

1. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

EXTINCION DE LOS DERECHOS CONSTITUIDOS SOBRE BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

340.142:351.711

por

Nemesio Rodríguez Moro

El Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales de 27 de mayo de 1955 dedica su título II al «desahucio por vía administrativa», que desarrolla en sus artículos 107 al 125.

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

Por su parte, el artículo 109 dispone: «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».

El desahucio administrativo por las Entidades locales a que se refiere el título II del mencionado Reglamento se puede aplicar a

diversas situaciones. Así, se podrá aplicar tal clase de desahucio administrativo, por los trámites que luego establece el Reglamento, en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de derechos de ocupación, por cualquier título, de bienes de uso público, de servicio público o comunales.
- b) Cuando sea preciso destinar bienes de propios de las Entidades locales a obras y servicios públicos, expropiando los derechos de arrendamiento o cualesquiera otros personales.
- c) Cuando se trate de bienes que hayan sido expropiados por la Administración local para la realización de obras o cumplimiento de las finalidades a que se refieren los artículos 129, 145 y 287 de la Ley de Régimen local vigente, o para la nueva instalación, mejora o ampliación de servicios propios a cargo de la Entidad.
- d) Cuando se trate de la enajenación forzosa de fincas inscritas en el Registro de Solares e Inmuebles de Edificación forzosa, según lo establecido en el artículo 149 de la Ley del Suelo y 41 del Reglamento de Edificación forzosa y Registro Municipal de Solares, de 7 de febrero de 1964.
- e) Cuando se trate de resolver contratos de arrendamiento o cualesquiera otro derechos personales constituidos en fincas de su pertenencia a favor de sus funcionarios por razón de empleo, a que se refiere el artículo 76 del Reglamento de Bienes.
- f) Cuando se trate de viviendas de su pertenencia, o sea, de las llamadas protegidas, de renta limitada o similares, en cuyos casos actuará de la misma forma que se halle establecida para el Instituto de la Vivienda.

Es amplísima la problemática que surge en la aplicación del título II antes mencionado, pero aquí sólo vamos a contemplar la extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público, a los que también se equiparan por el legislador los comunales.

Como es bien sabido, los bienes de dominio público son de dos clases: bienes de uso público y bienes de servicio público. Y así, el referido Reglamento, en su artículo 3.º, consigna que son *bienes de uso público*, municipal o provincial, los de pertenencia del Municipio o de la Provincia, respectivamente, destinados directamente al uso público. Y entre ellos están los caminos, puentes, canales, paseos, calles, plazas, parques, aguas y fuentes públicas.

El artículo 4.º se refiere a los *bienes de servicio público*, y dice que son los destinados directamente al ejercicio de funciones cuya titularidad corresponda al Municipio o a la Provincia, citando entre ellos: las Casas Consistoriales, Palacio Provincial, matadero, mercados, lonjas, alhóndigas, pósitos, escuelas, cantinas, restaurantes y, en general, los demás edificios adscritos a la prestación de servicios municipales o provinciales; museos, monumentos artísticos o históricos, campos de deportes, piscinas, teatros, cines, frontones y otros muchos más que el citado artículo enumera *ad exemplum* y no como *numerus clausus*.

Tal vez la amplitud y extensión, acaso excesivas, ha originado una cierta incertidumbre, al menos respecto de algunos de los conceptos allí consignados, pero bien a las claras está el propósito del legislador de considerar como bienes de servicio público, municipal o provincial, a todos aquellos que, perteneciendo a una Entidad pública local se dediquen a la prestación de un servicio público por parte de aquellos entes territoriales.

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

Una cuestión que en ocasiones suscita dificultades es la de la cesión de un bar municipal establecido al efecto en terrenos de

dominio público, estatal, provincial o municipal, para cumplir un servicio de carácter general. Se puede cuestionar si se trata efectivamente de una actuación sometida al Derecho privado o, por el contrario, al Derecho público, y si, en consecuencia, puede la Administración llevar a cabo por sí, llegado el caso, el desahucio administrativo.

En la sentencia de 25 de abril de 1963 se dice que «si no consta que un local propiedad de una Corporación municipal tuviera la característica de afectación a un servicio, requisito necesario para que pudieran considerarse parte del dominio público municipal, es claro que era un bien patrimonial sometido a un régimen de Derecho privado y que el Ayuntamiento no podía acordar el desahucio administrativo...».

