

El desahucio administrativo^(*)

SUMARIO: I. *Nociones generales*: 1. Concepto.—2. Naturaleza jurídica: a) El desahucio administrativo es un procedimiento administrativo. b) Es un procedimiento ejecutivo. c) El objeto específico es el lanzamiento.—3. Regulación.—II. *Requisitos*: 1. Requisitos subjetivos: a) Órgano administrativo: competencia. b) Interesados.—2. Requisitos objetivos: a) Extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales. b) Expropiación. c) Inclusión de fincas en el Registro Municipal de Solares. d) Extinción de contratos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas propiedad de la entidad municipal a favor de sus funcionarios por relación de empleo. e) Extinción de contratos de viviendas de protección oficial.—3. Requisitos de la actividad: a) Lugar. b) Tiempo. c) Presupuestos.—III. *Procedimiento*: 1. Idea general.—2. Incumplimiento del requerimiento de desalojo: a) Requerimiento. b) Transcurso del plazo para desalojar. c) Pago o consignación. d) Requerimiento de desalojo. e) Incumplimiento del requerimiento.—3. Aprecibimiento: a) Competencia. b) Contenido. c) Plazo.—4. Lanzamiento.—IV. *Efectos*: 1. Efectos jurídico-procesales.—2. Efectos jurídico-materiales.—3. Efectos económicos.

I. NOCIONES GENERALES

1. CONCEPTO

La realización de lo dispuesto en un acto administrativo, la ejecución forzosa de lo en él mandado, puede comportar el lanzamiento de quienes ocupan ciertos bienes. En cuanto los actos administrativos son inmedia-

(*) El presente trabajo es un capítulo del libro *El procedimiento administrativo municipal*, que acaba de aparecer, editado por «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados».

Se han utilizado las abreviaturas siguientes:

LAU = Ley de Arrendamientos Urbanos.

LJ = Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956.

LPA = Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, revisada por Ley 164/1963, de 2 de diciembre.

LRL = Ley de Régimen Local.

LS = Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

RB = Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

RE = Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

RDU = *Revista de Derecho Urbanístico*.

ROF = Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales.

RRS = Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, aprobado por Decreto de 5 de marzo de 1964.

S = Sentencia de las Salas 3.ª, 4.ª y 5.ª del Tribunal Supremo.

tamente ejecutivos (art. 101, LPA; art. 361, LRL; art. 292, ROF) y la propia Administración pública puede proceder a la ejecución forzosa (artículo 102, LPA), es obvio que cuando ésta comporte el desalojo o la expulsión de las personas que ocupan ciertos bienes, el lanzamiento será verificado por los agentes de la Administración.

Si los ocupantes no proceden al desalojo voluntario, la Administración pública podrá utilizar los medios que autoriza la Ley (art. 104, LPA). Concretamente, cuando así lo autoricen las leyes, la «multa coercitiva» (artículo 107, LPA) y la «compulsión directa sobre las personas» (artículo 108, LPA) (1).

El Ordenamiento jurídico-administrativo regula un procedimiento administrativo de ejecución con esta finalidad específica del lanzamiento de los ocupantes de un bien que deben desalojarle. En los supuestos expresamente previstos, la vía de ejecución consistente en el lanzamiento se llevará a cabo a través de este procedimiento administrativo especial de ejecución.

2. NATURALEZA JURÍDICA

a) *El desahucio administrativo es un procedimiento administrativo.*

A diferencia del desahucio civil, en el que interviene el órgano de la Jurisdicción ordinaria, como tal órgano jurisdiccional imparcial y supraordenado a las partes, en el desahucio administrativo es la propia Administración la que actúa, como titular del interés público. Estamos ante un procedimiento administrativo, sujeto al Derecho administrativo, en el que la Administración ejerce sus prerrogativas (2). El carácter administrativo se consagra en el artículo 109, RB, al decir: «La competencia y el procedimiento para disponer el desahucio, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter administrativo y sumario, y la competencia exclusiva de las Corporaciones locales impedirá la intervención de otros Organismos que no fueren los previstos en el presente Título, así como la admisión de acciones o recursos por los Tribunales ordinarios». Y en el artículo 41, RRS, al decir que el «desahucio y lanzamiento... tendrán carácter administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 54 del Reglamento de Expropiación Forzosa». Así, S. de 24 de abril de 1969.

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*, 2.^a ed., Madrid, 1975, I, págs. 359 y ss., consideran el desahucio como una variedad de la compulsión directa.

(2) Se han destacado las diferencias entre el desahucio civil y el administrativo por RODRÍGUEZ MORO: *Los bienes de las Corporaciones locales*, Publicaciones Abella, Madrid, 1969, págs. 359 y ss.

b) *Es un procedimiento ejecutivo.*

Las prerrogativas que ejerce la Administración en el procedimiento de desahucio son de ejecución. Presuponiendo un acto administrativo investido de fuerza ejecutiva, la Administración trata de llevarle a efecto, contra o sin la voluntad del obligado. No termina en una declaración de voluntad, sino en un hacer: el desalojo material de las personas que ocupaban unos bienes (3).

c) *El objeto específico es el lanzamiento.*

La nota diferencial de este procedimiento ejecutivo viene dada por la finalidad que con el mismo se persigue. Lo que define el procedimiento no es la resolución de unos derechos de arrendamiento o cualesquiera otros, como a veces se ha señalado (4). La extinción de los derechos —públicos o privados— en virtud de los cuales se ocupan los bienes es un presupuesto del procedimiento ejecutivo de desahucio. No obstante, dada la regulación del desahucio en nuestro Ordenamiento jurídico, a lo que constituye el procedimiento propiamente se incorpora algo que no lo es, por ser un presupuesto del mismo, como es la fijación de la indemnización.

