la Administración General del Estado.

6. La sucesión legítima de la Administración General del Estado se registrará por el Código Civil y disposiciones complementarias.

#### **Artículo 21.** Adquisiciones a título gratuito.

1. Corresponde al Ministro de Hacienda aceptar las herencias, legados y donaciones a favor de la Administración General del Estado, salvo los casos en que, con arreglo a la Ley del Patrimonio Histórico Español, la competencia esté atribuida al Ministro de Educación, Cultura y Deporte. No obstante, las donaciones de bienes muebles serán aceptadas por el Ministro titular del departamento competente cuando el donante hubiera señalado el fin a que deben destinarse.

2. Serán competentes para aceptar las disposiciones a título gratuito a favor de los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado sus presidentes o directores.

3. La Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella sólo podrán aceptar las herencias, legados o donaciones que lleven aparejados gastos o estén sometidos a alguna condición o modo onerosos si el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere, según tasación pericial. Si el gravamen excediese el valor del bien, la disposición sólo podrá aceptarse si concurren razones de interés público debidamente justificadas.

4. Si los bienes se hubieran adquirido bajo condición o modo de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante 30 años hubieren servido a tales destinos, aunque luego dejen de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público.

5. Los que, por razón de su cargo o empleo público, tuvieren noticia de la existencia de algún testamento u oferta de donación a favor de la Administración General del Estado estarán obligados a ponerlo en conocimiento de los servicios patrimoniales del Ministerio de Hacienda.

Si la disposición fuese a favor de un organismo público, deberán comunicarlo a éste.

**Artículo 22.** Prescripción adquisitiva.

Las Administraciones públicas podrán adquirir bienes por prescripción con arreglo a lo establecido en el Código Civil y en las leyes especiales.

**Artículo 23.** Ocupación.

La ocupación de bienes muebles por las Administraciones públicas se regulará por lo establecido en el Código Civil y en las leyes especiales.

**Artículo 24.** Adquisiciones derivadas del ejercicio de la potestad expropiatoria.

1. Las adquisiciones que se produzcan en ejercicio de la potestad de expropiación se regirán por la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, y por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, u otras normas especiales.

2. En estos casos, la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en la expropiación.

3. La posterior desafectación del bien o derecho o la mutación de su destino no darán derecho a instar su reversión cuando se produzcan en la forma y con los requisitos previstos en el apartado 2 del artículo 54 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, y en el apartado 2 del artículo 40 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

4. El ofrecimiento y tramitación de los derechos de reversión, cuando proceda, serán efectuados, previa depuración de la situación física y jurídica de los bienes, por el ministerio u organismo que hubiera instado la expropiación, aunque el bien hubiera sido posteriormente afectado o adscrito a otro distinto. A estos efectos, el ministerio u organismo a que posteriormente se hubiesen afectado o adscrito los bienes comunicará al que hubiese instado la expropiación el acaecimiento del supuesto que dé origen al derecho de reversión.

El reconocimiento del derecho de reversión llevará implícita la desafectación del bien o derecho a que se refiera. No obstante, hasta tanto se proceda a la ejecución del acuerdo, corresponderá al departamento ministerial u organismo a que

estuviese afectado o adscrito el bien o derecho objeto de la reversión proveer lo necesario para su defensa y conservación.

De no consumarse la reversión, la desafectación del bien o derecho se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.

**Artículo 25.** Adjudicación de bienes y derechos en procedimientos de ejecución.

1. Las adquisiciones de bienes y derechos en virtud de adjudicaciones acordadas en procedimientos de apremio administrativo se registrarán por lo dispuesto en la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, y en el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
2. En los procedimientos judiciales de ejecución de los que puedan seguirse adjudicaciones de bienes y derechos a favor de la Administración General del Estado, el Abogado del Estado pondrá inmediatamente en conocimiento del Delegado de Economía y Hacienda la apertura de los plazos para pedir la adjudicación de los bienes embargados, a fin de que por el referido órgano se acuerde lo que proceda sobre la oportunidad de solicitar dicha adjudicación.

**Artículo 26.** Adjudicaciones de bienes y derechos en otros procedimientos judiciales o administrativos.

1. Las adjudicaciones judiciales o administrativas de bienes o derechos en supuestos distintos de los previstos en el artículo anterior se registrarán por lo establecido en las disposiciones que las prevean y por esta Ley.
2. En defecto de previsiones especiales, en las adjudicaciones de bienes a favor de la Administración General del Estado se observarán las siguientes reglas:
  - a. No podrán acordarse adjudicaciones a favor de la Administración General del Estado sin previo informe del Delegado de Economía y Hacienda. A estos efectos, deberá cursarse la correspondiente comunicación a este órgano en la que se hará constar una descripción suficientemente precisa del bien o derecho objeto de adjudicación, con indicación de las cargas que recaigan sobre él y su situación posesoria.
  - b. La adjudicación deberá notificarse a la Delegación de Economía y Hacienda, con traslado del auto, providencia o acuerdo respectivo.
  - c. La Delegación de Economía y Hacienda dispondrá lo necesario para que se proceda a la identificación de los bienes adjudicados y a su tasación pericial.
  - d. Practicadas estas diligencias se formalizará, en su caso, la incorporación al patrimonio de la Administración General del Estado de los bienes y derechos adjudicados.
3. A falta de previsiones específicas, en las adjudicaciones a favor de los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado o vinculados a ella se observarán las reglas establecidas en el apartado anterior, en cuanto fue-

ren de aplicación, si bien la adjudicación deberá autorizarse por el presidente o director del organismo.

**Artículo 27.** Toma de posesión de los bienes adjudicados.

La Administración podrá tomar posesión de los bienes adjudicados en vía administrativa, ejercitando, en su caso, la potestad de desahucio regulada en la Sección V del Capítulo V del Título II de esta Ley.

## TÍTULO II. PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL PATRIMONIO.

### CAPÍTULO I. DE LA OBLIGACIÓN DE PROTEGER Y DEFENDER EL PATRIMONIO.

**Artículo 28.** Extensión.

Las Administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

**Artículo 29.** Deber de custodia.

1. Los titulares de los órganos competentes que tengan a su cargo bienes o derechos del Patrimonio del Estado están obligados a velar por su custodia y defensa, en los términos establecidos en este Título.
2. Iguales obligaciones competen a los titulares de concesiones y otros derechos sobre los bienes de dominio público.

### CAPÍTULO II. DE LAS LIMITACIONES A LA DISPONIBILIDAD DE LOS BIENES Y DERECHOS.

**Artículo 30.** Régimen de disponibilidad de los bienes y derechos.

1. Los bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
2. Los bienes y derechos patrimoniales podrán ser enajenados siguiendo el procedimiento y previo el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. De igual forma, estos bienes y derechos podrán ser objeto de prescripción adquisitiva por terceros de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil y en las leyes especiales.

3. Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Administración General del Estado o sus organismos se efectuará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 de la Ley General Presupuestaria, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y 106 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**Artículo 31.** Transacción y sometimiento a arbitraje.

No se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los bienes y derechos del Patrimonio del Estado, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten sobre los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Hacienda, previo dictamen del Consejo de Estado en pleno.

.....

## CAPÍTULO V. DE LAS FACULTADES Y PRERROGATIVAS PARA LA DEFENSA DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS.

### SECCIÓN I. NORMAS GENERALES.

**Artículo 41.** Facultades y prerrogativas.

1. Para la defensa de su patrimonio, las Administraciones públicas tendrán las siguientes facultades y prerrogativas:
  - a. Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio.
  - b. Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.
  - c. Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos.
  - d. Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia.
2. El conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión del ejercicio por la Administración de estas potestades corresponderá a los órganos de este orden jurisdiccional.

3. Las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado o vinculadas a ella y las entidades asimilables a las anteriores vinculadas a las administraciones de las comunidades autónomas y corporaciones locales sólo podrán ejercer las potestades enumeradas en el apartado 1 de este artículo para la defensa de bienes que tengan el carácter de demaniales.

**Artículo 42.** Adopción de medidas cautelares.

1. Iniciado el procedimiento para el ejercicio de las facultades y potestades expresadas en el artículo anterior, el órgano competente para resolverlo podrá, de acuerdo con lo previsto en el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, adoptar las medidas provisionales que considere necesarias para asegurar la eficacia del acto que en su momento pueda dictarse.

2. En los casos en que exista un peligro inminente de pérdida o deterioro del bien, estas medidas provisionales podrán ser adoptadas, con los requisitos señalados en el artículo 72.2 de la citada Ley, antes de la iniciación del procedimiento.

**Artículo 43.** Régimen de control judicial.

1. Frente a las actuaciones que, en ejercicio de las facultades y potestades enumeradas en el artículo 41 de esta Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido, realicen las Administraciones públicas no cabrá la acción para la tutela sumaria de la posesión prevista en el artículo 250.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Las demandas en las que se ejercite esta pretensión no serán admitidas a trámite.

2. Los actos administrativos dictados en los procedimientos que se sigan para el ejercicio de estas facultades y potestades que afecten a titularidades y derechos de carácter civil sólo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa.

Quienes se consideren perjudicados en cuanto a su derecho de propiedad u otros de naturaleza civil por dichos actos podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil, previa reclamación en vía administrativa conforme a las normas del Título VIII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

**Artículo 44.** Comunicación de hechos punibles.

Si con ocasión de la instrucción de estos procedimientos se descubren indicios de delito o falta penal, y previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico en las entidades públicas, se pondrán los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de continuar con la tramitación de aquéllos.

.....

#### SECCIÓN IV. DE LA RECUPERACIÓN DE LA POSESIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS DEL PATRIMONIO.

**Artículo 55.** Potestad de recuperación posesoria.

1. Las Administraciones públicas podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio.
2. Si los bienes y derechos cuya posesión se trata de recuperar tienen la condición de demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier tiempo.
3. Si se trata de bienes y derechos patrimoniales la recuperación de la posesión en vía administrativa requiere que la iniciación del procedimiento haya sido notificada antes de que transcurra el plazo de un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Pasado dicho plazo, para recuperar la posesión de estos bienes deberán ejercitarse las acciones correspondientes ante los órganos del orden jurisdiccional civil.

**Artículo 56.** Ejercicio de la potestad de recuperación.

Reglamentariamente se regulará el procedimiento para el ejercicio de potestad de recuperación, con sujeción a las siguientes normas:

- a. Previa audiencia al interesado y una vez comprobado el hecho de la usurpación posesoria y la fecha en que ésta se inició, se requerirá al ocupante para que cese en su actuación, señalándole un plazo no superior a ocho días para ello, con la prevención de actuar en la forma señalada en los apartados siguientes si no atendiere voluntariamente el requerimiento.
- b. En caso de resistencia al desalojo, se adoptarán cuantas medidas sean conducentes a la recuperación de la posesión del bien o derecho, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo V del Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Para lanzamiento podrá solicitarse el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o imponerse multas coercitivas de hasta un 5% del valor de los bienes ocupados, reiteradas por períodos de ocho días hasta que se produzca el desalojo.

En estos supuestos, serán de cuenta del usurpador los gastos derivados de la tramitación del procedimiento de recuperación, cuyo importe, junto con el de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado a los bienes usurpados, podrá hacerse efectivo por el procedimiento de apremio.



**Artículo 57.** Órganos competentes.

1. Respecto de los bienes y derechos de la Administración General del Estado, las medidas expresadas en el artículo anterior se acordarán por el Delegado de Economía y Hacienda del lugar donde radiquen, y se dará cuenta al Director General del Patrimonio del Estado, o directamente por éste mismo.

Si los bienes o derechos se encontrasen adscritos a un organismo público, o afectados a un departamento ministerial, la competencia corresponderá al presidente o director de aquél o al ministro titular de éste, si bien deberá darse cuenta de las medidas adoptadas a dicha Dirección General.

2. En relación con los bienes de los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado o dependientes de ella, la competencia para adoptar dichas medidas corresponderá a sus directores o presidentes.

**SECCIÓN V. DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO.****Artículo 58.** Potestad de desahucio.

Las Administraciones públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros.

**Artículo 59.** Ejercicio de la potestad de desahucio.

1. Para el ejercicio de la potestad de desahucio será necesaria la previa declaración de extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización de los bienes de dominio público.

2. Esta declaración, así como los pronunciamientos que sean pertinentes en relación con la liquidación de la correspondiente situación posesoria y la determinación de la indemnización que, en su caso, sea procedente, se efectuarán en vía administrativa, previa instrucción del pertinente procedimiento, en el que deberá darse audiencia al interesado.

3. La resolución que recaiga, que será ejecutiva sin perjuicio de los recursos que procedan, se notificará al detentador, y se le requerirá para que desocupe el bien, a cuyo fin se le concederá un plazo no superior a 8 días para que proceda a ello.

4. Si el tenedor no atendiera el requerimiento, se procederá en la forma prevista en el Capítulo V del Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se podrá solicitar para el lanzamiento el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o imponer multas coercitivas de hasta un 5% del valor de los bienes ocupados, reiteradas por períodos de ocho días hasta que se produzca el desalojo.

5. Los gastos que ocasione el desalojo serán a cargo del detentador, pudiendo hacerse efectivo su importe por la vía de apremio.

