

**MÁSTER DERECHO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL  
UNIVERSIDAD DE ALMERÍA**

**TRABAJO FIN DE MÁSTER  
CONVOCATORIA JULIO  
CURSO 2018/2019**

**EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO  
EN LA NORMATIVA ANDALUZA DESDE  
UNA PERSPECTIVA PRÁCTICA**

**POR: MONTSERRAT VILCHEZ GIL. DNI 08918700-J**

**DIRECTORA: MARÍA LUISA ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS**

## **ABREVIATURAS**

- CC Código Civil.
- LAU Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.
- LAR Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos,.
- LBRL Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.
- RB/86 R.D. 1372/1986, 13/06, Reglamento de Bienes Entidades Locales.
- LBELA Ley 7/1999, de 29 de septiembre, Bienes de Entidades Locales de Andalucía.
- LEF Ley 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.
- LJCA Ley 29/1998, de 19 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- LOUA Ley 7/2002 de 17 de diciembre de ordenación urbanística de Andalucía.
- LPA Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común.
- LPCAA Ley 4/1986, de 5 de mayo, Patrimonio de Comunidad Autónoma de Andalucía.
- RBELA Decreto 18/2006, Reglamento de bienes de Entidades Locales Andalucía.
- RDU* Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, Reglamento de Disciplina Urbanística.
- REF Decreto 26 abril 1957, Reglamento Ley de Expropiación Forzosa.
- RGU Real Decreto 3288/1978, 25 de agosto, Reglamento de Gestión Urbanística.
- RLPAP Real Decreto 1373/2009, 28 de agosto, Reglamento Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- RMSER Registro Municipal de Solares y Edificios Ruinosos.
- TRLCSP Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

## INDICE

### **I.- CONCEPTO DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO.**

1. **CONCEPTUACIÓN DOCTRINAL.**
2. **LA DEFINICIÓN DEL DESAHUCIO EN SU COMPARACIÓN CON LA RECUPERACIÓN DE OFICIO.**
  - a) Diferencia en cuanto a la causa.
  - b) Distinción por razón de la existencia de título.
  - c) Distinción por razón de los bienes que se protegen.
  - d) Distinción en función de la procedencia o no de indemnización.
  - e) El lanzamiento como elemento común a ambas figuras.

### **II.- EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO EN LBELA.**

1. **SU DEFINICIÓN.**
2. **CLASIFICACIÓN DE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE DESAHUCIO INCLUIDAS EN LA POTESTAD DE DESAHUCIO ADMINISTRATIVO.**
  - a) Desahucios declarativos.
  - b) Desahucios ejecutivos.
  - c) Desahucios ejecutivos cualificados.
3. **CARACTERÍSTICAS DE DESAHUCIO EN LA LBELA.**
  - a) El desahucio como potestad de ejercicio obligatorio.
  - b) El desahucio de la LBELA como procedimiento bifásico, salvo para la usurpación y el precario.
  - c) Identificación en la LBELA y su reglamento de la fase ejecutiva por un lado y la fase declarativa habilitante del lanzamiento por otro.
  - d) El trámite de extinción del título a través del artículo 151 del RBELA solo para los supuestos de desahucios declarativos.
  - e) Carácter subsidiario de los desahucios declarativos.
  - f) Potestad administrativa difícilmente sistematizable.
    - a) *Existencia de desahucios administrativos para las entidades locales andaluzas, fuera de los supuestos previstos en el artículo 68 y 69 de la LBELA.*
    - b) *La casuística como obligado elemento innovador en al figura del desahucio administrativo.*
  - g) El desahucio administrativo no es ejercicio de la potestad sancionadora.

### **III.- ÁMBITO OBJETIVO DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO EN LA LBELA. PATRIMONIO PÚBLICO PROTEGIDO.**

#### **1. CONSIDERACIONES GENERALES.**

- a) Que los bienes sean de titularidad local.
- b) Innecesariedad de inscripción de los bienes para el ejercicio de la potestad de recuperación posesoria, salvo para la toma de posesión de bienes adjudicados.
- c) Que los bienes tengan la calificación de demaniales.
  - a) *El desahucio como potestad prevista tanto para bienes demaniales como patrimoniales.*
  - b) *Que se trate de bienes efectivamente adscritos al uso o servicio público.*

#### **2. ÁMBITO OBJETIVO PARA CADA UNO DE LOS SUPUESTOS DE LA POTESTAD DE DESAHUCIO.**

- a) Desahucio por extinción del derecho de ocupación del artículo 68 a) LBELA.
- b) Desahucio en caso de extinción del derecho de ocupación de bienes entregados a empleados públicos por razón de los puestos de trabajo del artículo 68 c) de la LBELA (artículo 134 RB/86), y desahucio cuando se extinga a los empleados municipales el título para la ocupación de viviendas por razón de los servicios que preste (artículo 93 RB/86 y artículo 40 del LBELA).
  - a) *Que sean bienes de propiedad del ente local o respecto de los cuales la Entidad Local ostenta un derecho real que le permita la cesión de uso.*
  - b) *Que sean entregados a empleados públicos de las Entidades Locales o a empleados públicos de otras administraciones que presten sus servicios en las Entidades locales.*
    - Casas de maestros.
    - Casas de médicos.
  - c) *Que estén ocupados por razón de los puestos de trabajo que ocupan.*
- c) Desahucio por usurpación de bienes.
- d) Desahucio por extinción de cesiones en precario de bienes patrimoniales (art. 41.2 LBELA).
- e) Desahucio previsto en el artículo 27 de la LPAP.
  - a) *En el caso de apremio administrativo sobre el patrimonio de las personas, el supuesto de bienes embargados por deudas con la Hacienda Municipal.*
  - b) *Otra forma de adjudicación administrativa sería a través de la sucesión administrativa que prevé el artículo 14 de la LBELA.*



## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo estudia la potestad de desahucio administrativo reconocida por el artículo 63 d) de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. La analiza desde su comparación con la recuperación de oficio para intentar establecer sus características, la sistematización de los supuestos que abarca, y finalmente la identificación de las usurpaciones a las que se refiere el apartado b) del artículo 68 de la Ley.

El concepto de desahucio administrativo a la vista de la normativa básica de régimen local o de patrimonio de las administraciones públicas nos puede llevar a conclusiones más o menos concretas sobre su concepto, naturaleza, configuración, sobre los límites que la distinguen de otras potestades sobre bienes, el patrimonio público que protege o cuales son las causas habilitantes de dicha potestad.

Sin embargo, un operador jurídico que deba iniciar un expediente para recuperar la posesión de un bien de una entidad Local en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, encuentra una definición de desahucio administrativo novedosa (al menos formalmente) respecto al artículo 58 de la LPAP y los artículos 120 y ss del RB/86; y, además, un supuesto de desahucio referido a la ocupación por usurpación que, al menos inicialmente, parece superponerse a la recuperación de oficio de los artículos 66 y 67 LBELA.

Sin despreciar las consideraciones sobre la adecuación o no de regular un supuesto de desahucio administrativo para casos de usurpaciones, el trabajo, desde el punto de vista de la conformación del expediente administrativo que ha de elevarse al Pleno de la Corporación para acordar la recuperación de la posesión de un bien municipal que ha sido usurpado, va a intentar establecer la distinción entre cuando la

usurpación puede repelerse a través de una recuperación de oficio o cuando puede repelerse a través del desahucio administrativo. Esta distinción no es baladí, al contrario tiene una sustancial importancia, en tanto en cuanto la tramitación sería radicalmente distinta sobre todo a efectos de las garantías que se ofrecen a los ocupantes.

Desde el punto de vista de los ocupantes la diferenciación es importante, pues siendo como es que la LPA (artículo 105) impide que puedan admitirse acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia, y quedando en manos de los particulares únicamente la pieza de medidas cautelares de los recursos contenciosos-administrativos como medio de oposición inmediato al requerimiento de desalojo, es evidente que si se elige el trámite del artículo 158 el RBELA se merma en mucho dicha garantía, pues salvo que se admita medida cautelar in audita parte, el trámite es tan sumario que no cabe prácticamente medio de reacción posible.

Y desde el punto de vista de la administración titular del bien, igualmente la necesidad de establecer nítidamente los límites de ambas figuras es de suma importancia, pues la posibilidad que ofrece el desahucio del artículo 68 b) de la LBELA pone en manos de las administración un mecanismo extremadamente ágil para la protección de sus bienes, pero que debe ser cuidadosamente identificado para limitarlo estrictamente a los supuestos fácticos para los que habilita la norma, pues solo en los supuestos legalmente previstos se justifica la evidente afección que supone a las garantías procedimentales respecto al procedimiento previsto en el artículo 140 y ss del RBELA. Porque, es evidente que conviven en todo caso el legítimo interés de la administración en la salvaguarda del patrimonio local con el interés y la obligación en la salvaguarda de los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo.

Por tanto, se aborda el trabajo desde una perspectiva práctica, intentando definir, clasificar, caracterizar, y sistematizar los supuestos que la norma Andaluza prevé, para su aplicación a la variada casuística que puede arrojar la realidad. Se acude, por tanto, principalmente al análisis de los textos legales y a la interpretación que de ellos a realizado la Jurisprudencia y la doctrina.



## **I.- CONCEPTO DEL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO.**

### **1. CONCEPTUACIÓN DOCTRINAL.**

El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955 en su preambulo explico que el desahucio, entre otras técnicas se incorporaba al ordenamiento para "sanear y robustecer" las haciendas de los Municipios y las Provincias y se concebía para el rápido prevalecimiento del interés público para el desarrollo de los planes de urbanización y para la instalación de servicios.

Siguiendo las referencias que Gosálvez Pequeño ha reflejado en su artículo "*La Recuperación posesoria de los Bienes Locales ¿Desahucio o interdicto administrativo?*" , puede resumirse que parte de la doctrina incardina el desahucio administrativo en la potestad de ejecución forzosa (GONZÁLEZ PÉREZ <sup>(1)</sup>, GONZÁLEZ BUSTOS <sup>(2)</sup>, GARCÍA DE ENTERRÍA <sup>(3)</sup>) como un singular procedimiento administrativo ejecutivo o una modalidad especial de la compulsión sobre las personas.

Otra parte la considera como como una figura autónoma que no puede encajarse simplemente en una modalidad de compulsión sobre las

---

<sup>1</sup> González Pérez, J "Régimen Jurídico de la Administración Local" Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid 1985. Cit. por Gosálvez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoria de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo? Estudios y comentarios INAP 28/09/2012.

<sup>2</sup> González Bustos M<sup>o</sup> A, "Los bienes de propios. Patrimonio local y Administración", Marcial Pons Madrid, 1998. Cit por Gosálvez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoria de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo? Estudios y comentarios INAP 28/09/2012.

<sup>3</sup> García De Enterría, E, Y Fernández Rodríguez T.R, Curso de Derecho Administrativo I, 15<sup>a</sup> de, Thomson-Civitas, Madrid, 2011. Cit. por Gosálvez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoria de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo? Estudios y comentarios INAP 28/09/2012.

personas (LÓPEZ MENUDO <sup>(4)</sup>), entendida más como un forma de ocupación directa de bienes (PARADA VÁZQUEZ <sup>(5)</sup>), o una potestad-función (RUIZ LÓPEZ)<sup>(6)</sup>, manifestación de la autotutela administrativa declarativa o conservativa (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ <sup>(7)</sup>).

Desde esa perspectiva patrimonial del desahucio administrativo como potestad para la protección de la posesión de los bienes públicos (BALLESTEROS MOFFA <sup>(8)</sup>), se la ha considerado como una resolución administrativa de carácter reglado, no discrecional (CARRILLO DONAIRE <sup>(9)</sup>), que aunque esté implícitamente prevista en la recuperación de oficio

---

<sup>4</sup> López Menudo, F, "Ejecución forzosa (de actos administrativos), en la obra colectiva <<Diccionario de Derecho Administrativo>>, dirigida por Santiago Muñoz Machado, tomo I, Iustel, Madrid, 2005. Cit. por Gosalbez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoría de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo? Estudios y comentarios INAP 28/09/2012.

<sup>5</sup> Parada Vázquez, J.R, "Derecho Administrativo, III, Bienes públicos. Derecho Urbanístico, 13ª ed, Marcial Pons Madrid, 2010. Cit por Gosalbez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoría de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo? Estudios y comentarios INAP 28/09/2012.

<sup>6</sup> Ruiz López, M. A, "La Potestad de Desahucio Administrativo", INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP), Colección Monografías, MADRID, 2012 Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://publicacionesoficiales.boe.es> pagina 230.

<sup>7</sup> García De Enterría, E, Y Fernández Rodríguez T.R, Curso de Derecho Administrativo I, 15ª de, Tomson-Civitas, Madrid, 2011. Cit. por Gosalbez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoría de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo? Estudios y comentarios INAP 28/09/2012.

<sup>8</sup> Ballesteros Moffa, L.A., "Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa, cooperación y límites a la disponibilidad, en la obra colectiva <<Comentarios de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas>>, coordinada por Carmen Chinchilla Martín, Thomson-Civitas, Madrid, 2004. Cit. por Gosalbez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoría de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo? Estudios y comentarios INAP 28/09/2012.

<sup>9</sup> Carrillo Donaiere, J.A "Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde, en la obra colectiva <<Comentarios de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas>>, coordinada por Carmen Chinchilla Martín, Thomson-Civitas, Madrid, 2004. Cit. por Gosalbez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoría de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo? Estudios y comentarios INAP 28/09/2012.

es independiente de ella, con naturaleza especial y propia (GOSALBEZ PEQUEÑO <sup>(10)</sup>), y que en cualquier caso es una figura excepcional regulada para casos tasados que no puede identificarse en un único tipo de desahucio sino con una pluralidad de ellos (SAINZ MORENO <sup>(11)</sup>), en la que hay que distinguir e incorporar tanto un procedimiento declarativo como un acto ejecutivo que es el lanzamiento (GALLARDO CASTILLO <sup>(12)</sup>).

## **2. LA DEFINICIÓN DEL DESAHUCIO EN SU COMPARACIÓN CON LA RECUPERACIÓN DE OFICIO.**

El paralelismo entre la recuperación de oficio y el desahucio administrativo hace difícil que podamos definir el desahucio administrativo sin referencia o sin establecer comparaciones o distinciones con la recuperación de oficio.

El artículo 85 de la LBRL ni siquiera habla de desahucio administrativo, solo de recuperación de oficio. En la norma estatal es el artículo 41 de la LPAP el que lo refiere y en el RB/86 el artículo 44 de la misma manera. En la LBELA se reconoce en el artículo 63.

---

<sup>10</sup> Gosálbez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoria de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo?". Estudios y Comentarios 258/09/2012 Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.es/>

<sup>11</sup> Sainz Moreno, F, "Bienes de las Entidades Locales", en la obra colectiva <<Tratado de Derecho municipal>>, II dirigida por Santiago Muñoz Machado, Civital, Madrid, 1988. Cit. por Gosálbez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoria de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo?". Estudios y Comentarios 258/09/2012 Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.es/>

<sup>12</sup> Gallardo Castillo, M.J, "El Derecho de Bienes de las Entidades Locales. Teoría y práctica jurisprudencial, la Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2007. Cit. por Gosálbez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoria de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo?". Estudios y Comentarios 258/09/2012 Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.es/>

Incluso la doctrina, como hemos apuntado, ha considerado que el desahucio es una "*potestad especial implícitamente prevista en la otra potestad administrativa de recuperación posesoria expresamente referida e el artículo 4.1 d) de la LBRL (la recuperación de oficio), dadas las semejanzas entre ambas potestades específicamente protectores de la posesión del patrimonio público*" (Gonsálbez Pequeño) <sup>(13)</sup>.

Esa proximidad entre ambas figuras en ocasiones ha provocado una confusión conceptual ó un tratamiento indiferenciado incluso en la Jurisprudencia <sup>(14)</sup>. Además, se ha extendido a la propia regulación

---

<sup>13</sup> Gosálbez Pequeño, H, "*La Recuperación Posesoria de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo?*". Estudios y Comentarios 258/09/2012 Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.es/>

<sup>14</sup> Podemos poner como ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, núm. 467/2006 de 9 de octubre de 2006, dictada en el recurso núm. 1882/2001, siendo ponente el Ilmo. Sr. D. Juan Manuel Cívico García que en un supuesto de desafectación de bienes del servicio público y declaración de situación de precario de los ocupantes, se justifica la procedencia del desahucio a través de los preceptos reguladores de la recuperación de oficio.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sede Barcelona, de fecha 7 de abril de 2011, dictada en el recurso de apelación número 1963/2008, ponente Exmo. SR. D. Miguel Hernández Serna, admite un expediente de recuperación de oficio en un supuesto de ocupación por precario de casa de maestros cuando otras muchas sentencias han avalado la recuperación de esos bienes en condiciones sustancialmente iguales a través del desahucio administrativo.

normativa sectorial como apunta Macias Castaño <sup>(15)</sup> o Gosálvez Pequeño <sup>(16)</sup>.

Ambas, la recuperación de oficio y el desahucio, son potestades públicas para la recuperación posesoria de bienes, tienen zonas comunes pero quizá si ahondamos en sus distinciones es como mejor podremos entender la figura del desahucio, pues también podemos definirlo por las excepciones al régimen general de la recuperación de oficio.

Para poder intentar establecer distinciones primero debemos determinar que es la recuperación de oficio.

Como ha señalado Chacón Ortega (6) la recuperación de oficio, o "interdictum proprium" según lo denominó García De-Enterría en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 5121/1949 de 14 de diciembre, es la manifestación más típica y tradicional de las potestades de autotutela respecto de los bienes públicos, dirigida al restablecimiento de la posesión sin intervención de los órganos judiciales.

---

<sup>15</sup> Macias Castaño, J.M., <<El desahucio administrativo. La problemática de su ejecución: la entrada en un domicilio y la jurisprudencia constitucional>>, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 127, Cívitas, 2005. Cit. por Bullejo Calvo, C "El desahucio Administrativo de bienes demaniales ocupados en precario. Aspectos prácticos y formularios" Revista Cemci núm. 8 Julio-Septiembre 2010. La norma citada en la que el Autor aprecia esa confusión es: <<...el art. 10.2 de la Ley de Costas para la recuperación de oficio (y 16 y 17 de Reglamento) y el art. 108 de dicha Ley para el desahucio (y 201 de su Reglamento); o como también ocurre con los arts. 68.b) y 71 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, en los que el desahucio es ejercitable respecto a bienes patrimoniales en el plazo de un año y respecto a usurpaciones, ámbito propio de la recuperación de oficio. Otro tanto puede decirse de los arts. 81 y 60 del Decreto de la Generalitat de Catalunya 323/1983, de ejecución de la Ley de Patrimonio de la Generalitat.Cit. por B>>

<sup>16</sup> Gosálvez Pequeño, H, "La recuperación.." INAP. Dice el Autor que: <<La similitud y proximidad de ambas prerrogativas (recuperación y oficio y desahucio administrativo) está así expresamente reflejada en los propios términos utilizados por el legislador estatal>>.

En la recuperación de oficio lo que se protege es la posesión civil o el jus possidendi inherente a la titularidad de los inmuebles, que en el ámbito del derecho privado cualquier propietario puede reclamar conforme a los artículos 431, 432 y 448 Código Civil, y que tiene un contenido económicamente evaluable atendiendo a los artículos 108 y 112 de la LEF (De la Morena) <sup>(17)</sup>.

Es, por tanto, un mecanismo de autotutela, también denominado cuasi interdicto, que se equipara en vía administrativa a los interdictos civiles de retener y recobrar la posesión regulado en el artículo 446 del Código Civil.

Se Trata de una potestad privilegiada que implica una actuación de protección estrictamente posesoria, que deja imprejuizado el posible problema de la titularidad, y que para los bienes patrimoniales viene condicionado al plazo de un año de conformidad con el artículo 1968.1 del CC.

Es una tutela limitada al ius posesionis que tiene como finalidad: evitar u oponerse a los actos que tiendan a desconocerla o menoscabar la posesión, en paralelo con las acciones que en vía civil permite el artículo 250 de la LEC.

Por otro lado, el desahucio administrativo o bien es un procedimiento declarativo, en tanto en cuanto, prevé el procedimiento para la extinción de los títulos que habilitaban la ocupación; o bien es un medio de ejecución de un previo acto administrativo de extinción del derecho de ocupación; y en todo caso, es una forma de desalojo de los ocupantes de los bienes de forma coactiva, que tiene como referente en el ámbito privado el artículo 1569 del CC y en la correspondiente acción de desahucio, y que entiendo que puede diferenciarse de la recuperación de oficio en lo siguiente:

#### **A) Diferencia en cuanto a la causa.-**

<sup>17</sup> De la Morena y De la Morena L. Ob Cit. "De nuevo sobre..." El consultor 1997.

El desahucio administrativo no pretende simplemente proteger la detentación de la posesión civil sino que es un instrumento con una causación muy variada y que, como es potestad y a su vez medio de ejecución de otros actos administrativos, satisface el interés general desde una perspectiva mucho más amplia.

Especialmente nos referimos a los supuestos de desahucio en caso de expropiación y a los desahucios urbanísticos. En esos casos la causa de desahucio no es simplemente la protección de la posesión de los bienes, sino que tienen una justificación referida a otros intereses públicos.

En el caso de expropiación el desahucio es un medio de entrega de la posesión. Así lo ha considerado Ruiz López que entiende que en el caso de expropiaciones el desahucio hace posible la entrega del bien, y con ello la traditio <sup>(18)</sup>; es decir, para ese Autor el desahucio en los casos de expropiación tendría una función transmisora de la propiedad equiparable al artículo 609 del CC.

Así lo ha entendido también, la doctrina administrativa, por ejemplo, la Resolución de 24 noviembre 2009, del Tribunal Económico-Administrativo Central al analizar el momento en que se produce la pérdida del pleno dominio de los bienes expropiados a efectos de devengo del IRPF, reconoce que aunque no existe regulación expresa en la LEF sobre el momento en el que debe entenderse transmitida la propiedad, acudiendo a la opinión doctrinal y jurisprudencial concluye *“que ésta se produce cuando la Administración o beneficiario «ocupen» los bienes expropiados (artículo 51.1 de la LEF) y, por correspondencia, con el sistema fijado por nuestro CC (artículos 609 y ss.), que considera imprescindible la concurrencia del título y el modo para adquirir la propiedad, viniendo este último plasmado en la entrega de la posesión o « traditio »”* (Fundamento de Derecho Cuarto).

---

<sup>18</sup> Ruiz López, M.A. ob cit. “El desahucio....” pag. 321

Dicha resolución cita expresamente, para justificar su conclusión, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1997 <sup>(19)</sup>, en la que el Tribunal analizó el momento en el que debía entenderse transmitida la propiedad de un bien expropiado a los efectos del Impuesto de Plus Valía. Esa Sentencia en su Fundamento de Derecho Tercero ha concluido que se producía cuando se abona el precio y se ocupa el bien. También, en relación a ese impuesto el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en sentencia, por ejemplo, de 21 de marzo de 2001 <sup>(20)</sup>.