3. REGULACIÓN

El desahucio administrativo en la Administración local se regula en los artículos 107 a 125 del RB (5). Ahora bien, existen otras normas reguladoras del desahucio en supuestos especiales, como los que regula la legislación urbanística (6).

El Decreto de 10 de octubre de 1958, dictado en ejecución de la Disposición final primera, apartado 3, para señalar los procedimientos especiales que por razón de la materia continuarían vigentes, en su ar-

(3) LÓPEZ JACOISTE: «La nueva ordenación de solares», *Anuario de Derecho civil*, julio-septiembre 1948, pág. 1045; SOTO NIETO: «El desahucio administrativo tras la reforma de la Ley del Suelo», *RDU*, núm. 52 (1977), págs. 15 y ss.

(4) Así, una S. de 11 de junio de 1975, al decir que «el desahucio, aunque sea de naturaleza administrativa, es siempre acto resolutorio del contrato y recuperatorio de la posesión, en tanto que el puro lanzamiento se limita a una medida de ejecución material». CHOROT, LLISSET y ARROYO en *Ley del Suelo*, Publicaciones Abella, Madrid, 1977, pág. 525, señalan que «la definitiva extinción de los arrendamientos se efectuará mediante el desahucio administrativo».

(5) Un excelente estudio sistematizado de los mismos en RODRÍGUEZ MORO: *Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., págs. 357 y ss.

(6) A los que se ha referido especialmente SOTO NIETO en *El desahucio administrativo*, cit. Me remito a mis *Comentarios a la Ley del Suelo*, 3.^a ed., Madrid, 1977, comentario al artículo 161.

título 1.º, apartado 27, incluyó «el desahucio administrativo», por lo que —como dice la S. de 25 de junio de 1966— sólo es posible acudir supletoriamente a las normas genéricas del procedimiento administrativo (7). Como la LPA es, en todo caso, supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales (art. 1.º, 4, LPA), es evidente que la entrada en vigor de la misma en ningún caso afectó a las normas reguladoras del desahucio administrativo en la esfera local.

II. REQUISITOS

1. REQUISITOS SUBJETIVOS

a) *Organo administrativo: competencia.*

La competencia corresponde a la Corporación local respectiva (artículo 109, RB), esto es, a aquella que es titular de los bienes de dominio público o de propiedad privada, o en cuyo término municipal se encuentran los bienes. Cualquiera que sea la causa legitimadora del desahucio es competencia municipal, incluso en el supuesto de desahucio de viviendas de protección oficial propiedad del Municipio (art. 125, RB) (8).

Ahora bien, dentro del Municipio, ¿cuál es el órgano competente en cada caso? Es indudable que el Ordenamiento jurídico puede exigir que el acto administrativo legitimador del desahucio o para fijar la indemnización que ha de abonarse a los ocupantes proceda del Ayuntamiento

(7) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la LPA*, Madrid, 1977, comentario al artículo 108.

(8) CHOROT, LLISSET y ARROYO: *La Ley del Suelo*, cit., pág. 527; SOTO NIETO: *El desahucio administrativo*, cit., pág. 18.

Parece indudable que también debe aplicarse esta regla general cuando la causa legitimadora del desahucio es la expropiación forzosa. Pues es cierto que el artículo 53, RE, dispone: «Cumplido, cuando proceda, el requisito anterior, el Gobernador civil o la autoridad a quien corresponda notificará a los ocupantes de la finca expropiada el plazo en que deben desalojarla de acuerdo con las circunstancias y respetando en cualquier caso los plazos mínimos señalados en la Ley de Arrendamientos Urbanos y demás disposiciones legales». Pero ello no supone que siempre y en todo caso deba aplicarse esta norma, siendo competencia exclusiva del Gobernador civil el acuerdo de lanzamiento. Pues el artículo 108, apartados 2 y 3, RB, disponen: «2. Se entenderán comprendidas en el supuesto anterior las expropiaciones que tengan por objeto alguno de los enunciados por los artículos 129, 145 y 287 de la Ley, o la nueva instalación, mejora o ampliación de servicios propios a cargo de la Entidad. 3. Los titulares de los derechos de ocupación extinguidos serán desahuciados conforme a las normas del presente Título». Luego si se permite el desahucio «conforme a las normas del presente Título» (Título II del RB), habrá que estar a las normas de competencia del desahucio administrativo que en él se regulan.