**Artículo 60.** Órganos competentes.

La competencia para el desahucio corresponderá al ministro titular del departamento o al presidente o director del organismo público que tenga afectados o adscritos los bienes.

## CAPÍTULO VI. DE LA COOPERACIÓN EN LA DEFENSA DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS.

**Artículo 61.** Colaboración del personal al servicio de la Administración.

1. El personal al servicio de las Administraciones públicas está obligado a colaborar en la protección, defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos. A tal fin facilitarán a los órganos competentes en materia patrimonial cuantos informes y documentos soliciten en relación con los mismos, prestarán el auxilio y cooperación que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias, y pondrán en su conocimiento los hechos que pudiesen ser lesivos para la integridad física de los bienes o conculcar los derechos que pudiesen ostentar las Administraciones públicas sobre los mismos.

2. En particular, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, prestarán a los órganos competentes para el ejercicio de las potestades previstas en el artículo 41 de esta Ley, la asistencia que precisen para la ejecución forzosa de los actos que dicten.

**Artículo 62.** Colaboración ciudadana.

Los ciudadanos estarán obligados a aportar a las Administraciones públicas, a requerimiento de éstas, cuantos datos, documentos e informes obren en su poder que sean relevantes para la gestión y defensa de sus bienes y derechos, así como a facilitarles la realización de inspecciones y otros actos de investigación referidos a los mismos.

**Artículo 63.** Notificación de determinados actos y contratos.

1. Los notarios que intervengan en cualquier acto o contrato no otorgado por el Ministro de Hacienda, el Director General del Patrimonio del Estado o los Delegados de Economía y Hacienda sobre bienes o derechos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados a la misma o dependientes de ella, remitirán a dicho centro directivo una copia simple de la correspondiente escritura, y dejarán manifestación en la escritura matriz de haberse procedido a tal comunicación. El registrador de la propiedad no inscribirá ninguna escritura en la que falte esta manifestación del notario.

2. Cuando la práctica de los asientos registrales pueda efectuarse en virtud de documento administrativo, los registradores de la propiedad estarán obligados a cursar igual comunicación, con remisión de copia del documento presentado e indicación de la fecha del asiento de presentación, cuando aquél no haya sido otorgado por los órganos expresados en el apartado anterior.

**Artículo 64.** Facilitación de información.

La Dirección General del Catastro, los Registros de la Propiedad y los restantes registros o archivos públicos deberán facilitar, de forma gratuita, a la Dirección General del Patrimonio del Estado, a requerimiento de ésta, la información de que dispongan sobre los bienes o derechos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados a la misma o dependientes de ella, así como todos aquellos datos o informaciones que sean necesarios para la adecuada gestión o actualización del Inventario General, o para el ejercicio de las potestades enumeradas en el artículo 41 de esta Ley. De igual forma, podrán recabar esta información las Administraciones públicas y los organismos públicos, a través de sus presidentes o directores, respecto de sus bienes.

.....

## TÍTULO IV.

### USO Y EXPLOTACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS.

#### CAPÍTULO I.

#### UTILIZACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS DE DOMINIO PÚBLICO.

##### SECCIÓN I. DISPOSICIÓN GENERAL.

**Artículo 84.** Necesidad de título habilitante.

1. Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos.
2. Las autoridades responsables de la tutela y defensa del dominio público vigilarán el cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior y, en su caso, actuarán contra quienes, careciendo de título, ocupen bienes de dominio público o se beneficien de un aprovechamiento especial sobre ellos, a cuyo fin ejercerán las facultades y prerrogativas previstas en el artículo 41 de esta Ley.
3. Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se registrarán en primer término por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta Ley.

## SECCIÓN II. UTILIZACIÓN DE LOS BIENES DESTINADOS AL USO GENERAL.

**Artículo 85.** Tipos de uso de los bienes de dominio público.

1. Se considera uso común de los bienes de dominio público el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.
2. Es uso que implica un aprovechamiento especial del dominio público el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste.
3. Es uso privativo el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados.

**Artículo 86.** Títulos habilitantes.

1. El uso común de los bienes de dominio público podrá realizarse libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que sean de aplicación.
2. El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión.
3. El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa.

## SECCIÓN III. UTILIZACIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS DESTINADOS A UN SERVICIO PÚBLICO.

**Artículo 87.** Bienes destinados a la prestación de servicios públicos reglados.

La utilización de los bienes y derechos destinados a la prestación de un servicio público se supeditará a lo dispuesto en las normas reguladoras del mismo y, subsidiariamente, se regirá por esta Ley.

**Artículo 88.** Bienes destinados a otros servicios públicos.

Los bienes destinados a otros servicios públicos se utilizarán de conformidad con lo previsto en el acto de afectación o adscripción y, en su defecto, por lo establecido en esta Ley y sus disposiciones de desarrollo.

**Artículo 89.** Ocupación de espacios en edificios administrativos.

La ocupación por terceros de espacios en los edificios administrativos del patrimonio del Estado podrá admitirse, con carácter excepcional, cuando se efectúe para dar soporte a servicios dirigidos al personal destinado en ellos o al público visitante, como cafeterías, oficinas bancarias, cajeros automáticos, oficinas postales u otros análogos, o para la explotación marginal de espacios no necesarios para los servicios administrativos.

Esta ocupación no podrá entorpecer o menoscabar la utilización del inmueble por los órganos o unidades alojados en él, y habrá de estar amparada por la correspondiente autorización, si se efectúa con bienes muebles o instalaciones desmontables, o concesión, si se produce por medio de instalaciones fijas, o por un contrato que permita la ocupación formalizado de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

**Artículo 90.** Autorizaciones especiales de uso sobre bienes afectados o adscritos.

1. El ministro titular del departamento o el presidente o director del organismo que tuviese afectados o adscritos bienes del Patrimonio del Estado, podrá autorizar su uso por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas para el cumplimiento esporádico o temporal de fines o funciones públicas, previo informe favorable de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por cuatro años, prorrogables por igual plazo.

2. Dichas autorizaciones se otorgarán por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda, cuando se trate de fundaciones estatales y organismos internacionales, sin sujeción a las limitaciones de plazo y destino expresados en el apartado anterior.

3. Igualmente, no se sujetarán a los requisitos previstos en el apartado 1 de este artículo, las autorizaciones de uso por plazo inferior a 30 días, o para la organización de conferencias, seminarios, presentaciones u otros eventos. El órgano competente deberá fijar en el acto de autorización, tanto las condiciones de utilización del inmueble, estableciendo lo necesario para que la misma no interfiera su uso por los órganos administrativos que lo tuvieran afectado o adscrito, como la contraprestación a satisfacer por el solicitante, de acuerdo con lo señalado en el apartado 5 del artículo 92 de esta Ley.

