

El entrecruzamiento entre propiedad pública y propiedad privada: el desahucio administrativo y el desahucio civil instado judicialmente por la administración

Miguel Ángel RUIZ LÓPEZ

*Letrado del Tribunal Supremo
Profesor Asociado de Derecho Administrativo (Universidad Complutense de Madrid), acreditado
para el ingreso al cuerpo de Profesores Titulares de Universidad*

I. A MODO INTRODUCTORIO (1) (2)

¿Es el desahucio administrativo una adaptación de la figura civil o un correlato? ¿Ostenta sustantividad propia? ¿En qué supuestos opera? En buena medida, dependiendo del sentido de cada respuesta, las consecuencias pueden ser muy distintas: o la Administración ejerce la potestad de desahucio administrativo como afirmación de su autotutela, o, por el contrario, acude al juez civil para demandar la recuperación de la posesión como si de un particular se tratara. *Tertium non datur*.

II. APUNTES SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROPIEDAD PÚBLICA Y LA EMERGENCIA DE LA FIGURA DEL DESAHUCIO

Desde el Derecho Romano hasta las actuales leyes de arrendamientos se han entrecruzado la propiedad pública y la propiedad privada en el Derecho de los bienes públicos, que queda enmarcado en la compleja división del Derecho en público y privado.

La tradición histórico-jurídica muestra pocas formalidades para desahuciar al inquilino o arrendatario de una finca o al ocupante de un bien, ya fuese público o privado. En el Derecho Romano, en el ámbito de las relaciones de arrendamiento, es posible el lanzamiento del inquilino amparado en causas no muy diferentes de las establecidas en el momento presente (falta de pago, deterioro de la cosa o necesitarla el propietario para vivienda). Inspirándose en los principios implantados en el Derecho Romano, la tradición jurídica de la Edad Media sistematiza en las Partidas un conjunto de pormenorizadas normas, principios y reglas relativas a los derechos y obligaciones del propietario y del arrendatario que son aplicadas por la jurisprudencia hasta bien entrado el siglo XIX. A partir de entonces, coincidiendo con una más depurada elaboración de la teoría del dominio público, de las relaciones jurídico-privadas en el ámbito laboral y de la legislación sobre enjuiciamiento civil, el desahucio, en particular, adquiere unos perfiles más nítidos y definidos. En cuanto el arrendatario-desahuciado manifieste formal oposición; cuando entable recursos para amparar su posesión o para reivindicar un título

dominical; cuando discuta en interminables juicios ordinarios todo tipo de pretensiones, será preciso establecer otras reglas y empezarán a abrirse paso dos figuras distintas: el desahucio civil y, partiendo del mismo, el desahucio aplicado a diferentes ámbitos de la actividad administrativa (3).

Con el telón de fondo de los avatares que sigue en España la implantación del sistema contencioso-administrativo, la protección de la integridad de los bienes públicos se revela como una de las piezas decisivas en ese proceso de formación, marcado por la tendencia sostenida de la Administración a eludir todo control jurisdiccional. Lejos de romper con la evolución iniciada en el Antiguo Régimen, se confirma la potestad sancionadora en manos de la Administración y se amplían de forma progresiva, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, las potestades declarativas de la Administración con relación a la defensa y protección de los bienes públicos (investigación, deslinde, recuperación posesoria y desahucio), sin atender tanto a su calificación jurídica (demaniales o patrimoniales) cuanto a la necesidad de dotar a la Administración de un conjunto de prerrogativas con la finalidad de identificar y reivindicar una masa de bienes cada vez más importante desde la época desamortizadora.

En estas circunstancias, la tensión constante entre la Administración y los tribunales por dotar de efectividad a sus decisiones sin interferencias de ningún tipo, aun versando sobre materia posesoria y dominical, planea sobre el surgimiento mismo del Derecho Administrativo, articulado en torno a la idea de prerrogativa, y de la jurisdicción contencioso-administrativa como jurisdicción especializada que reivindica un ámbito diferenciado frente a la jurisdicción civil. Las importantes leyes dictadas en la segunda mitad del siglo XIX expanden de forma considerable los casos en los que la Administración activa despliega sus poderes de ejecución. Lo gubernativo se amplía y lo contencioso-administrativo adquiere carácter revisor de forma progresiva, mientras que los tribunales ordinarios retienen las cuestiones de Derecho Civil, tales como la propiedad o la posesión. Es reveladora, en este orden de cosas, la primera regulación del deslinde administrativo, que se debe a la legislación de montes, de donde pasa a otros sectores demaniales. Precisamente en estas normas se aprecia que la decisión última sobre la titularidad de los derechos reales (la propiedad y la posesión) recae sobre los tribunales civiles, en tanto que al orden contencioso-administrativo corresponde resolver las controversias atinentes a la eventual infracción de las normas sobre competencia o procedimiento (4).

Lo mismo acontece en nuestro caso con el desahucio, que aun no hallándose recogido nominalmente en la legislación desamortizadora —otra cosa ocurre en materia de expropiación forzosa—, es indudable que está presente, desde mucho antes incluso, dentro de la panoplia de prerrogativas incardinadas en la genérica potestad de recuperación derivada de la política de conservación de la Administración sobre sus bienes. Es el caso de las contiendas suscitadas con motivo del arrendamiento o de la adjudicación de los bienes nacionales, que son cuestiones propias del orden administrativo, siendo así que la reivindicación de la posesión presupone una posesión «quieta y pacífica», es decir, legítima, que es lo que diferencia en un plano meramente conceptual el desahucio de la recuperación de oficio, y ello sin perjuicio de que las cuestiones sobre el derecho de propiedad, o de naturaleza civil, se ventilen ante esa jurisdicción en uno y otro caso (5). Además, existe el problema de la exclaustración, que determina el desalojo de los religiosos de los conventos y la ulterior obligación a cargo del Estado de sostener el clero.