en pleno o incluso de órganos no municipales, sino estatales (así, Jurado provincial de expropiación). Pero esto no supone que, cumplidos los presupuestos exigidos en cada caso, no tenga competencia el Alcalde para decidir por sí el lanzamiento. Así lo declara con carácter general la S. de 24 de abril de 1967 (Ponente: MOUZO VÁZQUEZ) al declarar que «la alegación de que el acuerdo iniciando el desahucio administrativo debió ser adoptado por el Ayuntamiento en pleno o por la Comisión permanente y no por el Alcalde también carece de fundamento, pues ni del citado artículo 112 del Reglamento de Bienes ni de ningún otro de sus preceptos sobre esta materia se desprende la pretendida incompetencia de los Alcaldes para tomar los aludidos acuerdos, la que debe entenderse le viene atribuida por el artículo 116, apartado i), de la Ley de Régimen Local, que faculta al Alcalde, como Presidente del Ayuntamiento y Jefe de la Administración municipal, para dictar las disposiciones que exija el mejor cumplimiento de los servicios y ejercer todas las demás facultades de gobierno y administración del Municipio, no reservadas expresamente al Ayuntamiento pleno o a la Comisión permanente, entre las que no figuran las providencias de iniciación del trámite de desahucio administrativo (arts. 121 y 122 de la Ley citada)».

Es cierto que el artículo 119, 2, RB, limita la competencia «del Presidente de la Corporación para apereibir de lanzamiento», mientras que el propio y artículos anteriores se refieren a «la Corporación». Ahora bien, dado el objeto del desahucio administrativo, aquel apereibimiento constituye el acto básico.

b) *Interesados.*

a') *Legitimación activa.*

En alguno de los supuestos de desahucio administrativo es indudable la existencia de titulares de derechos o intereses directos legitimados para instar el desahucio. Así, en los de inclusión de una finca en el Registro de Solares estarán legitimados el adquirente del solar o su propietario originario, según los casos (art. 161, LS) (9).

b') *Legitimación pasiva.*

Aplicando la norma general del artículo 23, b), LPA, al desahucio administrativo, es incuestionable la legitimación pasiva de los ocupantes del inmueble. El procedimiento deberá seguirse precisamente frente a las personas a las que hay que desalojar (10).

(9) Cfr. comentario a este artículo en mis *Comentarios a la LS*, cit.

(10) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la LPA*, cit., comentario al artículo 108.

2. REQUISITOS OBJETIVOS

Si el artículo 108, 1, LPA, establece con carácter general que la compulsión directa sobre las personas únicamente será admisible «en los casos en que la Ley expresamente lo autorice», es evidente que el desahucio administrativo únicamente procederá en los supuestos en que así se prevea expresamente. En la esfera local estos supuestos son (11):

a) *Extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales.*

Así lo dispone el artículo 107, RB. Para que sea admisible el desahucio administrativo es necesario, pues, que se trate de bienes de dominio público o comunales. Si el derecho o relación se hubiesen constituido sobre bienes patrimoniales, no se aplicará este precepto (v. gr., Ss. de 30 de noviembre de 1960 y de 25 de abril de 1963) (12); pero siempre será posible la expropiación, según el artículo 123, RB, a que después nos referiremos.

El artículo 107, RB, dispone que «se efectuará... previa indemnización o sin ella, según proceda, con arreglo a derecho». Lo que plantea el problema de cuándo procede la indemnización y si ha de ser previa al lanzamiento.

En cuanto a lo primero parece incuestionable que cuando la extinción del derecho tiene lugar por lo que podemos considerar vida natural del derecho (v. gr., expiración del plazo), no procede indemnización alguna. La indemnización únicamente procederá cuando la extinción del derecho se produce como consecuencia del ejercicio de una potestad legítima, pero anormalmente (v. gr., revocación del acto antes de la expiración del plazo) (13).

En cuanto a lo segundo, el texto del precepto no deja lugar a dudas al exigir «previa indemnización». No obstante, se ha considerado que,

(11) RODRÍGUEZ MORO: *Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., págs. 363 y ss. La jurisprudencia ha destacado que únicamente se dará en los casos legalmente autorizados y cuando se den estrictamente todos los requisitos exigidos (así, S. de 11 de junio de 1975).

(12) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la LJ*, Madrid, 1978, comentario al artículo 2.º

(13) Se ha estimado que la indemnización se fijará con arreglo a los criterios de la legislación expropiatoria, así como con arreglo al procedimiento en ella previsto para la indemnización de daños y perjuicios (arts. 120 y ss., LE; arts. 133 y ss., RE). Así, RODRÍGUEZ MORO: *Los bienes de las Corporaciones locales*, citado, páginas 369 y ss. No obstante, si, como parece desprenderse del texto del artículo 107, RB, la indemnización ha de ser previa, ha de adaptarse aquel procedimiento general a esta circunstancia.

pese al sentido gramatical, no puede supeditarse el desahucio para recuperar la posesión, por ejemplo, de una vía pública, hasta que no se fije definitivamente la indemnización y se haga efectiva (14).

b) *Expropiación.*

a') *Expropiación de derechos sobre bienes de la Entidad local.*

El artículo 123, 1, RB, prevé la expropiación de derechos de arrendamiento y cualesquiera otros personales relativos a la ocupación de bienes de propios. En este supuesto—dice el artículo 123, 2, RB—«será título suficiente para la expropiación el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento pleno o la Diputación provincial, previo expediente en el que se acredite la necesidad del predio, local o vivienda para ser destinado a alguno de los objetos a que se refiere el párrafo anterior».

b') *Expropiación de fincas rústicas y urbanas.*

Como la expropiación forzosa produce la extinción de los arrendamientos y de cualesquiera otros derechos relativos a la posesión y ocupación de los bienes expropiados (así lo dice el art. 52, 1, que reitera el artículo 108, 1, RB) (15), procederá el lanzamiento de los ocupantes.

c) *Inclusión de fincas en el Registro Municipal de Solares.*

La inclusión de una finca en el Registro Municipal de Solares legitimará para el desahucio administrativo de los ocupantes en los casos siguientes (16):

a') Cuando se opere la enajenación de una finca incluida en el Registro Municipal de Solares por alguno de los procedimientos siguientes:

(14) Así, RODRÍGUEZ MORO: *Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., páginas 366 y ss.