En el caso de los desahucios administrativos por razón de urbanismo también comprobamos que la causa del desahucio no es recuperar la posesión de los bienes municipales, por ejemplo, en el caso de ruina inminente, o de venta forzosa en la reparcelación, donde, ni siquiera se trata de bienes municipales, y, donde la causa que lo justifica es la protección de la seguridad de las personal, en el primer caso, o la misma función social del urbanismo en el segundo <sup>(21)</sup>.

## **B) Distinción por razón de la existencia de título.**

La recuperación de oficio va encaminada a repeler usurpaciones de bienes públicos, es decir, ocupaciones sin título alguno <sup>(22)</sup>. En la mayoría de los supuestos de desahucio administrativo, sin embargo, lo que la

---

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de fecha 12 de junio 1997, dictada en el Recurso de Apelación núm. 3446/1992, siendo ponente el Excmo. Sr. Jaime Rouanet Moscardó

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), fecha 21 marzo de 2001, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 2740/1998, siendo ponente el Ilmo. Sr. D Eugenio Frías Martínez.

<sup>21</sup> Me remito al apartado sobre el ámbito objetivo de los desahucios administrativos por razón de urbanismo.

<sup>22</sup> <<..si no existe título previo que extinguir, no se está en presencia de la potestad de desahucio sino de la de recuperación de oficio...>> Gallardo Castillo, M.J, apuntes de la asignatura Gestión del Patrimonio Local del presente Máster.



administración intenta recuperar es la posesión de un bien que hasta ese momento lo ostenta un tercero legítimamente, a través de un título que le había otorgado la propia administración.

Como ha entendido De la Morena <sup>(23)</sup> el desahucio administrativo se justificaría cuando lo que se pretende es acabar con una situación en la que propiedad y posesión no están unidas sino dissociadas por haber existido hasta entonces una posesión legítima. Y sin embargo la recuperación de oficio se prevé para los supuestos en los que se pretende acabar con una situación en la que posesión y propiedad no estaban unidas habida cuenta de la anormalidad de una usurpación o despojo.

En el mismo sentido Gosálbez Pequeño, considera que *<<lo característico y propio del desahucio administrativo no es, por tanto, la recuperación de una posesión usurpada o ilegítima, sino ante todo, la recuperación de una posesión que recientemente ha sido legítima, amparada por el ordenamiento jurídico, y que no lo es cuando la Corporación los decide desahuciar>>* <sup>(24)</sup>.

Sin embargo, también en este punto el desahucio sale de su regla general y permite matizaciones, pues es doctrina Jurisprudencial consolidada la que admite el desahucio administrativo en caso de ocupaciones consentidas sin título <sup>(25)</sup>, y, además, la propia normativa patrimonial ha admitido supuestos de desahucio administrativo en caso de usurpación sin título alguno (artículo 68 b) de la LBELA). Lo que nos hace reiterar que aunque efectivamente la existencia de título previo es la característica que mejor distingue al desahucio de la recuperación y, por

<sup>23</sup> De la Morena y De la Morena ,L, Ob cit. "Sección de comentarios....." El Consultor.

<sup>24</sup> Gosálbez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoria de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo?". Estudios y Comentarios 258/09/2012 Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.es/>

<sup>25</sup> En este extremo me remito al apartado III.3 de este trabajo que analiza el concepto de precario.

tanto, la que mejor podría definirlo, sin embargo, también es excepcionable.

### **C) Distinción por razón de los bienes que se protegen.**

Por razón de los bienes a los que va referido también podemos establecer distinción entre el desahucio y la recuperación de oficio, pues aunque ambas figuras se refieren con carácter general tanto para los bienes demaniales como para los patrimoniales, la recuperación de oficio, aunque con las excepciones reconocidas por la Jurisprudencia, va referida normativamente a bienes de titularidad de la Entidad Local, y sin embargo, el desahucio ya desde su regulación normativa admite excepciones, sobre todo en materia de urbanismo, pudiendo ejercerse sobre bienes de los particulares como veremos a lo largo del trabajo.

### **D) Distinción en función de la procedencia o no de indemnización**

La potestad de recuperación de oficio, no tiene normativamente reconocido el derecho a indemnización de los particulares en el supuesto de su ejercicio. Al contrario, el desahucio administrativo que lo incorpora en su propia definición en los casos que corresponda.

González Pérez, J, describió de forma tajante los supuestos en los que el desahucio debería dar lugar a indemnización: si la extinción del derecho tiene lugar por lo que llamó <<*vida natural del derecho*>>, no procedía indemnización, procediendo solo cuando resulta del ejercicio de una potestad legítima, como por ejemplo revocación <sup>(26)</sup>.

Por tanto, no puede afirmarse tajantemente que el derecho a indemnización sea una diferencia entre ambas figuras, pues el desahucio reconocerá indemnización o no según el caso, lo que refuerza lo que

---

<sup>26</sup> González Pérez, J, "El desahucio administrativo" Revista Critica de Derecho Inmobiliario n.º 531 (1979). Cit Ruiz López, M.A Ob. Cit "El desahucio...", INAP, 2012.

venimos concluyendo: del desahucio se define por las características y las excepciones de las modalidades que comprende.

### **E) El lanzamiento como elemento común a ambas figuras.**

El lanzamiento es punto de encuentro común e inmutable en ambas figuras. Ya se alcance la fase de lanzamiento por ejecución de la resolución del expediente de recuperación de oficio, o a través del expediente de desahucio administrativo es el punto común de ambas potestades.

En la norma andaluza, el artículo 145 del RBELA dispone que, para la ejecución de la resolución del Pleno que declare la posesión a favor, la Entidad Local esta facultada para utilizar los medios de ejecución forzosa previstos en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común.

En el expediente de recuperación de oficio, en el supuesto de que los ocupantes no accedieran voluntariamente a desalojar el bien, habría que iniciar trámite de ejecución forzosa para la entrega. Lo que, por ejemplo, en el ámbito de la comunidad autónoma andaluza se llevaría a cabo a través de los artículos 156 y 157 del RBELA.

Es decir, los trámites de la fase ejecutiva del desahucio administrativo serán el medio de ejecución forzosa del acuerdo de recuperación de oficio. O también podemos decirlo de otro modo usando la literalidad de la definición de desahucio administrativo de la profesora Gallardo Castillo <sup>(27)</sup>, en este caso el desahucio administrativo será la *"acción de la Administración consistente en la compulsión directa por la Administración para el lanzamiento de personas que ocupan sin título bastante bienes de dominio público o comunales de dicha Administración"*, y respecto de las cuales previamente se ha dictado acuerdo de recuperación posesoria.

---

<sup>27</sup> Gallardo Castillo, M.J, Apuntes de la asignatura Gestión del Patrimonio Local del presente Máster, actualizados por Humberto Gosálbez Pequeño.

## **II.- EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO EN LEY DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA.**

### **1. SU DEFINICIÓN.**

En la normativa andaluza, el desahucio administrativo, se configuran como una potestad de las Entidades locales (artículo 63 LBELA). Se regula en el Capítulo V del Título IV de la LBELA, que contiene los artículos 68 a 71.

Los artículos 68 y 69 de la LELA incorporan una definición de desahucio de bienes que se separa de la que se contiene en el artículo 120 del RB/86 y aunque se asemeja más a la del artículo 58 de la LPAP, y se somete sustancialmente a ella, la amplía y la configura de manera formalmente distinta.

A diferencia de la norma estatal la norma andaluza ha querido incorporar en un solo precepto todos los supuestos de desahucio que abarca (aunque también los refiera en otros, por ejemplo, el artículo 40 LBELA) y además ha incorporado una importante novedad, de la que no he encontrado paralelo en otra norma autonómica, el desahucio en caso de usurpación.

Frente a la concepción de la norma básica que vincula el desahucio a que decaiga o desaparezca el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban la ocupación, la norma andaluza parece ampliar esa concepción al añadir los supuestos de usurpación que tradicionalmente se han considerado propios de la recuperación de oficio.

La definición de desahucio basada en la desaparición del título que venía amparando la ocupación, al modo del artículo 58 de la LPAP, se acoge de forma general por el resto de normativa autonómica, donde es más fácil concluir que recuperación de oficio repele ocupaciones sin título (usurpaciones) y el desahucio repele ocupación que habían sido legítimas hasta entonces <sup>(28)</sup>.

---

<sup>28</sup> Un repaso a la normativa autonómica así lo concluye:

La ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears en su artículo 128 al regular las prerrogativas de las entidades locales distingue la recuperación de oficio (apartado b), y el desahucio administrativo (apartado e), y este último lo prevé para los supuestos de que hubiera de extinguirse los derechos constituidos sobre bienes de dominio público en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título. Y en el mismo sentido el artículo 146 al tratar la defensa de los bienes reitera, en su apartado tercero que los entes locales pueden recuperar de oficio la posesión de sus bienes de dominio público en cualquier momento y en el plazo de un año los patrimoniales.

La norma de régimen Local de Navarra, aprobada por Ley Foral 6/1990, de 2 de julio. En su artículo 119 (que se desarrolla en los artículo 62 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra, aprobado por Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre) define el desahucio en los siguientes términos de "*extinción de los derechos constituidos sobre los bienes de dominio público o comunales*". Es decir, La Ley Foral de Navarra entiende el desahucio como un mecanismo de extinción de los títulos de ocupación de bienes demaniales, y lo delimita claramente de la recuperación de oficio. En su artículo 111 al referirse a la recuperación de oficio se refiere a "*posesión indebidamente perdida*">

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón en su artículo 173 igualmente entre las prerrogativas de las entidades locales respecto de sus bienes incluye además de la de recuperar por sí mismas su posesión, la de desahucio administrativo, cuando se extingan los derechos constituidos sobre bienes de dominio público en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título (apartado e). Desarrolla ese artículo el 64 del Decreto 347/2002 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley y que textualmente define la potestad de desahucio administrativo en relación a <<*Cuando se extingan los derechos constituidos*>>

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, en su artículo 227, relativo a la defensa de los bienes reconoce la potestad de recuperación de oficio sobre bienes demaniales y patrimoniales. Y el artículo siguiente, artículo 228. ni siquiera enuncia en el encabezamiento el título desahucio administrativo, sino que se refiere a "*extinción de derechos*".

Pero en la norma andaluza, tenemos que acudir a un argumento algo más elaborado para poder definir la diferencia y a su vez encontrar un encuadre adecuado a la figura del desahucio en caso de usurpación que contempla el artículo 68 b) de la LBELA.

En el ánimo de establecer unos rasgos comunes y una estructura ordenada del concepto, a grandes rasgos, en un primer momento quise creer que la LBELA comprende en el artículo 68 un concepto amplio de desahucio administrativo, en dos fases: "*promover y ejecutar*", y que sin embargo, el artículo 69, se ocupa de un desahucio que abarca una sola fase la de "*ocupar*", pero como veremos más adelante eso no es así.

También podría parecer que el artículo 68 de la LBELA, en cuanto enuncia dos fases se va a referir a supuestos de desahucios que siempre contienen actos declarativos previo al desalojo, no es así. Y también engaña la apariencia del artículo 69 en cuanto a que contiene un desahucio que solo ejecuta el desalojo, pues como veremos la casuística podría aportarnos excepciones.

Empero la diferente terminología en el artículo 68 y el artículo 69 no ponemos incorporar las modalidades de desahucios en uno u otro según dos grandes grupos, pues ni todos los desahucios amparados en el artículo 68 tienen dos tramites procedimentales y son declarativos, ni todos los supuestos que por casuística pueden ampararse en el artículo 69 son solo ejecutivos.

---

La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, en su artículo 173 entre las prerrogativas de las entidades locales respecto de sus bienes, igualmente incorpora separadamente la de recuperación de oficio, y la de desahucio administrativo y esta última la define en relación a << *cuando se extingan los derechos constituidos* >>

## **2. CLASIFICACIÓN DE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE DESAHUCIO INCLUIDAS EN LA POTESTAD DE DESAHUCIO ADMINISTRATIVO.**

Para intentar avanzar en el concepto de desahucio en la LBELA, en primer lugar vamos a intentar establecer una posible clasificación de todos los supuestos que contiene.

Atendiendo al contenido declarativo o ejecutivo del acto administrativo en que consista el desahucio administrativo, entiendo que en la LBELA las distintas modalidades de desahucios administrativos se pueden clasificar en: a) desahucios declarativos; b) desahucios ejecutivos, y c) desahucios ejecutivos cualificados.

### **A) Desahucios declarativos.**

Serían aquellos que se configuran como una resolución administrativa declarativa, comprensiva además de una fase de ejecución. Es decir, los supuestos del artículo 68 de LBELA que incorporaran en su tramitación los trámites de extinción de títulos que refieren los artículos 150 a 152 del RBELA.

### **B) Desahucios ejecutivos.**

Serían aquellos que se configuran únicamente como un medio de ejecución, es decir, como una modalidad de compulsión sobre las personas. Precisan de un acto administrativo declarativo previo que habilite la ejecución (expropiación, ruina, adquisición administrativa de bienes, etc), pero no está incorporado en el procedimiento de desahucio.

Es decir, el desahucio viene a ejecutar un acto administrativo previo que es el que declara la limitación del derechos de los particulares y que le sirva de fundamento jurídico al modo del acto administrativo o "título" que exige el artículo 97 de la LPA para poder proceder a iniciar actos de ejecución.

El ejemplo más evidente de desahucio ejecutivo a la primera lectura de la LBELA es el artículo 69 LBELA.

En este caso, usando una expresión de Ruiz López, si *"la expropiación es el título jurídico que predispone la ocupación"* <sup>(29)</sup>, podemos concluir que el desahucio administrativo es a su vez el título jurídico que habilita la ocupación a que se refiere el artículo 69 de la LBELA. Pero la expropiación no es parte del procedimiento de desahucio, sino que es su habilitación previa que limita el expediente de desahucio a la mera fase ejecutiva.

### **C) Desahucio ejecutivo cualificado.**

Serían aquellos en los que el desahucio administrativo se conceptúa como una ejecución cualificada y cuasi independiente que no precisa de un "título" al modo que lo exige el artículo 97 de la LPA, sino únicamente un mínimo expediente en el que se hubiera completado un requerimiento directo a las personas a modo del requerimiento que refiere el artículo 99 de la LPA. Se limitaría a dos supuestos: usurpaciones y precario.

En este caso, podemos decir, que el "título" preciso para habilitar el desalojo está implícito en las propias circunstancias de la ocupación <sup>(30)</sup>.

Es decir, se trata de una categoría de desahucios administrativos en los que el legislador ha considerado que la habilitación para la ejecución del lanzamiento emana de las circunstancias fácticas. Son los hechos palmarios y evidentes (la situación de precario o la usurpación) los que vienen a investirse en los verdaderos actos (no administrativos sino de hecho) habilitantes del desalojo.

---

<sup>29</sup> Ruiz López, M. A, Ob. Cit. "La potestad de ...."INAP , 2012

<sup>30</sup> La propia LBELA así lo expresa, por ejemplo, en el artículo 41.2 in fine cuando, refiriéndose a ocupaciones en precario sobre bienes patrimoniales dice que "el transcurso del término concedido será título suficiente para proceder, en su caso, al desahucio administrativo".



### **3. CARACTERÍSTICAS DEL DESAHUCIO EN LA LBELA.**

A la vista de los artículo 68 y 69 LBELA, y sobre todo del desarrollo que de ellos contienen los 150 y ss del RBELA podemos concretar las siguientes características del desahucio administrativo en la LBELA. Aunque, insisto y reitero que el desahucio se caracteriza más por sus excepciones que por sus zonas comunes.

#### **A) El desahucio como potestad de ejercicio obligatorio.**

El artículo 58 de la LPAP utiliza el término "podrá" en su definición de desahucio administrativo. La LBELA aunque no utiliza esa locución, sin embargo, tampoco establece un término imperativo pues el artículo 68 y 69 de la LBELA describen el desahucio como una "facultad" en el supuesto que se den los casos tasados que refiere.

Sin embargo, ni de la redacción de la LPAP puede deducirse que nos encontremos ante una potestad "opción", ni tampoco de la normativa andaluza. Así lo ha entendido la doctrina que al configurar el desahucio como una función, concluye que debe ser ejercida con lo que Santi Romano denomina un "prudente arbitrio", es decir, una libertad vinculada al interés público y sometida a los límites impuestos por la norma tanto en cuanto a la finalidad, como a la competencia del órgano, como al procedimiento seguido <sup>(31)</sup>.

Y es la norma patrimonial la que con carácter general impone la obligación de ejercer las potestades tendentes a la protección de los bienes.

De la misma manera que el artículo 9 del RB/86 obliga a los entes locales a ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes, el artículo 6 de la LPAP dispone, con carácter básico, que la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales de las administraciones públicas se ajustarán a los principios de ejercicio diligente de las prerrogativas para garantizar su conservación e integridad. Y

---

<sup>31</sup> Ruiz López, M.A. Ob. Cit. "El desahucio..." pag. 231.

definitivamente el artículo 28 de la LPAP, también básico, impone la obligación a las administraciones de proteger y defender su patrimonio a través del ejercicio de las potestades administrativa y acciones judiciales que sean procedentes, y en el mismo sentido el artículo 84 de la LPAP impone a las administraciones la obligación de vigilar el cumplimiento de la normas sobre ocupación de bienes de dominio público y la obligación de usar la facultades y prerrogativas de investigación, deslinde, recuperación y desahucio.

En este contexto el desahucio como potestad conservativa tendente a la salvaguarda de la posesión de los bienes públicos, debe entenderse como de obligado ejercicio para las entidades locales <sup>(32)</sup>.

Así, por ejemplo, podemos extrapolar al desahucio administrativo lo que la Sentencia de 23 de abril de 2001 del Tribunal Supremo dictada en el Recurso de Casación núm. 3235/1993, siendo ponente el Excmo. Sr. Juan Antonio Xiol Ríos ha considerado en su Fundamento de Derecho Séptimo respecto a la recuperación de oficio: <<..e) *El ejercicio de la potestad defensora de los bienes de dominio público municipal, por parte de la Corporación titular de los mismos, no está a merced de un criterio de discrecionalidad por parte de ella, pues si hay algo que esté sometido a principios de derecho imperativo y necesario, ese algo, de forma muy destacada, es el relacionado con el estatus de esta clase de bienes, algunos de ellos llamados incluso a desaparecer si no se establecieran frenos a la codicia de los particulares (sentencia de 6 de junio de 1990.>>*

---

<sup>32</sup> Deber de ejercer las potestades de recuperación posesoria que se traduce en responsabilidad patrimonial de la administración en caso de inactividad, tal y como lo ha analizado la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 3 de diciembre de 2008 dictada en el recurso de casación Recurso de Casación núm. 5550/2006, siendo ponente el Excmo. Sr. Santiago Martínez-Vares García, que hubo de dilucidar sobre una acción dirigida a instar la recuperación de oficio de determinadas vías pecuarias por inactividad y pasividad de la Administración que hizo dejación de ese deber que se unía a una acción de responsabilidad patrimonial por el daño causado a los vecinos por esa inactividad y mal funcionamiento del servicio público administrativo. Resolviendo finalmente y de forma contundente sobre la obligación de la administración en el ejercicio de dicha potestad.

Y más ilustrativo si cabe es el Fundamento de Derecho noveno de la sentencia de 6 de junio de 1990 que cita la anterior. Se trata de la Sentencia del Tribunal Supremo de la que fue ponente el Excmo. Sr. Angel Martín del Burgo y Marchán, y que textualmente consideró respecto de los bienes de dominio público y las potestades posesorias lo siguiente:

*<<Que no existe en esta materia el menor margen para la discrecionalidad administrativa lo evidencia la forma en que está redactado el art. 8 de la Ley del Patrimonio del Estado, texto articulado de 15 de abril de 1964, en el que se conjugan los verbos «poder» y «deber» simultáneamente. Viniendo el segundo de ellos a esclarecer el sentido en que el primero es empleado. En efecto, en dicho artículo, al declararse que «La Administración podrá recuperar por sí la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos del Patrimonio...» emplea ese término no como sinónimo de poder optativo, potestativo o discrecional, sino como poder limitado en su ejercicio a un período determinado de tiempo (un año), puesto que ese «podrá» lo supedita a que se ejercite «...antes de que se cumpla un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación». Ya que, a continuación, en el mismo artículo se ordena que «Transcurrido dicho plazo, la Administración deberá acudir a los Tribunales ordinarios ejercitando la acción correspondiente»>> (33).*

Pudiendo entender el desahucio como una potestad especial dentro de la general de la recuperación de posesoria de oficio (Gosálbez Pequeño) es por lo que la anterior doctrina es perfectamente extrapolable al desahucio administrativo (34).

---

<sup>33</sup> Decía el artículo 8 de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964: *<<La Administración del Estado podrá recuperar por sí la posesión indebidamente perdida sobre los bienes o derechos del Patrimonio antes de que se cumpla un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Transcurrido dicho plazo, la Administración deberá acudir a los Tribunales ordinarios ejercitando la acción correspondiente. No se admitirán interdictos contra las actuaciones de los Agentes de la Autoridad en esta materia.>>*. Lo que se reproduce en el artículo 70 del RB/86, y en términos análogos en el 55 de la LPAP.

<sup>34</sup> También podemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 837/2012, de fecha 27 febrero de 2012 que ha señalado

Aunque, también en este punto la potestad de desahucio deja ver su excepcionalidad y lo casuístico de la regulación de cada una de las modalidades que comprende, pues, para un supuesto concreto de desahucio, podemos señalar una excepción.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha llegado a afirmar que la potestad de desahucio reconocida en el artículo 134 del RB/86 (que en el RBELA es extrapola al artículo 153) no es de ejercicio obligatorio, sino potestativo para la Administración.

Así, en Sentencia de 05/01/1990 <sup>(35)</sup>, dictada en recurso de instado frente a la Sentencia de 27/12/1998, que en su día fallo la Audiencia Territorial de Valencia en el recurso 1598/86 frente a un acuerdo del Ayuntamiento de Gandía acordando desahucio administrativo al amparo del artículo 134 del RB/86, en su Fundamento de Derecho Octavo, aunque referida al artículo 124 del anterior reglamento de 1955, llegó a afirmar que: *<<...los razonamiento del Tribunal de instancia equivale a convertir la tolerancia que se ha tenido con los recurrentes, dejando pasar más o menos tiempo para cada uno de ellos, aprovechando que el ejercicio de la prerrogativa del desahucio administrativo en estos casos no es una obligación, sino una facultad («Las Corporaciones Locales podrán resolver por sí y en vía administrativa los contratos de arrendamiento...»),*

También, Ruiz López, citando a Parada Vázquez, ha entendido que en el supuesto del artículo 134 del RB/86 la administración podrá optar por la vía administrativa, es decir por hacer uso la vis atractiva de la normativa patrimonial de las Entidades Locales, o bien, por la vía civil ignorando dicho privilegio y desistiendo de él <sup>(36)</sup>.