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. Pero no es la primera vez que en la legislación administrativa se recoge esta potestad, pues ya la citada Real Orden de 17 de enero de 1817 la reconoce en materia de viviendas de militares (6), en el marco de la más amplia potestad de policía administrativa. La influencia del desahucio civil parece innegable. Seguramente en la *mens legislatoris* anida la figura homónima en el ámbito civil, que al menos desde el Decreto CCLIX de 8 junio de 1813 —y desde mucho antes en las Partidas— fija unas reglas para que el dueño recupere la posesión disolviendo el vínculo contractual. Al fin y al cabo, la entidad expropiante se comporta como nueva propietaria y el expropiado es el antiguo ocupante, sin derecho a permanecer o a alegar su posesión por carencia sobrevinida de título. Lo característico de este desahucio es su carácter administrativo, una vez satisfecha la

indemnización o justiprecio, sin intervención alguna de la autoridad judicial.

III. EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO COMO ADAPTACIÓN HISTÓRICA DE LA FIGURA CIVIL Y LA ELABORACIÓN DE UN CONCEPTO PROPIO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Consideraciones generales

En el ámbito del Derecho Civil, que consecuentemente con la historia se perfila como predecesor en la configuración del concepto jurídico de desahucio administrativo, siempre ha sido una tarea difícil encontrar una definición adecuada para esta figura (*omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim, ut non subverti poste*) (7) . Los tratadistas clásicos se ocuparon del tema con diversidad de criterios, y con la dificultad añadida que implica el hecho de haber penetrado el desahucio en el vocabulario popular. MARTÍNEZ ALCUBILLA restringe el significado del desahucio al momento del lanzamiento, al definirlo como «el acto de despedir el dueño de una casa o heredad al inquilino o arrendatario» (8) .

El carácter instrumental en la utilización por la Administración Pública de técnicas de Derecho Privado, animadas por la consecución de los fines propios del sujeto público, puede observarse en la evolución histórica bosquejada en la parte 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.

Pues bien, esa misma adaptación o transformación se produce históricamente en la figura del desahucio civil, de la que se apropia la Administración para cumplir los fines que tiene encomendados. La diferencia capital, y más sorprendente, entre uno y otro desahucio reside en la innecesidad de recabar autorización judicial en el desahucio administrativo. La figura del desahucio encuentra en el Derecho Administrativo un fértil campo de cultivo en el que despliega su eficacia como potestad de autotutela reconocida a favor de la Administración para la defensa y protección de sus bienes inmuebles. La configuración de una masa creciente de patrimonios públicos desde la desamortización, la política de infraestructuras y las expropiaciones subsiguientes, así como la protección del dominio público hidráulico y minero desde la segunda mitad del siglo XIX, determinan que se confiera una protección posesoria a los bienes inmuebles de la Administración para que sea posible su recuperación en determinadas circunstancias. Es así como 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.

2. Diferencias y semejanzas entre el desahucio civil y el desahucio administrativo

El desahucio constituye una figura típicamente civil fundada en el derecho de propiedad privada. En la concepción romanista del arrendamiento la variable más común es la *locatio conductio rei*, que comprende el arrendamiento de cosas, entendido como el uso y disfrute de una cosa a cambio de un precio. La Ley XVIII del Título VIII de la Partida V se titula «*cómo después que es cumplido el tiempo del arrendamiento ó del loguero, debe seer tornada la cosa á su dueño*», y recoge las normas que rigen las relaciones entre el propietario y el arrendatario. Estas normas se han aplicado hasta bien entrado el siglo XIX.

Con arreglo al Código Civil, cuando el propietario-arrendador pretende recuperar la posesión de la cosa puede desahuciar al arrendatario mediante un procedimiento breve, rápido y sencillo regulado en la Ley de Enjuiciamiento Civil. El desahucio sólo cabe en relación con los bienes inmuebles y cuando concurra alguna causa taxativa establecida en el art. 1569 CC.

Partiendo del desahucio civil, el desahucio administrativo se ha ido aplicando, históricamente y de forma paulatina, a un conjunto cada vez más amplio de actividades administrativas, y particularmente a los bienes de titularidad pública (9) . Es relevador, en este sentido, el siguiente fragmento de la STS 3.^a, 23 de mayo de 1985 (ponente: Martín del Burgo): «si la jurisdicción civil puede declarar esto [el desahucio] en procesos en que el demandante es un simple

particular, con mayor razón esta doctrina es aplicable en nuestro campo, en el que quien acciona es un ente público revestido de prerrogativas al servicio de la defensa del interés general».

Podría decirse que el Derecho Administrativo adopta la figura del desahucio en cuanto institución lógico-jurídica general, y lo modula o modifica hasta convertirlo en el desahucio administrativo, que no es que se oponga al desahucio civil, sino que viene a constituirse en una variedad del «supraconcepto» del desahucio, del cual sería otra variedad el propio desahucio civil.

El desahucio administrativo tiene un objeto idéntico al civil, pero no es un juez quien lo declara, sino la propia Administración titular del bien. En ambos casos existe, en efecto, 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.

Conviene, pues, analizar las importantes diferencias que existen entre el desahucio civil y el desahucio administrativo. En el Derecho Civil el desahucio es una figura que permite al propietario de un inmueble dirigirse al juez competente impetrando que obligue al arrendatario del inmueble, o al ocupante por cualquier otro concepto (precarista, por ejemplo), a desalojarlo. El juez, de acuerdo con las reglas del proceso civil correspondiente, declara el desahucio y, si lo considera procedente, lo ejecuta, lanzando al ocupante por la fuerza, llegado el caso. Ambas partes están en pie de igualdad: el propietario ejerce la acción civil contra el ocupante y es el juez —como tercero imparcial— al que la ley atribuye la competencia para declarar que concurre la causa del desahucio y para ejecutarlo, en caso preciso, a través del lanzamiento.