En la sentencia de *17 de junio de 1974* (Ar. 2.684) se resuelve concretamente la cuestión, estableciendo que se trata de una actuación de la Administración municipal como tal, y no de un contrato sometido al régimen de los de Derecho privado, en la cesión de uso a un particular de un bar municipal destinado a prestar un tal servicio al público; si bien la argumentación se ve empañada por la constante alusión a que tal bar se hubiera construido sobre zona marítimo-terrestre, previa concesión al Ayuntamiento por el Estado para aquella concreta finalidad, circunstancia a la que la sentencia da una excesiva importancia, y que si el bar se había construido por el Ayuntamiento para dar un servicio al público, no importaba demasiado que lo hubiera sido en zona marítimo-terrestre, pues que, como antes se ha dicho, el artículo 4.º del Reglamento de Bienes considera tales edificios entre los de servicio público, regidos por las normas del Derecho administrativo y no por las de Derecho civil.

La sentencia antes citada tiene como antecedentes fácticos los siguientes:

1.º En zona marítimo-terrestre, y previa la oportuna concesión al efecto, se construyó por el Ayuntamiento de San Cristóbal de la Laguna un kiosko-bar, cuya explotación se otorgó por el señor Alcalde a un particular por un tiempo determinado.

2.º Vencido el plazo, y otorgadas prórrogas que también vencieron, se ordenó al particular que dejase el bar, alegando entonces el usuario que se trataba de un contrato privado al que había de aplicarse tal régimen jurídico.

3.º Ejecutado el desahucio administrativo, el particular recurrió, y la Sala de la Audiencia Territorial declaró que la resolución de la autoridad municipal era contraria a derecho y que debía restituirse al usuario a su anterior situación, indemnizándole daños y perjuicios.

4.º Apelada la sentencia, el Tribunal Supremo, aceptando los Considerandos 1.º al 7.º de la sentencia de la Audiencia, estima el recurso y declara que la resolución de la Alcaldía imponiendo el desalojo se halla ajustada a derecho.

De los Considerandos de la sentencia merecen destacarse las afirmaciones que a continuación se consignan:

1.ª *Que es competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y no de la civil, el conocimiento de un asunto que versa sobre bienes de dominio público.*

En esta clase de bienes, argumenta el Tribunal, el régimen propio es el de Derecho público, que confiere naturaleza administrativa y especial incluso a los actos de la Administración que se refieren al mismo, y en particular a los que aquí interesan relativos a la cesión de su uso o aprovechamiento; y por ello, la jurisdicción competente para entender en actos relacionados con la cesión del uso o aprovechamiento de bienes de uso público es la administrativa, aunque el acto en concreto pueda adolecer de vicios o defectos más o menos graves, como en el caso presente ocurre.

2.ª *Que es de la competencia de la Administración correspondiente dar por extinguidos los derechos que recaen sobre bienes de dominio público y llevar a cabo, en su caso, el oportuno desahucio.*

Y ello, consigna el Tribunal, tanto se trate de concesiones como de autorizaciones, no obstante las diferencias sustanciales en el régimen jurídico que para unas y otras establece el Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales.

3.ª *Que el Alcalde tiene competencia para dictar la resolución en que se imponga el desalojo de quien ocupa un bien de uso o de servicio público cuando se haya extinguido el derecho para ello.*

Ampliamente analiza el Tribunal la cuestión de si efectivamente es competencia del Alcalde o de la Corporación resolver sobre la materia, citando al efecto los preceptos en que tal competencia se establece y reforzando su tesis de ser el Alcalde el competente para ello con la argumentación ya usada por la sentencia de 24 de

abril de 1967, que llegó a la misma conclusión. Y con el fin de evitar repeticiones, resulta lo más conveniente conocer en su integridad el desarrollo del pensamiento del Tribunal, que se refleja en los Considerandos de la mencionada sentencia de 17 de junio de 1974 y que son del tenor literal siguiente:

Considerandos de la sentencia apelada:

1.º Que, dado el planteamiento de la demanda y la excepción de inadmisibilidad aducida, conviene centrar de entrada el carácter de las varias resoluciones impugnadas y su relación recíproca y con los actos iniciales de la situación existente entre el recurrente y la Corporación demandada; y así se advierte, primero, que aquéllos son los Decretos del Alcalde de 30 de junio, 25 de agosto y 3 y 13 de septiembre de 1971, cuyo contenido es: el del primero, un requerimiento al señor H. para que haga entrega de las llaves del local, en cumplimiento del anterior Decreto de 31 de diciembre; y los otros, nuevos requerimientos de desalojo más la orden de suspensión de ventas pronunciada en el segundo y la orden de ejecución del lanzamiento, llevado a efecto el día 16; todo ello como consecuencia (según la Corporación) de la terminación de los plazos de ocupación otorgados; mas como quiera que en el que se dice originario Decreto de 31 de diciembre de 1970 lo que en realidad se hizo fue otorgar una prórroga a la ocupación con la obligación de dejar libre el local a su término, no puede entenderse que la primera de las resoluciones aquí impugnadas (y por ende las sucesivas equivalentes) constituyan puros actos de ejecución de aquél, puesto que cualquiera que sea el contenido de esa situación originaria y el alcance de sus prórrogas, así como los poderes de la Administración para acordar su terminación, el ejercicio de estos últimos supondrá en todo caso un acto en que así se acuerde y que será impugnabile por sí mismo como autónomo; ello aparte de que el carácter de actos de ejecución no privaría tampoco respecto de los aquí impugnados de la posibilidad del recurso en razón de la bien conocida doctrina jurisprudencial, a tenor de la cual ello es posible siempre que se trate de motivos de invalidez en que haya podido incurrir por sí mismo el acto de ejecución y no derivados de vicios consentidos en el acto ejecutado.

2.º Que, por otro lado, la tesis sustentada por el recurrente plantea una cuestión de jurisdicción en cuanto ha pretendido que la relación de la Corporación con el recurrente tendría naturaleza de contrato civil de arrendamiento de local de negocio, cuya resolución no sería competencia de la Administración (ni, obviamente, de esta Sala), sino de los Tribunales civiles, puesto que no teniendo la cesión del kiosco o caseta de las piscinas de Bajamar por finalidad una obra o servicio públicos, el contrato no se hallaría comprendido en las prescripciones del artículo 3.º de la Ley Jurisdiccional; mas aun siendo cierta esta última aseveración en cuanto la instalación y explotación de un bar

por un particular en beneficio propio carece del fin público exigido por aquel precepto y tiene además unos caracteres que impiden incluir aquella caseta en las prescripciones del artículo 4.º, 1, a), del Reglamento de Bienes, no es menos cierto que en el caso presente la competencia administrativa no puede entenderse atribuida por la naturaleza y finalidad de aquel pretendido contrato sino exclusivamente por la especial naturaleza de los bienes sobre los cuales recae; pues si se trata de bienes de dominio público (sobre todo aquellos que lo son por ministerio de la ley, también llamados de dominio público natural) su régimen propio es un régimen de Derecho público que confiere naturaleza administrativa y especial incluso a los actos de la Administración que se refieren al mismo y en particular a los que aquí interesan relativos a la cesión de su uso o aprovechamiento, razón por la cual los actos o negocios jurídicos que a ello se dirigen (incluso con contenido contractual) se configuran como autorizaciones o concesiones sobre el dominio público, efecto manifiesto en los artículos 58, 59, 61 y 62 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, 34 y siguientes de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, 10-2, 17-3 y 20 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969; por ello no cabe la calificación de contrato ni, por ende, discusión alguna en orden al régimen aplicable y jurisdicción competente cuando se trate de actos de cesión del uso o aprovechamiento de bienes de uso público, porque cualesquiera que sean los vicios o defectos en la formulación de los actos necesarios, su calificación será siempre la de autorizaciones o concesiones, según las exigencias de cada caso y nunca las de contratos, aunque, como es sabido, se discuta el carácter contractual de estas concesiones precisamente porque tal es su naturaleza de fondo, pero teñido de especial carácter por razón del objeto.

3.º Que en el caso presente la naturaleza de bienes de dominio y uso público de la caseta o kiosco de las piscinas de Bajamar quedó acreditado por la certificación de la resolución del Ministerio de Obras Públicas de 24 de mayo de 1963, legalizando a favor del Ayuntamiento de La Laguna mediante la procedente concesión «la ocupación de una parcela y la construcción de un bar, terrazas, vestuarios colectivos y casetas familiares para baño en la zona marítimo-terrestre en la playa de Bajamar», concesión otorgada «a título precario... y sin cesión del dominio público...», según la citada Ley de Puertos; cuyo documento aportado por la Corporación en el período aprobatorio debe entenderse fehaciente porque habiéndose acordado su unión con citación contraria por providencia de 17 de marzo de 1972 notificada al actor el 18, no fue recurrida por él, ni dentro de plazo impugnó el documento, puesto que lo hizo mediante el escrito de 28 de marzo, en que solicitaba el cotejo cuando ya incluso había expirado el período de prueba, y, por otra parte, nada obsta a esa calificación de dominio público y correlativa autorización o concesión la escritura aportada según la cual cierta finca de un particular se halla descrita con uno de sus lados lindando con el mar, toda vez que, aparte el escaso valor identificativo de esta expre-

sión en relación con la zona marítima que suele ser zona intermedia y prestarse, por tanto, a la equivocación en la interpretación de tal expresión de los linderos, y en este concreto aspecto no consta probada oposición con éxito de ese particular al deslinde de la zona marítimo-terrestre, a las obras del Ayuntamiento o al acto de concesión a que el citado documento se refiere.