---

expresamente: *<< ..la posesión de tales bienes si tal posesión ha sido objeto de perturbación o despojo, potestad que ha sido calificada de interdicto administrativo (interdictum propium), y que como tal potestad y no simple facultad, no es de índole discrecional sino de obligado ejercicio..>>*

<sup>35</sup> Siendo ponente el Exmo. Sr. Angel Martín del Burgo y Marchan.

<sup>36</sup> Ruiz López, M.A, ob cit. "La potestad..." pag. 161

Por último, entiendo que ese carácter obligatorio del ejercicio de las potestades sobre los bienes públicos se refuerza con la previsión de la acción pública que prevé el artículo 162 del RBELA y el régimen de responsabilidades del artículo 165 siguiente.

Por una parte, el artículo 162 del RBELA establece la posibilidad de que cualquier vecino pueda requerir de la Entidad Local el ejercicio de las acciones oportunas en defensa de sus bienes y derechos, y en caso de inactividad de la administración, otorga legitimación a los particulares para instar la acción en nombre e interés de la Entidad Local <sup>(37)</sup>.

Por otro lado, al modo que lo regula el artículo 36.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, el artículo 165 del RBELA establece expresamente la responsabilidad de las autoridades y el personal de las Entidades Locales en caso en los que se produzcan pérdida o detrimento en los bienes y derechos de la administración. Lo que refuerza más si cabe el carácter de obligación cualificada que la norma quiere dar al ejercicio de las potestades para la protección de los bienes públicos.

Responsabilidad personal que puede extenderse incluso al ámbito penal como apuntó De la Morena <sup>(38)</sup>.

<sup>37</sup> En ese sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en Sentencia núm. 147/2011, de fecha 3 de enero de 2011, dictada en el procedimiento ordinario 3038/03, siendo ponente la Ilma. Sra. M.<sup>a</sup> Luisa Martín Morales, ha enjuiciado si un ciudadano que ostenta una concesión administrativa sobre un bien público puede exigir a la administración concedente el ejercicio de potestades públicas en defensa del dominio público. Concluyendo afirmativamente conforme al carácter obligatorio de dichas potestades.

<sup>38</sup> De la Morena y De la Morena L, Ob Cit. 2 "De nuevo sobre...." El Consultor. Textualmente ha considerado esta Autor: << 3) *Cuando Propiedad y Posesión no vayan unidas porque se esté ante la anormalidad de una usurpación o despojo sin título de cobertura alguno sobre el que apoyarse, la potestad recuperatoria de oficio deberá entrar inmediatamente en acción para ponerle fin cuanto antes a tal anormalidad y para reintegrarle al Dominio su posesión civil, como un disfrute más inherente al mismo (art. 430 C.Civil) y que, por lo tanto, no se puede ni se debe donar a terceros sin una justa causa, so pena de incurrir en delito de cohecho, prevaricación o malversación de*

## **B) El desahucio de la LBELA como procedimiento bifásico, salvo para la usurpación y el precario.**

Como lo ha entendido la doctrina, el desahucio administrativo precisa una declaración (acto o actividad habilitante) y un acto de ejecución, no pudiendo identificar el desahucio solo con la fase de lanzamiento o desalojo, pues como ha entendido González Pérez, aunque el procedimiento pueda culminar con lanzamiento, lleva "implícito la resolución de los posibles contratos que legitimaban la ocupación" (39).

Así por ejemplo, Gallardo Castillo (40) define el desahucio diferenciando necesariamente la fase declarativa del lanzamiento.

En el mismo sentido Humberto Gosálbez considera que el desahucio no es un simple procedimiento ejecutivo, sino que participa de esa doble naturaleza de procedimiento declarativo (41). Y para abarcar todos los supuestos podemos añadir que participa o precisa de ella, para que una vez que finaliza una decisión administrativa que declara el fin de la posesión, puede tener, en su caso, una ejecución forzosa (desalojo) .

Ruiz López, en el mismo sentido define el desahucio como expresión de autotutela con doble vertiente la declarativa que conforma le título habilitante, y la ejecutiva que vence la resistencia al cumplimiento

---

*fondos públicos.>>*

<sup>39</sup> González Pérez J, y González Salinas, P, "Procedimiento administrativo local. Parte especial tomo II. Cit por Ruiz López, M.A, "El desahucio...." pag. 203.

<sup>40</sup> Gallardo Castillo, M.J, Apuntes de la asignatura Gestión del Patrimonio Local del presente Máster, actualizados por Humberto Gosálbez Pequeño

<sup>41</sup> Gosálbez Pequeño, H, "La Recuperación Posesoria de los Bienes Locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo?" Estudios y comentarios Instituto de Administraciones Públicas.

voluntario <sup>(42)</sup>. Y en consonancia dice <sup>(43)</sup> que *“el desahucio administrativo no es 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”* <sup>(44)</sup>.

Así lo ha entendido, también, la Jurisprudencia, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla -León, núm. 760/2017 de fecha 16 de junio de 2017, dictada en el recurso de Apelación núm. 145/2017, siendo ponente el Ilmo. Sr. d. Francisco Javier Pardo Muñoz, que concluye que aunque el procedimiento de desahucio es único y contiene dos fases una declarativa de la extinción del título y otra ejecutiva de dicha extinción (lanzamiento).

Por tanto, puede afirmarse que el desahucio administrativo es una **potestad “bifásica”**, que comprende un lanzamiento que es común para todos los supuestos, y una parte declarativa y habilitante de ese lanzamiento que será de uno u otro modo según el supuesto.

El concepto de “bifásico” debe entenderse en un sentido amplio y puede predicarse en las dos primeras de las tres categorías que hemos señalado antes en la clasificación, tanto para los desahucios declarativos como para los desahucios ejecutivos.

El desahucio administrativo es bifásico tanto para los desahucios declarativos en los que la extinción del título se incorpora en el mismo procedimiento de desahucio (lo que la LBELA denomina “promover y

---

<sup>42</sup> Vid. Ruiz López M.A, Ob. Cit. “El desahucio....”, “pag. 203

<sup>43</sup> Idem. Nota anterior.

<sup>44</sup> Y ese mismo autor, la existencia de dos fases diferenciadas, la observa también en un diferente tratamiento legal en cuanto a su carácter reglado de la potestad. Considera que la fase ejecutiva permitiría un mayor margen de discrecionalidad administrativa, pudiendo elegir la administración actuante entre la compulsión sobre las personas o la multa coercitiva.

ejecutar”), es decir, cuando la **fase habilitante para el desalojo es endógena** en el procedimiento de desahucio.

Como para aquellos casos en los que el desahucio es ejecutivo, es decir, simplemente un medio de ejecución (lo que la LBELA llama “ocupar”) en el que la **fase habilitante del lanzamiento es exógena** al procedimiento de desahucio e independiente.

Es decir, el desahucio administrativo es una potestad “bifásica” pues el acto de lanzamiento precisa siempre de otro elemento que lo habilite: bien un trámite dentro del mismo procedimiento de desahucio, o bien un acto administrativo previo que es el que se ejecuta a través del desahucio. Pero, a esta característica la norma andaluza ha establecido una excepción: el desahucio por usurpación y el desahucio en los casos de precario.

Por tanto, aunque con carácter general el desahucio participa de una fase declarativa-habilitante ya sea endógena a su procedimiento o exógena, según se trate de un desahucio declarativo o ejecutivo, para el caso de la usurpación o para el precario, este planteamiento quiebra pues el acto ejecutivo que supone la declaración de desahucio administrativo por el Pleno (artículo 158 RBELA) ni lleva implícita la extinción del título ni es ejecución de un acuerdo anterior que así lo ha determinado.

### **C) Identificación en la LBELA y su reglamento de la fase ejecutiva por un lado y la fase declarativa habilitante del lanzamiento por otro.**

En la norma patrimonial de las entidades locales andaluzas, la fase ejecutiva de desalojo se regula en común para todos los supuestos de desahucio en los artículos 156 y 157. Sin embargo, la fase declarativa-habilitante del desalojo se regula con referencia individual a cada supuesto o directamente no se regula.



En cuanto a como regula la norma andaluza la fase declarativa-habilitante del desalojo podemos distinguir:

- Para los supuestos del artículo 68 a) de la Ley, se prevé la posibilidad de una fase declarativa habilitante del desalojo (incluida la determinación de la indemnización) en los artículos 151 a 156.
- Para los supuestos del artículo 68 c) de la Ley, bienes entregados al personal por razón del puesto de trabajo, el RBELA permite acoger dentro del expediente de desahucio la extinción del derecho de ocupación a través, también, de las fases procedimentales del artículo 151 ( artículo 152 del RBELA).
- El artículo 153 del RBELA, para los supuestos en los que la extinción del derecho de ocupación sobre bienes inmuebles de las Entidades Locales se produce por causa de expropiación forzosa, el reglamento no establece un tramite declarativo-habilitante incorporado en la normativa patrimonial, sino que, separándose de lo regulado en el artículo 133 del RB/86, y asimilándolo al supuesto del artículo 69 de la LBELA, se remite a la legislación específica.
- Para los supuestos del artículo 69 de la LBELA, ni la Ley ni el Reglamento prevén el modo y la forma en que se realice la fase declarativa-habilitante, en tanto en cuanto se trata de un supuesto de desahucio ejecutivo (<sup>45</sup>).
- Mención aparte merecen los casos de desahucio en supuestos de precario y usurpación, en los que, como hemos dicho, no podemos hablar de desahucio bifásico.

---

<sup>45</sup> Por ejemplo, los supuestos de desahucio en caso de ejecución del planeamiento. Es un desahucio ejecutivo, ya que la determinación de la extinción del título de ocupación, se produce con la aprobación del proyecto de reparcelación, que es una declaración previa y con tramitación y normativa separada e independiente de la del desahucio.

#### **D) Carácter subsidiario de los desahucios declarativos.**

Hasta ahora hemos concluido que el desahucio administrativo por definición es un procedimiento que contiene dos fases una declarativa y una ejecutiva; y, por otro lado, que la fase declarativa puede estar incorporada como trámite dentro del procedimiento patrimonial del ejercicio de la potestad de desahucio (lo que hemos llamado por aclararnos desahucio declarativo), o puede ser una tramitación y acto administrativo independiente previo y anterior (lo que hemos llamado desahucio ejecutivo).

Y por último, ahora, la practica nos obliga a concluir que los desahucios declarativos tienen tan pequeña repercusión que podría decirse que son subsidiarios de los ejecutivos.

Existiendo un título previo, los desahucios en los que la extinción del título se produce por la sola aplicación de la normativa patrimonial, en concreto por aplicación de los artículos 151 y 152 del RBELA son escasos, y en todo caso cederá en caso de existir un acto administrativo previo que resuelva sobre la vigencia de los títulos de ocupación conforme a una norma más especial.

Que el artículo 150 del RBELA en su apartado segundo disponga que la competencia para acordar el desahucio corresponde al Pleno de la respectiva Entidad Local, y, por otro lado, el artículo siguiente de esa norma de forma separada establezca que igualmente corresponde al Pleno la extinción del derecho de ocupación, constata que la norma separa intencionadamente ambas declaraciones, otorgando un contenido propio y sustancialmente diferente a la primera y la segunda en concordancia con el artículo 71.c) LBELA.

Que el Pleno tenga que declarar la necesidad de aplicar el desahucio administrativo es ineludible, pues se trata de una competencia atribuida de forma expresa para el ejercicio de esta potestad administrativa. Pero, que sea el Pleno el que en todo caso tenga que decidir sobre la extinción de un título de ocupación puede contradecir otras normas sectoriales especiales.

Ha de tenerse en cuenta que el apartado a) del artículo 71 de la LBELA dispone que *<<a) la extinción de derechos de los particulares sobre bienes de dominio público o comunales se acordará por el órgano competente de la entidad, en todo caso, previa audiencia del interesado>>*.

Textualmente, el artículo 151.1 del RBELA, en desarrollo del artículo 68 de la LBELA dispone que *“La extinción del derecho de ocupación sobre bienes inmuebles de dominio público, en los supuestos de autorización, concesión, o cualquier otro título se declarará por el Pleno de la Entidad Local previa audiencia de su titular y de cualquier persona interesada quienes podrán, en el plazo de quince días, formular alegaciones, aportar documentos y proponer las pruebas con las que pretendan justificar la vigencia del derecho y la procedencia de la continuidad de la ocupación”*.

Ese trámite para extinción del derecho a la ocupación dentro del expediente de desahucio, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, número 122081999, de fecha 26/10/1999, siendo ponente el Excmo. Sr. Ilmo. Sr. D Joaquín María Miqueleiz Bronte, lo ha definido de forma muy gráfica: como un expediente administrativo de carácter contradictorio para aclarar las cuestiones y discrepancias sobre la extinción del título (Fundamento de Derecho Tercero).

Sin embargo, atendiendo al artículo 71. a) y, además, por imperativo de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 63 de la LBELA debemos concluir que el trámite previsto en el artículo 151 no es de carácter necesario e ineludible, al contrario es un trámite subsidiario, para el caso de que dicha extinción no deba ser declarada previamente por los trámites de la normativa aplicable por razón de especialidad. Lo que arrastra la supletoriedad también de la competencia del Pleno, o incluso la excluye, en el caso que la competencia para la extinción del título venga atribuida a otro órgano municipal expresamente.

Además de lo contenido en el artículo 71 a) de la Ley, el artículo 63.3 de la LBELA dispone que *“El ejercicio de estas potestades será sin perjuicio de la normativa específica para cualquier tipo de bien”*, y en el mismo sentido el artículo 115 del RBELA, dispone que el ejercicio de las potestades se adecuará a lo dispuesto en la LBELA, sin perjuicio de la normativa específica que resulte de aplicación para cada tipo de bien.

Es decir, para el supuesto de desahucio del artículo 68 a) de la LBELA la extinción del título habrá de producirse por la normativa específica que fuera de aplicación, y subsidiariamente por el procedimiento del artículo 151 y 152 del RBELA.

Y puede ponerse un ejemplo que clarifica lo anterior:

Supongamos un contrato de concesión de obra pública, por una cuantía que no supera el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto municipal con una duración de tres años. En ese caso, conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda del TRLCSP, la competencia como órgano de contratación corresponde al Alcalde.

Supongamos también que se trata de un contrato que lleva aparejado la ocupación de un bien municipal, pues tal y como establece el artículo 257 del TRLCSP los concesionarios tendrán derecho a utilizar los bienes de dominio público de la Administración concedente necesarios para la construcción, modificación, conservación y explotación de las obras.

Y, por último, supongamos que el concesionario incurre en alguna de las causas de resolución culpable de las previstas en el artículo 211 del TRLCSP. Eso derivaría en un expediente de resolución del contrato en el que el órgano de contratación habrá de incorporar junto con la declaración de incumplimiento, y demás que correspondan, la declaración de resolución del contrato, es decir, una declaración que, a lo que ahora nos importa, declara terminado el título habilitante para la ocupación del inmueble público, y evidentemente por imperativo de lo dispuesto en el

artículo 283 del TRLCSP dicho acto resolutorio, en consecuencia, deberá incorporar la orden de entrega de los bienes que venía ocupando <sup>(46)</sup>.

Es decir, tendríamos una resolución del Alcalde, que es el órgano competente conforme a la normativa de contratos, que ha resuelto declarar extinguido el título habilitante para la ocupación del bien, y que ha ordenado la entrega del mismo. En ese caso podría aplicarse el artículo 68 a) de la LBELA si el concesionario no abandonara voluntariamente los bienes, en una modalidad de desahucio ejecutivo, pues el trámite de extinción del derecho de ocupación previsto en el artículo 151 del RBELA, habría sido desplazado por la norma especial. Limitándose, por tanto, el acuerdo del Pleno (conforme al artículo 150.2) a declarar la necesidad de desahucio administrativo, y limitándose, por tanto, el desahucio a la fase de desalojo como medio de ejecución forzosa del acuerdo del Alcalde que ha declarado extinguida la ocupación.

### **E) Potestad administrativa difícilmente sistematizable.**

**a) Existencia de desahucios administrativos para las entidades locales andaluzas, fuera de los supuestos previstos en el artículo 68 y 69 de la LBELA.**

Prueba de la excepcionalidad de la potestad de desahucio y de lo difícil que resulta su sistematización es, por ejemplo, el desahucio previsto en el artículo 27 de la LPAP, (aplicable por su carácter de normativa básica).

---

<sup>46</sup> El artículo 283 del TRLCSP, en cuanto al *Destino de las obras a la extinción de la concesión, dispone que:* <<1. El concesionario quedará obligado a hacer entrega a la Administración concedente, en buen estado de conservación y uso, de las obras incluidas en la concesión, así como de los bienes e instalaciones necesarios para su explotación y de los bienes e instalaciones incluidos en la zona de explotación comercial, si la hubiera, de acuerdo con lo establecido en el contrato, todo lo cual quedará reflejado en el acta de recepción. Cuando se proceda al término de la concesión a la entrega de bienes e instalaciones al órgano de contratación, se levantará un acta de recepción formal...

...3. Los bienes afectos a la concesión que vayan a revertir a la Administración no podrán ser objeto de embargo.>>

En ese caso, se trata de un desahucio que tiene naturaleza ejecutiva, y no tiene encaje en los supuestos previstos en la LBELA, pues no concuerda con la casuística de los apartados a) y c) del artículo 68 de la LBELA ni con la prevista en el artículo 69, tampoco encaja en el apartado genérico de la letra a) del artículo 68 de la LBELA en tanto en cuanto se refiere expresamente a bienes de dominio público.

En esta modalidad de desahucio es la adjudicación del bien en vía administrativa el acto administrativo habilitante para el desahucio, que en este caso se limita al lanzamiento.

Ese acto administrativo habilitante para el lanzamiento se dictará por el órgano competente, de la administración competente y por los trámites que fueren; y precisará además de la declaración correspondiente, la descripción (si no constara), la tasación, la calificación y la inscripción en el Inventario Municipal y en Los Registros correspondientes; tramites que habrán de completarse según la norma sectorial de aplicación y en los procedimientos administrativos correspondientes.

Ya se trate de un adjudicación tras una vía de apremio, se trate de sucesión del artículo 14 LBELA, o de adjudicación por tramite urbanístico, existe, igual que en los casos de expropiación, un acto administrativo previo que ha sido dictado conforme a su procedimiento y normativa, y que viene a ejecutarse y perfeccionarse a través del desalojo. Por lo que el título habilitante para el lanzamiento queda fuera del expediente de desahucio administrativo.

Es decir, coincide sustancialmente con los supuestos de desahucio ejecutivo de la LBELA, pero podríamos decir que es un desahucio de "libre configuración", que se regula por aplicación de la normativa estatal directamente, con su propia idiosincrasia y particularidades.

Esto no solo demuestra la difícil sistematización de la figura del desahucio, sino que constata que la potestad de desahucio administrativo de las entidades locales no puede definirse sino por la suma de los supuestos que la componen.

**b) La casuística como obligado elemento innovador en al figura del desahucio administrativo.**

Aunque podemos hacer un intento de sistematización de los supuestos de desahucio administrativo, al ser esta potestad un modo de ejecución de actos administrativos, la casuística que puede desembocar en su aplicación es difícilmente abarcable.

Por ejemplo, aunque hemos dicho que el artículo 69 contiene una modalidad de desahucio ejecutivo que se limitan a la ocupación de los bienes, difiriendo su habilitación a un acto administrativo previo que es el título (art. 97 LPA), que es el que se ejecuta mediante el desahucio, y que se se adopta un expediente independiente, separado, con peculiaridades y una regulación propias, también esa afirmación tiene sus excepciones.

Es decir, incluso en los supuestos del artículo 69 de la LBELA podría existir un desahucio administrativo con una fase declarativa conforme a la norma patrimonial.

Sería un supuesto "híbrido" en el que el expediente de desahucio es el medio para el lanzamiento, pero con una fase previa declarativa conforme a los artículos 154 y 155 del RBELA para la determinación de la indemnización. En otros términos, un supuesto amparado en el artículo 69 de la LBELA en el que el desahucio aunque no extingue el título de ocupación, si que completa al expediente de expropiación.

Plantea este supuesto Ruiz López <sup>(47)</sup>, con una referencia a la reseña que se incluye en la edición comentada del RB/86 editada por el Consultor de los Ayuntamientos en 1989. Sería el caso de una expropiación en la que la administración obviara en la relación de bienes y derechos inicial algún derecho de ocupación, por desconocimiento o error. Es decir, cuando ya expropiado el bien, es en el momento del desalojo cuando se constata la existencia de ocupantes. En ese caso, la transformación a indemnización de ese derecho (ya extinguido por imperativo del artículo 52 del REF), se podría llevar a cabo conforme al mecanismo del desahucio (artículos 154 y siguientes del RBELA).

Por tanto, en ese caso, el expediente de desahucio al amparo del artículo 69 de la LBELA no solo sería lanzamiento y mera ejecución del anterior acuerdo de expropiación, sino que contendría como trámite declarativo la parte del expediente de expropiación que se ha obviado correspondiente a la determinación de la indemnización/"justiprecio".

#### **F) El desahucio administrativo no es ejercicio de la potestad sancionadora.**

Así lo han entendido el Tribunal Supremo en Sentencia de de 23 de abril de 1996 <sup>(48)</sup>, y de 13 de octubre de 1998 <sup>(49)</sup>.

La primera de las Sentencias citada en su Fundamento de Derecho Primero ha aceptado que *<<...en la hipótesis de que fuera posible examinar el procedimiento que concluyó con el acuerdo de desahucio, no cabría apreciar la alegada infracción del artículo 24.1 de la Constitución al*

---

<sup>47</sup> Ruiz López M.A Ob Cit. "El desahucio ..." INAP, pag. 318.

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª) de fecha 23 abril 1996, dictada en el Recurso núm. 3459/1993, siendo ponente el Excmo. Sr. Gustavo Lescure Martín.

<sup>49</sup> Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección3ª), dictada en el Recurso de Apelación núm. 1850/1991, siendo ponente el Excmo. Sr. Oscar González González.



*no revestir carácter sancionador la rescisión de un contrato de cesión de vivienda...>>.*

Por su parte la segunda de las Sentencias concluye: *<<debiendo ponerse de manifiesto que, en estos casos, no se trata de imponer una sanción sino de lograr la finalidad protectora que esta técnica persigue, con lo que ello comporta en orden a la no aplicación de los principios que rigen en materia correctora, especialmente en relación a la carga de la prueba de los hechos invocados por el actor en defensa de su pretensión, prueba que si no se admite en primera instancia, debe solicitarse en esta segunda>>.*

### **III.- ÁMBITO OBJETIVO DEL DESAHUCIO** **ADMINISTRATIVO EN LA LBELA. PATRIMONIO PÚBLICO** **PROTEGIDO.**

#### **1. CONSIDERACIONES GENERALES.**

##### **A) Que los bienes sean de titularidad local.**

El artículo 4 de la LBRL reconoce a las Entidades Locales la potestad de recuperación de oficio de sus bienes. En el mismo sentido el artículo 58 de la LPA faculta a las administraciones para recuperar la posesión de sus bienes, y todos los artículos relativos al desahucio reiteran la necesidad de que los bienes sean de titularidad municipal (artículo 68 LBELA "inmuebles de su pertenencia"; artículo 119 del RBELA "Las Entidades Locales tendrán respecto de sus bienes y derechos las siguientes potestades", Art. 93 RB/86 "en fincas de su pertenencia"; artículo 120 RB/86 "vienes de domino público o comunales de la entidad Local"; artículo 134 RB/86 "fincas de su pertenencia").