Por su parte, en el Derecho Administrativo la institución del desahucio reviste unos contornos peculiares que tan sólo coinciden con el desahucio civil en que el ocupante del inmueble carece de título legítimo para continuar en la posesión y en que, consiguientemente, debe desalojarlo. Las diferencias esenciales son las siguientes:

— La Administración titular del bien público no está en pie de igualdad con el ocupante, pues actúa como *potentior persona* que personifica el poder del Estado y cuyo comercio jurídico aparece penetrado por la idea de poder público (HAURIUO). De acuerdo con el art. 103.1 CE, la Administración tiene conferido el magno encargo de satisfacer los intereses generales de acuerdo con el principio de eficacia, por lo que dispone de un conjunto de potestades exorbitantes del Derecho Común, que en el caso de las propiedades públicas están orientadas a dotar a la Administración de los instrumentos precisos para la identificación y defensa de las mismas, viniendo jurídicamente obligada a su ejercicio (arts. 132 CE y 28 LPAP).

— La Administración no necesita acudir al juez. El *status* privilegiado de los bienes públicos se caracteriza por la autotutela de la Administración expresada mediante potestades como el desahucio administrativo [arts. 41.1.d) y 58 LPAP y 120 RBEL/1986]. Los bienes de dominio público, afectados a la utilidad pública, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y la Administración titular de los mismos puede recobrar su posesión sin necesidad de ejercitar ningún tipo de acción. La autotutela administrativa se desdobra en dos fases: una 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 imprescindible declaración administrativa —dotada de la presunción de legalidad— que servirá de título de ejecución; y otra fase, propiamente ejecutiva, en la cual la Administración puede llevar a efecto ese título a través de sus propios medios (multa coercitiva o compulsión directa), sin necesidad de acudir tampoco al juez, con el fin de que el detentador devuelva la posesión del bien.

— La orden o requerimiento de desalojo puede ser recurrida por el ocupante, pero no ante el juez civil, sino ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin que por ello deje de ejecutarse el desahucio, a no ser que por la autoridad administrativa, o por el órgano jurisdiccional que revise el acto, se suspenda su ejecución (10) .

— El juez civil no puede interferirse, en principio, en un procedimiento exclusivamente administrativo como es el desahucio, que impide la intervención de otros órganos (11) . De ahí que frente al ejercicio de la potestad de desahucio, con las excepciones que se verán, no quepa la acción para la tutela judicial de la posesión prevista en el art. 250.1.4.º LEC, de modo que «las demandas en las que se ejercite esta pretensión no serán admitidas a trámite» (art. 43.1 LPAP). Queda también a salvo el ejercicio de las acciones correspondientes ante el orden jurisdiccional civil por parte de quienes consideran perjudicado su derecho de propiedad u otros de naturaleza civil con ocasión del ejercicio de la potestad de desahucio (arts. 41.2 y 43.2, pfo. 2.º, LPAP), previa la reclamación administrativa correspondiente (arts. 120 a 124 LPC).

Debe notarse que las potestades reconocidas a la Administración para la protección y defensa de los bienes y derechos públicos, como reflejo de la autotutela administrativa, se aplican indistintamente tanto en favor del dominio público como privado o patrimonial, pero hay una excepción: el desahucio administrativo, que tanto el art. 58 LPAP como el art. 120 RBEL/1986 circunscriben a los bienes demaniales y comunales. Si la Administración pretende desahuciar al ocupante de un bien patrimonial debe acudir a la jurisdicción civil en un plano de igualdad con los particulares, de modo que cuando la Administración no está legalmente autorizada a aplicar el desahucio administrativo, por actuar como una persona jurídica sometida al Derecho Privado, ejercerá —como un particular más— la acción de desahucio civil (12) . Tampoco puede el desahucio administrativo ampararse en un título de Derecho Privado (*STS 3.ª, 13 de mayo de 1991, ponente: Escusol Barra*).

Sin embargo, en el ordenamiento jurídico hay algunos supuestos que desmienten la limitación del desahucio administrativo a los bienes de dominio público y comunales, y así el art. 134 RBEL/1986 contempla esta potestad cuando las Corporaciones locales resuelven los contratos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas de su pertenencia a favor de su personal por los servicios que prestan. También el art. 135 RBEL/1986 prevé el desahucio cuando las Corporaciones locales resuelven por sí, en vía administrativa, los contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial de su propiedad (13) .

Conviene indicar los motivos que parecen justificar el ejercicio de las potestades de defensa — también de la potestad de desahucio— en relación con las distintas categorías de bienes públicos, incluyendo los bienes patrimoniales a que se refieren el RBEL/1986 y otros preceptos.

La primera es de orden histórico, y es que la legislación patrimonial decimonónica fue ampliando las prerrogativas de la Administración en defensa de sus bienes pero con independencia de su naturaleza demanial o patrimonial; distinción esta posterior que se debe al Código Civil.

Asimismo los bienes privados de la Administración no se someten *prima facie* al régimen ordinario o civil de la propiedad, sino a leyes administrativas especiales, y ello es así porque la expansión de los bienes de dominio público ha dado como resultado un auténtico Derecho de las propiedades públicas, de carácter exorbitante, con independencia de la calificación del bien como demanial o privado. El hecho de que la Administración ejerza la potestad de desahucio administrativo en defensa de sus bienes patrimoniales no impide que formule su pretensión conforme a procedimientos del Derecho común para la protección de sus bienes. Y viceversa, los particulares siempre pueden plantear ante la jurisdicción civil una demanda si se sienten agraviados en su derecho de propiedad, o la subsistencia y vigencia de un derecho arrendaticio, en caso de desahucio.