**SECCIÓN IV. AUTORIZACIONES Y CONCESIONES DEMANIALES.****Artículo 91.** Condiciones de las autorizaciones y concesiones.

1. El Ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, podrá aprobar condiciones generales para el otorgamiento de catego-

rias determinadas de concesiones y autorizaciones sobre bienes y derechos del Patrimonio del Estado, que deberán ser publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*.

2. En defecto de condiciones generales, las concesiones y autorizaciones se ajustarán a las que se establezcan por el Ministro titular del departamento al que se encuentren afectados los bienes o del que dependan los organismos públicos que sean sus titulares o que los tengan adscritos. Estas condiciones podrán tener un alcance general, para categorías determinadas de autorizaciones y concesiones de competencia del departamento, o establecerse para supuestos concretos, y su aprobación requerirá, en todo caso, informe previo favorable del Ministro de Hacienda, que será igualmente preceptivo y vinculante cuando se pretenda establecer excepciones a las condiciones aprobadas con carácter general por éste.

3. Las condiciones para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones podrán contemplar la imposición al titular de obligaciones accesorias, tales como la adquisición de valores, la adopción y mantenimiento de determinados requisitos societarios, u otras de análoga naturaleza, cuando así se considere necesario por razones de interés público.

4. Las autorizaciones y concesiones que habiliten para una ocupación de bienes de dominio público que sea necesaria para la ejecución de un contrato administrativo deberán ser otorgadas por la Administración que sea su titular, y se considerarán accesorias de aquél.

Estas autorizaciones y concesiones estarán vinculadas a dicho contrato a efectos de otorgamiento, duración y vigencia y transmisibilidad, sin perjuicio de la aprobación e informes a que se refieren los apartados anteriores de este artículo.

No será necesario obtener estas autorizaciones o concesiones cuando el contrato administrativo habilite para la ocupación de los bienes de dominio público.

#### **Artículo 92. Autorizaciones.**

1. Las autorizaciones se otorgarán directamente a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán en régimen de concurrencia y si ello no fuere procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante sorteo, si otra cosa no se hubiese establecido en las condiciones por las que se rigen.

2. No serán transmisibles las autorizaciones para cuyo otorgamiento deban tenerse en cuenta circunstancias personales del autorizado o cuyo número se encuentre limitado, salvo que las condiciones por las que se rigen admitan su transmisión.

3. Las autorizaciones habrán de otorgarse por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, será de cuatro años.

4. Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales

aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general.

5. Las autorizaciones podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o con condiciones, o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público estatal regulada en el Capítulo VIII del Título I de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, o a las tasas previstas en sus normas especiales.

No estarán sujetas a la tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para la persona autorizada o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento suponga condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla.

En los casos previstos en el párrafo anterior, se hará constar tal circunstancia en los pliegos de condiciones o clausulado de la autorización.

6. Al solicitante de autorizaciones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público, cualquiera que sea el régimen económico que les resulte de aplicación, podrá exigírsele garantía, en la forma que se estime más adecuada, del uso del bien y de su reposición o reparación, o indemnización de daños, en caso de alteración. El cobro de los gastos generados, cuando excediese de la garantía prestada, podrá hacerse efectivo por la vía de apremio.

7. Sin perjuicio de los demás extremos que puedan incluir las condiciones generales o particulares, el acuerdo de autorización de uso de bienes y derechos demaniales incluirá, al menos:

- a. El régimen de uso del bien o derecho.
- b. El régimen económico a que queda sujeta la autorización.
- c. La garantía a prestar, en su caso.
- d. La asunción de los gastos de conservación y mantenimiento, impuestos, tasas y demás tributos, así como el compromiso de utilizar el bien según su naturaleza y de entregarlo en el estado en que se recibe.
- e. El compromiso de previa obtención a su costa de cuantas licencias y permisos requiera el uso del bien o la actividad a realizar sobre el mismo.
- f. La asunción de la responsabilidad derivada de la ocupación, con mención, en su caso, de la obligatoriedad de formalizar la oportuna póliza de seguro, aval bancario, u otra garantía suficiente.
- g. La aceptación de la revocación unilateral, sin derecho a indemnizaciones, por razones de interés público en los supuestos previstos en el apartado 4 de este artículo.
- h. La reserva por parte del ministerio u organismo cedente de la facultad de inspeccionar el bien objeto de autorización, para garantizar que el mismo es usado de acuerdo con los términos de la autorización.

- i. El plazo y régimen de prórroga y subrogación que, en todo caso, requerirá la previa autorización.
  - j. Las causas de extinción.
8. Lo dispuesto en este precepto será de aplicación a las autorizaciones especiales de uso previstas en el artículo 90 de esta Ley, en lo que no sea incompatible con su objeto y finalidad.

**Artículo 93. Concesiones demaniales.**

1. El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de esta Ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes.

2. Cualquiera que haya sido el procedimiento seguido para la adjudicación, una vez otorgada la concesión deberá procederse a su formalización en documento administrativo. Este documento será título suficiente para inscribir la concesión en el Registro de la Propiedad.

3. Las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación.

4. Las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público estatal regulada en el Capítulo VIII del Título I de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, o a las tasas previstas en sus normas especiales.

No estarán sujetas a la tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla.

En los casos previstos en el párrafo anterior, se hará constar tal circunstancia en los pliegos de condiciones o clausulado de la concesión.

5. Sin perjuicio de los demás extremos que puedan incluir las condiciones generales o particulares que se aprueben, el acuerdo de otorgamiento de la concesión, incluirá al menos las menciones establecidas para las autorizaciones en el apartado 7 del artículo 92 de esta Ley, salvo la relativa a la revocación unilateral sin derecho a indemnización.



**Artículo 94.** Prohibiciones para ser titular de concesiones demaniales.

En ningún caso podrán ser titulares de concesiones sobre bienes y derechos demaniales las personas en quienes concurra alguna de las prohibiciones de contratar reguladas en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Cuando, posteriormente al otorgamiento de la concesión, el titular incurra en alguna de las prohibiciones de contratación se producirá la extinción de la concesión.

**Artículo 95.** Competencia para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones.

Las concesiones y autorizaciones sobre los bienes y derechos demaniales del Patrimonio del Estado se otorgarán por los ministros titulares de los departamentos a que se encuentren afectados, o corresponda su gestión o administración, o por los presidentes o directores de los organismos públicos que los tengan adscritos o a cuyo patrimonio pertenezcan.

**Artículo 96.** Otorgamiento de autorizaciones y concesiones en régimen de concurrencia.

1. El procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones en régimen de concurrencia podrá iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.