A pesar de dicha regulación no puede afirmarse con carácter absoluto que el desahucio administrativo solamente procede cuando los bienes son de titularidad municipal, pues podemos citar, en el ámbito urbanístico por ejemplo, excepciones legalmente previstas en la que se permite el ejercicio de la potestad de desahucio respecto de bienes que no son de titularidad municipal, y ni siquiera de titularidad pública, es el caso del desahucio por ruina inminente o por venta forzosa.

Por lo que, la existencia de excepciones legalmente reconocidas, bien merece que nos detengamos en este punto para analizar el alcance

de la exigencia de titularidad de los bienes (aunque , como ha reseñado De la Morena, la posibilidad de que los entes locales puedan ejercer las potestades de recuperación posesoria respecto de bienes que no son de su propiedad es *"una de las cuestiones sobre la que la Doctrina y los Tribunales menos han incidido, pese a su innegable interés práctico y no solo teórico"* <sup>50</sup>).

En relación a la posibilidad de ejercer la recuperación posesoria a través de la recuperación de oficio, el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de diciembre de 1985, de la cual fue ponente el Exmo. Sr. José María Reyes Monterreal, tuvo ocasión de analizar si el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón tenía o no potestad para ordenar el desalojo de una finca situada en suelo demanial de titularidad estatal en el cauce de un arroyo.

La Audiencia Territorial de Madrid en Sentencia de 30 de marzo de 1984 había resuelto la potestad municipal para la recuperación posesoria del bien por entender que el demanio público podía ser recuperado administrativamente por la administración que ostentara la situación objetivo del hecho de la detentación, en tanto en cuanto el mecanismo interdictal lo único que discute es el dato fáctico de la posesión pre-ostentada por la administración. Y esta interpretación la avaló el Tribunal Supremo, entendiendo que la recuperación posesoria será ejercitable no solo respecto a bienes de propiedad municipal, sino también, respecto a bienes que estén afectos a un servicio público de competencia municipal, con independencia de la titularidad del bien (<sup>51</sup>).

<sup>50</sup> De la Morena y de la Morena, L, "De nuevo sobre las potestades de la Administración Local, según la jurisprudencia: ¿Podría un municipio ejercer la potestad de "recuperación de oficio de sus bienes" cuando la posesión perdida recaiga sobre bienes de los que no sea el propietario? Revista el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados n.º 1 Quincena 15.29 de enero de 1997, página 42. Cit por López Fernández, F.J, "Régimen Jurídico del Patrimonio de las Entidades Locales de Andalucía. Una aproximación práctica". Edición de la Consejería de Gobierno, Dirección General de Administración Local, pag. 249.

<sup>51</sup> De la Morena y de la Morena, L, Ob cit. "Sección de comentarios..." El Consultor.

Entiendo que podemos extrapolar esta doctrina al desahucio administrativo, en tanto en cuanto comparte con la recuperación de oficio el tronco común de la protección posesoria.

Como insistimos a lo largo de esta trabajo, no podemos considerar el desahucio como una potestad de conformación única, sino como una potestad que engloba un conjunto de supuestos con sustantividad propia que deben ser considerados singularmente.

Y dentro de esa pluralidad de supuestos, los hay en los que es muy difícil que pudiera encajar el desahucio sobre bienes ajenos, en tanto en cuanto no tenga la competencia para otorgar dicha ocupación.

Pero, hay otros supuestos de desahucio, en los que a modo de experimento teórico si podríamos imaginar habilitación de las Entidades Locales para ejercer el desahucio administrativo sobre bienes ajenos, por ejemplo, respecto de los que tuviera un derecho de uso para ejercicio de competencias propias.

GONZÁLEZ PÉREZ, lo apunta respecto al supuesto de desahucio por extinción del derecho de uso a favor de un empleado público, que el ayuntamiento ostentara solo derecho de usufructo, por ejemplo <sup>(52)</sup>.

Pero supongamos, por ejemplo, el supuesto de mutación demanial intersubjetiva o externa, previsto en el apartado 4 del artículo 71 de al LPAP, a través del cual pudiera la Administración General del Estado afectar a una Entidad Local un determinado bien para un uso o servicio público de competencia de esta última. Esta afección no altera la titularidad del bien, que seguiría siendo del Estado, pero incorpora el derecho de uso del mismo en el patrimonio de las administraciones públicas (artículo 3 LPAP, artículo 1 LBELA).

---

<sup>52</sup> González Pérez, J, Procedimiento Administrativo Local, 1988, Civitas, Tomo II, pg. 571: «Que la finca sea "pertenencia" de la Entidad local. Esto es, que sea propiedad de la misma. Parece, no obstante, que será asimismo aplicable este procedimiento cuando la Entidad tuviere sobre la finca otro derecho real ( v. gr ., usufructo) que legitimara para otorgar el contrato de arrendamiento». Cit. por Ruiz López en Ob. Cit. "El desahucio..." INAP.

En el mismo sentido el artículo 57 bis. LPCAA dispone que la Administración de la Junta de Andalucía sin alterar la titularidad de los bienes ni su carácter demanial podrá afectar sus bienes y derechos demaniales a las entidades locales de Andalucía para destinarlos a un uso o servicio público de su competencia.

Correlativo al anterior son los artículos 7 de la LBELA y 11 de su reglamento, y en el mismo sentido el artículo 7 bis de la LBELA, que prevén que las Entidades Locales de Andalucía también podrán afectar bienes y derechos demaniales de su patrimonio a otras administraciones.

Si consideramos, como la ha entendido García-Manzano <sup>(53)</sup>, que el supuesto del apartado 3 del artículo 71 es la mutación "que se produce por un cambio en los sujetos encargados de ejercer las competencias demaniales sobre el bien en cuestión"; y atendemos al artículo 75 del RLPAP que dispone textualmente: <<La Administración Pública a la que se hubieran afectado los bienes o derechos utilizará los mismos de acuerdo con el fin señalado, y ejercerá sobre ellos las correspondientes competencias demaniales>>; parece lógico pensar que la Entidad Local que pudiera tener adscrito un bien de titularidad estatal o autonómica o de otra entidad local, podrá ejercer la potestad de desahucio administrativo, para la salvaguarda de su derecho de uso y para garantizar, el uso publico del mismo o su afección a un servicio público de su competencia en el supuesto, por ejemplo, del artículo 68 b) de la LBELA, es decir, cuando hubiese sido usurpado u ocupados por los particulares impidiendo su destino natural.

**B) Innecesariedad de inscripción de los bienes para el ejercicio de la potestad de recuperación posesoria, salvo para la toma de posesión de bienes adjudicados.**

---

<sup>53</sup> García-Manzano Jiménez de Andrade, P, Grandes Tratados. Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Editorial Aranzadi, S.A.U., 2008.

Es de señalar que exigir la titularidad no significa que para el ejercicio de la potestad de desahucio se exija el reconocimiento registral de la misma. Que los bienes estén o no inscritos en el Inventario Municipal de Bienes o en el Registro de la Propiedad no impide que puedan ejercerse las potestades de recuperación que reconoce la normativa, ya que tal y como ha entendido el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso, sede: Málaga, en el recurso: 95/2009, ponente D. SANTIAGO MACHO MACHO, en sentencia de 4 de marzo de 2013: *<<...Como conclusión, no cabe sino manifestar que la inscripción en el Registro de la Propiedad no es requisito de eficacia de los negocios jurídicos y su transcendencia es sólo a efectos de publicidad, seguridad jurídica y protección de terceros. La no inscripción de la aceptación de la cesión en el Registro de la Propiedad, en ningún modo es o puede considerarse invalidante de la misma y en este caso ni siquiera se da una afección a terceros de buena fe....>>*. Y En el mismo sentido respecto a la falta de inscripción en el Inventario Municipal de Bienes, las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1978, 28 de abril de 1989 (RJ 1989/3304), 23 de enero 1996, (RJ 1996/417), han definido el Inventario Municipal de Bienes como: *<< ...mero registro administrativo que por sí solo ni prueba, ni crea, ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación, sino sólo un libro que sirve respecto de sus bienes, de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportunamente las facultades que le corresponden....>>*.

El Tribunal Supremo Sentencia en *Sentencias de 5 de febrero y 1 de julio de 1999*, entre otras, ha considerado, la prevalencia del carácter demanial de un bien sobre la presunción de los registros públicos. Textualmente concluye que *<<..el principio de legitimación que presupone la existencia de los derechos inscritos tal y como constan en el asiento y su posesión, no es aplicable cuando intenta oponerse a una titularidad de dominio publico, pues esta es inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad puesto que no nace del tráfico jurídico base del*

*Registro, sino de la Ley y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada...>> (54)(55).*

Ahora bien, como casi todo en el desahucio, la afirmación con la que encabezamos este apartado, esta sujeta a excepción. Hay un supuesto en el que expresamente se exige la inscripción del bien para que pueda llevarse a cabo la actuación de desahucio, es el supuesto del artículo 27 de la LPAP, pues el artículo 27 del RBELA exige para perfeccionar la adquisición la inscripción del bien, por tanto, en ese caso, la falta de inscripción supondría la imposibilidad de proceder al desahucio.

### **C) Que los bienes tengan la calificación de demaniales.**

#### **a) El desahucio como potestad prevista tanto para bienes demaniales como patrimoniales.**

Tal y como lo ha entendido tradicionalmente la doctrina al amparo de la normativa estatal, la habilitación para el desahucio sobre bienes demaniales podría decirse que sería inherente a la naturaleza y el destino del bien, y sin embargo, la posibilidad de desahucio para bienes patrimoniales serían excepciones expresamente habilitadas.

SAINZ MORENO, así lo ha entendido: *«Sólo es admisible el desahucio cuando se trata de bienes de dominio público o comunales (o bienes patrimoniales, en el supuesto especial de contratos de arrendamientos a favor del personal de la Corporación...).* En los demás supuestos, esto es, en los supuestos de bienes

---

<sup>54</sup> Cit en Sentencia de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Santander de 29 de julio de 2005.

<sup>55</sup> Es de significar que los artículos 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre y el 57 y siguientes de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre establecen, además, de la obligatoriedad de formar Inventario general consolidado de todos los bienes de derechos del Ayuntamiento, la necesidad de tenerlo actualizado, anotando en el mismo cualquier tipo de negocio jurídico que tenga repercusión sobre la situación física y jurídica de los bienes (art. 97 decreto 18/2006). Por otro lado, la obligación de inscripción en el Registro de la Propiedad viene igualmente prevista en los artículos 36 de la Ley 33/2003 y 62 de la Ley 7/1999.

*patrimoniales, salvo la excepción señalada, la Entidad local deberá acudir al juicio de desahucio (arts. 1561 y siguientes LEC)>> (<sup>56</sup>).*

Aunque más allá del supuesto del artículo 93 del RB/86 (40.2 LBELA) hay otros supuestos en los que también la norma normativa básica estatal permite el desahucio en bienes patrimoniales; pero tal y como entiende ese Autor, son excepciones, o supuestos expresamente previstos a tenor de la definición genérica del artículo 58 de la LPAP que se remite expresamente a bienes demaniales.

Como bien ha significado Ruiz López (<sup>57</sup>) en la LPAP con carácter básico se prevé el conjunto de prerrogativas de la administraciones respecto de sus bienes tanto para los de dominio público como para los patrimoniales, salvo una excepción, el desahucio administrativo (artículo 41 LPAP), previsto expresamente para los demaniales.

Por tanto, atendiendo a la normativa estatal puede afirmarse que, siempre que la administración local pretenda la recuperación posesoria de sus bienes privados habrá de acudir al Juez civil (<sup>58</sup>), salvo las excepciones legalmente previstas. Y, por contra, cuando la administración local pretenda la recuperación posesoria de sus bienes de dominio público, habrá de acudir al desahucio administrativo, sin excepción.

Pero, frente a esa regulación en la normativa estatal, la normativa andaluza de bienes, en cuanto a la calificación de los bienes objeto de

<sup>56</sup> Cit por Cobo Olvera, T en "Supuestos en los que procede el desahucio administrativo en las entidades locales". Grandes Tratados, Aranzadi, enero 2010

<sup>57</sup> Ruiz López M.A, Ob cit, "El desahuci...." pag. 333, se remite a su vez a Ballesteros Moffa, L.A, "Protección y defensa del patrimonio : obligación administrativa, cooperación y límites de la disponibilidad" cit. pp. 205.206

<sup>58</sup> Un ejemplo lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1985, ponente el Excmo. Sr. Antonio Hierro Echevarría, en la que en su único Considerando de los Fundamentos de Derecho concluyo que la extinción de un arrendamiento rústico sobre bienes patrimoniales no habilita las potestades públicas para la recuperación posesoria por la Administración, quien deberá someterse al respecto al régimen jurídico-privado propio de dichos arrendamientos.



desahucio en el ámbito de las entidades locales, en su artículo 68, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 58 de la LPAP o lo dispuesto en el artículo 120 del RB/86, creo que con acierto y acorde con el alcance real y la naturaleza de la potestad de desahucio, cuando se refiere de forma general al desahucio no hace mención a bienes demaniales de las entidades locales, sino que engloba a “los *bienes inmuebles de su pertenencia*”. Y de la misma manera el artículo 63 de la LBELA cuando enumera el conjunto de las potestades de las entidades locales sobre sus bienes no hace mención alguna en el desahucio a los bienes demaniales.

En este extremo la norma andaluza marca una técnica legislativa que se separa de la norma estatal, en tanto en cuanto, con carácter general, ab initio, y desde la perspectiva de su definición engloba en la potestad de desahucio la protección tanto a bienes patrimoniales como demaniales y no establece en el artículo 63 una vinculación conceptual del desahucio con los bienes demaniales. Sino que deja a la regulación del ámbito objetivo de cada supuesto de desahucio la discriminación de la naturaleza de los bienes a los que va dirigido.

Es decir, entiendo que la norma andaluza desplaza del concepto genérico de desahucio la referencia a la calificación del bien y configura la definición conforme a la casuística de supuestos que contiene.

La referencia a los “*bienes inmuebles de su pertenencia*” del artículo 68 LBELA, por tanto, viene potencialmente referido a lo que el artículo 50 de la Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía entiende por patrimonio de las Entidades locales en su conjunto: “...*el conjunto de bienes..... que por cualquier título, les pertenezcan y está orientado en su totalidad a la consecución de sus fines.*”, y será en cada uno de los supuestos de desahucio regulado en esta norma y en la normativa básica estatal, donde se discriminará la naturaleza del patrimonio municipal a proteger.

**b) Que se trate de bienes efectivamente adscritos al uso o servicio público.**

La Jurisprudencia, se ha encargado de matizar que el desahucio se refiere a bienes adscritos a un uso o servicio público, estén o no calificados como bienes de dominio público, y se adecue o no el título habilitante a la catalogación legal prevista para el uso privativo.

Ello significa que aunque el bien este mal calificado y la relación de ocupación venga de un contrato de arrendamiento e vez de una concesión, por ejemplo, si efectivamente el bien estaba destinado a un uso público procederá el desahucio por esta vía.

Podemos citar en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1974, analizada por Rodríguez Moro, que igualmente para el caso contrario refirió la Sentencia de 25/04/1963 que concluyó que aunque un bien estuviera calificado de dominio público si no existe una afección al servicio público merece el régimen de derecho privado, y por tanto no procede el desahucio administrativo <sup>(59)</sup>.

En ese Sentido se mantiene la doctrina de los Tribunales, en las sentencias mas recientes. Por ejemplo, en relación a la Plaza de Toros de la Malagueta, el TSJ de Andalucía en Sentencia núm. 1235/2005 de 21 diciembre, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 995/2000, siendo ponente el Ilmo. Sr. D Eduardo Hinojosa Martínez, y en la sentencia núm. 1162/2004 de 29 julio, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 3522/1999, siendo ponente la **Ilma.** Sra. María del Rosario Cardenal Gómez, han entendido que estando el bien adscrito al servicio público procede el desahucio administrativo aunque el contrato se calificara formalmente de arrendamiento y la calificación en el Inventario de Bienes Municipal y registral pudiera mantener la identificación como bien patrimonial.

---

<sup>59</sup> Rodríguez Moro, N, vid, "*Extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público y desahucio administrativo*", REALA n.º 186 (1975), en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=7918&path%5B%5D=7967>

Por tanto el elemento del destino real del bien, más allá de la calificación formal que pudieran tener los bienes es un elemento esencial en la configuración del concepto de desahucio.

Como explica Ruiz López al hilo de la discusión doctrinal surgida sobre la vigencia o no de los desahucios administrativos previstos en los artículos 133 y 134 del RB/1986 tras la entrada en vigor del artículo 58 de la LPAP, esos supuestos de desahucio referidos a bienes patrimoniales se justifica en la *“vinculación con el tráfico o giro jurídico-administrativo, bien por razón del uso público o del servicio público”*... y ello lo explica dicho autor por entender que el *“desahucio administrativo tiene su fundamento inexcusable en circunstancias de utilidad pública o servicio público que justifican el sacrificio de determinados derechos personales”* <sup>(60)</sup>.

## **2. ÁMBITO OBJETIVO PARA CADA UNO DE LOS SUPUESTOS DE LA POTESTAD DE DESAHUCIO.**

Como no podemos hablar de un único desahucio administrativo sino que, como bien lo ha entendido la doctrina existen una pluralidad de desahucios entendidos como potestades excepcionales para casos tasados (SAINZ MORENO), en contraposición con la potestad general y ordinaria que sería la recuperación posesoria de oficio (MESTRE DELGADO) <sup>(61)</sup>, tampoco podemos establecer un ámbito objetivo único y uniforme del desahucio administrativo.

Por tanto, vamos a intentar determinar el ámbito objetivo del desahucio para cada uno de los supuestos de desahucio que prevé la normativa, pues

---

<sup>60</sup> Ruiz López, M.A, “El desahucio...” INAP, pag. 335

<sup>61</sup> Gosálbez Pequeño, H, “La recuperación posesoria de los bienes locales: ¿Desahucio o Interdicto Administrativo?” Estudios y Comentarios Instituto Nacional de Administraciones Públicas, fecha publicación 28/09/2012

asumiendo una expresión de De la Morena *“si no se distingue bien, se estará condenado a conocer y concluir peor”*.

### **A) Desahucio por extinción del derecho de ocupación del artículo 68 a) LBELA.**

El apartado a) del artículo 68 de la LBELA, en el sentido del artículo 120 del RB/86 y del artículo 58 de la LPAP permite promover y ejecutar el desahucio administrativo cuando se produce la extinción del derecho de ocupación de los particulares, sobre bienes de dominio público en los supuestos de autorización, concesión o cualquier otro título. En este caso el ámbito de objetivo del desahucio es claro: se trata de bienes de dominio público que estuvieran ocupados con título habilitante.

La Ley andaluza, con la misma técnica seguida por el artículo 58 de la LPAP, y a diferencia del artículo 120 del RB/86, no dice nada de los bienes comunales, pero no es necesario, deben entenderse incluidos; pues al fin y al cabo son bienes de dominio público conforme al artículo 5 del RBELA y como tal los califica expresamente el artículo 2 de la LBELA.

Mención especial merece el supuesto de posible desahucio derivado de una situación de precario. El artículo 34 de la LBELA dispone que las ocupaciones de dominio público realizadas en precario sin determinación de plazo o simplemente toleradas pueden ser dejadas sin efecto por la Entidad Local en cualquier momento, y sin indemnización. Por su parte, el artículo 151 del RBELA que regula la extinción del derecho de ocupación sobre bienes inmuebles de dominio público en el apartado 6 de ese artículo concreta el procedimiento de desahucio para los casos de precario.

Por tanto, los bienes de las entidades locales cuya protección y recuperación se garantiza mediante el desahucio administrativo previsto en el apartado a del artículo 68 a) de la LBELA son bienes demaniales, incluidos los bienes comunales, que estuvieran ocupados con título

legítimo y aquellos que teniendo esa misma calificación hubieran estado ocupados aún en precario, y cuyo título de ocupación se hubiera extinguido o hubiera de serlo.

**B) Desahucio en caso de extinción del derecho de ocupación de bienes entregados a empleados públicos por razón de los puestos de trabajo del artículo 68 c) de la LBELA (artículo 134 RB/86), y desahucio cuando se extinga a los empleados municipales el título para la ocupación de viviendas por razón de los servicios que preste (artículo 93 RB/86 y artículo 40 del LBELA).**

El apartado c) del artículo 68 de la LBELA (a modo del artículo 134 del RB/86) se refiere al desahucio habilitado en casos en los que se declare extinguido el derecho de ocupación de bienes que hayan sido entregados a sus funcionarios y demás personal a su servicio por razón de su servicio o del puesto de trabajo que desempeñen.

A su vez, la norma andaluza, en el artículo 40 de la LBELA (de forma paralela al artículo 93 del RB/86) habilita expresamente el desahucio en los casos en los que se declara extinguido es el derecho otorgado a su personal para ocupación de una vivienda por razón de los servicios prestados <sup>(62)</sup>.

Entiendo que el artículo 68 c) de la LBELA abarca un ámbito objetivo mayor que el previsto para el desahucio a que se refiere el artículo 40 de la LBELA.

El artículo 40 de la LBELA, se refiere expresamente a la potestad de desahucio en el caso de la cesión de inmuebles patrimoniales que tuvieran como uso el de viviendas. Sin embargo, el artículo 68 c) de la LBELA, se refiere a *“bienes que hayan sido entregados a sus funcionarios y demás personal por*

<sup>62</sup> Entre otros muchos, un ejemplo de desahucio administrativo previsto en el artículo 93 del RB/86 lo ofrece la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 652/1997 de 16 julio, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 1998/1994, siendo ponente: IIlma. Sra. Cristina Páez Martínez Virel.

*razón de los puestos de trabajo*", por tanto, podría extenderse a otros bienes con un uso distinto al de vivienda (por ejemplo, garajes para el estacionamiento de vehículos), y que podrán ser patrimoniales o de dominio público.

Ambos, el desahucio administrativo previsto en el apartado c) del artículo 68 de la LBELA, y el artículo 40 de la LBELA tienen tres características comunes:

**a) Que sean bienes de propiedad del ente local o respecto de los cuales la Entidad Local ostenta un derecho real que le permita la cesión de uso** <sup>(63)</sup>:

- Calificados como patrimoniales, si estamos ante el supuesto del artículo 40 de la LBELA (viviendas). El propio artículo 40 se ubica en el Capítulo II del Título II de la Ley relativo a la utilización de bienes patrimoniales.