Y en fin, el régimen ordinario de la propiedad sigue siendo de aplicación supletoria (art. 7.3 LPAP y art. 344 CC). Como contrapartida al carácter expansivo del dominio público se vienen aplicando al mismo determinadas reglas del Derecho patrimonial privado (14) , dando lugar así a un progresivo acercamiento del régimen jurídico de ambas categorías de bienes públicos, especialmente en lo que respecta a las prerrogativas para su conservación y defensa, como resulta del ordenamiento jurídico local especialmente.

Por todo ello, la legislación parece haber optado por no interpretar restrictivamente el alcance

del desahucio administrativo en relación con el dominio público y permitir su aplicación sobre los bienes patrimoniales que cumplan, al menos, una finalidad pública. El Tribunal Constitucional tampoco ha considerado problemático afectar al uso y servicio público determinados bienes patrimoniales, dando lugar así a una categoría intermedia entre los bienes demaniales y patrimoniales (15).

3. La confrontación dialéctica entre el desahucio administrativo como potestad y el desahucio civil como derecho subjetivo

Suele presentarse el concepto técnico de potestad mediante su contraste dialéctico con el derecho subjetivo. Ello mismo es posible en relación con la potestad de desahucio administrativo.

Las potestades son creadas por la ley. Se confieren a la Administración con carácter genérico, ya que no tienen un objeto específico o concreto en relación con una determinada cosa o frente a una persona, sino que consisten en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos. A la potestad no corresponde un correlativo deber, sino una sujeción o sometimiento a soportar sobre la esfera jurídica de los sujetos los eventuales efectos derivados del ejercicio de la potestad.

Pues bien, la potestad de desahucio es creada por la ley, como se ha expuesto, y es atribuida con carácter básico a las Administraciones Públicas. No nace de ninguna relación jurídica a través de negocios, actos o hechos jurídicos concretos, sino que procede del propio ordenamiento jurídico.

No hay un objeto específico, como es característico de los derechos subjetivos, «sino una extrinsecación de poderes en grandes sectores genéricos» (16), tales como el dominio público, los bienes comunales, ciertos bienes patrimoniales, los contratos de arrendamiento, los derechos de arrendamiento constituidos sobre la fincas de las entidades locales, etc. No se refiere, por tanto, a ninguna situación concreta, sino a cualquiera de estos bienes o derechos públicos, ya sean actuales o futuros, con independencia del sujeto o de su localización.

Tampoco consiste en una pretensión específica, sino en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos: que la Administración declare la extinción del título que otorga el derecho a utilizar los bienes de dominio público, como es el caso más común, «cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban la ocupación por terceros» (art. 58 LPAP).

Cierto es que la Administración ha establecido previamente relaciones de Derecho Público con un particular, otorgándole —unilateralmente, eso sí— la condición de ocupante de un bien, pero la declaración de que tal relación ha de considerarse terminada o modificada, atendiendo al interés público, no es correlativa a la titularidad de la potestad de desahucio encaminada a recuperar la posesión para la Administración. Y es que puede suceder que el ocupante, ya ilegal, no oponga resistencia al cumplimiento de la declaración administrativa, siendo así que en tal caso la ejecución de la potestad de desahucio no sería necesaria. Esta potestad no se agota, por tanto, en el acto coactivo del lanzamiento, ni es preciso tampoco que despliegue los efectos jurídicos propios de la ejecución, sino que tiene como presupuesto la resolución del contrato o de la situación jurídica que ampara una posesión por el sujeto afectado que ya no le corresponde.

Frente a la potestad de desahucio no existe una situación de deber o una obligación, sino una abstracta sujeción que determina que el desahuciado soporte los efectos jurídicos desfavorables derivados del ejercicio de la potestad, sin poder excusar su acatamiento.

En último término, como todas las potestades administrativas, el desahucio tiene un origen legal que determina su indisponibilidad por la Administración, lo que determina que sea inalienable, intrasmisible, irrenunciable e imprescriptible. No se agota con su ejercicio y sólo por disposición de ley puede ser modificada o extinguida.

El desahucio civil, a diferencia del desahucio administrativo, tiene la naturaleza jurídica de un derecho subjetivo. Es conveniente destacarlo porque la Administración no puede válidamente resolver por sí misma un contrato que surge de una relación de Derecho Privado, sino que debe acudir entonces a la jurisdicción civil. La potestad de desahucio es una prerrogativa atribuida a la

Administración en relación con los bienes y derechos que cumplen una finalidad pública.

Como en el caso de la potestad de desahucio, el derecho al desahucio es un poder conferido por el ordenamiento jurídico, pero las notas diferenciales son destacables. El derecho de desahucio no pretende la satisfacción de intereses ajenos, sino de los intereses propios de la persona. Más concretamente, el desahucio entendido como derecho subjetivo se atribuye al dueño de una cosa para expulsar al ocupante en los casos establecidos en la ley. Tiene su origen en una relación jurídica arrendaticia que liga a dos personas: arrendador y arrendatario. Recae sobre un objeto específico determinado en el contrato: un bien inmueble. La pretensión que ejerce el propietario del inmueble consiste en que el arrendatario abandone la finca que indebidamente ocupa, y dicha pretensión se corresponde con un correlativo deber del inquilino de abandonar la finca.

IV. EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO Y EL DESAHUCIO CIVIL INSTADO JUDICIALMENTE POR LA ADMINISTRACIÓN: ALGUNOS SUPUESTOS Y ZONAS DE FRICCIÓN

1. Planteamiento general

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. 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».