(15) Así lo ha reconocido la Jurisprudencia (v. gr., Ss. de 4 de enero de 1958, 25 de marzo y 3 de octubre de 1963, 14 de diciembre de 1964 y 24 de abril de 1967).

(16) GONZÁLEZ PÉREZ: *El Registro Municipal de Solares*, Madrid, 1965, páginas 160 y ss., y *Comentarios a la LS*, cit., comentario al artículo 161; SOTO NIETO: *El desahucio administrativo*, cit., págs. 57 y ss.; MARTÍN BLANCO: «Dictamen sobre el procedimiento a seguir para el desahucio de los locatarios de las fincas urbanas incluidas en el Registro Municipal de Solares», *RDU*, núm. 2 (1967), págs. 71 y ss.; HIDALGO: *Solares y edificación forzosa*, Madrid, 1965, págs. 244 y ss.; SAURA: «El desahucio administrativo como medio para el logro de los planes urbanísticos», *RDU*, núm. 22 (1971), págs. 37 y ss.

- por venta directa (art. 158);
- por enajenación forzosa, bien por el procedimiento del artículo 159 o por el especial del artículo 4.º de la Ley de 21 de julio de 1962;
- por enajenación del propietario a un tercero en los supuestos de exclusión de enajenación forzosa.

b') Cuando el propietario de finca incluida en el Registro de Solares, antes de existir solicitud de adquisición por un tercero, se proponga acometer o terminar la edificación y obtuviere la correspondiente licencia de obras. En este supuesto, según el apartado 2 del artículo 161, LS, «producirá el mismo efecto de otorgamiento de la licencia, aunque la solicitare transcurrido el plazo dispuesto por los artículos 142 y 143». No basta la licencia para el derribo; es necesario obtener licencia de edificación. No obsta a la ejecutividad la interposición de recursos, salvo que en el procedimiento correspondiente se hubiese acordado la suspensión. Ahora bien, tanto en uno como en otro supuesto «deberá mediar un acto formal que, valorando el alcance jurídico y la adecuación de hecho de esos dos actos (la inclusión en el Registro y la venta forzosa o el otorgamiento de la licencia), pronuncie la extinción del derecho y sirva de fundamento jurídico a la ejecución, como exige el artículo 100, LPA, según la normativa de la acción de oficio para pasar a las vías de ejecución material, ya que no se trata aquí de una general limitación de derechos *ope legis*, sino de una privación singular cuando concurren los requisitos previstos». Así, S. de 11 de junio de 1975 (Ponente: GABALDÓN).

d) *Extinción de contratos de arrendamiento y cualesquiera otros derechos personales constituidos en fincas propiedad de la entidad municipal a favor de sus funcionarios por relación de empleo.*

El artículo 124, 1, reconoce a las Corporaciones locales la potestad de «resolver, por sí y en vía administrativa», estos contratos, sin que proceda «indemnización alguna» (art. 124, 2, RB).

Para que pueda procederse al desahucio y lanzamiento con arreglo a las normas del Título II del RB es necesario, por tanto, que concurren los requisitos siguientes:

— Que la finca sea «pertenencia» del Municipio. Esto es, que sea propiedad del mismo. Parece, no obstante, que será asimismo aplicable este procedimiento cuando el Municipio tuviese sobre la finca otro derecho real (v. gr., usufructo) que legitimara para otorgar el contrato de arrendamiento.

— Que el contrato en virtud del cual se ocupara la finca se hubiese otorgado por razón de empleo (17).

e) *Extinción de contratos de viviendas de protección oficial.*

En la regulación de viviendas de protección oficial se arbitran unos procedimientos administrativos para la resolución de los contratos y lanzamiento de los ocupantes (18). El artículo 125, RB, reconoce a las Corporaciones locales esta potestad de resolución de los contratos «en los mismos casos y formas previstos para los del Instituto Nacional de la Vivienda». Por tanto, cuando un Municipio sea propietario de una vivienda de protección oficial gozará de aquella prerrogativa.

3. REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD

a) *Lugar.*

Dado el carácter ejecutivo del procedimiento tendrá lugar en la misma finca. Cuando los ocupantes no cumplan la orden de desalojo y trans-

(17) El artículo 124, RB, se limita a reconocer la posibilidad de utilizar un procedimiento administrativo, sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, siempre que se den los supuestos de extinción de los contratos. A los mismos se refiere el artículo 76, RB.

