

■ **EL CONSULTOR**
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Formularios sobre el patrimonio local

Con las novedades introducidas, entre otras, por las leyes de Contratos del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común y el Reglamento Europeo de Protección de Datos de Carácter Personal

*Manuel
Cebrián Abellán*





ACCESO ONLINE A SMARTECA:
consulte página inicial de la obra

■ EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Formularios sobre el patrimonio local

Con las novedades introducidas, entre otras, por las leyes de Contratos del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común y el Reglamento Europeo de Protección de Datos de Carácter Personal

Manuel Cebrián Abellán

© Manuel Cebrián Abellán, 2018
© Wolters Kluwer España, S.A.

Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 902 250 500 – Fax: 902 250 502
e-mail: clientes@wolterskluwer.com
<http://www.wolterskluwer.es>

Primera edición: Octubre 2018

Depósito Legal: M-31580-2018

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-7052-783-8

ISBN versión electrónica: 978-84-7052-784-5

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.
Printed in Spain

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Manuel Cebrián Abellán
Jefe del Servicio de Asuntos Generales
Diputación Provincial de Albacete

En todo aquello que concierna a los montes públicos patrimoniales, conforme a lo dispuesto en el artículo 71.4 del RB, habrá que estar a lo dispuesto en la legislación especial.

3.5. Potestad de desahucio administrativo

3.5.1. *Distinción de la recuperación de oficio*

Aunque el desahucio administrativo parece significar lo mismo que la recuperación de oficio, sus perfiles están claramente diferenciados. Esta última potestad encuentra su fundamento en la carencia por el poseedor de título habilitante preciso para justificar la ocupación y, la primera, por el contrario, tiene su soporte en la existencia de un título previo habilitante que ha perdido su vigencia y ya no la ampara.

3.5.2. *Ejecutividad y ejecutoriedad*

Interesa también subrayar la necesaria distinción entre ejecutividad y ejecutoriedad. La *ejecutividad* de los actos administrativos son la directa consecuencia de la presunción de validez reconocida a los mismos. Ello significa que los actos son obligatorios y deben ser cumplidos. La *ejecutoriedad*, por el contrario, habilita a la Administración para hacer cumplir, por sí misma, sin necesidad de recurrir a ninguna otra instancia, sus propias decisiones.

Sobre este particular, la **STS de fecha 15 de octubre de 1997** señala en su Fundamento de Derecho octavo: «El acto administrativo produce todos sus efectos sin necesidad de tutela judicial alguna, y sólo posteriormente ese acto es revisado en la vía jurisdiccional, si lo impugna el interesado, para determinar si se ajustó o no a derecho. Y esa posición privilegiada de la Administración, que, como acabamos de decir, no es arbitraria sino que está fundamentada en aquel principio de eficacia, lleva consigo que el Poder Judicial y los Órganos que lo componen deben respetar la realización íntegra del acto administrativo con todos sus efectos y únicamente pueden verificar después su legalidad y formular la correspondiente declaración de si el acto se ajustó o no a Derecho. De este modo la iniciación del proceso contencioso-administrativo y, en el caso que examinamos, del contencioso-disciplinario, a salvo la aludida facultad de suspensión, no paraliza la ejecución del acto con todos sus efectos, pues sólo tiene como finalidad la revisión de la validez de ese acto ya realizado, con las consecuencias, en el caso de estimarse, que no se ajustó a Derecho, de reposición de la situación jurídica individualizada e indemnización que señala la Ley.»

3.5.3. *Medios de ejecución forzosa*

Como ya se indicó anteriormente, el artículo 4 de la LRBRL relaciona las potestades de que disfrutaban los municipios provincias e islas, refiriéndose en su apartado primero, letra f), a las potestades de ejecución forzosa y sancionadora. Es, sin embargo, en la LPAC donde queda regulada de manera más precisa la ejecución forzosa de los actos administrativos —artículos 97 a 105—. Consiste, reiterando lo expuesto, en la facultad de la Administración de hacer cumplir sus decisiones por sus propios medios, sin necesidad de intervención de los Tribunales. Conforme al artículo 97 citado, relativo al título de ejecución, las Administraciones públicas no iniciarán ninguna actuación material de eje-

cución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico. El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa. En los artículos 99 a 104 se determinan los medios previstos para llevar a cabo la ejecución forzosa, consistentes en el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas.