En el Derecho Civil el desahucio constituye una figura de naturaleza compleja. Mucius SCAEVOLA se refiere a que el desahucio (civil) reviste en parte un carácter resolutorio del contrato, si bien no recíproco, sino unilateral, pues la acción se concede al arrendador, y de otra recuperatorio de la posesión natural. Define la acción de desahucio como «un remedio legal de carácter restitutorio y regenerador de un procedimiento sumario, concedido al arrendador contra el arrendatario o precarista para recuperar la posesión natural de la cosa arrendada o cedida en precario» (17).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, de forma aislada, ha confirmado ese doble carácter en relación con el desahucio administrativo. Así, en la *sentencia de 11 de junio de 1975*, mantiene que «el desahucio, aunque sea de naturaleza administrativa, es siempre acto resolutorio del contrato y recuperación de la posesión, en tanto que el puro lanzamiento se limita a una medida de ejecución material».

Ahora bien, el desahucio administrativo no se ajusta plenamente a las características de la figura homónima en el ámbito privado, como se ha explicado en capítulo anterior. El desahucio en el Derecho Administrativo constituye una expresión de la autotutela administrativa en el ámbito de los bienes públicos y se desdobra, en cierto modo, en una vertiente declarativa (resolutoria del título habilitante) y en otra ejecutiva (recuperatoria de la posesión), pero, en sentido estricto, el ejercicio de la potestad de desahucio no consiste en declarar la extinción o la caducidad del título, sino en la recuperación de la posesión. En otras palabras, la declaración administrativa es un presupuesto imprescindible para ejercer la potestad de desahucio pero no forma parte de su contenido, toda vez que la potestad pretende recobrar la posesión perdida, así que, dictado el acto que sirve de título, el mismo puede ser ejecutado con el fin de desalojar al particular a través de la multa coercitiva o del lanzamiento propiamente dicho. Ambas vertientes responden a dos ideas distintas aunque relacionadas: la fuerza obligatoria del acto administrativo por el que se extingue el título jurídico y la posibilidad de hacer efectiva esa obligatoriedad venciendo la contumacia del particular afectado; los privilegios del acto previo y de la ejecución forzosa, de forma respectiva (arts. 56, 94 y 95 LPC).

El desahucio en vía administrativa de los poseedores de bienes demaniales se incluye entre las prerrogativas de protección y defensa del patrimonio, una vez extinguido el título que ampara

la tenencia de tales bienes [art. 41.1.d) LPAP]. Pero el desahucio no se identifica con el desalojo. Es notorio que el desahucio administrativo puede culminar con el lanzamiento de los ocupantes del inmueble, siendo en ese sentido tal lanzamiento una manifestación de la ejecución forzosa y de la coacción administrativa. Ahora bien, el procedimiento de desahucio no se limita al desalojo por la fuerza, sino que su presupuesto necesario de ejercicio es la resolución del título que legitima la ocupación. De esta manera, el desahucio administrativo constituye una potestad ejercida por las Administraciones Públicas para la protección y defensa de sus bienes por medio de un procedimiento, exclusivamente administrativo, que se desglosa en dos fases: un presupuesto jurídico habilitante, que se identifica con la previa extinción o declaración de caducidad de los derechos de terceros sobre los bienes públicos, y una posible consecuencia jurídica que consiste en la ejecución forzosa por la misma Administración mediante el ejercicio de la potestad de desahucio.

Por el contrario, las entidades públicas carecen de prerrogativas para la defensa en vía administrativa de sus bienes y derechos de carácter patrimonial (o bienes de propios), que se rigen por el Derecho Privado (art. 167.1 LPAP), siendo así que deben acudir a la jurisdicción civil a través de las acciones pertinentes.

Puede suceder 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, 3.ª, 23 de mayo de 1985 (ponente: Martín del Burgo)*, 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, 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» (18) .

En consecuencia, 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 (19) , cuya posesión puede ser reclamada acudiendo a la jurisdicción civil, impetrando concretamente del juez civil la extinción del derecho constituido y, en su caso, el desalojo del bien (20) . Y es que, en estos casos, el ejercicio de la potestad de desahucio plantearía un auténtico problema de competencia del órgano administrativo, al invadir poderes propios de la jurisdicción civil, desencadenando la nulidad radical de la actuación administrativa [arts. 117.3 CE y 62.1.b) LPC].

Dicho eso, se examinan a continuación diversos supuestos caracterizados por una compleja delimitación entre lo público y lo privado, por una sutil línea de separación entre el régimen jurídico del desahucio civil y del desahucio administrativo, por una madeja que la jurisprudencia se ha encargado de desenredar las más de las veces.

2. Las minas

Un repaso de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de estos últimos años revela que, en ocasiones, se ha encontrado una solución intermedia: distinguir la titularidad civil del terreno en el que se ubica la mina de la mina misma, es decir, de la titularidad administrativa derivada del título concesional (o en otros términos, de la concesión directa de explotación que se traduce en el derecho a la explotación de los recursos mineros). Si en el primer caso la Administración debe acudir a la jurisdicción civil mediante las normas que disciplinan el juicio de desahucio (art. 250.1.1.º y 2.º LEC), en el segundo puede ejercer el desahucio administrativo en virtud de lo dispuesto en el art. 58 LPAP y de las demás normas aplicables de Derecho Administrativo.