- Patrimoniales o de dominio público, si se trata del supuesto del apartado c) del artículo 68. Dicho artículo no prevé exige que los bienes sean de dominio público, solo requiere que la razón por la que fueron entregados sea un servicio o un puesto de trabajo, y que ese título se declare extinguido; que el bien al que se refiera la ocupación sea bien de dominio público o sea patrimonial es indiferente en la redacción de la norma. Eso sería concordante con el artículo 134 de la RB/86 que se refiriere expresamente a "*los contratos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales*".

En este caso, si se tratara de viviendas u otros bienes, de naturaleza demanial entregados por razón de su puesto de trabajo en realidad estaríamos ante una especialidad del supuesto del apartado a) del artículo 68 LBELA.

---

<sup>63</sup> Me remito a lo dicho en el apartado A) del número 1 de la parte II de este trabajo.

**b) Que sean entregados a empleados públicos de las Entidades Locales o a empleados públicos de otras administraciones que presten sus servicios en las Entidades locales (64).**

Este requisito se ha matizado por la Jurisprudencia que ha admitido el ejercicio de la potestad de recuperación posesoria administrativa incluso en supuestos en los el título de ocupación lo ostente un empelados públicos no dependientes de la Administración Local titular del inmueble.

De ello pueden referirse dos supuestos específicos:

- **Casas de maestros.** De una muy generalizada casuística, y que reproduce la misma situación conflictiva en la practica totalidad de los municipios españoles, es el supuesto de las casas-habitación entregadas a los maestros.

Los maestros no son funcionarios al servicio de la entidad local, pero la generalizada problemática (se trata de viviendas construidas y de titularidad de los ayuntamientos, que se adjudicaron a los profesores de primaria mediante procedimientos que venían ya determinados desde la Consejería de Educación y Ciencia, los más recientes, o desde el Ministerio los más antiguos) ha permitido a la Jurisprudencia pronunciarse en numerosas ocasiones sobre la aplicación de las potestades de recuperación posesoria de las entidades locales en estos supuestos (65).

---

<sup>64</sup> Hay normativa autonómica que expresamente han reconocido y asumido la posibilidad de desahucio en caso de cesión de viviendas no solo al personal de las entidades locales, sino de otras administraciones públicas por razón del servicio que se preste. Así, por ejemplo, el artículo 71 del Decreto Foral de Navarra 280/1990 dispone textualmente: <<1. A efectos del ejercicio de la prerrogativa de desahucio por vía administrativa, con arreglo al procedimiento establecido en esta Subsección, se consideran en todo caso afectos a los servicios públicos de las entidades locales las fincas o viviendas de su pertenencia cuya ocupación, bajo cualquier título, tuvieren cedida a su personal o al de otras Administraciones Públicas por razón de los servicios que éste preste.>>

<sup>65</sup> Los Ayuntamientos tuvieron la obligación de proporcionar vivienda o casa-habitación a los profesores a partir del artículo 176 del Decreto de 24 de octubre de 1947 por el que se aprobó el Estatuto del Magisterio Nacional Primario. Textualmente disponía dicho precepto: "Todos los maestros que desempeñen Escuela nacional disfrutarán, para ellos y su familia, en la misma localidad en que radiquen sus destinos, de vivienda decorosa y capaz, que les será proporcionada por los respectivos Ayuntamientos."

Las Entidades Locales se encontraron con determinados bienes de naturaleza demanial, cedidos gratuitamente a profesores, que, con el tiempo, empezaban a ser utilizados fuera de la finalidad primigenia para la que fueron concebidos, y que en muchas ocasiones se mantenía a costa del propio Ayuntamiento (<sup>66</sup>). Lo que se agravaba pues los ayuntamiento, al no ser la administración competente en educación, difícilmente controlaban la situación de traslado de jubilación u otras eventualidades respecto de funcionarios docentes que dependían o dependen de otra administración pública (<sup>67</sup>).

---

Esa obligación, fue derogada por la Ley de Bases de Bases de Régimen Local en materia de Haciendas Locales de 3 de diciembre de 1953 y el Reglamento que la desarrollaba, Disposición Adicional Segunda (Textualmente: *"Para la efectividad de lo dispuesto en la Base primera de la Ley de 17 de junio de 1945, sobre relevo de las obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar servicios de la Administración general que actualmente pesan sobre las Corporaciones locales, se procederá, con efectos en primero de enero de mil novecientos cincuenta y cuatro, a desgravar las que afectan a los Municipios que no excedan de veinte mil habitantes, a cuyo fin el Ministerio de Hacienda habilitará los créditos correspondientes, y las Corporaciones locales los eliminarán del presupuesto ordinario de dicho ejercicio. Para los demás Municipios y para las Diputaciones, las liberación de las expresadas cargas se realizará con efectos de primero de enero de mil novecientos cincuenta y seis....Las obligaciones generales cuyo relevo se ordena en los párrafos anteriores son las siguientes: h) casa-habitación de los Maestros nacionales."*).

No obstante, se estableció un sistema de colaboración del Estado y las Corporaciones locales al amparo de los artículo 51 y 52 del Decreto 193/1967, de 2 de febrero, manteniéndose incluso en la Ley de Educación 8/1985, y que se ejercía al amparo de la competencia reconocida en la letra n) del apartado 2 del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

<sup>66</sup> Partiendo de esa situación la Jurisprudencia llegó a afirmar que, previa desafectación de los bienes, *"Los Ayuntamiento podrían, pues poner fin a las cesiones gratuitas, gravosas para el erario municipal"* (STS5/03/2003);

<sup>67</sup> Como curiosidad podemos citar, por ejemplo, una de esas viviendas en el municipio abulense de La Adrada que venía siendo utilizada por un antiguo profesor del municipio como alojamiento vacacional, tal y como se constata en los hechos probados de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León de dieciocho de marzo de dos mil 2005, dictada en el recurso número 58/2003.



La necesidad de desalojar dichas viviendas se produjo especialmente a partir de que la normativa permitió su desafectación y enajenación (<sup>68</sup>), y la Jurisprudencia aceptó la vía de recuperación posesoria de bienes municipales a través de desahucio administrativo.

A modo de ejemplo, podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2003, que en el FD 3 que ha reconocido, que los profesores detentan el uso de las viviendas por el hecho de ser, precisamente los profesores y maestros encargados del cumplimiento de tal servicio (<sup>69</sup>). O la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León, sede en Burgos, que ratificó el acuerdo del Ayuntamiento Pleno de Burgos sobre el desahucio de vivienda de maestros.

En ese hilo argumental, interpreta la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2000, FD 3, que la razón de ser de la ocupación, cuando se trataban de bienes de dominio público, era necesariamente el destino al servicio de la enseñanza, que no podían ser utilizados para cualquier otro fin.

- **Casas de médicos.** Un supuesto paralelo al anterior es el de los funcionarios sanitarios que ocupaban las casas de médicos. Los tribunales han avalado los desahucios administrativos en caso de viviendas de titularidad municipal ocupadas por funcionarios de la Administración del

---

<sup>68</sup> Concretamente en Andalucía, la LBELA, en su D.A. 2º dejó al libre criterio de los Ayuntamientos, sin necesidad de previa autorización de la Comunidad Autónoma, la posibilidad de desafectar dichas viviendas, y la DA 3ª facultaba a los Ayuntamientos para que pudieran enajenarlas incluso directamente a sus ocupantes, lo que concuerda perfectamente con el artículo 103 de la Ley 33/2003 que dispone que *Ese artículo también de naturaleza básica, dispone que "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."*

<sup>69</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2003, dictada en el recurso de casación 2825/1998, siendo ponente el Excmo. Sr. Jaime Rouanet Moscardó.

Estado y luego de las Comunidades Autónomas, titulares de los cuerpos facultativos médicos (<sup>70</sup>).

Estos funcionarios, aunque no dependían de Entidad Local, disfrutaban (mejor dicho ocupaban obligatoriamente) dichas viviendas por razón y amparo de las Ordenas Ministeriales de 20/02/1956 y de 24/03/1966 (<sup>71</sup>). Los tribunales han concluido que las venían disfrutando por razón de su relación funcional, y han considerado aplicable el desahucio administrativo.

En este sentido podemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo), número 1044/2000, de fecha 15 diciembre de 2000, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 379/1998, siendo ponente: Ilmo. Sr. D Mariano Espinosa de Rueda Jove.

Podemos citar también el Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de fecha 17 mayo 2002, dictado en el recurso de Casación núm. 1225/2000, siendo ponente el Excmo. Sr. Mariano de Oro-Pulido y López, que aunque no abordó directamente la cuestión de fondo, por resolver la inadmisión del recurso de casación por

<sup>70</sup> Buen ejemplo de ese supuesto, y que explica, además, muy claramente la normativa que amparaba dichas ocupaciones de viviendas municipales, es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 550/2000, de fecha 26 octubre de 2000, que referiremos también en el apartado siguiente.

<sup>71</sup> La Orden Ministerial de 20 de febrero de 1956 (publicada en el BOE de 27/02/1956, n.º 58, pag. 1341) del Ministerio de Gobernación por la que se daban normas sobre ocupación de las casas de los médicos, en realidad no habilitaba para la ocupación, sino que obligaba a los médicos a ocupar dichas viviendas que habían sido construidas por los Ayuntamientos también por imperativo Legal. Así es de señalar que la base vigésimocuarta de la Ley General de Sanidad de 25 de noviembre de 1944 disponía textualmente: <<En los Municipios de censo inferior a diez mil habitantes estarán obligados los Ayuntamientos a habilitar, un edificio destinado a servicios sanitarios, Centro primario de Sanidad y Secretaria del Concejo municipal del ramo y vivienda del Médico Jefe de Sanidad. Por el Ministerio de la Gobernación, en contacto con los organismos interesados en el problema dé la vivienda y muy especialmente con el Instituto Nacional de la Vivienda, se dictaran las oportunas órdenes para la consecución de esta finalidad.>>

entender que se trataba de una discusión sobre cuestiones de personal, si que vino a dejar firme la Sentencia de 30 de diciembre de 1999, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (recurso ne 948/99), que había interpretado que podría ejercerse desahucio administrativo en el caso de que el médico dejara de tener relación funcional como médico titular y pasara a otro cuerpo diferente de la administración autonómica. Es decir, que avaló una resolución municipal que había entendido que el Ayuntamiento estaba habilitado para desalojar a un empleado de otra administración pública en el caso que se diera la circunstancia del apartado c) del número 1 del artículo 93 del RB/86, respecto de un bien de su titularidad.

Cierto es, que ambos ejemplos derivan de situaciones amparadas en normas ya derogadas que provocaron situaciones que ya están extinguidas. Pero no deja de ser un antecedente que debe considerarse a la hora de entender el ámbito de aplicación y el alcance del tipo de desahucio que analizamos. Y que a futuro, para situaciones semejantes permitiría interpretar la nueva casuística conforme a dichos antecedentes.

***c) Que estén ocupados por razón de los puestos de trabajo que ocupan.***

Es importante matizar que la causa de la ocupación no es solamente la relación de dependencia laboral o funcional con la Entidad Local o con otra administración pública, lo esencial es el "servicio que se preste" o como lo identifica Cobo Olvera, el puesto de trabajo <sup>(72)</sup>.

---

<sup>72</sup> Cobo Olvera, T, "Supuestos en los que procede el desahucio administrativo por las entidades locales" *Grandes Tratados*, Aranzadi: << ...Es más, no es suficiente esta relación de servicios, sino que la razón por la cual se ocupa el bien, tiene relación directa con el servicio que se presta. Nos referimos a que por el simple hecho de ser empleado público no existe justificación en la actualidad, para que la Entidad ceda una vivienda de su propiedad. De aquí que si esto ocurriera, es decir, que la entidad cediera en arrendamiento una vivienda a uno de sus empleados sin más, no podría para recuperar el uso del bien acudir a la vía administrativa, sino a la del desahucio civil.>>

Es decir, es un elemento sustancial que la ocupación del este vinculada al contenido de la concreta prestación que desempeña el empleado público.

Podemos citar, por ejemplo, la sentencia de 3 de octubre de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (<sup>73</sup>), que considera que si la utilización de la vivienda no era presupuesto necesario para la concreta prestación del servicio a la entidad local no cabe la aplicación de la potestad de desahucio.

Textualmente resuelve la sentencia en su FD 2: *"..... no se trata, por tanto de la ocupación de las viviendas por la sola condición de funcionario o empleado al servicio de la Administración local sino, por razón de los servicios que preste el mismo, o sea, que la ocupación de la vivienda cedida lo sea, precisamente por razón de los concretos servicios que se presten o, lo que es lo mismo, por razón del desempeño de un puesto de trabajo que comporta el de ocupar vivienda..."*

Otro ejemplo es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo), núm. 227/2002, de fecha 27 de febrero de 2002, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 815/1998, siendo ponente: Ilmo. Sr. D Angel Acevedo y Campos, que concluye que en supuesto que el funcionario asumiera un nuevo cometido distinto al que sirvió de justificación a la ocupación originaria y si dicho cometido fuera ajeno, además, a la administración municipal, *"ningún argumento válido puede oponerse al expediente de desahucio administrativo de la vivienda que ha detentado"*.

Un último ejemplo de esa necesidad sustancial de que el uso de la vivienda este justificada por razón de los servicios que se presten es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 550/2000, de fecha 26 octubre de 2000, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 2093/1998, siendo ponente el Ilmo. Sr. D Luis Javier Murgoitio Estefanía,

---

<sup>73</sup> Dictada en el recurso de apelación 238/2007, ponente Ilmo. Sr. D. Miguel Soler Margarit.

ha concluido (también en relación a las viviendas de médicos) que si el estatuto funcionarial ya no supone la subsistencia del derecho a ocupar vivienda a cargo del municipio, por dejar de ser el derecho a la vivienda una prerrogativa aneja al ejercicio de las nuevas funciones que desempeña, el artículo 134 del RB/86 faculta a las Corporaciones Locales para resolver los derechos personales constituidos en fincas de su pertenencia en favor del personal a su servicio, procediendo al desahucio y lanzamiento sin abono de indemnización.

### **C) Desahucio por usurpación de bienes.**

Se regula en el apartado b) del artículo 68 de la LBELA, y en los artículos 158 y 159 del Decreto 18/2006 que la desarrolla. Este desahucio se refiere a aquellos bienes que hayan sido usurpados u ocupados por los particulares sin título jurídico alguno, clandestinamente o contra la voluntad de la entidad. En este caso, la calificación de los bienes cuya recuperación posesoria se protege es lo único que no ofrece dudas: se extiende tanto a los bienes demaniales como a los patrimoniales.

Y para determinar el ámbito objetivo de este supuesto nos remitimos a la Parte IV de este trabajo.

### **D) Desahucio por extinción de cesiones en precario de bienes patrimoniales (art. 41.2 LBELA).**

Al igual que en caso anterior la calificación de los bienes a los que el ámbito objetivo de este desahucio se refiere es claro: se trata de bienes patrimoniales.

Pero, este desahucio en caso de precario ¿Es de tal amplio espectro como el previsto en el artículo 68. a) de la LBELA para los bienes demaniales?

El desahucio que ahora nos ocupa está aparentemente sometido a las condiciones derivadas del propio artículo 41 que lo habilita, es decir,

precarios concedidos por plazo inferior a un año. ¿Podría interpretarse que quedan excluidos supuestos de precarios que no tengan amparo en dicho artículo? Por ejemplo, que existen derivados de situaciones antiguas, incluso anteriores a la ley 7/1999, fruto de ocupaciones meramente toleradas sin plazo alguno.

Entiendo que no. Esa interpretación que dejaría fuera de la potestad de desahucio administrativo a los bienes patrimoniales que son ocupados extra artículo 41 es a mi entender contrario al espíritu de la Ley. El artículo 41. 2 de la Ley ofrece una habilitación para llevar a cabo el desahucio en caso de precarios sobre bienes patrimoniales una vez extinguidos estos. Que el precario se haya prolongado por más de un año no puede enervar, por si solo, esa posibilidad, ya que el propio artículo 41. 2 dispone que el transcurso del término concedido será el título suficiente para proceder al desahucio administrativo.

La actual Ley de Bienes de Andalucía, únicamente permite que puedan disfrutarse bienes patrimoniales de forma gratuita por plazo máximo de un año, a salvo las cesiones gratuitas temporales a las que se refiere el apartado 1 del artículo 41, por razón del sujeto cesionario. Entiendo que la Ley, con la limitación de un año prevista en ese artículo, lo que ha querido es evitar que a través de la figura del precario se contravenga la finalidad propia de los bienes patrimoniales, cual es ser administrados de acuerdo con criterios de máxima rentabilidad.

Ahora bien, que con la nueva ley no pueda rebasarse el plazo de un año para el precario en bienes patrimoniales, no significa que si nos encontramos con una situación heredada, de una autorización de precario intemporal, extinguido el precario sobre un bien de naturaleza patrimonial no pueda ejecutarse el desahucio administrativo (<sup>74</sup>).

---

<sup>74</sup> Otra cosa será determinar el procedimiento que corresponde (¿el del artículo 151.6?), o determinar si esa potestad de desalojar a través del desahucio esta sometida también al plazo de un año a que se refiere el artículo 68 de la LBELA en su apartado B). Es decir, si para bienes patrimoniales, la potestad de desahucio esta limitada al plazo de un año desde la declaración de extinción del precario.

### **E) Desahucio previsto en el artículo 27 de la LPAP.**

El artículo 27 de la LBELA dispone la posibilidad de ejercer la potestad de desahucio para la toma de posesión de aquellos bienes que la Entidad Local pudiera adjudicarse por vía administrativa. La facultad de desahucio no cabría para aquellos supuestos en los que la adjudicación del bien a favor del Ayuntamiento se produjera a través de un procedimiento judicial, ya que, aunque el artículo 26 de la Ley prevé la posibilidad de adjudicación de bienes en procedimiento judiciales no están expresamente contemplados en el artículo siguiente.

La Ley andaluza (LBELA) no prevé expresamente esta forma de adquirir bienes, a modo de como lo hace el artículo 15 de la LPAP, aunque si regula la sucesión administrativa en el artículo 14 y en el artículo 8 de la dispone que las Entidades Locales podrán adquirir y poseer toda clase de bienes y derechos de conformidad con lo establecido en las normas que resulten de aplicación. Pero el Decreto 18/2006, si lo hace en el artículo 20, y lo desarrolla en el artículo 27. El primero de ellos dispone que las Entidades Locales pueden adquirir bienes y derechos por sucesión administrativa y especialmente, a consecuencia de modificaciones de términos municipales o transferencias de competencias de otras Administraciones. Y el artículo 27 exige que una vez practicada la identificación y tasación de los bienes adquiridos por ese medio se califiquen y se inscriban.

Tampoco prevé la LBELA el desahucio administrativo en el supuesto de bienes adquiridos a través de expedientes administrativos. Sin embargo, considerando el carácter básico del artículo 27 debe concluirse la posibilidad de las entidades locales andaluzas ejercer el desahucio administrativo sobre dicho bienes.

En el caso que nos ocupa no podemos afirmar que se trata de ejercer desahucio sobre bienes ajenos (como ocurre, por ejemplo, en algunos supuestos en materia urbanística), ya que el acto previo de la adjudicación

constituye el título de adquisición del bien por parte de la entidad local, por lo que se trata de desahucio sobre un bien que ya ha pasado a formar parte del patrimonio de la Entidad Local.

En cuanto a la si esta modalidad de la potestad de desahucio va dirigida a bienes de naturaleza demanial o de naturaleza patrimonial hay que analizar los distintos casos. Por ejemplo:

**a) En el caso de apremio administrativo sobre el patrimonio de las personas, el supuesto de bienes embargados por deudas con la Hacienda Municipal.**

En este caso, los bienes se adquieren con carácter patrimonial según se prevé expresamente en el apartado b) del apartado 2 del artículo 5 del Decreto 18/2006 que dispone que tendrán carácter patrimonial los bienes adjudicados a las Entidades Locales en virtud de procedimiento recaudatorio seguido contra los deudores tributarios. Aunque en realidad, esa determinación no era necesaria, ya que de conformidad con lo dispuesto en la cláusula residual incorporada en el artículo 79 de la LBRL, el artículo 6 del RB/86, el artículo 2 de la LBELA, o en el artículo 5 del Decreto 18/2006, los bienes se adquirirán con carácter patrimonial, sin perjuicio que posteriormente la administración pudiera afectarlo a un uso de servicio público y mutar su calificación jurídica.

Por tanto, el desahucio, en este supuesto vendría referido a los bienes adquiridos por embargo que tendrán la calificación de patrimoniales de propios.

**b) Otro forma de adjudicación administrativa sería a través de la sucesión administrativa que prevé el artículo 14 de la LBELA.**

En dicho artículo se regulan dos supuestos: la modificación del ámbito territorial, y el traspaso de bienes afectos al ejercicio de las competencias que sean transferidas a la entidad Local por otra Administración Pública. En estos casos, los bienes que podrían adquirirse



por la Entidad Local podrían ser tanto patrimoniales como de dominio público. Por lo que, en este caso, el desahucio podrá referirse tanto a bienes patrimoniales como demaniales.

**c) Supuestos de cesión de naturaleza urbanística.**

En este caso el artículo 3.4 del Decreto 18/2006 dispone que la afectación de inmuebles al uso o servicio público, como consecuencia de la ejecución de planes urbanísticos se entenderá producida, en todo caso, en el momento de la cesión del bien a la entidad Local, conforme disponga al legislación urbanística. Por tanto dichos bienes, una vez adjudicados al Ayuntamiento ingresan en el patrimonio municipal con carácter de bienes de dominio público, o en su caso, con naturaleza de bienes de patrimonio municipal de suelo, por lo que en este caso, el desahucio vendrá referido tanto a bienes patrimoniales como a bienes de dominio público.

**F) Desahucio administrativo en caso de expropiación de derechos arrendaticios o cualesquiera otros relativos a la ocupación de bienes patrimoniales para destinarlos a obras o servicios públicos (artículo 133 RB/86).**

En este caso, a diferencia del que veremos a continuación, no se expropia el derecho de propiedad de un bien, sino que lo que se expropia el derecho personal de ocupación.

Es un supuesto que no se contempla expresamente en la LBELA. Sin embargo, esta previsto en el artículo 133 del RB/86, y en todo caso puede entenderse incorporado en el artículo 69 de la LBELA.

Este supuesto sería, en expresión de Sainz Moreno, el supuesto de extinción expropiatoria directa el título de ocupación, en contraposición de

la extinción expropiatoria indirecta que se produciría por imperativo del artículo 8 de la LEF y 121 del RB/86 en caso de expropiación del bien <sup>(75)</sup>.

El supuesto que ahora analizamos es una posibilidad de desahucio consecuencia de la expropiación de derechos arrendaticios o cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes patrimoniales. Podría decirse que este supuesto de desahucio es para los bienes patrimoniales de la administración local el reflejo paralelo del previsto por extinción de títulos de ocupación en bienes demaniales.