(18) Una S. de 10 de febrero de 1977 (Ponente: VIDAL Y GUTIÉRREZ), refiriéndose a los mismos, sienta esta doctrina: «No es posible con arreglo a la legalidad vigente en la época que se dictaron los acuerdos recurridos y que ha quedado citada promover el mencionado procedimiento de desahucio administrativo en el caso de viviendas construidas con protección del Estado, cualquiera que fuese el régimen a que estuviesen sometidas, por causa consistente en no dedicar la vivienda de que se trate a residencia habitual y permanente del titular (sea beneficiario, propietario o arrendatario), ya que para tal concreto supuesto es de aplicación lo establecido en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto de 3 de junio de 1965, a tenor de los cuales lo procedente en la vía administrativa es acordar la descalificación de la vivienda, con las consecuencias previstas en los párrafos 2 y 3 del artículo 98 del Reglamento de 24 de junio de 1955, y si no aceptara el interesado el requerimiento que le fuera hecho, para que solicite la descalificación, extender la correspondiente acta de infracción, que con las diligencias previas instruidas con anterioridad para comprobar la existencia de la causa motivadora de la descalificación serán remitidas a la Dirección General a efectos de decretar la instrucción del expediente sancionador con arreglo al Decreto de 18 de febrero de 1960. En definitiva, al no haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto de 3 de junio de 1965 lo que suponer haber prescindido de manera total del procedimiento establecido al efecto, procede de conformidad con lo dispuesto en el número 1, apartado c), del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo la estimación del presente contencioso, y ello sin perjuicio de las facultades que pudieran asistirle a la Administración para su actuación como consecuencia de la existencia por parte del recurrente de la causa sexta del artículo 32 de la Ley de Viviendas de Renta Limitada de 1954».

curran los plazos previstos, la compulsión física para lograr la ejecución forzosa se realizará en el mismo inmueble.

b) *Tiempo.*

El artículo 53, RE, dispone que se respetarán «en cualquier caso los plazos mínimos señalados en la LAU y demás disposiciones legales». Y el artículo 115, 4, RB, dice que se «advertirá al titular de la ocupación, y en su persona a todos los que les afecte, que deben desalojar la finca en el plazo de cinco meses, a contar desde la notificación». Lo que ha planteado el problema de los plazos en los distintos supuestos, en especial respecto del desahucio de los ocupantes de las fincas incluidas en el Registro Municipal de Solares.

Parece que deben distinguirse los siguientes supuestos:

a') *Plazo de cinco meses que establece el artículo 115, RB.*

Parece que regirá con carácter general en tanto no se prevea otro plazo especial en la regulación del supuesto específico. Por tanto, salvo en los supuestos que se enumeran a continuación—en que regirá, en cada caso, el que determina la norma aplicable—, habrá que estar a las normas del artículo 15, 4, RB, y, por tanto, será necesario que transcurra el plazo de cinco meses a contar desde el día siguiente al de la notificación del requerimiento a que se refiere el apartado 1 del propio artículo con la advertencia del desalojo.

b') *Plazos mínimos de la LAU, según el artículo 53, RE.*

La norma del artículo 53, RE, se aplicará en los siguientes casos:

a'') *Expropiación.*

Por supuesto, siempre que la causa legitimadora del desahucio administrativo sea la expropiación forzosa, tanto en el supuesto del artículo 123, 1, RB, como en el del artículo 108, RB, se aplicará el artículo 53, RE, al disponer que se respeten «en cualquier caso los plazos mínimos señalados en la LAU y demás disposiciones legales». Si es ésta una norma de la legislación expropiatoria, parece evidente su aplicación siempre que el desalojo de los ocupantes sea consecuencia de la expropiación, no sólo cuando se trate de la expropiación de la finca que ocupan, sino cuando se trate de la expropiación de los derechos en relación con la finca propiedad de la entidad expropiante.

b'') *Inclusión de fincas en el Registro de Solares.*

Cuando se trate del desahucio de los ocupantes de una finca incluida en el Registro Municipal de Solares también se aplica la norma del artículo 53, RE, al que remite el artículo 41, RRS (19). No se aplica, por tanto, el plazo de cinco meses que fija el artículo 115, apartado 5, RB, porque:

a''') El artículo 41, RRS, remite al artículo 53, RE, que impone respetar «los plazos mínimos señalados por la LAU y demás disposiciones legales».

b''') Que aun cuando en esta referencia a las «demás disposiciones legales» pudieran incluirse los preceptos del RB, no hay que olvidar que éste es de rango inferior y fecha anterior a la LAU, tesis que parece corroborada por la Circular de la Dirección General de Urbanismo de 28 de mayo de 1965.

c''') Que dentro de la LAU el precepto que guarda más analogía con el supuesto del artículo 161, LS, es el artículo 114, 9, sobre lanzamiento en los supuestos de expropiación forzosa, previa la indemnización a los inquilinos o arrendatarios. En este supuesto el artículo 114, 9, LAU, dice que el lanzamiento «tendrá lugar previo apercibimiento por plazo que nunca será inferior al de dos meses».

c') *Extinción de contratos de arrendamiento de viviendas de protección estatal.*

El artículo 125, RB, remite a los «casos y forma previstos para los del Instituto Nacional de la Vivienda». Habrá que estar, por tanto, a la normativa sobre viviendas de protección estatal (Ss. de 30 de octubre de 1965, 22 de febrero de 1967 y 10 de febrero de 1977).

d') *Extinción de contratos de funcionarios que ocupen fincas por razón de empleo.*