2. Para la iniciación de oficio de cualquier procedimiento de otorgamiento de una autorización o concesión, el órgano competente deberá justificar la necesidad o conveniencia de la misma para el cumplimiento de los fines públicos que le competen, que el bien ha de continuar siendo de dominio público, y la procedencia de la adjudicación directa, en su caso.

3. La iniciación de oficio se realizará mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, que se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*, o en el de la comunidad autónoma, o provincia, según cual sea la Administración actuante, sin perjuicio de la posibilidad de usar otros medios adicionales de difusión. Los interesados dispondrán de un plazo de treinta días para presentar las correspondientes peticiones.

4. En los procedimientos iniciados de oficio a petición de particulares, la Administración podrá, por medio de anuncio público, invitar a otros posibles interesados a presentar solicitudes. Si no media este acto de invitación, se dará publicidad a las solicitudes que se presenten, a través de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, de la comunidad autónoma o de la provincia, dependiendo del ámbito competencial de la Administración actuante, y sin perjuicio de la posible utilización de otros medios adicionales de difusión, y se abrirá un plazo de 30 días durante el cual podrán presentarse solicitudes alternativas por otros interesados.

5. Para decidir sobre el otorgamiento de la concesión o autorización, se atenderá al mayor interés y utilidad pública de la utilización o aprovechamiento solicitado,

que se valorarán en función de los criterios especificados en los pliegos de condiciones.

6. El plazo máximo para resolver el procedimiento será de seis meses. Podrá considerarse desestimada la solicitud en caso de no notificarse resolución dentro de ese plazo.

#### **Artículo 97.** Derechos reales sobre obras en dominio público.

1. El titular de una concesión dispone de un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya construido para el ejercicio de la actividad autorizada por el título de la concesión.

2. Este título otorga a su titular, durante el plazo de validez de la concesión y dentro de los límites establecidos en la presente Sección de esta Ley, los derechos y obligaciones del propietario.

#### **Artículo 98.** Transmisión de derechos reales.

1. Los derechos sobre las obras, construcciones e instalaciones de carácter inmobiliario a que se refiere el artículo precedente sólo pueden ser cedidos o transmitidos mediante negocios jurídicos entre vivos o por causa de muerte o mediante la fusión, absorción o escisión de sociedades, por el plazo de duración de la concesión, a personas que cuenten con la previa conformidad de la autoridad competente para otorgar la concesión.

2. Los derechos sobre las obras, construcciones e instalaciones sólo podrán ser hipotecados como garantía de los préstamos contraídos por el titular de la concesión para financiar la realización, modificación o ampliación de las obras, construcciones e instalaciones de carácter fijo situadas sobre la dependencia demanial ocupada. En todo caso, para constituir la hipoteca será necesaria la previa autorización de la autoridad competente para el otorgamiento de la concesión. Si en la escritura de constitución de la hipoteca no constase esta autorización, el registrador de la propiedad denegará la inscripción.

Las hipotecas constituidas sobre dichos bienes y derechos se extinguen con la extinción del plazo de la concesión.

#### **Artículo 99.** Titulización de derechos de cobro.

1. Los derechos de cobro de los créditos con garantía hipotecaria a que se refiere el segundo apartado del artículo precedente podrán ser cedidos total o parcialmente mediante la emisión de participaciones hipotecarias a fondos de titulización hipotecaria, que se registrarán por lo dispuesto en la Ley 19/1992, de 7 de julio, de Instituciones de Inversión colectiva y las disposiciones que la desarrollen.

2. Podrán incorporarse a fondos de titulización de activos, previa autorización del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta del de Economía y del competente por razón de la materia, previo informe de la Comisión Nacional del Mercado de

Valores, valores que representen participaciones en derechos de cobro del concesionario derivados de la explotación económica de la concesión de acuerdo con las condiciones establecidas en el título concesional y conforme a lo previsto en la legislación aplicable a dichos fondos de titulización de activos.

**Artículo 100.** Extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales.

Las concesiones y autorizaciones demaniales se extinguirán por las siguientes causas:

- a. Muerte o incapacidad sobrevenida del usuario o concesionario individual o extinción de la personalidad jurídica.
- b. Falta de autorización previa en los supuestos de transmisión o modificación, por fusión, absorción o escisión, de la personalidad jurídica del usuario o concesionario.
- c. Caducidad por vencimiento del plazo.
- d. Rescate de la concesión, previa indemnización, o revocación unilateral de la autorización.
- e. Mutuo acuerdo.
- f. Falta de pago del canon o cualquier otro incumplimiento grave de las obligaciones del titular de la concesión, declarados por el órgano que otorgó la concesión o autorización.
- g. Desaparición del bien o agotamiento del aprovechamiento.
- h. Desafectación del bien, en cuyo caso se procederá a su liquidación conforme a lo previsto en el artículo 102 de esta Ley.
- i. Cualquier otra causa prevista en las condiciones generales o particulares por las que se rijan.

**Artículo 101.** Destino de las obras a la extinción del título.

1. Cuando se extinga la concesión, las obras, construcciones e instalaciones fijas existentes sobre el bien demanial deberán ser demolidas por el titular de la concesión o, por ejecución subsidiaria, por la Administración a costa del concesionario, a menos que su mantenimiento hubiera sido previsto expresamente en el título concesional o que la autoridad competente para otorgar la concesión así lo decida.
2. En tal caso, las obras, construcciones e instalaciones serán adquiridas gratuitamente y libres de cargas y gravámenes por la Administración General del Estado o el organismo público que hubiera otorgado la concesión.
3. En caso de rescate anticipado de la concesión conforme a lo previsto en el párrafo d del artículo anterior, el titular será indemnizado del perjuicio material surgido de la extinción anticipada. Los derechos de los acreedores hipotecarios cuya garantía aparezca inscrita en el Registro de la Propiedad en la fecha en que se produzca el rescate serán tenidos en cuenta para determinar la cuantía y receptores de la indemnización.

4. Los acreedores hipotecarios serán notificados de la apertura de los expedientes que se sigan para extinguir la concesión por incumplimiento de sus cláusulas y condiciones conforme a lo previsto en el párrafo f del artículo anterior, para que puedan comparecer en defensa de sus derechos y, en su caso, propongan un tercero que pueda sustituir al concesionario que viniere incumpliendo las cláusulas de la concesión.

**Artículo 102.** Liquidación de concesiones y autorizaciones sobre bienes desafectados.

1. La propuesta de desafectación de bienes y derechos del patrimonio de la Administración General del Estado sobre los que existan autorizaciones o concesiones, deberá acompañarse de la oportuna memoria justificativa de la conveniencia o necesidad de la supresión del carácter de dominio público del bien y de los términos, condiciones y consecuencias de dicha pérdida sobre la concesión.