Es decir, desde la perspectiva del RB/86 el artículo 133 es a los bienes patrimoniales lo que el artículo 120 es a los demaniales.

Por tanto, el patrimonio público protegido a través de la potestad de desahucio reconocida en el artículo 133 del RB/86 lo constituyen los bienes de naturaleza patrimonial que venían estando gravados con un derecho de ocupación a favor de particulares ya sea arrendamiento o cualesquiera otros personales, una vez que esos derechos resultan expropiados para destinar el bien a un uso o a una obra pública.

Es de señalar que el RBELA en su artículo 153 marca una diferencia sustancial respecto al 133 del RB/86 en cuanto al modo de declarar extinguidos los derechos de ocupación, pues la norma andaluza ha remitido a la normativa general de expropiación obviando establecer una tramitación al modo del precepto estatal.

En cuanto a esta tipología de desahucio, Cobo Olvera ha señalado: por una parte, la innecesariedad de ese precepto habida cuenta que la norma de expropiación forzosa ya comprendería el supuesto; y por otro lado, que existe discusión sobre la aplicabilidad y la vigencia del precepto, habiéndose producido incluso pronunciamientos judiciales contradictorios al respecto <sup>(76)</sup>.

---

<sup>75</sup> Sainz Moreno, F "Bienes de las Entidades Locales" p. 1634; Cit. por Ruiz López, M.A, en Ob. Cit. "El desahucio...." nota 711, pag. 317.

<sup>76</sup> Cobo Olvera, T, "Régimen Jurídico de los bienes de las Entidades Locales", Editorial El Consultor, 2006 pag.298.

**a) En cuanto a la innecesariedad del supuesto.-** Siendo como son las expropiaciones absolutas (artículo 8 LEF), ya el supuesto expropiatorio de los artículo 121 y siguientes del RB/86, es decir, del artículo 69 de la Ley Andaluza, podría englobar la expropiación de derechos de ocupación (artículo 1 LEF).

**b) En cuanto a la vigencia del supuesto.-**

En cuanto a lo segundo, sobre la vigencia del artículo 133 del RB/86, la sentencia de 20 de diciembre de 1998 (<sup>77</sup>), y que resolvió recurso de casación instado frente a la Sentencia de 12/01/1987 dictada por Sala Cuarta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid en el recurso número 960/87, negaba la posibilidad de hacer uso del desahucio administrativo en los casos en los que se expropiase un derecho de conformidad con el artículo 133 citado, por entender que existía una contradicción con el artículo 120 de la LAU que determinaba que el conocimiento y resolución de los litigios que pudieran suscitarse corresponderían a los juzgados y tribunales de la jurisdicción ordinaria. Entendía la sentencia que dicho artículo en cuanto habilitaba para el desahucio administrativo en caso de expropiación del derecho arrendaticio constituía una invasión administrativa de las facultades de los juzgado y tribunales del orden civil que es la competente para resolver las controversias que surgen entre las partes en los contratos privados. Concluía dicha sentencia 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, pero no puede en cambio hacer viable el desahucio administrativo, porque la locación cuestionada es una relación jurídica de carácter privado.>>*

Sin embargo, otra sentencia posterior, de 30 de septiembre de 2002, es favorable a su aplicación, por entender que dicho artículo está en vigor, siendo admisible el desahucio en el caso previsto el art. 133 del RB/86. El Tribunal entendió en esta ocasión que dicho precepto no está en

---

<sup>77</sup> De la que fue ponente el Excmo. Sr. José María Reyes Monterreal.

colisión con el artículo 76 de la LAU, ni infringe el principio de jerarquía normativa, por tener cobertura Legal tanto en el Artículo 21 de la LEF como en el 4 de la LBRL.

### **c) En cuanto a la necesaria finalidad pública de la expropiación.**

Para este supuesto de desahucio, como para todo supuesto de expropiación, es imprescindible que se cumpla la finalidad pública en el destino del bien. Como ha analizado, por ejemplo, González Berenguer Urrutia, J.L, a la vista de la Sentencia de a AT de Pamplona de 24 de septiembre de 1962, si no se cumpliera esa finalidad pública sería obligatorio acudir en este supuesto de hecho al desahucio civil (<sup>78</sup>).

Así lo ha definido la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de fecha 13 de diciembre 1994, dictada en el recurso núm. 7158/1991, y siendo ponente el Excmo. Sr. Jesús Ernesto Peces Morate: *<<Es evidente que el expediente a que se refiere el artículo 133.2 del mentado Reglamento está previsto para acreditar y justificar que es necesario ocupar un predio, local o vivienda, perteneciente a las Corporaciones Locales pero arrendado u ocupado por terceros en virtud de cualquier otro derecho personal, para destinarlo a fines relacionados con obras y servicios públicos, y, una vez acreditada tal necesidad, será título suficiente para proceder a la expropiación de aquellos derechos el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación.>>*

La necesidad de la que habla esa sentencia es imprescindible. Si falta ese requisito del destino para obra o servicio público no existe habilitación para la expropiación del derecho y, por tanto, no existe habilitación para el desahucio del derecho de ocupación en bienes patrimoniales.

Muy ilustrativa (y hasta entrañable) es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos (sala de lo Contencioso-

---

<sup>78</sup> González-Berenguer Urrutia "desafectación y desahucio administrativo" RAP n.º 42 (1963). Cit. por Ruiz López, M. A, "La Potestad de Desahucio Administrativo", INAP, Colección Monografías, MADRID, 2012 Catálogo general de publicaciones oficiales, en nota 373, pag. 160.

Administrativo, Sección Única) núm. 311/2002 de fecha 8 noviembre de 2002 dictada en Recurso contencioso-administrativo 169/2001, siendo ponente el Ilmo. Sr. D. José Luis López-Muñiz Goñi, que analiza ese requisito de que el inmueble deba ser destinado a obras o servicios públicos, y poniendo en contraposición el interés general frente al particular opta por la prevalencia de este último, y niega la posibilidad de expropiación, y por tanto, de desahucio (<sup>79</sup>).

### **G) Por extinción del derecho a ocupar bienes por motivo de expropiación forzosa (artículo 69 LBELA).**

Tal y como se ha expuesto en apartado anterior, el artículo 69 de la LBELA habilita a las Entidades Locas para ocupar bienes que previamente o en expediente paralelo están siendo o han sido expropiados.

El artículo 69 LBELA no es el amparo para la extinción de derechos personales, ni el amparo para la expropiación del derecho de propiedad, sino que es el amparo para ocupar unos bienes de los que la entidad local ha adquirido la propiedad a través de expropiación para su destino a un

---

<sup>79</sup> Dicho recurso tuvo como objeto la resolución que al amparo del artículo 133 del RB/86 dictó la La Entidad Menor de Cascajosa en fecha 21-11-2000, para extinguir un contrato de arrendamiento sobre casa vivienda, en el que habitaba una familia de 6 miembros, para destinarla a consultorio médico y centro social.

La Sentencia analiza sí efectivamente existía necesidad del bien arrendado u ocupado para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos y concluye que no, y bien merece exponer resumidamente, sus Fundamentos de Derecho: << Considera el Ayuntamiento que es necesaria está vivienda para establecer en ella el consultorio médico.....Esta asistencia médica se presta a un total de 20 habitantes, de los cuales seis pertenecen a la familia del actor.....De los veinte, ocho habitantes han considerado necesaria esta expropiación, lo que supone que hay una mayoría de doce que no lo consideran imprescindible.....Poniendo en relación comparativa los intereses públicos mencionados, con los intereses particulares del actor y su familia, debe llegarse a la conclusión, que deben primar éstos sobre aquéllos..... del centro de uso social, que no se considera que tenga una intensidad superior que el personal y familiar indicado...>>.

fin de utilidad pública o interés social conforme a la normativa de expropiación <sup>(80)</sup>.

La propia norma de Expropiación Forzosa lo contempla (artículo 54 del REF dispone que los desahucios y lanzamientos que exija la ocupación de las fincas expropiadas tendrán carácter administrativo), y se regula en los artículos 121 a 132 del RB/86.

Este supuesto de desahucio del artículo 69 de la LBELA ampara tanto el desahucio respecto del anterior propietario de los bienes que los ocupaba a título de dueño, como respecto de quienes ocuparan los inmuebles por cualquier otro título.

Ese segundo supuesto, que no está previsto expresamente en la norma Andaluza, debe entenderse incorporado en el artículo 69. Tampoco el acuerdo de desahucio va dirigido de forma directa a la resolución de los contratos de ocupación, sino que, acordada por la administración la expropiación de la propiedad de los terrenos, por imperativo del artículo 8 y el artículo 52 del REF, y el apartado 3 del artículo 153 del RBELA se produce la extinción de los derechos de ocupación, que se convierte en un derecho a indemnización, lo que a su vez habilita a la administración para ocupar los bienes, ahora sí, conforme a la norma patrimonial.

En palabras del profesor González Pérez, en cuanto al desalojo de arrendatarios de bienes expropiados "... el mero hecho de terminarse el procedimiento expropiatorio implica la resolución de aquellos contratos". Es el privilegio del "prelable" que dispensa a la Administración de acudir a un juicio de cognición para resolver ejecutivamente las resoluciones jurídico-públicas pudiendo resolver por sí un contrato de arrendamiento vigente al ser expropiada la finca <sup>(81)</sup>. Y es ese título ejecutivo otorgado a la

<sup>80</sup> Y es precisamente la causa expropiandi (de utilidad pública o interés social) la que obliga a la administración a abstenerse de establecer relaciones de ocupación desde que se incoa el procedimiento expropiatorio (artículo 153.2 RBELA).

<sup>81</sup> González Pérez, J "nota de Jurisprudencia IV. Expropiación Forzosa y resolución de contratos de arrendamiento. Decreto de 5 de octubre de 1954, RAP n.º 15 (1954) pp 174 y SS. Cit. Nota 350 Ruiz López, M. A, "LA POTESTAD DE DESAHUCIO ADMINISTRATIVO", INSTITUTO NACIONAL DE

administración “ope legis” el que se materializa a través del artículo 69 LBELA que comentamos.

En el artículo 125 del RB/86 se determina el momento en el que podrá llevarse a cabo el desalojo en caso de bienes expropiados. Dispone el precepto que “*no podrá efectuarse hasta que se haya abonado o depositado el valor del justiprecio*”. Esto coincide con lo dispuesto en el artículo 156 del RBELA, por lo que puede concluirse que no procederá iniciar expediente de desahucio administrativo hasta que no se haya otorgado el acta de ocupación a que se refiere al artículo 55 del REF, 51 de la LEF o acta previa de ocupación del artículo 52 de la LEF, y ello con independencia y sin perjuicio de que pueda existir o no recurso frente al acuerdo del Jurado provincial de expropiación <sup>(82)</sup>.

Por tanto, en este caso, el patrimonio público protegido son bienes inmuebles adquiridos por la Entidad Local a través de los expedientes de expropiación forzosa, a partir de que se formalice el acta de ocupación.

Sobre que calificación jurídica ha de otorgarse a esos bienes, Ruiz López <sup>(83)</sup> ha considerado que pueden entender dentro de la categoría de demaniales. Pues aunque el artículo 16 de la LPAP dispone con carácter general los bienes adquiridos por la Administración, conforme a cualesquiera de las formas previstas en el artículo 15 LPAP se entenderán

---

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Colección Monografías, MADRID, 2012  
Catálogo general de publicaciones oficiales, en <http://publicacionesoficiales.boe.es>.

<sup>82</sup> Tal y como relata en su Fundamento de Derecho Primero la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1998, dictada en el recurso de Casación núm. 768/1994, siendo ponente el Excmo. Sr. Jesús Ernesto Peces Morate, en un primer momento la Jurisprudencia del Tribunal Supremo posponía la posibilidad de inicio del expediente de desalojo a que se hubieran resuelto los recursos administrativos y judiciales frente a la determinación del justiprecio (Sentencia de 20/04/1959). Sin embargo, esa doctrina del Supremo no se consolidó, asentándose por contra la que concluyó que era suficiente para entender cumplido el requisito del pago del depósito, sin necesidad de esperar a la resolución de los recursos contra el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación.

<sup>83</sup> Ruiz López, M.A, Ob. Cit. “El desahucio...” INAP. Pag. 388.

como patrimoniales, sin embargo, debemos exceptuar la especialidad de la expropiación según previsión del artículo 24 de la misma norma que establece que la afección del bien o derecho al uso general, al servicio público o a fines de funciones de carácter público se entenderá implícita e la expropiación.

#### **H) Desahucio en caso de extinción de contratos de arrendamientos sobre viviendas de protección oficial.**

La posibilidad de dicho desahucio no se regula de forma expresa en la LBELA. La regulación contenida al respecto en el artículo 135 del RB/86 no habilita directamente para el desahucio administrativo, sino que únicamente prevé la posibilidad de que la Entidades Locales puedan resolver los contratos de arrendamiento de viviendas de VPO. Sin embargo, otorgando esa potestad a los Ayuntamientos, es decir, la posibilidad de resolver un contrato civil por vía administrativa, es evidente que igualmente se esta otorgando la posibilidad de aplicar las normas de autotutela ejecutiva de sus propios actos. Por lo que podría interpretarse que el desalojo del inmueble puede llevarse a cabo por vía administrativa por aplicación general de las normas de procedimiento administrativo.

Pero llegar a esa interpretación no es necesario, ya que es el artículo 139 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio el que regula de forma especial la potestad de desahucio administrativo en relaciona con las VPO, y el que habilita dicha posibilidad directamente<sup>(84)</sup>.

Concretamente, el artículo Art. 142 del mismo Decreto, al regular el procedimiento de los expedientes administrativos de desahucio refiere la competencia de las entidades promotoras de las viviendas para su tramitación en los supuestos de artículo 138 del mismo texto, esto es, en los casos de falta de pago de las rentas de las cuotas complementarias,

---

<sup>84</sup> Textualmente dispone el citado precepto: "Art. 139. El procedimiento para el ejercicio del desahucio, fundado en alguna de las causas expresamente señaladas en el artículo anterior, se ajustará a lo establecido en los artículos 1.570 a 1.608 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, salvo cuando sea aplicable en virtud de disposición legal o reglamentaria el procedimiento administrativo de desahucio."



gastos comunes o cualquiera otra que le sea exigible; en caso de ocupación de la vivienda sin título legal para ello; en el caso de 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; por causar el ocupante, beneficiario, arrendatario, familia o servidores deterioros graves en el inmueble o en los edificios, instalaciones y servicios complementarios; por infracción grave o muy grave de las prescripciones legales y reglamentarias vigentes en materia de «Viviendas de Protección Oficial» declarada por la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda, por no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente del beneficiario o arrendatario, por subarriendo o cesión total o parcial de la vivienda. De conformidad con el artículo 22 de ese mismo Reglamento los Ayuntamientos podrían ser promotores de viviendas de VPO.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre si procede o no el desahucio administrativo, en el supuesto de VPO titularidad de las Entidades Locales. Concretamente al Sentencia de 24 de abril de 2001 (RJ 2001/2862), dictada en recurso de casación 5636/1995, ponente Exmo. Sr. Juan José González Rivas, ha interpretado que la adecuación a dicho precepto del ejercicio de desahucio administrativo por parte del Ente Local titular de la vivienda. Igualmente podríamos citar las Sentencias de 4 de junio de 1980 () o la Sentencia de 18 de febrero de 2002 (), o la Sentencia el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, número 287/2005 de 27 de abril de 2005, dictada en el recurso contencioso-administrativo 2073/2004, siendo ponente el Ilmo. Sr. D. José Luis Quesada Varea, que cita a las dos anteriores <sup>(85)</sup>.

---

<sup>85</sup> Considera dicha Sentencia que el contrato de arrendamiento entre Administración y particulares en viviendas de protección oficial nunca es de carácter privado, sino público por imperativo de la naturaleza de las viviendas y del fin social al que se destinan (art. 47 CE) Por tanto, concluye el FD Quinto de la Sentencia: *“Las facultades de la Administración de promover y declarar el desahucio de tales viviendas, como las demás de carácter público destinadas a la misma función social, es consecuencia de la autotutela administrativa, disponiendo el desahucio administrativo de un reconocimiento explícito en el Derecho positivo”*

Por tanto, serán bienes protegidos por la potestad de desahucio administrativo reconocida a partir del artículo 135 del RB/86, los bienes de naturaleza privada consistente en viviendas de VPO promovidas por las entidades locales y de su titularidad, en el caso que se proceda a extinguir su derecho de uso a favor de los particulares.

### **I) Desahucio por razón de urbanismo.**

Al amparo de la normativa urbanística podríamos encontrarnos en supuestos de aplicación del desahucio administrativo para los casos de expropiación, para los supuestos de ejecución por sustitución, para los supuestos de ruina y para la ejecución del sistema reparcelatorio.

#### **a) Desahucio en caso de expropiación urbanística.**

El artículo 160 de la LOUA recoge los supuestos en los que podrá instarse la expropiación forzosa por razón de urbanismo, que resumidamente son: cuando se determine como sistema de ejecución para una la unidad; para la obtención de dotaciones; para la adquisición de patrimonio público de suelo; para la realización de actos de parcelación o reparcelación, uso de suelo o edificación constitutivos legalmente de infracción urbanística grave; para la ejecución de proyectos de obras públicas ordinarias; en los casos de incumplimiento de deberos de conservación o edificación; para la obtención de terrenos destinados a VPO; u otros legalmente previstos.

En todos esos casos por imperativo de lo dispuesto en el artículo 42 del TRLSRU, *“la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en la Ley de Expropiación Forzosa”*. Por lo que estaría habilitado el desahucio al amparo del artículo 69 de la LBELA, y el patrimonio público protegido coincidiría con el que hemos señalado en el apartado relativo al desahucio pro razón de expropiación con carácter general.

### **b) Supuestos de ejecución sustitutoria. Venta forzosa.**

Herencia del Registro de solares prevista ya desde la Ley de Suelo de 1956, y herencia del tratamiento que de los "solares yermos" se hace en las sucesivas leyes del Suelo desde entonces, el artículo 150 de la LOUA prevé en caso de incumplimiento de los deberes de edificar la inclusión de los solares en el Registro Municipal de Solares y Edificios Ruinosos (RMSER) y de la misma manera el artículo 157.5 de la LOUA dispone que la declaración legal de ruina urbanística comportará la inclusión de la construcción o edificación en dicho Registro <sup>(86)</sup>.

Desde la incorporación de un inmueble en dicho registro habrá un plazo para que el propietario pueda edificar, acreditar la causa que imposibilita la edificación, o rehabilitar o demoler el inmueble, transcurrido ese plazo se producirá la declaración de situación de ejecución por sustitución, que habilita a la administración actuante para expropiar o para iniciar un concurso para la venta forzosa del inmueble <sup>(87)</sup>.

Por tanto, en caso de que un inmueble quede declarado en situación de ejecución por sustitución hay dos posibilidades, que la administración acuerde expropiar (artículo 158.2 c) en caso de ruina, artículo 150.2 incumplimiento edificación), habida cuenta que esa declaración lleva

<sup>86</sup> Muchas Ayuntamientos han aprobado las correspondientes Ordenanzas y han creado dicho Registro. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Almería en la exposición de Motivos de la Ordenanza que lo regula justifica su creación, además, en la necesidad de evitar la especulación del suelo.

Como ejemplo podemos citar el Registro Municipal de Solares y Edificios Ruinosos de Sevilla (que en su página web se define como fuente de consulta e información para aquellos ciudadanos que interesados en adquirir la propiedad de fincas, estén dispuestos a edificarlas para uso propio o promoción inmobiliaria), y como curiosidad podemos apuntar que a hay un total 292 inmuebles incluidos en él, 38 en situación de pendiente de concurso y 1 en fase de concurso. Fuente de los datos, página web de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla: [http://sig.urbanismosevilla.org/VisorGis/geoSevilla.aspx?Layers=RMS&Selected=01&xtheme=brown\\_12](http://sig.urbanismosevilla.org/VisorGis/geoSevilla.aspx?Layers=RMS&Selected=01&xtheme=brown_12)

<sup>87</sup> La consecuencia de venta forzosa es un mecanismo sancionador al incumplimiento de los deberes de edificar, y por tanto, por incumplimiento de la función social de la propiedad, y ello se refleja especialmente en que si el resultado de la venta ofrece un precio superior al fijado en la convocatoria del concurso la diferencia no se entrega al propietario sino que se incorpora al Patrimonio Municipal de Suelo.

implícita la de utilidad pública (artículo 160.3 LOUA); o que la administración, de oficio o a instancia de parte, acuerde convocar el concurso que prevé el artículo 151 de la LOUA para la venta forzosa del inmueble ( artículo 157.5 para el caso de ruina, artículo 150.2 para incumplimiento de edificación ).

En el caso de que se opte por la expropiación, según habilitación que igualmente incorpora el apartado G) del número 1 del artículo 160 de la LOUA, la posibilidad de desahucio administrativo es indudable <sup>(88)</sup>.

Pero en el supuesto en que se opte por la venta forzosa la solución no es tan sencilla. En este caso hay que plantearse dos cuestiones, la primera es si cabría el desahucio administrativo, habida cuenta que es un bien que no se incorpora al patrimonio de la Entidad local, sino que pasaría desde el propietario incumplidor al nuevo titular que resulte del expediente de concurso. Y en el supuesto de que efectivamente pudiera ejercerse dicha potestad cabe preguntarse cuál sería el patrimonio público protegido.

Sobre la posibilidad de ejercer la potestad de desahucio en este supuesto, como ha señalado Ruiz López, la Jurisprudencia ha calificado este sistema de venta forzosa como una expropiación con beneficiario privado <sup>(89)</sup>.

Concretamente el Tribunal supremo en Sentencia de 15 de mayo de 1990, siendo ponente el Excmo. Sr. Pedro Esteban Álamo lo expresa en los

---

<sup>88</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1998, dictada en el recurso de casación número 768/1994, siendo ponente el Excmo. Sr. Jesús Ernesto Peces Morate, expresamente ha considerado la posibilidad de acudir al desahucio administrativo, en supuestos de inclusión de bienes en el Registro de Solares, en aquel momento al amparo del artículo 130 del RB/86, justificándolo en su u Fundamento de Derecho tercero en que <<.... que el beneficiario de la expropiación no fuese la Administración expropiante no modifica el significado de los preceptos citados en cuanto a la obligación de pagar o consignar el justiprecio o la indemnización para proceder al desalojo o a la ocupación de la finca....sin que el invocado artículo 161.1 de este Texto Refundido establezca otra condición para ejecutar el lanzamiento que la del pago o depósito de la indemnización fijada..>>.

<sup>89</sup> Ruiz López M.A. Ob. Cit. "El desahucio...". pag. 361.

siguientes términos: <<.....porque su incumplimiento no da lugar a ejecuciones forzosas ni a sanciones personales sino a la consecuencia desfavorable de la expropiación forzosa, lo que se halla de acuerdo con la "función social" que a la propiedad impone el artículo 33,2 de la Constitución Española, y tanto si se denomina "venta forzosa"... como si se le atribuye el carácter de "enajenación forzosa", como acaece en el Reglamento de referencia (capítulos VII y VIII), lo cierto es 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....>>.