Parece aplicable asimismo la norma sobre extinción de contratos de arrendamiento de viviendas de protección oficial.

c) *Presupuestos.*

a') *Pago o depósito de la indemnización.*

Cuando proceda la indemnización con arreglo a Derecho, ésta será previa. Así lo dispone el artículo 107, RB, con carácter general. Y así

(19) Así, MARTÍN BLANCO: *Dictamen sobre el procedimiento a seguir para el desahucio*, cit., págs. 79 y ss.; SOTO NIETO: *El desahucio administrativo*, cit., página 70, y mi trabajo *Comentarios a la LS*, cit., comentario al artículo 161.

se establece especialmente respecto de alguna de las causas legitimadoras del desahucio administrativo, como cuando se trate del desalojo de los ocupantes de una finca incluida en el Registro Municipal de Solares. El artículo 161, 3, *in fine*, LS, dice que «en cualquier caso el pago o depósito de la indemnización será previo al desalojo», con lo que se acogió una de las direcciones jurisprudenciales sobre el tema (v. gr., Ss. de 11 de junio de 1975 y 25 de mayo de 1976), rechazando otra (20).

b') *Apercibimiento.*

Dado el carácter ejecutivo del procedimiento es necesario que previamente se aperciba a los ocupantes para poder proceder al lanzamiento forzoso. Así lo impone el artículo 102, LPA, aplicable a todos los procedimientos de ejecución, y lo establece el artículo 118, 2, RB.

III. PROCEDIMIENTO

1. IDEA GENERAL

El procedimiento ejecutivo de desahucio se concreta en el lanzamiento. Presupone a su vez un procedimiento administrativo declarativo en el que se ha dictado un acto de la Administración pública sujeto al Derecho, investido de fuerza obligatoria y ejecutiva. Este procedimiento es de naturaleza distinta del procedimiento de desahucio, aunque existe entre ellos la relación que existe entre todo procedimiento de ejecución y aquel en que se dictó el acto que se trata de ejecutar (21).

Asimismo no integran el procedimiento de ejecución los trámites en cada caso previstos para fijar la indemnización cuando proceda con arreglo a Derecho. Así, los regulados con carácter general en los artículos 115 y 116, RB, o los previstos en el procedimiento especial correspondiente, como en el procedimiento expropiatorio, cuando sea éste la causa legitimadora del desahucio.

El procedimiento ejecutivo de desahucio parte, pues, de la existencia del acto administrativo cuya ejecución comporta el desalojo del inmueble y, en su caso, la fijación de la indemnización. Parte asimismo de la existencia de un período voluntario de cumplimiento de desalojar el inmueble. Y sólo cuando éste ha transcurrido es cuando tendrá lugar el

(20) MENDIZÁBAL ALLENDE: «Vivienda y Registro Municipal de Solares», conferencia pronunciada en ICADE el 24 de mayo de 1972. Me remito a mis *Comentarios a la LS*, cit., comentario al artículo 161.

(21) Con las consiguientes repercusiones en el procedimiento de ejecución de la anulación del primero.

apercibimiento que dejará abierta la vía de la ejecución forzosa, que es el apercibimiento que prevé el artículo 102, LPA.

No obstante, en la exposición que se hace a continuación del procedimiento de desahucio se incluyen también los trámites previstos en el RB para el cumplimiento voluntario del deber de desalojo.

2. INCUMPLIMIENTO DEL REQUERIMIENTO DE DESALOJO

Como se ha señalado, el incumplimiento por parte de los ocupantes del deber de desalojo no es una fase del procedimiento ejecutivo de desahucio, sino presupuesto del mismo. No obstante, se regula en el Título II del RB, en el que se establecen los trámites siguientes (22):

a) *Requerimiento.*

El requerimiento al titular de la ocupación y, en su persona, a todos los que les afecte, para que desalojen la finca, se hará cuando hubiese que fijarse la indemnización por el procedimiento ordinario, al mismo tiempo que se les requiere para que formulen proposición sobre la cuantía de aquélla y plazo necesario para desalojar (art. 115, 1, RB). Si no procediese la indemnización o estuviese ya fijada—así, en el procedimiento expropiatorio—el requerimiento se limitará a lo primero.

Pero en todo caso será necesario el requerimiento previo (23).

(22) RODRÍGUEZ MORO: *Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., páginas 408 y ss.

(23) En S. de 24 de abril de 1967 (Ponente: MOUZO VÁZQUEZ) se dice: «Tratándose de la expropiación de un local arrendado, el artículo 44 de la LE dispone que se haga efectiva la indemnización al arrendatario conforme a lo prevenido en la LAU, entonces vigente, en cuyo artículo 73 se dispone que se fijará aquélla teniendo en cuenta el precio medio en traspaso de locales destinados al mismo negocio del arrendatario sitos en la misma zona comercial en que se hallare, así como también la existencia o inexistencia en la expresada zona de locales desalquilados y adecuados al referido negocio, además de cuantas circunstancias se consideren oportunas; que el importe de la indemnización no será nunca inferior al satisfecho por el interesado por el traslado del local que ocupa, extremo éste al que no se ha referido el recurrente, como tampoco ha acreditado el precio medio que rija para el traspaso de locales análogos en la zona de que se trata, por lo que el Jurado entendió que la indemnización al expropiado debía calcularse a base de la diferencia entre el alquiler del local actual—6.150 pesetas anuales—y otro nuevo que estima en 25.000 pesetas anuales, diferencia cifrada en 18.440 pesetas que fija el Jurado por el expresado concepto de indemnización por desocupación del local, estimación ésta que coincide con la seguida por el Tribunal Supremo para casos análogos de expropiación de locales de negocios en las Ss. de 16 de junio de 1961, 15 de mayo, 6 de junio y 10 de diciembre de 1964, en las que entendió que el suplemento de renta entre el local actual y el que tendría que buscarse para proseguir el negocio debía capitalizarse al menos al 10 por 100».