Cada una de estas figuras tiene sus propios perfiles definitorios. El apremio sobre el patrimonio faculta a utilizar el procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva cuando hubiere de satisfacerse una cantidad líquida. Se estará en este caso a lo dispuesto en la LGT y en RGR. Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto al obligado. Se tratará siempre de obligaciones de hacer. Procederá la imposición de multas coercitivas para la ejecución de determinados actos y poder hacer así cumplir lo ordenado. Estamos aquí ante sanciones económicas al particular, con el fin de que este cumpla con las obligaciones impuestas. Podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas aquellos actos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar. Este medio supone el empleo de la fuerza sobre las personas.

3.5.4. *El desahucio administrativo*

Aunque no viene referido como uno de los medios con anterioridad mencionados, debe entenderse, en opinión de TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ,⁽²⁷⁾ como una variedad del último citado, es decir de la compulsión sobre las personas, consistente, tal y como quedó expuesto, en la ejecución de obligaciones personalísimas de no hacer o soportar y que conllevará el empleo de la fuerza sobre las personas. El citado autor sostiene que «El desahucio administrativo no es un medio autónomo de ejecución forzosa, previsto y regulado con carácter general, sino simplemente una variedad de la compulsión directa consistente en el lanzamiento por los propios agentes de la Administración de quienes ocupan sin título bastante los bienes de dominio público.» En similares términos se ha pronunciado la jurisprudencia. Así la **STS de fecha 28 de julio de 1987** declara, en su Fundamento de Derecho segundo, lo siguiente: «El desahucio administrativo... es un procedimiento de naturaleza administrativa, que, por tanto, desarrolla la Administración por sí sin intervención de los Tribunales y cuya finalidad última, en fase de ejecución forzosa, es el lanzamiento, por los propios agentes de aquélla, de quienes sin título bastante ocupan bienes de dominio público. En la mencionada fase constituye una variedad de la compulsión directa sobre las personas y justamente por ello hay que destacar que para su procedencia resulta imprescindible que el poseedor de los bienes carezca de título bastante para justificar su posesión. Lo que en definitiva significa que si dicho poseedor presenta titulación suficiente no procederá esta vía compulsiva sin que previamente se haya destruido dicho título.»

Siguiendo tal criterio, y para el caso de vacío normativo en materia de desahucio, deberán aplicarse las previsiones relativas a la compulsión directa sobre las personas.

(27) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo* (volumen I), Editorial Civitas, S.A., Madrid 1990, pág. 755.

3.5.5. Inviolabilidad del domicilio

La potestad de desahucio no es una facultad absoluta, sino que tiene sus límites. Uno de ellos es la *inviolabilidad del domicilio*, en cuanto derecho fundamental de la persona a desarrollar su libertad más íntima. Este derecho viene protegido, con el establecimiento de una serie de garantías y cautelas, en las siguientes normas:

— CE: *El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito* — artículo 18.2—.

— LPAC: *Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial* — artículo 100.2—.

— LOPJ: *Corresponde también a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo autorizar, mediante auto, la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración, salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia* — artículo 91.2—.

— LRJCA: *Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la administración pública, salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia* — artículo 8.6—.

El Tribunal Constitucional considera la inviolabilidad del domicilio como un derecho fundamental de la persona garantizado constitucionalmente. Sobre la protección del mismo, la **STC de fecha 17 de febrero de 1984** ha declarado en su Fundamento de Derecho quinto: «El artículo 18, apartado 2, de la Constitución contiene dos reglas distintas; una tiene carácter genérico o principal, mientras la otra supone una aplicación concreta de la primera y su contenido es por ello más reducido. La regla primera define la inviolabilidad del domicilio, que constituye un auténtico derecho fundamental de la persona establecido... para garantizar el ámbito de privacidad de ésta dentro del espacio limitado que la propia persona elige y que tiene que caracterizarse precisamente por quedar exento o inmune a las invasiones o agresiones exteriores de otras personas o de la autoridad pública.... el domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima. Por ello a través de este derecho no sólo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella. Interpretada en este sentido, la regla de la inviolabilidad del domicilio es de contenido amplio e impone una extensa serie de garantías y de facultades, en las que se comprenden las de vedar toda clase de invasiones, incluidas las que puedan realizarse sin penetración directa por medios de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos.