Por tanto, la posibilidad de desahucio en este caso es indubitada, por remisión a la normativa en materia de expropiación forzosa. Pero, en cuanto al ámbito objetivo de este supuesto de desahucio y en cuanto al bien protegido por la potestad de desahucio en este caso concreto de venta forzosa, no podemos remitirnos a lo dicho con carácter general para el desahucio en caso de expropiación, pues el bien no se incorpora al patrimonio de la Entidad Local, es decir, el desahucio no es en este supuesto una prerrogativa respecto de los bienes de la Entidades Locales.

En este caso, el bien protegido es la propia función social del urbanismo. Es decir, se habilita la potestad de desahucio administrativo no para la protección del patrimonio propio de la entidad local, sino para el logro de la finalidad de interés público que el artículo 1 del TRLSRU enuncia como el "desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada". Y en último extremo, la potestad de desahucio administrativo se instrumentaliza como garante de ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes en materia urbanística.

Es muy ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1991, dictada en el Recurso núm. 1858/1990, siendo ponente el Excmo. Sr. Pedro Esteban Álamo, que no solo avaló el desahucio administrativo en los expedientes de venta forzosa, para salvaguardar el derecho adquirido por el adquirente de las fincas, sino que lo admite incluso para la protección de los derechos del titular infractor.

Esa Sentencia, ratificó un acuerdo del Ayuntamiento de León que resolvía, a instancia de la propietaria del inmueble, iniciar expediente de desahucio administrativo para el desalojo de un arrendatario que impedía la ejecución de las obras de construcción de un inmueble incluido en el Registro de Solares. En este supuesto la potestad administrativa de desahucio se instrumentaliza precisamente para evitar la venta forzosa, es decir, se pone al servicio del particular propietario del inmueble con el fin de evitar que tuviera que acudir a la vía civil para desalojar a su inquilino, todo ello con el fin último de garantizar la construcción del inmueble en el plazo que la norma prevé desde la inscripción en el Registro y evitar así la venta forzosa.

Es decir, el Tribunal Supremo avaló un desahucio administrativo que no estaba encaminada a la entrega del bien a un nuevo propietario beneficiario de la expropiación, sino que estaba encaminada a la salvaguarda del derecho del propietario original a llevar a cabo la edificación en el plazo legalmente previsto precisamente para evitar la venta forzosa.

Es decir, si extrapolamos dicha doctrina a la norma andaluza vigente en materia urbanística, debemos concluir que la mera declaración de utilidad pública implícita en el acuerdo de inscripción (artículo 160.3 de la LOUA), justificaría la intervención de la potestad administrativa de desahucio en beneficio del titular del inmueble, para evitar la declaración de ejecución por sustitución y permitir que en el plazo de un año previsto en el artículo 150.1 de la LOUA pueda el propietario llevar a cabo las obras.

Es decir, como hemos dicho antes, el ámbito objetivo del desahucio en este caso se amplía más allá de la protección de bienes, para alcanzar la salvaguarda de la propia función social del urbanismo.

Por tanto en este caso el bien ámbito objetivo del desahucio administrativo es un bien inmaterial: Es el interés social inherente en el contenido urbanístico de la propiedad privada.

### **c) Desahucio en el supuesto de ruina inminente.**

Con independencia de que se haya declarado o no la situación de ruina de un inmueble, el artículo 159 de la LOUA dispone que *“Cuando una construcción o edificación amenace con derruirse de modo inminente, con peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido por la legislación específica o por el instrumento de planeamiento urbanístico, el Alcalde estará habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación y su desalojo”*.

En el mismo sentido el artículo 24. 3 del RDU dispone que si hubiese peligro o riesgo inminente en la demora, se habilitará el desahucio por vía administrativa, y también el artículo 26 del mismo texto legal habilita, en el perentorio plazo de 24 horas, para acordar el desalojo administrativo cuando como consecuencia de comprobaciones realizadas por los servicios de la Administración, se estime que la situación de un inmueble o construcción ofrece tal deterioro que es urgente su demolición y existe peligro para las personas o bienes.

En el caso que nos ocupa tampoco estamos ante bienes de la administración, y tampoco se promueve el lanzamiento para la inmediata salvaguarda de la función social de la propiedad, sino que el bien inminente protegido es la seguridad.

Tal y como lo ha entendido Ruiz López, con remisión expresa a la doctrina de Martín-Retortilo González, de Bernal Martín o García Álvarez,

aquí el desahucio administrativo tiene su fundamento en las funciones gubernativas del Alcalde y en las facultades de policía y <<se podría tratar de un supuesto de coacción administrativa directa fundada en la seguridad pública, no tanto en el ordenamiento urbanístico>> <sup>(90)</sup>.

Y la LOUA establece una responsabilidad directa del municipio de los daños y perjuicios que resulten sin perjuicio de poder repercutirlo posteriormente frente al propietario hasta el límite del deber normal de conservación.

Por tanto, en este caso, el bien protegido, no es un inmueble propio o ajeno, no es el interés común en la salvaguarda de la función social de la propiedad, sino que el bien que se protege es la seguridad e integridad de las persona y los bienes.

#### **d) Desahucio como consecuencia de la ejecución del planeamiento.**

Supongamos, por ejemplo el supuesto en que habiéndose aprobado el proyecto de reparcelación en un sector, y para poder materializar el proyecto de urbanización, fuera necesario desocupar las parcelas resultantes adjudicadas al Ayuntamiento consecuencia del deber de cesión del artículo 18 del TRLSRU o 54.2 de la LOUA.

La aprobación del proyecto de reparcelación supone no solo la trasmisión de la titularidad de las parcelas resultantes sino también la extinción de los derechos sobre la ocupación de los bienes que pudieran existir y la trasmisión de la posesión. Así, el artículo 125 del RD 2888/1978, de 25 de agosto que aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística dispone textualmente que: *"Respecto de los derechos y cargas que deban extinguirse y de las plantaciones, obras, edificaciones, instalaciones y mejoras que deban destruirse, el acuerdo de reparcelación tendrá el mismo efecto que el acta de ocupación a efectos expropiatorios."*

---

<sup>90</sup> Ruiz López, M.A. Ob. Cit. "El desahucio..." pag. 370.



El acta de ocupación a que se refiere el artículo 53 de la LEF y artículo 55 del Reglamento de LEF produce la toma de posesión. El acta de ocupación en la expropiación forzosa equivale a la entrega, *traditio* o puesta a disposición. Por tanto, el artículo 125 del Reglamento de Gestión Tributaria otorga al acuerdo aprobatorio de la reparcelación la naturaleza de acto de traditio de la posesión del bien.

En el caso de las parcelas resultantes a favor del Ayuntamiento, la aplicación del desahucio administrativo es evidente. La titularidad municipal de las parcelas resultantes del proyecto de reparcelación es evidente por mor del artículo 15 a) de la LPAP, que establece que las administraciones públicas podrán adquirir bienes por atribución de la Ley; el artículo 9.1 b) de la LBELA que prevé como forma de adquirir bienes y derechos la cesión de naturaleza urbanística; el artículo 25 del RBELA, que dispone que las adquisiciones por cesión de naturaleza urbanística se rige por la normativa específica; y, el artículo 102 de la LOUA que determina que el proyecto aprobatorio de la reparcelación tiene como efecto la transmisión al ayuntamiento del pleno dominio de los terrenos.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1993, dictada en el recurso 6730/1990, siendo ponente el Excmo Sr. Pedro Esteban Álamo acogió los argumentos de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 27 abril de 1990 que se sometía a casación, y concluyo que las normas sobre desahucio administrativo del RB/86 se complementan con los artículo 124 y 125 del Reglamento de Gestión Urbanística que abren la posibilidad de desahucio administrativo de los bienes ocupados tras la aprobación definitiva de un proyecto de reparcelación. Entendió la Sentencia que a partir de la aprobación de la reparcelación los derechos sobre la ocupación de los bienes quedan extinguidos, y por tanto, es aplicable el desahucio administrativo si el ocupante no los abandonan voluntariamente.

#### **IV.- EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO DEL ARTÍCULO 68 B) COMO UNA RECUPERACIÓN POSESORIA "EXPRESS" PARA SUPUESTOS DE USURPACIONES "FLAGRANTES"**

Si recordamos la concepción de (Sainz Moreno) que entendía el desahucio administrativo como potestad excepcional para casos tasados, y lo contraponemos con la recuperación posesoria como potestad de defensa general (Mestre Delgado), quizá encontramos un encaje de la regulación prevista en la LBELA para el desahucio administrativo en caso de usurpación, que coincide con la conceptualización que ha elaborado Gosálbez Pequeño del desahucio como potestad especial implícitamente prevista en la recuperación de oficio.

Considero que la norma andaluza ha estructurado el desahucio administrativo del artículo 68 b) siguiendo ese planteamiento, es decir, por un lado, manteniendo la recuperación posesoria como potestad general el artículos 66 y 67 de la LBELA y 140 a 146 del RBELA; y por otro lado, partiendo de la excepcionalidad de aquellos supuestos en los que las usurpaciones son "evidentes", prevé una potestad de recuperación posesoria encuadrada dentro del concepto de desahucio administrativo, que se configura como un mecanismo de ejecución independiente y excepcional sin otra habilitación que el mero requerimiento y que parece que esté previsto para usurpaciones flagrantes, palmarias y evidentes, lo que se conoce como el fenómeno "ocupa".

##### **1. RECUPERACIÓN POSESORIA EXPRESS.**

El supuesto de desahucio administrativo previsto en el apartado b) del artículo 68 merece el calificativo de desahucio express, pues el procedimiento previsto hasta el desalojo se separa de la regulación general contenida en los artículos 156 y 157 y se asemeja a la prevista para el precario en los artículo 151.6.

Textualmente el artículo 159 del RBELA dispone que la recuperación se llevará a cabo mediante requerimiento directo a las personas ocupantes que le cominará al desalojo, el cual se llevará a cabo pasado el plazo que se establezca. Es decir, en estos casos usurpación el RBELA no exige, al modo que lo hace el artículo 142 del mismo texto, una fase procedimental previa que pruebe y justifique documentalmente la posesión pública previa o los hechos y circunstancias en los que se aprecie la usurpación, ni si siquiera se exige expresamente fase de audiencia a las personas interesadas, sino que en términos muy semejantes a los que se incorporan en el apartado 6 del artículo 151 del RBELA, respecto a los supuestos de precario, el procedimiento se concreta en: 1. Acuerdo plenario de desahucio; 2. Requerimiento directo a las personas ocupantes para el desalojo; 3. Lanzamiento en el día y hora previstos.

Sin embargo, aún debiendo ser un procedimiento efectivamente sumario, en este caso, al igual que para los casos de precario, en salvaguarda de los derechos de los particulares, entiendo que el procedimiento no debe interpretarse en favor de un desarrollo excesivamente simple y esquemático, y que el operador jurídico que lo ponga en práctica podría/debería, sin detrimento de la celeridad, simultanear un trámite de audiencia con el requerimiento de desalojo, o, incluso, incorporar otros trámites que pudieran agilizarlo y completarlo, como, por ejemplo, iniciar por Decreto del Alcalde, al amparo de lo dispuesto en el artículo 120.1 del propio RBELA, para un requerimiento más inmediato. Y, entiendo que, en todo caso, como justificación de la actuación administrativa y por ser ese acto la habilitación para un lanzamiento, habrá de incorporar en la resolución del Pleno que acuerde el desahucio una justificación aún de forma mínima y testimonial de la descripción y titularidad del bien, los hechos y circunstancias que lo justifican, y los demás antecedentes que amparen la decisión.

Además, entiendo que el artículo 159.3 incorpora tras el primer requerimiento, una segunda comunicación de ejecución (artículo 99 de la

LPA), cuando dice que habrá de señalarse día y hora para el lanzamiento. Sin perjuicio de la posible autorización judicial para la entrada en domicilio.

## **2. RECUPERACIÓN POSESORIA POR USURPACIONES FLAGRANTES.**

Y por otro lado, esta modalidad de desahucio administrativo para usurpaciones entiendo que comprende un ámbito objetivo referido a ocupaciones que merecen el calificativo de flagrante.

Y ese es precisamente el elemento que le otorga identidad propia y nos permite distinguirlo de la recuperación de oficio general.

El artículo 140 del RBELA (recuperación de oficio) se refiere a bienes sobre los que existan indicios de usurpación o bienes en los que haya sido perturbada la posesión. Y el artículo 158.1 del LBELA (desahucio administrativo) se refiere a bienes que hayan sido usurpados u ocupados por los particulares sin título, clandestinamente o contra la voluntad de la entidad titular.

Por tanto, comparando ambos preceptos la interpretación que con mayor lógica permite comprender esta figura y explicar su ubicación es la de que el desahucio en caso de usurpación es una recuperación posesoria cualificada prevista para usurpaciones palmarias, que habilita el desalojo en supuestos de hecho más agravados por evidentes. Es decir, es una recuperación de oficio excepcional, tipificada como desahucio administrativo en la que la norma ya no habla de "indicio" como hace en la recuperación de oficio general, sino de usurpación efectiva, clandestina o contra la voluntad del titular.

Por esto podríamos decir que el desahucio en caso de usurpación esta pensado para "ocupaciones flagrantes", extrapolando flagrante en su sentido técnico, como la circunstancia de constatar una infracción que se está cometiendo o se acaba de cometer y lo es de forma muy burda y evidente.

Considero que el concepto de flagrante nos sitúa de una forma gráfica y muy aproximada en el supuesto objetivo que el legislador ha querido considerar en el apartado b) del artículo 68 de la LBELA: << cuando el -infractor- es sorprendido *si bien debe tenerse presente que «sorprendido» no sólo es el detenido en el momento de estar cometiendo el delito, sino también el detenido o perseguido inmediatamente después de consumado aquél.....También se considera «in fraganti» la infracción, cuando se sorprende al delincuente inmediatamente después del hecho, con efectos o instrumentos que infunden la sospecha vehemente de su participación en ella.>> (91)*

Siguiendo sustancialmente el concepto de flagrancia que incorpora el Diccionario Básico Jurídico de Del Arco Torres (92), la flagrancia sería, adaptada a nuestro supuesto, aquella situación fáctica en la que el ocupante es sorprendido, visto o percibido de otro modo en el momento o en circunstancias inmediatas a la perpetración de la ocupación.

Sin embargo, para su aplicación al desahucio administrativo el concepto de flagrancia debe ser algo matizado respecto a lo que significa en el ámbito penal. Pues quiebra de algún modo cuando atendemos al segundo párrafo el apartado b) del artículo 68 que dice: <<*No obstante, la recuperación de los bienes patrimoniales sólo podrá ser realizada directamente por la entidad en el plazo de un año desde que tuvo constancia de la ocupación*>>.

Ello significa que la LBELA para bienes patrimoniales esta admitiendo para los casos de usurpación que pudiera haber desahucio administrativo por razón de usurpación hasta los 11 meses y 29 días desde la constancia

---

<sup>91</sup> Del diccionario de Aranzadi Insignis, Tomson Reuters, en <https://insignis.aranzadidigital.es>.

<sup>92</sup> Del Arco Torres, M.A (coord), "Diccionario Básico Jurídico", Edt. Comares, Granada 1997, pag. 243.

de la ocupación, y por contra estaría admitiendo que pueda haber desahucio administrativo sine die en los bienes demaniales.

Por tanto, la "flagrancia" en el caso del desahucio administrativo por razón de usurpación no esta tan relacionada con la inmediatez de la ocupación, es decir, con lo reciente que sea, para ello la norma prevé las posibles medidas que puede adoptar el Alcalde conforme a los artículo 158.2 y el artículo 146 del RBELA. Sino que parece estar relacionada con la evidencia de la misma.

Las características de lo que estamos llamando "ocupación flagrante" se contienen el apartado 1 del artículo 151 del RBELA: a) sin título jurídico alguno, b) clandestinamente, o, c) contra la voluntad de la persona titular (<sup>93</sup>).

Por tanto, la flagrancia en este caso la debemos entender en ese contexto, no tanto referida a la inmediatez temporal, como a la evidencia de la ocupación de forma ilegal, clandestina o por la fuerza. Es decir, entiendo, como he dicho al principio, que este supuesto estaba imaginado para el fenómeno "okupa" (<sup>94</sup>).

<sup>93</sup> La conjunción disyuntiva deja ver que no tiene que darse los tres requisitos, cualquiera de esas circunstancias habilita para este puesto de desahucio.

<sup>94</sup> Podemos encontrar similitudes entre la redacción del artículo 158.1 del RBELA y el artículo 245.2 del Código Penal, que también se refiere a quien ocupare sin autorización o contra la voluntad de su titular.

Como explica la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 7ª) de fecha 8 de julio de 2014, dictada en el Recurso de Apelación núm. 169/2014, siendo ponente el IILmo. Sr. D Pablo Díez Noval, el Tribunal Supremo en su Sentencia num. 1318/2004, de 15 de noviembre, explicó que ese tipo delictivo se introdujo a partir de 1995 para sancionar las conductas de los llamados "okupas", teniendo como elementos del tipo la inexistencia de "autorización debida", lo que en nuestra norma patrimonial se asemeja a "sin título jurídico alguno"; y por otro lado que la ocupación ilegítima de los bienes se realizarse "contra la voluntad de su titular", lo que en nuestro texto del RBELA es "contra la voluntad de la persona titular".

Por tanto, parece que el RBELA, ha querido prever una figura de recuperación posesoria *"con la intención de dar respuestas al fenómeno de los "okupas", que fundamentalmente se proyecta sobre edificios vacíos y, en*

Ese carácter flagrante de la ocupación justifica que se haya considerado para este tipo de desahucio un expediente mas simple, sumario y resumido que el que ha previsto para el resto de los supuestos de desahucio, y también más simple que el previsto para la recuperación posesoria ordinaria.

Aunque el desahucio es una potestad que incorpora en un mismo concepto una pluralidad de supuestos, cada uno con una causación propia, un ámbito objetivo diferente, y una tramitación y unos requisitos distintos adaptados al supuesto que abarca, lo que nos resta por analizar es la adecuación de este supuesto de recuperación posesoria dentro de la potestad de desahucio administrativo en vez de incorporarlo en la de recuperación de oficio.

Tomas Cobo Olvera considera que existe contradicción con la institución del desahucio administrativo y la previsión del artículo 68 b) de la Ley y el artículo 158 del Reglamento. Entiende ese autor que en esos supuestos el procedimiento que correspondería es la recuperación de oficio <sup>(95)</sup>.

### **3. EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO EN CASO DE USURPACIÓN, COMO FIGURA PARALELA AL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO EN CASO DE PRECARIO.**

El procedimiento de desalojo previsto por el RBELA para el precario y para la usurpación, son prácticamente idénticos.

---

*primer término, sobre viviendas en dicha situación, siendo acompañado con frecuencia por una actitud de rebeldía en la que se unen el desprecio a la propiedad ajena y la irrelevancia de toda norma administrativa" FD 3º de la Sentencia citada.*

Sin embargo, el RBELA incorpora además, el término clandestino, lo que parece que permite abarcar mayores supuestos que los que el artículo 245.2 del CP incorpora en el tipo penal.

<sup>95</sup> Vid. Cobo Olvera, T, "Régimen Jurídico de los Bienes de las Entidades Locales", El Consultor, 2006 pag. 291.

Para el precario sobre bienes de dominio público, la forma y manera de ejecutar el lanzamiento está prevista en apartado 6 del artículo 151 del Reglamento <sup>(96)</sup> <sup>(97)</sup>. Por su parte, para el desahucio por usurpación el procedimiento para el desalojo se incorpora en el 159 del RBELA. Sin embargo, como ya hemos dicho, ni en uno ni en otro caso, existe un acto o trámite ya sea interno o externo, que deba habilitar el desalojo, sino que la norma parece que lo entiende habilitado por la situación fáctica en que se produce la ocupación.

Quizá por ese nexo de unión en su habilitación fáctica, la LBELA y su Reglamento han querido equiparar procedimentalmente esas dos modalidades de desahucios administrativos.

Incluso en un primer momento los Tribunales ha asimilado la confluencia del artículo 68 b) de la LBELA con el precario. Por ejemplo la Sentencia núm. 1480/2008 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Granada, de fecha 20/10/2008, dictada en el recurso de apelación 226/2006, que hubo de dilucidar sobre el acuerdo de 20/04/2004 del Ayuntamiento de Colomera que ordeno, respecto a una ocupación en precario, el desalojo y retirada de un kiosco de al vía pública en el plazo de 5 días, en sus FD Tercero y Cuarto justifica la actuación municipal al amparo del artículo 68 b) y 71 b) de la LBELA.

---

<sup>96</sup> En el caso de desahucio en precarios de bienes patrimoniales la norma ni siquiera lo prevé, significando únicamente, en el art. 41.2 LBELA, que el transcurso del plazo "*será título suficiente para proceder, en su caso, al desahucio administrativo*". Sin embargo, considero que, aunque la el RBELA no lo establezca expresamente, es de aplicación analógica el artículo 151.6 del RBELA, y, por tanto, es, igualmente, preciso para el desalojo de ocupaciones en precario sobre bienes patrimoniales el trámite que se prevé en esa norma en el artículo 151.6, es decir, preaviso a la persona interesada por plazo de 10 días.

<sup>97</sup> Y de la misma manera aunque la ley no lo establezca expresamente entendiendo que esa fase debe llevar incorporado el trámite de alegaciones por imperativo del artículo 118 de la LPA.



Sin embargo, ¿cómo encajar la regulación del artículo 68 b) de la LBELA con la jurisprudencia que ha interpretado el desahucio administrativo en caso de extinción del precario?.

Ya en aplicación de la Ley de Régimen Local de 1955 y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1975, se admitía el desahucio para supuestos de precario. Lo entendió así la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1984 <sup>(98)</sup>. Esa sentencia califica la ocupación como “contrato de precario”, y sobre esa base concluyó que acreditada la propiedad municipal del campo de fútbol y la condición de precarista, la extinción del uso se produce por la libre voluntad municipal lo que autoriza al Ayuntamiento para ejercer la acción sumaria de desahucio, excluyendo expresamente la aplicación de la potestad de la recuperación de oficio en eses supuesto.

Calificó también la Jurisprudencia como precario toda ocupación de bienes públicos caso cuando no existe una expresa determinación del tiempo de duración, traduciéndola en ocupación tolerada a la que puede ponerse fin en cualquier momento. Así lo ha entendido la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1983, ponente Exmo. Sr. José Marí Reyes Monterreal.

Además, el precario se ha entendido como situación provisional tolerada y coyuntural con independencia del tiempo que pudiera durar, que no muta ni consolida aún el tiempo que trascurra, en el caso enjuiciado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1989, siendo ponente el Exmo. Sr. Paulino Martín Martín duró más de 50 años.

Es decir, el desahucio administrativo se justificaba en tanto en cuanto existía un “contrato de precario” que quedaba extinguido.