b) *Transcurso del plazo sin desalojar.*

En el plazo en cada caso previsto los ocupantes deberán desalojar el inmueble (24).

c) *Pago o consignación.*

El artículo 118, RB, establece que, una vez agotado el plazo para desocupar el inmueble sin que se efectuare, se depositará la indemnización o cantidades a que se refiere el artículo 117, 2, «en la Caja de la Entidad local o en la General de Depósitos» (25).

d) *Requerimiento de desalojo.*

Una vez verificado el depósito se requerirá al interesado para que desaloje el inmueble en el plazo de diez días (art. 118, 2, RB).

e) *Incumplimiento del requerimiento.*

Si se incumple el nuevo requerimiento previsto en el artículo 118, 2, RB, es cuando comienza propiamente el procedimiento de ejecución.

3. APERCIBIMIENTO

El apercibimiento previo a la ejecución forzosa—a que se refiere el artículo 102, LPA—se regula en el procedimiento de desahucio administrativo en el artículo 119, RB. Son requisitos del mismo los siguientes:

(24) El artículo 117, RB, dispone: «1. Fijado el importe de la indemnización, los arrendatarios y, en general, los titulares de derechos personales relativos a la ocupación del predio, vivienda o local de negocio deberán desalojarlos dentro del término que reste hasta el vencimiento del plazo a que se refiere el párrafo 4 del artículo 115. 2. Transcurrido dicho término sin que se hubiere fijado el importe de la indemnización, la Corporación podrá también ejecutar el desahucio, previa consignación en la Caja de la Entidad local o en la General de Depósitos de la cantidad respectiva con arreglo a las siguientes normas: a) En las viviendas, la equivalencia de un año de alquiler, más una cantidad igual al importe de un mes de renta, según el promedio de los últimos tres años, por cada anualidad o fracción de vigencia del contrato, incrementado todo ello con el 3 por 100 de afectación; y b) si se tratare de local de negocio se duplicarán los porcentajes anteriores, y como resarcimiento de los daños y perjuicios que pudieran originarse se depositará otra cantidad que no exceda del doble ni sea inferior a lo que resulte por el derecho arrendaticio. 3. Los ocupantes que carezcan de derecho a indemnización deberán desalojar el predio, vivienda o local de negocio, previo requerimiento, en el mismo plazo que señala el párrafo 4 del artículo 115».

(25) El artículo 118, 3, RB, dispone: «En caso de que la indemnización se hubiera fijado por avenencia, el incumplimiento del plazo de desalojo producirá la resolución de la misma».

a) *Competencia.*

El artículo 119, 2, RB, dice que «el Presidente de la Corporación le apercibirá de lanzamiento». Si hasta este momento del procedimiento el RB se ha referido a la Corporación local, ahora se refiere concretamente a su Presidente. Será, por tanto, el Alcalde del Ayuntamiento el órgano competente para acordar el apercibimiento (26).

b) *Contenido.*

Como apercibimiento que dejará abierta la ejecución forzosa deberá limitarse a conminar a los ocupantes del inmueble para que lo desalojen en el plazo de cinco días (se entenderán hábiles), con indicación de que si no lo hacen en este plazo se procederá al lanzamiento (art. 119, 2, RB). Sin la expresión de esta advertencia el apercibimiento no será válido.

(26) Aun cuando será válido si se hiciera por la Corporación en pleno. Cfr., *ut supra*, apartado II, 1, S. de 24 de abril de 1967.