4.º Que, como consta con la debida claridad en dicho documento, la concesión se refiere tanto a la ocupación de la parcela de zona marítimo-terrestre como a las construcciones (entre otras del bar) realizadas sobre la misma en relación con las cuales se determina expresamente que no podrá el concesionario (o sea, el Ayuntamiento) «arrendarlas ni destinarlas a usos distintos de los expresados», preceptos concretos que sirven para completar el régimen jurídico aplicable por cuanto si a dichas construcciones se extiende la concesión y, por ende, la calificación de dominio público, su régimen propio determina que el Ayuntamiento, como Administración concesionaria, para efectuar cualquier cesión de uso debe hacerlo en régimen de Derecho público, o sea, mediante autorización o concesión, lo cual comporta en este caso la temporalidad, así como la aplicación de potestades administrativas, en la ejecución de aquellos actos y la imposibilidad, por tanto, de que cualquier duda en su formulación pueda determinar que sean interpretados como un contrato civil de arrendamiento, que por su régimen especial sería susceptible de obligar a la Administración cedente a un uso indefinido de los fines, efecto imposible incluso en su régimen privado, porque el cedente jamás podría transmitir más derechos de los recibidos, que están temporalmente limitados por la cláusula 5.ª de la concesión; si, pues, las estipulaciones de algún modo admitiesen el sentido de un contrato de arrendamiento civil, éste en ningún caso podría determinar su propio efecto de prórroga del uso frente a la Administración y sí tan sólo la obligación de indemnizar al particular en cuanto la apariencia contractual pudiera haber determinado en el mismo engaño y perjuicios patrimoniales.

5.º Que, lejos de esta posible interpretación, los Decretos de la Alcaldía dictados al efecto desde el primitivo de 23 de mayo de 1969, siguiendo por los de 11 de noviembre del mismo año, 2 de febrero de 1970, 31 de julio y 31 de diciembre del mismo año, pese a sus evidentes infracciones y vicios (de que después se hará mérito) en modo alguno sugieren un contrato arrendaticio, puesto que en todos se insiste en el aspecto autorización y en el abono de un canon, unidas ambas cosas a la determinación de un plazo o temporada muy corta y a la cláusula especial de caducidad en caso de ejecución de las obras, ello amén de que el primero de estos Decretos expresamente señala que esa resolución viene motivada por una solicitud del interesado, en la cual precisamente se pedía, al parecer, autorización, «la que se concede», sentido de los actos que no queda tampoco desvirtuado por el hecho de que el Alcalde y el recurrente suscribiesen un denominado «contrato» en 10 de noviembre de 1969, puesto que se trata de una simple ejecución del

Decreto de la Alcaldía autorizando la explotación, según se dice expresamente y resulta de su propio contenido; ello aparte de que, según su naturaleza y lo previsto en los Reglamentos de Bienes (artículo 73-4, etcétera) y Contratación (capítulo IV), la concesión habría en todo caso de formalizarse mediante un contrato final escrito, con lo cual se quiere decir que, según el expediente, queda claro que aun mediando evidentes infracciones de forma no existe actuación de la que derive una posible apariencia de contrato arrendaticio.

6.º Que desde otro punto de vista no pueden admitirse las alegaciones del recurrente que acusan la ilegalidad de la actuación municipal en el otorgamiento de la autorización o concesión, puesto que las evidentes infracciones tuvieron lugar precisamente en su beneficio y muy especialmente las de haberse otorgado sin la previa licitación, como claramente consta (defecto que, por otra parte, tanto podría predicarse de la concesión como del pretendido contrato civil, a tenor del artículo 13 del Reglamento de Contratación); pero es que, aunque así no fuese, la apreciación de un vicio invalidatorio del acto final de aquel procedimiento, cualquiera que resultase su naturaleza, determinaría sin duda, un efecto material idéntico al que aquí se está impugnando, puesto que en este proceso solamente se discute la legalidad de los actos dictados para el desahucio administrativo, y a esa misma situación se llegaría caso de anular los actos de autorización o concesión.