2. Si se desafectasen los bienes objeto de concesiones o autorizaciones, se procederá a la extinción de éstas conforme a las siguientes reglas:

a. Se declarará la caducidad de aquéllas en que se haya cumplido el plazo para su disfrute o respecto de las cuales la Administración se hubiere reservado la facultad de libre rescate sin señalamiento de plazo.

b. Respecto de las restantes, se irá dictando su caducidad a medida que venzan los plazos establecidos en los correspondientes acuerdos.

3. En tanto no se proceda a su extinción, se mantendrán con idéntico contenido las relaciones jurídicas derivadas de dichas autorizaciones y concesiones. No obstante, dichas relaciones jurídicas pasarán a regirse por el Derecho privado, y corresponderá al orden jurisdiccional civil conocer de los litigios que surjan en relación con las mismas.

4. Cuando los bienes desafectados pertenezcan al patrimonio de la Administración General del Estado, el órgano competente para declarar la caducidad de las relaciones jurídicas derivadas de las concesiones y autorizaciones otorgadas cuando los bienes eran de dominio público será el Ministro de Hacienda. En este mismo caso, corresponderá a la Dirección General del Patrimonio del Estado exigir los derechos y cumplir los deberes que se deriven de dichas relaciones jurídicas, mientras mantengan su vigencia.

5. El Ministerio de Hacienda podrá acordar la expropiación de los derechos si estimare que su mantenimiento durante el término de su vigencia legal perjudica el ulterior destino de los bienes o los hace desmerecer considerablemente a efectos de su enajenación.

**Artículo 103.** Derecho de adquisición preferente.

1. Cuando se acuerde la enajenación onerosa de bienes patrimoniales, los titulares de derechos vigentes sobre ellos que resulten de concesiones otorgadas cuando

los bienes tenían la condición de demaniales tendrán derecho preferente a su adquisición. La adquisición se concretará en el bien o derecho, o la parte del mismo, objeto de la concesión, siempre que sea susceptible de enajenación.

2. Este derecho podrá ser ejercitado dentro de los 20 días naturales siguientes a aquel en que se les notifiquen en forma fehaciente la decisión de enajenar la finca, el precio y las demás condiciones esenciales de la transmisión. En caso de falta de notificación, o si la enajenación se efectúa en condiciones distintas de las notificadas, el derecho podrá ejercitarse dentro de los 30 días naturales siguientes a aquel en que se haya inscrito la venta en el Registro de la Propiedad.

3. El derecho de adquisición preferente no surgirá en caso de cesión gratuita del bien o de transferencia de titularidad, por cualquier negocio jurídico, a favor de Administraciones públicas, organismos de ellas dependientes, fundaciones o instituciones públicas u organismos internacionales. En este supuesto, quienes hayan recibido los bienes sobre los que recaigan los derechos establecidos en favor de beneficiarios de concesiones o autorizaciones podrán liberarlos, a su costa, en los mismos términos que la Administración General del Estado. Si se produjera la reversión de los bienes o derechos cedidos, los cesionarios no tendrán derecho alguno por razón de las indemnizaciones satisfechas con motivo de aquella liberación.

#### **Artículo 104. Reservas demaniales.**

1. La Administración General del Estado podrá reservarse el uso exclusivo de bienes de su titularidad destinados al uso general para la realización de fines de su competencia, cuando existan razones de utilidad pública o interés general que lo justifiquen.

2. La duración de la reserva se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines para los que se acordó.

3. La declaración de reserva se efectuará por acuerdo del Consejo de Ministros, que deberá publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

4. La reserva prevalecerá frente a cualesquiera otros posibles usos de los bienes y llevará implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, a efectos expropiatorios, de los derechos preexistentes que resulten incompatibles con ella.

.....

## TÍTULO IX. RÉGIMEN SANCIONADOR.

### CAPÍTULO I. INFRACCIONES Y SANCIONES.

#### Artículo 192. Infracciones.

1. Son infracciones muy graves:

- a. La producción de daños en bienes de dominio público, cuando su importe supere la cantidad de un millón de euros.
- b. La usurpación de bienes de dominio público.

2. Son infracciones graves:

- a. La producción de daños en bienes de dominio público, cuando su importe supere la cantidad de 10.000 euros y no exceda de 1.000.000 de euros.
- b. La realización de obras, trabajos u otras actuaciones no autorizadas en bienes de dominio público, cuando produzcan alteraciones irreversibles en ellos.
- c. La retención de bienes de dominio público una vez extinguido el título que legitima su ocupación.
- d. El uso común especial o privativo de bienes de dominio público sin la correspondiente autorización o concesión.
- e. El uso de bienes de dominio público objeto de concesión o autorización sin sujetarse a su contenido o para fines distintos de los que las motivaron.
- f. Las actuaciones sobre bienes afectos a un servicio público que impidan o dificulten gravemente la normal prestación de aquél.
- g. El incumplimiento del deber de comunicar la existencia de saldos y depósitos abandonados, conforme al artículo 18 de esta Ley.
- h. El incumplimiento de los deberes de colaboración y cooperación establecidos en los artículos 61 y 63 de esta Ley.
- i. La utilización de bienes cedidos gratuitamente conforme a las normas de la Sección V del Capítulo V del Título V de esta Ley para fines distintos de los previstos en el acuerdo de cesión.

3. Son infracciones leves:

- a. La producción de daños en los bienes de dominio público, cuando su importe no exceda de 10.000 euros.
- b. El incumplimiento de las disposiciones que regulan la utilización de los bienes destinados a un servicio público por los usuarios del mismo.
- c. El incumplimiento de las disposiciones que regulan el uso común general de los bienes de dominio público.
- d. El incumplimiento del deber de los titulares de concesiones o autorizaciones de conservar en buen estado los bienes de dominio público.

- e. El incumplimiento de los deberes de colaboración establecidos en el artículo 62 esta Ley.
- f. Cualquier otro incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley.

#### **Artículo 193. Sanciones.**

1. Las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de hasta 10 millones de euros, las graves con multa de hasta un millón de euros, y las leves con multa de hasta cien mil euros.

La infracción contemplada en el párrafo g del apartado 2 del artículo anterior se sancionará con una multa de hasta 10 euros por cada día de retraso en el cumplimiento del deber de comunicar la existencia de los saldos y depósitos abandonados, a contar desde el trigésimo día natural posterior a aquél en que nazca esa obligación.

Para graduar la cuantía de la multa se atenderá al importe de los daños causados, al valor de los bienes o derechos afectados, a la reiteración por parte del responsable, y al grado de culpabilidad de éste; se considerará circunstancia atenuante, que permitirá reducir la cuantía de la multa hasta la mitad, la corrección por el infractor de la situación creada por la comisión de la infracción en el plazo que se señale en el correspondiente requerimiento.