En otros casos, sin embargo, como cuando esté de manifiesto el recurso y se considere suficientemente conocido y económicamente viable, la concesión de la explotación queda desvinculada de la propiedad del suelo. Es el supuesto de la inclusión de las canteras de pizarra en la sección C) en virtud de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. Así, en la *STS, 3.ª, 1 de*

octubre de 2004 (rec. 6148/2000, ponente: González Navarro), el recurrente sostiene que, en cuanto propietario de la finca, las sentencias civiles de desahucio le devuelven no sólo el terreno superficial sino la sustancia en él existente y su subsuelo. Sin embargo, mantiene el Tribunal que queda desvinculado el terreno de la explotación de los recursos, exigiéndose en todo caso un mayor control y un régimen de intervención más estricto por parte de la Administración, sin que la acción administrativa pueda ser obstaculizada por la titularidad controvertida de los terrenos sobre los que el mineral se asienta.

Se desvincula, en definitiva, la propiedad privada de los terrenos de los títulos jurídico-públicos que habilitan el aprovechamiento de los recursos mineros, a los que se otorga una proyección que trasciende la esfera estrictamente privada del concesionario para impregnar el contenido de la relación jurídico-administrativa y, por tanto, el interés jurídicamente protegido, siendo así que la procedencia o improcedencia del desahucio, desalojo y expulsión «depende de la eventual existencia de un título de posesión, de la pervivencia de los derechos mineros sobre la cantera» (STS, 3.ª, 10 de julio de 1995, rec. 2650/1993, ponente: Fernández Montalvo).

3. La declaración administrativa de ruina

De concurrir alguno de los tipos de ruina que recoge el art. 183.2 TRLS/1976, esto es, técnica o física, económica y urbanística 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 civil con la pretensión de extinguir el derecho arrendaticio, o seguir el procedimiento de inclusión de la finca en el Registro Municipal de Solares, con su matiz expropiatorio (21) (art. 161.1 TRLS/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 TRLS/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 TRLS/1976), adquiriendo un protagonismo lógico la prueba que debe practicarse de una cuestión de hecho. A saber: «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).

Si se opta por acudir a la jurisdicción civil, debe tenerse en cuenta que la declaración administrativa firme de ruina constituye un presupuesto procesal ineludible, como hoy consagra el art. 28.b) LAU, en tanto que causa de extinción de los arrendamientos que predispone la declaración judicial de desalojo y la eventual indemnización en vía civil (22).

En síntesis, la declaración administrativa de ruina abre dos posibilidades: que sea el arrendador quien promueva la resolución del contrato e impetere 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 fijación de los justiprecios expropiatorios (23). 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 la jurisdiccional civil, al solicitar primero la declaración administrativa de ruina, revisable en sede contencioso-administrativo, y demandar después de los tribunales civiles 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.

4. Vivienda protegida

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.ª CE) y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE) (24). 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 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 Autonómico, la promoción pública había sido transferida a las Comunidades Autónomas. 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 (25).

La cuestión no es baladí, pues el desahucio administrativo tan sólo opera en relación con las VPO de promoción pública (26), 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. Sólo en las primeras se entablan relaciones jurídico-públicas con el adquirente o arrendatario, ya que en las segundas se aplica la legislación común de arrendamientos y el desahucio se rige por las normas civiles.

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, de 24 de julio, 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, siendo así que en materia de desahucio administrativo hay que estar a la normativa específica y supletoriamente a la LAU (27).

V. BIBIOGRAFÍA

BARCELONA LLOP, J.: *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995.

BELLO VOCES, J.: *Frailes, intendentes y políticos. Los bienes nacionales, 1835-1850*, Taurus, 1997.

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.

CARRASCO PERERA, Á., CORDERO LOBATO, E. y GONZÁLEZ CARRASCO, C.: *Derecho de la construcción y la vivienda*, Dilex, Madrid, 6.ª ed., 2008.

CASTÁN TOBEÑAS, J.:

— *Derecho Civil español, común y foral*, vol. IV, Madrid, 9.ª ed., 1961.

— *Tratado de Derecho Civil español, común y foral*, tomo III, Instituto Edit. Reus, Madrid, 6.ª ed., 1944.

CHINCHILLA MARÍN, C.:

— *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004.

— *Bienes patrimoniales del Estado: concepto y formas de adquisición por atribución de ley*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001.

DIEGO, C. de: *Instituciones de Derecho Civil español*, tomo II, Imprenta de Juan Pardo, Madrid, 1.ª ed., 1930.

ESCRICHE, J.: *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, tomo III, Madrid, 1875.

FALCÓN, M.: *Exposición doctrinal del Derecho Civil español, común y foral*, tomo IV, Tipografía Industrial-Económica, 3.ª ed., 1889.

FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Civitas, Madrid, 1998.

FONT I LLOVET, T.: «La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños», *Revista de Administración Pública*, núm. 123 (1990).

GALLEGU 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 DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 15.ª ed., 2011, Civitas, Madrid.

GARCÍA ESPARZA, C.: «La subrogación y el desahucio en los arrendamientos de Viviendas de Protección Oficial», *Actualidad Inmobiliaria*, núm. 4 (1999).

GONZÁLEZ GARCÍA, J. V.: *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2.ª ed., 2009.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «El desahucio administrativo», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 531 (1979).

IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: *Administración Pública y vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000.

IGLESIAS SANTOS, J.: *Derecho Romano. Historia e instituciones*, Ariel, Barcelona, 11.ª ed., 1993.

KLEIN, J.: *La Mesta. Estudio de la historia económica española (1273-1836)*, Alianza Universidad, 1979.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*, Civitas, Madrid, 1996.

MARTÍNEZ ALCUBILLA, M.: *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, tomo V, Madrid, 1868.

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, 2.ª ed., 2010.

MUÑOZ CASTILLO, J.: *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, 3.ª ed., 2011.

PARADA VÁZQUEZ, J. R.: «Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso», *Revista de Administración Pública*, núm. 55 (1968).

PAREJO ALFONSO, L.: «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102 (1983).

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.