7.º Que tanto si la naturaleza de aquellos actos es la de una autorización como si se trata de concesión, y pese a las diferencias de fondo en su régimen respectivo, según los artículos 61 y 62 del Reglamento de Bienes, la consecuencia será igualmente, a tenor de sus artículos 107 y 109, la de que es la Administración competente para extinguir los derechos constituidos sobre bienes de dominio público y también la ocupación a que hubieran dado lugar, y la posibilidad de utilizar para el desalojo la propia acción de oficio a tenor de lo preceptuado en los artículos siguientes; punto de vista desde el cual nada podría reprocharse a las resoluciones aquí impugnadas cuyo objeto sustancial es, precisamente, requerir al desalojo del kiosco y ejecutar el lanzamiento cuando el plazo limitado por el cual había sido otorgada la autorización o concesión se hallaba ya caducado, así como las sucesivas prórrogas a tenor de los mismos actos de su otorgamiento.

10. Que no resultan de lo actuado méritos en qué fundar una condena en las costas.

Considerandos del Tribunal Supremo:

CONSIDERANDO: Que el Ayuntamiento de San Cristóbal de la Laguna apelante funda el presente recurso a efectos de impugnar la motivación del fallo apelado de la sentencia del Tribunal *a quo* en tres causas: a) conformidad o no a derecho de esa decisión judicial en cuanto des-

estima la alegación de inadmisibilidad invocada por el actual recurrente, al mantener que los actos objeto del recurso eran mera confirmación y ejecución de uno anterior; *b*) si la anulación de los actos del Ayuntamiento ahora reclamante (por incompetencia del Alcalde) eran no concordantes con nuestros ordenamientos jurídico, y *c*) la condena que se impone a la Corporación local apelante de indemnizar al demandante por daños y perjuicios causados era improcedente por quebrantamiento de la preceptiva legal, y claro es que ante tales alegatos se hace preciso examinar con preferencia el primer enunciado, porque si fuese viable la inadmisibilidad denegada por el Tribunal de primer grado llevará consigo el no ser necesario estudiar los otros dos temas planteados, ya que producirá la revocación en todas sus partes de la resolución judicial.

CONSIDERANDO: Que descansando la inadmisibilidad propugnada en base al artículo 82, apartado *c*), en juego con el 40, apartado *a*), de la Ley Jurisdiccional, que al disponer que no se permitirá recurso contencioso-administrativo con referencia a actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes, y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma, parten de la premisa de que exista la más perfecta identidad en el contexto de las decisiones mencionadas, de tal modo que en las posteriores se reproduzcan las anteriores y que en las dictadas ulteriormente no se amplíen las primeras con declaraciones esenciales ni por distintos motivos —conforme con sentencias de 13 de marzo de 1954, 22 de noviembre de 1962, 7 de noviembre de 1963, 17 de enero de 1972, etc.—, y como aquí, los actos administrativos que dieron lugar al recurso contencioso-administrativo de fechas 30 de junio, 25 de agosto, 2 y 13 de septiembre de 1971, se requiere por el Alcalde al señor H. «para que haga entrega de las llaves el próximo día 5 de julio, ya que al siguiente comenzarán las obras en proyecto», fundándose tal requerimiento en el primero, en que ha transcurrido con exceso el último plazo concedido a don Gerrit H. H., que venció el día 30 de abril pasado»; reiterándose este requerimiento en el segundo, y en el tercero y cuarto se dice, respectivamente: «a fin de que en plazo de cinco días, contados desde el siguiente a la recepción de este escrito, desaloje el bar», y «conferir encargo al empleado de este Ayuntamiento... para que... proceda al lanzamiento del local»; comoquiera que en los Decretos de la Alcaldía de San Cristóbal de la Laguna de 13 de mayo, 11 de noviembre de 1969, 2 de febrero y 31 de julio de 1972 se otorgó al citado señor H. autorización administrativa para ocupar y explotar un kiosko sito en terrenos de dominio público, advirtiéndosele: «si la ocupación del local constituyere obstáculo para la ejecución de las obras en proyecto que apruebe el Ayuntamiento y que hayan de llevarse a efecto antes de expirar el plazo a que se extiende la autorización, el señor H. habrá de desalojar el local, para lo cual se le avisará con quince días de antelación, rebajando en este caso la cantidad a abonar por uso de aquél proporcionalmente al plazo en que lo hubiere utilizado»; y en especial en el de 31 de