2. En caso de reincidencia en infracciones graves o muy graves se podrá declarar la inhabilitación del infractor para ser titular de autorizaciones y concesiones por un plazo de uno a tres años.

3. Con independencia de las sanciones que puedan imponérsele, el infractor estará obligado a la restitución y reposición de los bienes a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente. El importe de estas indemnizaciones se fijará ejecutoriamente por el órgano competente para imponer la sanción.

#### **Artículo 194. Prescripción.**

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.

Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

2. El cómputo de estos plazos se efectuará de conformidad con lo establecido en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## CAPÍTULO II. NORMAS PROCEDIMENTALES.

**Artículo 195.** Órganos competentes.

1. Las sanciones pecuniarias cuyo importe supere un millón de euros serán impuestas por el Consejo de Ministros.
2. Corresponde al Ministro de Hacienda imponer las sanciones por las infracciones contempladas en los párrafos g, h e i del apartado 2 del artículo 192 y en el párrafo e del apartado 3 del mismo artículo, cuando las mismas se refieran a bienes y derechos de la Administración General del Estado.
3. Serán competentes para imponer las sanciones correspondientes a las restantes infracciones los Ministros titulares de los departamentos a los que se encuentren afectados los bienes o derechos, y los presidentes o directores de los organismos públicos que sean sus titulares o que los tengan adscritos.

**Artículo 196.** Procedimiento sancionador.

Para la imposición de las sanciones previstas en este título se seguirá el procedimiento previsto en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

**Artículo 197.** Ejecución de las sanciones.

1. El importe de las sanciones y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las responsabilidades contraídas podrán ser exigidas por los procedimientos de ejecución forzosa previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
  2. Las multas coercitivas que se impongan para la ejecución forzosa no podrán superar el 20% de la sanción impuesta o de la obligación contraída por responsabilidades, y no podrán reiterarse en plazos inferiores a ocho días.
- .....



**2. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales** (BOE núm. 161, de 7 de julio de 1986)

.....

**Artículo 44.**

1. Corresponde a los municipios, provinciales e islas, en todo caso, y a las demás Entidades locales de carácter territorial, en el supuesto de que así lo prevean las leyes de las Comunidades Autónomas, las siguientes potestades en relación con sus bienes:

- a. La potestad de investigación.
- b. La potestad de deslinde.
- c. La potestad de recuperación de oficio.
- d. La potestad de desahucio administrativo.

2. Para la defensa de su patrimonio y para asegurar la adecuada utilización del mismo, las Corporaciones Locales también podrán establecer e imponer sanciones de acuerdo con lo previsto en la normativa sectorial aplicable.

.....

**Artículo 80.**

13. Obligación del concesionario de abandonar y dejar libres y vacuos, a disposición de la Administración, dentro del plazo, los bienes objeto de la utilización y el reconocimiento de la potestad de aquélla para acordar y ejecutar por sí el lanzamiento.

.....

**TÍTULO II.  
DEL DESAHUCIO POR VÍA ADMINISTRATIVA.**

**Artículo 120.**

La extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales de las Entidades locales, en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y de las ocupaciones a que hubieren dado lugar, se efectuará por las Corporaciones, en todo caso, por vía administrativa, mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, según proceda, con arreglo a derecho.

**Artículo 121.**

1. La expropiación forzosa de fincas rústicas o urbanas, terrenos o edificios producirá la extinción de los arrendamientos y de cualesquiera otros derechos personales relativos a la ocupación de las mismas.
2. Se entenderán comprendidas en el supuesto anterior las expropiaciones de bienes que tengan por objeto la realización de obras o el establecimiento de servicios públicos.
3. Los titulares de los derechos de ocupación extinguidos serán desahuciados conforme a las normas del presente Título.

**Artículo 122.**

La competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario, y la competencia exclusiva de las Corporaciones Locales impedirá la intervención de otros organismos que no fueren los previstos en el presente Título, así como la admisión de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios excepto en los supuestos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa.

**Artículo 123.**

1. Desde el momento en que se acordare la expropiación de la finca, la Corporación local se abstendrá de establecer o continuar con los ocupantes cualquier relación arrendaticia en forma expresa y de iniciarla con quienes no ostentaren aquella condición.
2. Tampoco se podrán reconocer o convalidar de manera tácita situaciones de hecho creadas antes o después de comenzar la expropiación.

**Artículo 124.**

1. Para calificar como vivienda o local de negocio los departamentos que existieren en los inmuebles expropiados se estará a lo dispuesto en la Ley de Arrendamientos Urbanos.
2. Planteada formalmente la disconformidad sobre esta calificación, el interesado podrá hacer valer sus derechos utilizando los recursos que procedan en vía administrativa, sin que suspendan la sustanciación del expediente.

**Artículo 125.**

1. La fijación del importe de la indemnización se tramitará simultáneamente con la expropiación del dominio del inmueble, y el desalojo, salvo consentimiento del propietario, no podrá efectuarse hasta que se haya abonado o depositado el valor del justiprecio.
2. Excepcionalmente podrán las Corporaciones Locales anticipar la fecha del desalojo de la finca, y, en este supuesto, quedarán subrogadas en las obligaciones de

los ocupantes respecto del propietario hasta que se efectúe la expropiación del derecho de éste.

#### **Artículo 126.**

1. Para fijar la indemnización se intentará una avenencia con los interesados o sus representantes legales, a cuyo efecto se les requerirá para que, en el término de quince días contados a partir de la notificación, formulen proposición sobre la cuantía de aquella y el plazo necesario para desalojar.
2. Si la Corporación local considerase atendible la proposición, se cumplirá en los términos que resultare aceptada.
3. Sin embargo, la fijación del precio por mutuo acuerdo puede verificarse en cualquier momento del expediente hasta que el jurado de expropiación decida acerca del justo precio y producido el mutuo acuerdo quedarán sin efectos las actuaciones que se hubieran verificado relativas a la determinación del mismo.
4. La indemnización que la Corporación y el titular del derecho a ocupación convinieren libremente por avenencia no podrá exceder del duplo que resulte de aplicar las normas de los apartados a) y b), según corresponda, del párrafo 2 del artículo 128.
5. La Corporación, al formular el requerimiento a que alude el párrafo 1, advertirá, además, al titular de la ocupación, y en su persona a todos los que les afecte, que deben desalojar la finca en el plazo de cinco meses, a contar desde la notificación.

#### **Artículo 127.**

Cuando no se llegare a una avenencia, se fijará el importe de la indemnización, con arreglo a lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa.