---

<sup>98</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1984, ponente Exmo. Sr. Eugenio Díaz Eimi, dictada en relación al Acuerdo de Pleno de 27 de noviembre de 1980 del Ayuntamiento de Trujillo (Cáceres), que resolvió el desalojo de un club respecto al campo de fútbol municipal.

Y se le ha previsto un procedimiento de desalojo sumario y abreviado al entenderlo como ocupación tolerada sin título o sin título suficiente, en la que se acentúa notoriamente el deber de devolución, al modo del ámbito civil, donde el artículo 250 de la LEC que prevé que podrá decidirse en juicio verbal las acciones que pretendan la recuperación en caso de precario.

Igualmente ha entendido la LBELA acentuado notoriamente el deber de devolución en el supuesto de usurpaciones, pero para el fenómeno en los que no se trata de una ocupación tolerada sino ilegítima, la Jurisprudencia expresamente ha excluido la posibilidad de desahucio administrativo, imponiendo la recuperación de oficio. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 8 de marzo de 2001, dictada en el recurso número 1201/1996, siendo ponente el Ilmo Sr. Victoriano Valpuesta Bermúdez ante un supuesto de ocupación ilegítima de vivienda en el municipio de Villarasa concluyó que no habiéndose producido extinción de derecho alguno constituido sobre la vivienda no procedía desahucio administrativo sino recuperación de oficio.

Por tanto, existiendo una diferencia sustancial entre el precario y la usurpación que es la existencia o no de un "contrato de precario" expreso o tácito; entiendo que el supuesto previsto en el artículo 68 b) de la LBELA tendría mejor encaje como recuperación de oficio cualificada para los supuestos tasados que hemos calificado de "flagrantes", habiendo podido prever dentro de la potestad de recuperación de oficio un procedimiento sumario de desalojo justificado por la excepcionalidad, al modo que lo está en el desahucio administrativo para el precario.

## **V.- MEDIDAS CAUTELARES COMO GARANTÍA DE LOS CIUDADANOS FRENTE Y LÍMITE AL EJERCICIO POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA POTESTAD DE DESAHUCIO ADMINISTRATIVO.**

Desde la perspectiva del acto administrativo como manifestación de la voluntad de la administración investida del privilegio de la decisión ejecutiva (como lo entendía la doctrina alemana) <sup>(99)</sup>; o como privilegio de la decisión ejecutoria ( como lo entendió la doctrina francesa) <sup>(100)</sup>; o tal y como lo ha reconstruido la doctrina española a partir de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 (Ley 29/1998, de 29 de julio) (apartándose de la doctrina italiana de Zanobini), como <<actos administrativos las declaraciones de las Administraciones públicas, sometidas al Derecho Administrativo, que tienen efectos sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuanto que, con carácter ejecutivo, los regulan, concretan, determinan, amplían o restringen de cualquier modo>> (Muñoz Machado); equiparando los actos administrativos a las Sentencias <sup>(101)</sup>, Huerto Lora, compara, a raíz de la

<sup>99</sup> Otto Mayer, acto administrativo como <<un acto de autoridad que emana de la Administración y que determina frente al súbdito lo que para él debe ser de Derecho en un caso concreto>>, Cit. por Muñoz Machado, S, "Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General - Actos Administrativos y Sanciones Administrativas-, Tomo XII, Capítulo I, Actos administrativos, apartado I. Concepto, pag 19.

<sup>100</sup> HAURIOU acto administrativo como «toda declaración de voluntad dirigida a producir un efecto de Derecho, emitida por una autoridad administrativa (comprendida en el ámbito de la jerarquía o de la tutela administrativa) de forma ejecutoria, es decir, de una forma que entraña la ejecución de oficio>>, Cit. por Muñoz Machado, S, "Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General - Actos Administrativos y Sanciones Administrativas-, Tomo XII, Capítulo I, Actos administrativos, apartado I. Concepto, pag 19.

<sup>101</sup> Muñoz Machado, S, "Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General - Actos Administrativos y Sanciones Administrativas- Tomo Xii, Capítulo I, Actos administrativos, apartado I. Concepto, pag 13-25.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013 (asunto C415/11) <sup>(102)</sup>, el procedimiento de ejecución de actos administrativo con los juicios ejecutivos civiles <sup>(103)</sup>.

Huerto Lora, equipara: lo que en el ámbito civil serían los títulos ejecutivos <sup>(104)</sup>, en el ámbito contencioso es el acto administrativo (sea firme o no); Lo que en el ámbito civil es el procedimiento ejecutivo previsto en el artículo 517 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se traduce en el ámbito contencioso en el procedimiento administrativo de ejecución de actos; Lo que para la vía civil es el procedimiento ordinario, se equipara con el recurso contencioso-administrativo.

Ese Autor termina concluyendo que el mecanismo administrativo está mas desarrollados y es más operativos que la solución incorporada por esa Sentencia del orden civil.

En concreto, considera que la pieza de las medidas cautelares prevista en los artículo 129 y siguientes de la LJCA es el mecanismo, o punto de equilibrio, como lo llama, entre la potestad de autotutela

---

<sup>102</sup> Dicha Sentencia ofreció garantías a los deudores frente a la posible nulidad del título ejecutivo por contener cláusulas abusivas, exigiendo que el juez que conozca del procedimiento declarativo pueda suspender el procedimiento ejecutivo en caso de que se aleguen cláusulas abusivas. Dicha Jurisprudencia tuvo su reflejo en la modificación del artículo 695 LEC que introdujo la ley 1/2013, de 14 de mayo.

<sup>103</sup> Huerto Lora, A, "El Derecho Administrativo y la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre los desahucios" Revista Española de Derecho Administrativo núm. 158/2013, Civitas.

<sup>104</sup> Conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 517 de la LEC son títulos ejecutivos, resumidamente, los siguientes: Las sentencias de condena firme; los laudos o resoluciones arbitrales y los acuerdos de mediación; las resoluciones judiciales que aprueben u homologuen transacciones judiciales o acuerdos; Las escrituras públicas; Las pólizas de contratos mercantiles; los títulos al portador o nominativos; los certificados de valores; los auto que establezcan indemnización por Responsabilidad Civil derivada del uso y circulación de vehículos de motor.

ejecutiva de la administración y la alteración de la situación posesoria, para, en su caso, garantizar los derechos del ejecutado en tanto se decide la legalidad del título ejecutivo (acto administrativo) en el procedimiento ordinario <sup>(105)</sup>.

Un ejemplo, entre otros muchos, de una medidas cautelares que ha suspendido de desahucio administrativo de viviendas, es la adoptada mediante la Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sede Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Sentencia núm. 2584/2011 de 11 noviembre, recurso de Apelación núm. 572/2011, siendo ponente el Ilmo. Sr. D Agustín Picón Palacio.

El Tribunal atendiendo a los supuestos del caso: que había sido vivienda habitual durante años, que se habían realizado numerosas mejoras; que se trataba de un desahucio por finalización de la relación laboral que justificaba la ocupación del bien municipal, que se habían mantenido contactos iniciales entre el litigante y el ayuntamiento que desembocaron en una suerte de acuerdo por el que se aceptaría la permanencia, y que no existía una previsión de destinar la vivienda a ninguna finalidad concreta ..etc), terminó resolviendo otorgar la medida cautelar y, por tanto, dejar en suspenso el acto administrativo que acordaba el desahucio, en tanto en cuanto el procedimiento ordinario que resolvía sobre el fondo en cuanto a su legalidad.

Por tanto, los ciudadanos frene al ejercicio de la potestad de desahucio administrativo que venimos analizando habrán de buscar

---

<sup>105</sup> Lo que en el ámbito civil serían los títulos ejecutivos (Conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 517 de la LEC son títulos ejecutivos, resumidamente, los siguientes: Las sentencias de condena firme; los laudos o resoluciones arbitrales y los acuerdos de mediación; las resoluciones judiciales que aprueben u homologuen transacciones judiciales o acuerdos; Las escrituras públicas; Las pólizas de contratos mercantiles; los títulos al portador o nominativos; los certificados de valores; los auto que establezcan indemnización por Responsabilidad Civil derivada del uso y circulación de vehículos de motor.) en el ámbito contencioso es el acto administrativo (sea firme o no).

amparo ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en las piezas de medidas cautelares correspondientes, habiendo servido el artículo comentado, para constatar que se trata de una garantía que equilibra la potestad municipal en tanto en cuanto es más cualificado que los previstos para el ámbito civil.

## VI. CONCLUSIONES

Hemos alcanzado una sistematización de los supuestos de desahucio administrativo partiendo en el trabajo del carácter bifásico, en todo caso, de la potestad de desahucio administrativo:

- Por una parte la fase de desalojo y lanzamiento que siempre se regula en la norma patrimonial y que es el punto de conexión con la potestad de recuperación de oficio.
- Y, por otra parte, la fase de habilitación previa al desalojo, a modo de acto administrativo/título al que hacer referencia el artículo 97 de la LPA, que podrá regularse conforme a la norma patrimonial (artículo 151 y 152 del RBELA), o no.

Y partiendo de que la fase de habilitación al desalojo se incorpore o no al expediente de desahucio administrativo hemos establecido un criterio clasificador atendiendo, por tanto al contenido declarativo o ejecutivo del acuerdo de desahucio. Resultando que pueden distinguirse:

- desahucios declarativos que serían aquellos cuyo expediente contienen la declaración extintiva del título;
- desahucios ejecutivos que serían aquellos cuyo expediente contiene solo la actividad ejecutiva respecto a un acto administrativo previo que le habilita; y, finalmente,
- los desahucios ejecutivos cualificados, que son aquellos que no precisan siquiera de un título que les habilite previamente, sino que arrancan su habilitación de la situación fáctica de la ocupación (precario y usurpación).

Por imperativo de lo dispuesto en el artículo 71 c) LBELA los trámites de extinción de títulos previstos en el artículo 151 de RBELA debe considerarse como subsidiario respecto a la normativa especial que pudiera

regular la extinción de la ocupación (LOUA, TRLCSP, etc.). De lo que se concluye que con carácter general los desahucios administrativo tendrán naturaleza ejecutiva, siendo en la mayoría de los casos tan solo el mecanismo de ejecución de un acto administrativo previo que habilita para el desalojo pero que se adopta conforme a su normativa correspondiente.

En cuanto al ámbito objetivo, se parte de una consideración abierta sobre la calificación de los bienes que pueden ser objeto de desahucio, pues el artículo 68 de la LBELA no se limita a incorporar en su definición los bienes demaniales sino que, en coherencia con la verdadera naturaleza de la potestad, incorpora "todos los bienes de su pertenencia". Analizándose, no obstante, que lo sustancial a la hora de aplicar la potestad de desahucio no es tanto la calificación del bien, ni siquiera la titularidad del mismo, sino el destino real a que esté sometido, y la efectiva posesión de la entidad local para ese destino de uso o servicio público en el ámbito de sus competencias.

Especialmente relevante en el análisis del ámbito objetivo del desahucio administrativo local, es la causación de los desahucios en materia de urbanismo, que denota que el bien jurídico protegido no es el patrimonio local, sino la propia función social del urbanismo incluso la seguridad de las personas.

Concluye el trabajo calificando el supuesto de desahucio del artículo 68 b) de la LBELA como una recuperación posesoria "express" para supuestos de usurpación "flagrante", entendiendo el concepto de flagrante no tanto desde la inmediatez temporal de la ocupación, sino desde la inmediatez en la evidencia de la ilegitimidad, al modo que lo dispone el artículo 245 del Código Penal. Concluyendo, por tanto, que dicho supuesto se prevé para las ocupaciones a través de lo que se ha venido a llamar "fenómeno okupa".



El trabajo intenta hacer un paralelismo entre el desahucio administrativo en caso de precario y en caso de usurpación. Atiende a su punto común, que es la consideración en ambos casos por el legislador de un notorio deber de devolución, derivado de una situación fáctica concreta que justifica para uno y para otro un procedimiento sumario casi idéntico, en el que el título habilitante no lo es al modo del acto administrativo previsto en el artículo 97 de la LPA, sino al modo del requerimiento previsto en el artículo 99 de la LPA. Sin embargo, vista la justificación jurisprudencial para incorporar el precario en el ámbito objetivo del desahucio administrativo basada en la existencia de un "contrato de precario" sostenido en una tolerancia que denota un vínculo bilateral aún tácito, que es el título que se extingue, es por lo que concluimos finalmente que la usurpación tendría mejor encaje como forma cualificada de recuperación posesoria.

La última consideración que incorpora el trabajo es la referencia a la opinión de Huergo Lora en cuanto a que no obstante el privilegiado principio de autotutela en materia posesoria del que disponen las administraciones públicas, es de significar el también más desarrollado y más operativo sistema de protección de los particulares que establece en contrapartida la LJCA a través de las piezas de medias cautelares.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- **Agirreazkuenaga Zigorraga, I** "La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo" obra colectiva: "Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas" Coord. por M. Carmen Chinchilla Marín, 2004, págs. 371-384.
- **Bullejo Calvo, C**, "*El desahucio Administrativo de bienes demaniales ocupados en precario. Aspectos prácticos y formularios*" Revista Cemci núm. 8 Julio-Septiembre 2010.
- **Chacón Ortega, L**, "*Recuperación de Oficio de los Bienes de las Entidades Locales y la entrada en domicilio a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 160/1991, de 18 de julio*". Reala núm. 253 (enero-marzo 1992). En <https://revistasonline.inap.es>
- **Cobo Olvera, T**, "*Supuestos en los que procede el desahucio administrativo por las entidades locales*". Grandes Tratados. Tratado de Derecho Local. Editorial Aranzadi, S.A.U., Enero de 2010.
- **Dago Elorza, Iñigo**, "*Eficacia de los Actos (artículo 56 a 61)*" en "*Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*" Tomo I. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid 1993 pag. 364.
- **Del Arco Torres, M.A** (coord), "Diccionario Básico Jurídico", Edt. Comares, Granada 1997, pag. 243.
- **De la Morena y de la Morena, L**, "De nuevo sobre las potestades de la Administración Local, según la jurisprudencia: ¿Podría un municipio ejercer la potestad de "recuperación de oficio de sus bienes" cuando la posesión perdida recaiga sobre bienes de los que

no sea el propietario? Revista el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados n.º 1 Quincena 15.29 de enero de 1997.

- **Fernández-Figueroa Guerrero, F**, *“La Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, Comentarios y Jurisprudencia”*. -Cemci, 2002.
- **García-Manzano Jiménez de Andrade, P**, *Grandes Tratados. Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Editorial Aranzadi, S.A.U., 2008.
- **Huergo Lora, A**, *“El Derecho Administrativo y la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre los desahucios”* Revista Española de Derecho Administrativo núm. 158/2013, Civitas.
- **López Fernández, F.J**, *“Régimen Jurídico del Patrimonio de las Entidades Locales de Andalucía. Una aproximación práctica”*. Edición de la Consejería de Gobierno, Dirección General de Administración Local.
- **Muñoz Machado, S**, *“Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General – Actos Administrativos y Sanciones Administrativas-”* AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. MADRID, 2017. Segunda edición con esta estructura y formato: octubre de 2017.
- **Rodríguez Moro, N** vid, *“Extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público y desahucio administrativo”*, REALA n.º 186 (1975), en <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=7918&path%5B%5D=7967>
- **Ruiz López, M. A**, *“LA POTESTAD DE DESAHUCIO ADMINISTRATIVO”*, INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Colección Monografías, MADRID, 2012 Catálogo general de publicaciones oficiales: <http://publicacionesoficiales.boe.es>

## **VIII. JURISPRUDENCIA CITADA**

1. Sentencia núm. 1235/2005 de 21 diciembre, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 995/2000, siendo ponente el Ilmo. Sr. D Eduardo Hinojosa Martínez (procedencia de desahucio siempre que el bien este adscrito a servicio público).
2. Sentencia núm. 1162/2004 de 29 julio, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 3522/1999, siendo ponente la Ilma. Sra. María del Rosario Cardenal Gómez (procedencia del desahucio si el bien esta adscrito a un servicio público No obstante su calificación y naturaleza del contrato de ocupación).
3. Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1998, dictada en el recurso de Casación núm. 768/1994, siendo ponente el Excmo. Sr. Jesús Ernesto Peces Morate (expediente de desalojo en caso de expropiación, determinación del momento para su inicio).
4. Sentencia el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, número 287/2005 de 27 de abril de 2005, dictada en el recurso contencioso-administrativo 2073/2004, siendo ponente el Ilmo. Sr. D. José Luis Quesada Varea (desalojo VPO).
5. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 652/1997 de 16 julio, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 1998/1994, siendo ponente: Ilma. Sra. Cristina Páez Martínez Virel (sobre casa de médico) (ejemplo de desahucio del artículo 93.1 del RB/86).
6. Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de fecha 17 mayo 2002, dictado en el recurso de Casación núm.

- 1225/2000, siendo ponente el Excmo. Sr. Mariano de Oro-Pulido y López (sobre casa de médico).
7. Sentencia de 3 de octubre de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, dictada en el recurso de apelación 238/2007, ponente Ilmo. Sr. D. Miguel Soler Margarit (ocupación de vivienda como presupuesto para la prestación de servicio).
  8. Sentencia de 24 de abril de 2001 (RJ 2001/2862), dictada en recurso de casación 5636/1995, ponente Exmo. Sr. Juan José González Rivas. (desahucio viviendas VPO).
  9. Sentencia de 24 de abril de 2001 (RJ 2001/2862), dictada en recurso de casación 5636/1995, ponente Exmo. Sr. Juan José González Rivas (desahucio en viviendas de VPO).
  10. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013 (asunto C415/11).
  11. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo), número 1044/2000, de fecha 15 diciembre de 2000, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 379/1998, siendo ponente el IIlmo. Sr. D Mariano Espinosa de Rueda Jover (sobre casa de médico).
  12. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León de dieciocho de marzo de dos mil 2005, dictada en el recurso número 58/2003 (casa de maestro).
  13. Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2003, dictada en el recurso de casación 2825/1998, siendo ponente el Excmo. Sr. Jaime Rouanet Moscardó (cesión de viviendas por razón del puesto de trabajo).
  14. Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sede Valladolid (Sala de lo Contencioso-Administrativo), Sentencia núm. 2584/2011 de 11 noviembre, recurso de Apelación núm. 572/2011, siendo ponente el IIlmo. Sr. D Agustín Picón Palacio (medidas cautelares en materia de desahucio).

15. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo), núm. 227/2002, de fecha 27 de febrero de 2002, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 815/1998, siendo ponente: IILmo. Sr. D Angel Acevedo y Campos (sobre la necesidad de que la vivienda se ocupe por razón del servicio que se preste o del puesto de trabajo que se desempeñe).
16. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª), núm. 550/2000, de fecha 26 octubre de 2000, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 2093/1998, siendo ponente el IILmo. Sr. D Luis Javier Murgoitio Estefanía (sobre la necesidad de que la vivienda se ocupe por razón del servicio que se preste o del puesto de trabajo que se desempeñe).
17. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de fecha 30 de septiembre 2002, dictada en el recurso de Casación 2501/1997, siendo ponente el Excmo Sr. Agustín Puente Prieto (sobre procedencia de expropiación por vía administrativa al amparo del artículo 133 RB/86).
18. Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 1993, dictada en el recurso de casación 6730/1990, siendo ponente del Exmo. Ar. Teodoro Esteban Álamo (sobre desahucio por razón del urbanismo).
19. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla -León, núm. 760/2017 de fecha 16 de junio de 2017, dictada en el recurso de Apelación núm. 145/2017, siendo ponente el IILmo. Sr. d. Francisco Javier Pardo Muñoz (sobre desahucio de bienes comunales y carácter bifásico del procedimiento de desahucio).
20. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, número 122081999, de fecha 26/10/1999, siendo ponente el Exmo. Sr. IILmo. Sr. D Joaquín María Miqueleiz Bronte (desahucio en bienes comunales-definición del trámite de extinción del título).

21. Sentencia del Tribunal supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 15 de mayo de 1990, siendo ponente el Excmo. Sr. Pedro Esteban Álamo (sobre la naturaleza expropiatoria de la venta forzosa al amparo del artículo 150 LOUA).
22. Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1991, dictada en el Recurso núm. 1858/1990, siendo ponente el Excmo. Sr. Pedro Esteban Álamo (desahucio administrativo en caso de venta forzosa).
23. Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 3 de diciembre de 2008 dictada en el recurso de casación Recurso de Casación núm. 5550/2006, siendo ponente el Excmo. Sr. Santiago Martínez-Vares García (sobre obligatoriedad del ejercicio de las potestades de recuperación posesoria).
24. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, núm. 147/2011, de fecha 3 de enero de 2011, dictada en el procedimiento ordinario 3038/03, siendo ponente la Ilma. Sra. M.<sup>a</sup> Luisa Martín Morales (sobre el carácter obligatorio de las potestades para la protección de los bienes públicos, y la posibilidad de que los particulares insten dicha acción).
25. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, núm. 467/2006 de 9 de octubre de 2006, dictada en el recurso núm. 1882/2001, siendo ponente el Ilmo. Sr. D. Juan Manuel Cívico García (tratamiento indistinto de los conceptos de recuperación de oficio y desahucio).
26. Sentencia núm. 1480/2008 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede en Granada, de fecha 20/10/2008, dictada en el recurso de apelación 226/2006 (aplica el artículo 68 b) y 71 b) de la LBELA a supuesto de precario).
27. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3<sup>a</sup>), dictada en el Recurso de Apelación núm.

1850/1991, siendo ponente el Excmo. Sr. Oscar González González (sobre el carácter no sancionador del expediente de desahucio administrativo).

28. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de fecha 23 abril 1996, dictada en el Recurso núm. 3459/1993, siendo ponente el Excmo. Sr. Gustavo Lescure Martín (sobre el carácter no sancionador del expediente de desahucio administrativo).
29. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sede Barcelona, de fecha 7 de abril de 2011, dictada en el recurso de apelación número 1963/2008, ponente Excmo. SR. D. Miguel Hernández Serna (precario por recuperación de oficio).
30. Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 7ª) de fecha 8 de julio de 2014, dictada en el Recurso de Apelación núm. 169/2014, siendo ponente el Ilmo. Sr. D Pablo Díez Noval (sobre el concepto del fenómeno "okupa").
31. Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1985, ponente el Excmo. Sr. Antonio Hierro Echevarría (sobre competencia de la Jurisdicción Civil, arrendamiento rustico).
32. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de fecha 12 de junio 1997, dictada en el Recurso de Apelación núm. 3446/1992, siendo ponente el Excmo. Sr. Jaime Rouanet Moscardó (sobre la determinación del momento de transmisión de propiedad en bienes expropiados).
33. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), fecha 21 marzo de 2001, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 2740/1998, siendo ponente el Ilmo. Sr. D Eugenio Frías Martínez (transmisión de la propiedad en caso de expropiación).



En Estepona, para Almería a 8 de julio de 2019.  
Con sincero agradecimiento a la  
Profesora Dña. María Luisa Roca Fernández-Castanys

Montserrat Vílchez Gil.