diciembre de 1970 también de la Alcaldía, en el que se expresa: «vencida en el día de la fecha la prórroga concedida a don Gerrit H. H., por Decreto de esta Alcaldía de fecha 31 de julio anterior, por la explotación del bar restaurante sito en la piscina de Bajamar y subsistiendo las mismas causas que motivaron el conceder la misma, con esta fecha he resuelto conceder una última e improrrogable prórroga, que finalizará el día 30 de abril del siguiente año, debiendo dejar libre totalmente el kiosko, haciendo entrega en la Secretaría de este Ayuntamiento de la llave del mismo en la expresada fecha, sin más aviso»; acto administrativo que no fue recurrido y que, por tanto, goza de firmeza; sin embargo, no es dable admitir, como propone el Ayuntamiento recurrente conforme con la doctrina jurisprudencial antes referida, que los acuerdos ahora impugnados en esta vía jurisdiccional, con preferencia al primero, de 30 de junio de 1971, sea un mero ejecutor, pura y simplemente, del inicial de 31 de diciembre de 1970, porque como dicen muy bien el órgano jurisdiccional de primera instancia en el primer razonamiento de su sentencia, el meritado Decreto de 31 de diciembre de 1970, concretamente lo que hizo fue otorgar una nueva prórroga a la ocupación del local con la obligación de dejarlo libre a su término, sin que pueda entenderse que ninguna de las resoluciones objeto del recurso jurisdiccional constituya un puro acto de ejecución de aquél, porque cualquiera que sea el contenido de esa situación originaria y el alcance de su prórroga, así como los poderes de la Administración para acordar su terminación, el ejercicio de estos últimos supondrá en todo caso un acto en que así se acuerde y que será impugnado asimismo como autónomo por integrarse ya *per se* el desahucio administrativo; sin contar que ese Decreto de 31 de diciembre de 1970, al reflejar los términos del acuerdo entre las partes, reconoce o renueva el contrato como queda dicho por un nuevo período y fija las condiciones que estima corresponden a los términos convenidos; pero aun admitiendo dentro del terreno polémico de tratarse los atacados de actos de ejecución, no les privaría de posibilidad de recurso a tenor de lo que se especifica en la parte final de la primera consideración de la sentencia criticada; máxime que por lo sentado preferentemente los actos, objeto de recurso, no se limitan a confirmar la orden de desalojo que se dice dictada mediante el aludido Decreto de 31 de diciembre de 1970, pues de ninguna manera en los términos en que está redactado se trasluce cumplidamente la puesta en marcha del desahucio administrativo, pese a que se indique al interesado la obligación de desalojar al vencimiento de la prórroga concedida, ya que cuando efectivamente se produce es a partir del Decreto de la Alcaldía de 30 de junio de 1971, por ende la inviabilidad de la inadmisibilidad era y es lo procedente, y en este extremo es de mantener lo acordado por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife.

CONSIDERANDO: Que, partiendo de que la sentencia en el octavo considerando, que no se acepta, reconoce explícitamente la legalidad de fondo de los actos recurridos, queda, por tanto, reducida la cuestión a