ROMANO, S.: *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, Comares, Granada, 2002.

RUIZ LÓPEZ, M. Á.: *La potestad de desahucio administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1.ª ed., 2012.

RUIZ OJEDA, A.: *Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos. Un estudio del caso francés y análisis comparativo de la reciente regulación española*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1999.

SÁNCHEZ ROMÁN, F.: *Estudios de Derecho Civil*, tomo IV, Suc. de Rivadeneyra, Madrid, 2.ª ed., 1889.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Sobre la génesis y evolución del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Iustel, 2006.

-
- (1) 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, 1.ª ed., 2012, que ha sido galardonada con el Premio a la mejor tesis doctoral de Derecho de las Administraciones Públicas leída en Universidades españolas (2010/2011), concedido por el Instituto Nacional de Administración Pública, así como con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública en su XV edición (2011), concedido por el Instituto Andaluz de Administración Pública. Me remito a la expresada monografía en todo lo que concierne a la evolución histórica del desahucio administrativo y al detalle sobre su concepto, naturaleza y régimen jurídico.

[Ver Texto](#)

- (2) Abreviaturas especiales utilizadas en este artículo: *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; *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; *TRLS/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; *VPO*: Vivienda de Protección Oficial.

[Ver Texto](#)

- (3) No puede desconocerse que el régimen ordinario de la propiedad, la legislación civil, sigue siendo de aplicación supletoria (art. 344 CC), y que, como contrapartida al carácter expansivo del dominio público, se vienen aplicando al mismo determinadas reglas del Derecho patrimonial privado, dando lugar así a un progresivo acercamiento del régimen jurídico de ambas categorías de bienes públicos, especialmente en lo que respecta a las facultades y prerrogativas para su conservación y defensa. Cuando la Administración no esté legalmente autorizada a aplicar el desahucio administrativo, por realizar una actuación sometida al Derecho Privado o por mantener una relación jurídica de carácter privado, debe acudir —como un particular más— al desahucio civil.

[Ver Texto](#)

- (4) Así, el Reglamento de Montes de 1865 establece que las cuestiones contenciosas en materia de «deslinde y amojonamiento de los montes pertenecientes al Estado, a los pueblos o a los establecimientos públicos», son competencia de los Consejos Provinciales, «reservando las demás cuestiones de Derecho Civil a los tribunales competentes» (art. 36), debiendo respetarse «la posesión de aquellos terrenos considerados como de propiedad particular (...) mientras los tribunales de justicia no declaren por sentencia firme el derecho de propiedad» (art. 40).

[Ver Texto](#)

- (5) De acuerdo con el art. 17 de la Ley de 2 de abril de 1845, de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales, la ejecución de las sentencias corresponde a los agentes de la Administración, «pero si hubiere de procederse por remate o venta de bienes, los consejos remitirán su ejecución y la

decisión de las cuestiones que sobrevengan a los tribunales ordinarios». En estos casos, por tanto, deben inhibirse los Tribunales administrativos en favor de los ordinarios.

Ver Texto

- (6) No es de extrañar que sea en el ámbito militar donde aparezca la figura primigenia del desahucio, toda vez que la organización de la Administración civil está inspirada en el modelo castrense, basado en la jerarquía y la centralización, y un militar como NAPOLEÓN es el padre de la justicia administrativa.

Ver Texto

- (7) *Vid.* Digesto, 50, 17, 202.

Ver Texto

- (8) *Vid.* MARTÍNEZ ALCUBILLA, M.: *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, tomo V, Madrid, 1868, pgs. 65 y 66. Muy semejante es la definición de ESCRICHE, J.: *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, tomo III, Madrid, 1875, pg. 550: «Procedimiento breve y sumario que se entabla a instancia del dueño de una finca para que la deje libre su inquilino o colono a disposición de aquel, en virtud del desahucio con que le requiere anteriormente».

En el mismo sentido, M. FALCÓN lo define como «el acto de despedir el dueño al inquilino o colono del predio, a virtud de causa justa» (*vid. Exposición doctrinal del Derecho Civil español, común y foral*, tomo IV, Tipografía Industrial-Económica, 3.ª ed., 1889, pg. 300).

Más refinada es la definición de F. SÁNCHEZ ROMÁN, quien por tal entiende «el derecho y la consiguiente acción que en ciertos casos corresponde al arrendador contra el arrendatario, para que éste le deje libre y a su disposición la cosa arrendada, dando por terminado el arrendamiento» (*vid. Estudios de Derecho Civil*, tomo IV, Suc. de Rivadeneyra, Madrid, 2.ª ed., 1889, pgs. 754-755).

De análogo modo, C. DE DIEGO considera que «[el] desahucio es el derecho y acción que corresponde al arrendador, y en su caso al comprador de finca arrendada, para lanzar, expulsar o despedir al arrendatario de la finca, y así quedar ésta libre en manos de aquél por un motivo justo» (*vid. Instituciones de Derecho Civil español*, tomo II, Imprenta de Juan Pardo, Madrid, 1.ª ed., 1930, pgs. 227-228).

Finalmente, CASTÁN lo define como «un medio de acción que en los casos determinados por la ley, se concede al arrendador (o al comprador de la finca arrendada) para obligar al arrendatario a desalojar el inmueble» (*vid. Tratado de Derecho Civil español, común y foral*, tomo III, Instituto Edit. Reus, Madrid, 6.ª ed., 1944, pg. 148).

Ver Texto

- (9) En la actualidad, se admite el ejercicio del desahucio administrativo en múltiples supuestos: bienes expropiados; bienes de dominio público y comunales; bienes patrimoniales en supuestos excepcionales; el desahucio aplicado a diversos sectores específicos del dominio público (costas, puertos, minas y vías pecuarias); el desahucio por razones urbanísticas; la extinción de contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial y el desahucio de bienes y derechos adjudicados en procedimientos administrativos.