#### **Artículo 128.**

1. Fijado el importe de la indemnización los arrendatarios y, en general, los titulares de derechos personales relativos a la ocupación del predio, vivienda o local de negocio deberán desalojarlos dentro del término que reste hasta el vencimiento del plazo a que se refiere el párrafo 5 del artículo 126.
2. Transcurrido dicho término sin que se hubiere fijado el importe de la indemnización, la Corporación podrá también ejecutar el desahucio, previa consignación en la caja de la entidad local o en la general de depósitos de la cantidad respectiva con arreglo a las siguientes normas:
  - a. En las viviendas, la equivalencia de un año de alquiler, más una cantidad igual al importe de un mes de renta, según el promedio de los últimos tres años, por cada anualidad o fracción de vigencia del contrato, incrementado todo ello con el 3% de afección.
  - b. Si se tratare de local de negocio, se duplicarán los porcentajes anteriores, y, como resarcimiento de los daños y perjuicios que pudieran originarse, se depo-

sitará otra cantidad que no exceda del doble ni sea inferior a lo que resultare por el derecho arrendaticio.

**Artículo 129.**

1. Agotado el plazo para desocupar el predio, vivienda o local de negocio sin que se efectuare, la Corporación, si estuviera fijada la indemnización, la depositará en la caja de la entidad local o en la general de depósitos, y si no lo estuviere, consignará las cantidades procedentes, según el párrafo 2 del artículo 128.
2. Verificado el depósito se requerirá al interesado para que en el plazo de diez días desaloje el predio, vivienda o local.
3. En caso que la indemnización se hubiera fijado por avenencia, el incumplimiento del plazo de desalojo no impedirá a la Corporación el ejecutar el desahucio previo deposito de la cantidad convenida.

**Artículo 130.**

1. Si a pesar del requerimiento que se dirigiere a quienes ocuparen el inmueble expropiado, con título o sin él, no lo desalojaren dentro de los respectivos plazos, la Corporación procederá, por sí, a ejecutar el desahucio por vía administrativa.
2. Dentro de los ocho días siguientes a la expiración del plazo concedido, según el artículo anterior, sin que el interesado hubiere desalojado el predio, vivienda o local de negocio, el Presidente de la Corporación le apercibirá de lanzamiento en el término de otros cinco.
3. El día fijado para el lanzamiento la Corporación lo ejecutará por sus propios medios a cuyo efecto bastará la orden escrita del Presidente, de la que se entregará copia al interesado.

**Artículo 131.**

1. Los gastos a que dé lugar el lanzamiento o depósito de bienes serán de cuenta del desahuciado.
2. La Corporación retendrá los bienes que considere suficientes para atender al pago de los gastos de ejecución del desahucio y podrá enajenarlos por el procedimiento de apremio.

**Artículo 132.**

Los afectados por los procedimientos de expropiación y desahucio de las Corporaciones Locales tendrán todas las garantías judiciales que contempla la Ley de Expropiación Forzosa.

**Artículo 133.**

1. Las Corporaciones Locales podrán expropiar los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales, para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos.
2. Será título suficiente para la expropiación, el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento Pleno o la Diputación provincial, previo expediente en el que se acredite la necesidad del predio, local o vivienda para ser destinado a alguno de los objetos a que se refiere el párrafo anterior.
3. Serán de aplicación los artículos 122 y siguientes de este Reglamento en el supuesto contemplado en este artículo.
4. Cuando la Corporación dispusiere de otros predios, viviendas o locales de características similares podrá ofrecerlos a los desahuciados, sin que proceda la indemnización a que se refieren los artículos 126 a 128 de este Reglamento, pero sí, respecto a los locales, el abono de los daños y perjuicios.

**Artículo 134.**

1. Las Corporaciones Locales podrán resolver, por sí y en vía administrativa, los contratos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas de su pertenencia a favor de su personal por relación de los servicios que presten, en los casos a que se refiere el artículo 93.
2. No procederá el abono de indemnización alguna en el supuesto a que se refiere el número anterior.
3. El procedimiento de desahucio y lanzamiento se desarrollará a tenor de lo dispuesto en los artículos 130 a 132.

**Artículo 135.**

Las Corporaciones Locales podrán resolver, por sí, en vía administrativa, los contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial de su propiedad, en los casos y formas previstos en la legislación especial aplicable.

.....

### **3. Otras normas estatales**

- 3.1. Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (arts. 50 y 51).
- 3.2. Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (arts. 52, 53 y 54).
- 3.3. Decreto 635/1964, de 5 de marzo, que aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (arts. 18, 20 y 41).
- 3.4. Decreto 2114/1968, de 24 julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial (arts. 138-144).
- 3.5. Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (arts. 18 a 28).

## II. NORMAS AUTONÓMICAS SOBRE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES PÚBLICOS: EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

### 1. ANDALUCÍA

- 1.1. Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- 1.2. Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.
- 1.3. Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.
- 1.4. Decreto 276/1987, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- 1.5. Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

### 2. ARAGÓN

- 2.1. Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón.
- 2.2. Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- 2.3. Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida.
- 2.4. Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón.

### 3. ASTURIAS

- 3.1. Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias.
- 3.2. Decreto 56/1994, de 30 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de Asturias.

### 4. BALEARES

- 4.1. Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

4.2. Decreto 127/2005, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 6/2001, de 11 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

## 5. CANARIAS

5.1. Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

5.2. Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

## 6. CANTABRIA

6.1. Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

## 7. CASTILLA Y LEÓN

7.1. Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

## 8. CASTILLA LA-MANCHA

8.1. Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

8.2. Decreto 104/1986, de 23 de septiembre, que aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

## 9. CATALUÑA

9.1. Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña.

9.2. Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

9.3. Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda.

9.4. Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña.



## 10. COMUNIDAD VALENCIANA

- 10.1. Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalidad Valenciana.
- 10.2. Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana.
- 10.3. Decreto 75/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda.

## 11. EXTREMADURA

- 11.1. Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- 11.2. Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura.

## 12. GALICIA

- 12.1. Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- 12.2. Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia.

## 13. MADRID

- 13.1. Ley 3/2001, de 21 de junio, del Patrimonio de la Comunidad de Madrid.
- 13.2. Ley 9/2003, de 26 de marzo, del Régimen Sancionador en Materia de Viviendas Protegidas de la Comunidad de Madrid.

## 14. MURCIA

- 14.1. Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

## 15. NAVARRA

- 15.1. Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra.
- 15.2. Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.

15.3. Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

15.4. Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra.

## 16. PAÍS VASCO

16.1. Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de Patrimonio de Euskadi.

## 17. LA RIOJA

17.1. Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.



ISBN: 978-84-8333-597-0



9 788483 335970