determinar si el Alcalde del Ayuntamiento recurrente es o no competente para acordar el desahucio de quien en virtud de autorización o de concesión administrativa ocupa un bien de dominio público; y es visto que si bien el Tribunal *a quo* estableció en síntesis que no correspondía al Alcalde, sino al Pleno de la Corporación municipal tal competencia, para lo cual se apoya en el artículo 107 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 27 de mayo de 1955 en conexión con el 55, número 3, de esa propia disposición legal que atribuyen genéricamente el primero a las «Corporaciones» la competencia para acordar la extinción de los derechos sobre los bienes de dominio público o comunales de las Entidades locales, y el segundo, así como aquéllas podrán recobrar en vía administrativa por sí la tenencia de esos bienes en cualquier tiempo mediante previo acuerdo de la «Corporación»; y habida cuenta además de que la competencia del Alcalde era de tipo residual, en el sentido de que la tenía y tiene por ejercicio de todas las facultades de gobierno y administración municipales no reservadas expresamente al Pleno o a la Comisión Permanente —artículo 116, párrafo i), de la Ley de Régimen local, y 121, número 9, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952—, correspondiendo por el contrario al Pleno o a la Corporación municipal permanente —artículos respectivos 121, inciso j), y 122, párrafo i) de la referida Ley de Régimen local— al constreñirse al ejercicio de acciones en general y *nomination* al de las administrativas, que en el caso de recuperación de oficio de los bienes son directamente ejercitados por la Administración, y, finalmente, porque en el procedimiento de ejecución entre dos actos, acuerdo que dispone el desahucio y acuerdo de ejecución de lanzamiento, el artículo 119 del indicado Reglamento de Bienes distinguía y distingue ya netamente la competencia, atribuyendo de modo expreso al Presidente de la Corporación las potestades para realizar el apercibimiento de lanzamiento y además su ejercicio; en cambio, el acuerdo de desahucio debía ser adoptado por el Pleno; no lo es menos que, como dice muy bien el recurrente en su escrito de alegaciones ante este Tribunal *ad quem*, el artículo 107 del Reglamento de Bienes se limita tan sólo, cuando atribuye competencia a las «Corporaciones» para acordar el desahucio de los titulares de derechos reales administrativos sobre bienes de dominio público, a expresar, según se infiere de su letra y de su espíritu, el que tales organismos locales pueden por sí solos —sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria— acordar el referido desahucio de aquellos titulares, pues al tratarse de bienes de esa naturaleza, y en consecuencia de relaciones administrativas, las Corporaciones locales tienen potestad para disponer el desahucio y practicar el lanzamiento; pero de ninguna manera ese precepto trata de distribución interna de competencias entre los diversos órganos de los Ayuntamientos y Diputaciones, ni tampoco a cuál órgano municipal o provincial compete su ejercicio, y si a esto se une que el apartado i) del artículo 116 de la Ley de Régimen local determina que: «corresponderá al Alcalde ejercer todas

las demás facultades de gobierno y administración del Municipio no reservadas expresamente al Ayuntamiento pleno o a la Comisión permanente», sujeto que como el calificado artículo 107 del Reglamento de Bienes no atribuye la potestad de desahucio administrativo ni a dicho Ayuntamiento en pleno ni a la Comisión permanente, es evidente que en tal supuesto la competencia se entiende atribuida al mentado Alcalde; de donde se sigue que, cuando esa autoridad de San Cristóbal de la Laguna adoptó el aludido acuerdo de desahucio de 30 de junio de 1971 del señor H., no hizo sino actuar dentro del ámbito estricto de sus atribuciones, lo que además ha sido proclamado por la jurisprudencia de este Alto Tribunal, sentencia de la Sala 5.^a de 24 de abril de 1967, en donde se afirma que: «en cuanto a 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 les 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 exijan el mejor cumplimiento de los servicios y ejercer todas las demás facultades y administración del Municipio no reservadas expresamente al Ayuntamiento en pleno o a la Comisión permanente, entre las que no figuran las providencias de iniciación del trámite de desahucio administrativo (artículos 121 y 122 de la Ley citada); corroborado por también sentencias de esta propia Sala de 3 de junio de 1955 y 29 de noviembre de 1971, en donde se dice que el Alcalde tiene competencia para la recuperación administrativa de bienes municipales» por la residual que le asigna el inciso i) del artículo 116 de la Ley de Régimen local y no estar reservados esos actos a los Ayuntamientos en pleno o a su Comisión permanente en los artículos 121, letra j), y 122, apartado i), de la propia Ley, porque esos preceptos atribuyen a dichos organismos municipales el ejercicio de acciones y la defensa en las entabladas contra la Corporación, cosa distinta a lo que se ventila al presente, contraídas a providencia de recuperación de un camino reputado de rural o público; y esto, por otro lado, en consonancia también con el artículo 55, número 3, del Reglamento de Bienes, no obstante señalarse que la recuperación en vía administrativa requerirá acuerdo previo de la «Corporación»; y siendo esto así, al no entenderlo de esta forma la sentencia apelada, procede revocarla en ese particular, manteniéndose en todo su valor y efecto por ser conforme a derecho los actos administrativos atacados, y en su virtud, improcedente a todas luces reponer al actor en la situación anterior en el bar restaurante, como se declara por el Tribunal de primera instancia, siendo necesario, por consiguiente, el desestimar íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el señor H., lo que impide el reconocerle ningún derecho a la in-

demnización de daños y perjuicios, tales como los que le fueron reconocidos en la sentencia aquí impugnada, al no desprenderse la realidad de su existencia ante la legalidad del fondo y forma de los actos recurridos y ejercicio de éstos mediante determinaciones municipales tomadas por órgano absolutamente competente.