Ver Texto

- (10) A este respecto, 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 impugnado de forma autónoma (*STS, 3.ª, 19 de junio de 2001, rec. 1635/1999, ponente: González Rivas*).

Ver Texto

- (11) En la normativa local sobre bienes públicos queda dicho con toda claridad. La iniciación de este

procedimiento «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» (art. 122 RBEL/1986).

[Ver Texto](#)

- (12) En este sentido, existe una copiosa jurisprudencia del Tribunal Supremo. Por todas, la *STS, 3.ª, 4 de febrero de 1993 (rec. 845/1991, ponente: Sanz Bayón)* declara 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 un derecho de superficie, sobre una parcela desahucada como bien de propio, lo que también va en contra del art. 120 RBEL/1986, que permite el desahucio administrativo respecto a los bienes comunales, lo que excluye respecto de los que tenga la conceptualización de patrimoniales».

[Ver Texto](#)

- (13) De hecho, el Tribunal Supremo permite el desahucio de las viviendas no destinadas a domicilio habitual y permanente (*STS, 3.ª, 18 de febrero de 1991, ponente: Jiménez Hernández*) y también cuando se declara la nulidad de la adjudicación de viviendas de protección oficial (*STS, 3.ª, 18 de febrero de 2002, rec. 7665/1995, ponente: Menéndez Pérez*).

[Ver Texto](#)

- (14) Reformas como la que afectó a la Ley de Aguas en 1999 introdujeron la posibilidad de celebrar negocios jurídico-privados sobre bienes de dominio público, poniendo de manifiesto, en suma, la aplicación de técnicas privatistas sobre los bienes demaniales en aras de dulcificar los rigores de su régimen jurídico (particularmente su intransferibilidad).

[Ver Texto](#)

- (15) El Tribunal Constitucional, en *sentencia 166/1998*, se hace eco de esta tendencia afirmando que la distinción entre unos bienes y otros puede tener cierta raigambre histórica pero es ya mítica y relativa. Apunta a la flexibilización de algunos bienes demaniales en cuanto al requisito de afectación a un uso o servicio público y la posibilidad subsiguiente de recuperar su disponibilidad como objeto de tráfico jurídico privado, y viceversa.

[Ver Texto](#)

- (16) *Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, vol. I, 15.ª ed., 2011, pg. 466.

[Ver Texto](#)

- (17) *Vid. CASTÁN TOBEÑAS, J.: Derecho Civil español, común y foral*, vol. IV, Madrid, 9.ª ed., 1961, pg. 148, nota al pie n.º 2, en la que recoge las palabras de Mucius SCAEVOLA.

[Ver Texto](#)

- (18) 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—; 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, 22 de Marzo de 1952, 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».

Ver Texto

- (19) 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 éstas, 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.

Ver Texto

- (20) La STS, 3.^a, 10 de febrero de 1999 (rec. 3187/1993, ponente: Carrión Moyano) 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.º 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.º 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.º 5.2 del Reg. Bienes de 1955 y 6.1 del vigente de 13 de junio de 1986 en relación a su art.º 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.º 120 de la LAU de 24 de diciembre de 1964 en relación al art.º 9.2 de la LOPJ, la que resultaría también aplicable en relación al art.º 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.º 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, *vid.* la STS, 3.^a, 15 de diciembre de 1986 (ponente: Falcón García), y la más reciente STS, 3.^a, 29 de abril de 2002 (rec. 4152/1997, ponente: Xiol Ríos), que excluye la aplicación del desahucio administrativo al existir un mero contrato de arrendamiento sometido al Derecho Privado. Así se desprende de este fragmento:

«Se alega, en síntesis, que la sentencia, interpretando erróneamente el art. 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 art. 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 art. 22.2 j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en relación con el art. 120 y siguientes del Reglamento de Bienes, al iniciarse el desahucio administrativo».

Ver Texto

- (21) La STS, 3.^a, 20 de marzo de 1986 (ponente: P. Martín Martín) 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, 3.^a, 13 de marzo de 1990 (ponente: Delgado Barrio) y 26 de octubre de 1993 (rec. 5316/1991, ponente: Barrio Iglesias). Más precisa es la STS, 3.^a, 28 de febrero de 2000 (rec. 7059/1994, ponente: Sanz Bayón) 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».

Ver Texto

- (22) «Los Tribunales civiles —según STS, 1.^a, 22 de febrero de 1993, rec. 1448/1990, ponente: Santos Briz— 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».

Ver Texto

- (23) Como declara la *sentencia de 9 de noviembre de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias* «la inclusión de la edificación ruinoso en el Registro Municipal de Solares admite la posibilidad de eludir el proceso civil para hacer efectiva la resolución del contrato de arrendamiento y permite acudir al desahucio administrativo».

Ver Texto

- (24) Según dispone su Fundamento Jurídico 2.º:

«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 fijan 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 sólo 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:

«Sólo 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».

Ver Texto

- (25) Vigente hasta el 13 de enero de 2002.

Ver Texto

- (26) 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.

Ver Texto

- (27) La disposición adicional primera, apartado octavo, de la vigente LAU 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*, n.º 4 (1999), pg. 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, pgs. 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 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, 3.ª, 18 de febrero de 2002, rec. 7665/1995, ponente: Menéndez Pérez*). En esta misma línea, J. MUÑOZ CASTILLO (*vid. El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid, 2000, pg. 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 sólo 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*, Dilex, Madrid, 6.ª ed., 2008, pgs. 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*, Lex Nova, Valladolid, 2000, pgs. 104 y 118.

Ver Texto