En S. de 25 de abril de 1974 se acepta un considerando de la apelada en que se dice: «Que prosiguiendo, como era indispensable, el examen de todas las actuaciones posteriores a dichos acuerdos, este Tribunal aprecia una importante infracción procesal, cuyos efectos no pueden por menos que ser de trascendencia jurídica, no sólo para el recurrente, sino para todos los demás inquilinos que no recurrieron; el Ayuntamiento, estimando que tal acuerdo era, desde luego, ejecutivo, se decidió a decretar y llevar a cabo el desahucio y desalojo de los inquilinos, sin que previamente se hubiera fijado la cifra de las indemnizaciones correspondientes a cada uno y sin que, por tanto, éstos hubieran sido indemnizados; infringiéndose así las normas contenidas en el artículo 143, 1, de la Ley del Suelo, y 101, 1, 20 y 41 del Reglamento, de cuyo examen individualizado y conjunto se deduce, sin lugar a dudas, la imposibilidad legal de llevarse a cabo una medida tan grave, sin previa indemnización a cada inquilino, en la cuantía establecida por la LAU, previamente establecida por el mismo Ayuntamiento, oídos todos los interesados—propietarios e inquilinos—o, en su caso, por el Jurado Provincial de Expropiación; insuficiente de todo punto la oferta hecha notarialmente por el propietario, que los inquilinos no aceptaron; pues, aunque las normas citadas no lo establecieran, es principio de nuestro Derecho y hasta norma de rango constitucional que nadie puede ser expropiado de sus derechos sin previa indemnización; tal infracción procesal y sustantiva, de naturaleza trascendente, lleva consigo la nulidad de dicho desalojo; nulidad que a estas alturas y dado el hecho consumado ya no puede desembocar en otra cosa que en la indemnización individualizada de cada uno de los lesionados con tan precipitada medida; bien entendido que, además de ésta que pudiéramos llamar indemnización normal, los lesionados tendrían derecho a exigir a la Corporación otra supletoria, por las vías judiciales ordinarias, si estiman haber sufrido superiores daños; por lo pronto, y para repararlo, el Ayuntamiento está ahora obligado a proceder con la máxima diligencia a la fijación de las cifras correspondientes, y a procurar que cuanto antes dichos inquilinos sean resarcidos, mediante la incoación de un sumario expediente para determinar la valoración de tales derechos anteriormente existentes sobre el inmueble demolido» (art. 20, 2, del Reglamento).

c) *Plazo.*

El apercibimiento está sujeto a unos plazos de ineludible cumplimiento. No podrá adoptarse antes del transcurso de ocho días desde que expiró el plazo de los diez días siguientes al requerimiento a que se refiere el artículo 118, 2, RB (art. 119, 2, RB). Es necesario que, transcurrido este plazo de diez días sin que se hubiera desalojado el inmueble, transcurran otros ocho días. Es éste un plazo mínimo. No se prevé plazo máximo. En todo caso, aun cuando se fijara un plazo máximo, la infracción no determinará la invalidez del apercibimiento, según la norma general del artículo 49, LPA. A diferencia del plazo mínimo del artículo 119, 2, RB, que sí constituye un requisito de validez.

4. LANZAMIENTO

«El día fijado para el lanzamiento—dice el artículo 119, 3, RB—la Corporación lo ejecutará por sus propios medios, a cuyo efecto bastará la orden escrita del Presidente, de la que se entregará copia al interesado.» En consecuencia, transcurridos los cinco días desde el apercibimiento sin que los ocupantes hubiesen desalojado el inmueble, el Alcalde dictará orden decretando el lanzamiento. Los agentes del Ayuntamiento notificarán la orden a los ocupantes. Y si éstos se resisten al cumplimiento de la orden, se utilizará la compulsión directa sobre las personas. El artículo 107, RB, se refiere al «ejercicio de sus facultades coercitivas».

Según el artículo 59, RE, el Gobernador civil prestará el auxilio de la fuerza pública para efectuar el lanzamiento.

IV. EFECTOS

1. EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES

A efectos de las garantías procesales se impone distinguir entre el acto administrativo legitimador de la ejecución y los actos que integran el procedimiento de ejecución.

Es indudable, aplicando principios generales, que si se consiente el acto administrativo definitivo legitimador de la ejecución, al impugnarse los actos de ejecución no podrán plantearse las infracciones del Ordenamiento jurídico en que hubiese podido incurrir aquél (27).

(27) Me remito a mis *Comentarios a la LPA*, comentario al artículo 113, y *Comentarios a la LJ*, cit., comentario al artículo 37. En este sentido ha de interpretarse la S. de 21 de noviembre de 1966.

Frente a los actos de ejecución únicamente es admisible la impugnación basada en las infracciones en que hubiesen podido incurrir éstos, abstracción hecha de las infracciones del acto legitimador. El artículo 121, RB, dispone: «Las reclamaciones que hubieren de deducirse por los ocupantes frente a los actos de la Corporación que afecten al procedimiento, se tramitarán en vía administrativa y serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo, con arreglo a la Ley de Régimen Local». Y así lo ha reconocido la S. de 25 de mayo de 1976.

Como previo al contencioso-administrativo debe interponerse el recurso de reposición, según el artículo 52, LJ (así, S. de 27 de abril de 1974).

Los recursos no suspenderán la ejecución en aplicación de los principios generales (art. 116, LPA; art. 122, LJ) (28).

2. EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES

Siendo un procedimiento de ejecución, sus efectos no serán otros que la realización material de lo dispuesto en el acto ordenando el desalojo, quedando el inmueble libre de ocupantes.

3. EFECTOS ECONÓMICOS

El artículo 120, RB—estableciendo regla análoga a la del artículo 106, LPA—, dispone que los gastos a que dé lugar el lanzamiento o depósito serán de cuenta del desahuciado. Y el apartado 2 del artículo dispone: «La Corporación retendrá los bienes que considere suficientes para atender al pago de los gastos de ejecución del desahucio y podrá enajenarlos por el procedimiento de apremio» (29).

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho administrativo

(28) Cfr. comentarios a estos artículos en obras citadas en nota anterior. Y en este libro, parte especial, Título segundo, capítulo segundo.

(29) SOTO NIETO: *El desahucio administrativo*, cit., pág. 72; RODRÍGUEZ MORO: *Los bienes de las Corporaciones locales*, cit., pág. 411.