CONSIDERANDO: Que no enerva lo declarado precedentemente el hecho de que el demandante en los autos contencioso-administrativos aquí examinados, en parte apelado y en parte adherido a la apelación formulada por la contraparte litigiosa, en cuanto a lo último, los alegatos que formula puedan prevalecer, y esto por las sencillas razones de que no se cristaliza la nulidad plena de los acuerdos objeto del pleito, en lo relativo de falta absoluta de procedimiento y audiencia del interesado en el expediente administrativo, infringiéndose la Ley de Régimen local, la de Procedimiento administrativo y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales (artículos 281, 296, etc.), puesto que en lo que se contempla no es necesaria la formación de un expediente acorde con la sección tercera, capítulo primero, título IV de la última disposición legal citada, sino concretarse a lo estatuido en el título segundo del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, que en su artículo 109 dispone la competencia y el procedimiento para llegarse al desahucio administrativo, fijar la indemnización y llevar a cabo el lanzamiento tendrán carácter 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 124, número 3, de esa norma jurídica se ordena que el procedimiento de desahucio y lanzamiento se desarrollará a tenor de lo regulado en los artículos 119 a 121; y como esto fue lo verificado por la Administración y la tramitación empleada suficiente a esos fines, la consecuencia no es otra que no se cometió infracción procedimental alguna y, por tanto, lo propuesto en este particular inoperante; a mayor abundamiento, y aun admitiendo hipotéticamente que hubiese que seguir la tramitación del Reglamento de 17 de mayo de 1952, en el artículo 293 se establece que los actos o acuerdos no podrán ser anulados por defectos de trámite, salvo que sean esenciales o produzcan indefensión, en cuyos supuestos habrá de reponerse el expediente al momento procesal en que se cometió la falta; y como del examen del actuado gubernativo no se traslucen defectos de esa clase esenciales ni mucho menos productores de indefensión, porque el administrado en todo momento pudo hacer las alegaciones que tuviese por conveniente, conociendo el problema discutido desde su inicio e interponiendo los pertinentes recursos de reposición, notorio es que la nulidad denunciada cae por su propio pie.

CONSIDERANDO: Que, de forma convincente y sin dejar la menor duda, la sentencia criticada al declarar que la naturaleza del kiosko o caseta o local cedido al ahora reclamante es bien de dominio público y como

consecuencia de ello la relación jurídica que liga a las partes interesadas tenía el contenido propio de una autorización administrativa o concesión, por lo cual se viene a reconocer la posibilidad de utilización de procedimientos administrativos para extinguir los derechos constituidos sobre bienes de dominio público y utilizar la acción de oficio para hacer cesar la ocupación se ajustó en todo a derecho, en armonía con lo que se recoge en las consideraciones segunda a séptima de la sentencia, que se apoyan en los elementos de juicio obrantes en el diligenciado gubernativo y en el pleito, lo que, conjugado con la preceptiva legal en ellos reflejada, no surge otra cosa que lo que se expone, y por eso al pretenderse ahora el que se estime la valoración jurídica, que no es otra que la planteada desde un principio por esa parte de no estarse en presencia de una actividad de servicio público, ni sus circunstancias concurrentes podían considerarse incluidas en el artículo 4.º, número 1, apartado a), del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, ni, por último, correcta la calificación que al bien se asigna en el inventario municipal, por tratarse de un contrato privado en virtud del cual se cedía el uso o disfrute de una cosa por tiempo determinado y precio cierto, o sea, un arrendamiento de local de negocio en cuyo régimen jurídico caben diversas situaciones, siendo común a todas ellas la idea de que de no existir avenencia en las partes correspondía a la jurisdicción ordinaria la declaración de extinción del contrato y la ejecución correspondiente; carece de toda virtualidad jurídico-procesal porque en modo alguno aparece demostrada su realidad y, por el contrario, sí lo que se consigna en la sentencia, que se da por reproducido en todas sus partes, en cuanto a este extremo se refiere, por no incidir en violación *de facto* ni *de iure*, bastante a efectos de su mantenimiento en la clase de pronunciamiento que se adopta.

CONSIDERANDO: Que en lo referente a reclamar que se le otorgue la indemnización de daños y perjuicios con toda la amplitud que se solicitó en la primera instancia, y no de la manera especificada en la parte dispositiva de la resolución judicial actualmente apelada, después de lo que se dice en el tercer razonamiento de la sentencia de esta Sala, no es posible ni viable reconocimiento de esa naturaleza en esta problemática litigiosa, por lo que, en conclusión, su impertinencia surge con sustantividad propia, y por eso todo lo pedido por el señor H. en esta apelación en su condición también de recurrente no puede prosperar.