La regla segunda establece un doble condicionamiento a la entrada y al registro, que consiste en el consentimiento del titular o en la resolución judicial.... en toda actividad

de ejecución de sentencias o decisiones llevada a cabo por los órganos públicos en que se produce, bien que necesariamente, el ingreso de los órganos ejecutores en un domicilio privado se realiza en mayor o menor medida una inquisición de éste. De la facultad que el titular del derecho sobre el domicilio tiene de impedir la entrada en él es consecuencia que la resolución judicial o la resolución administrativa que ordenan una ejecución que sólo puede llevarse a cabo ingresando en un domicilio privado, por sí solas no conllevan el mandato o la autorización del ingreso, de suerte que cuando éste es negado por el titular debe obtenerse una nueva resolución judicial que autorice la entrada y las actividades que una vez dentro del domicilio pueden ser realizadas....el hecho de encontrarse ejecutando una decisión, judicial o administrativa, legalmente adoptada, no permite la entrada y el registro en un domicilio particular. Sin consentimiento del titular o resolución judicial, el acto es ilícito y constituye violación del derecho, salvo el caso de flagrante delito y salvo, naturalmente, las hipótesis que generan causas de justificación, como puede ocurrir con el estado de necesidad.»

Pero dicho Alto Tribunal se ha encargado también de definir la noción de domicilio de la persona física a los efectos de la protección dispensada en el artículo 18.2 de la CE. En su **Sentencia de fecha 17 de enero de 2002** señala que el rasgo esencial reside «...en constituir un ámbito espacial apto para un destino específico, el desarrollo de la vida privada» o, en otras palabras de ese mismo Tribunal, «... en la aptitud para desarrollar en él vida privada y en su destino específico a tal desarrollo aunque sea eventual.» En consecuencia, «...hemos entendido en concreto que una vivienda es domicilio aun cuando en el momento del registro no esté habitada (TC S 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5), y, sin embargo, no hemos considerado domicilio los locales destinados a almacén de mercancías (TC S 228/1997, de 16 de diciembre, FJ 7), un bar y un almacén (TC S 283/2000, de 27 de noviembre, FJ 2), unas oficinas de una empresa (TC A 171/1989, de 3 de abril), los locales abiertos al público o de negocios (TC A 58/1992, de 2 de marzo), o los restantes edificios o lugares de acceso dependiente del consentimiento de sus titulares a los que el artículo 87.2 de la LOPJ extiende la necesidad de autorización para su entrada y registro (TC S 76/1992, de 14 de mayo, FJ 3 b).» Pues bien, una vez sentadas tales bases, considera dicha Sentencia, como domicilio, la permanencia en un establecimiento de hostelería mientras estén los clientes alojados en él. Se señala en la misma que «... ni la accidentalidad, temporalidad, o ausencia de habitualidad del uso de la habitación del hotel, ni las limitaciones al disfrute de las mismas que derivan del contrato de hospedaje, pueden constituir obstáculos a su consideración como domicilio de los clientes del hotel mientras han contratado con éste su alojamiento en ellas. Siendo las habitaciones de los hoteles espacios aptos para el desarrollo y desenvolvimiento de la vida privada, siempre que en ellas se desarrolle, constituyen ámbitos sobre los que se proyecta la tutela que la Constitución garantiza en su artículo 18.2: su inviolabilidad y la interdicción de las entradas o registros sin autorización judicial o consentimiento de su titular, fuera de los casos de flagrante delito.»

En cuanto se refiere al domicilio de las personas jurídicas, la **STC de 17 de octubre de 1985** señala que «... parece claro que nuestro Texto Constitucional, al establecer el derecho a la inviolabilidad del domicilio, no lo circunscribe a las personas físicas, siendo pues extensivo o predicable igualmente en cuanto a las personas jurídicas, del mismo modo que este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse respecto de otros derechos fundamentales, como pueden ser los fijados en el art. 24 de la misma C.E., sobre prestación de tutela judicial efectiva, tanto a personas físicas como a jurídicas.» Pero no son estas



El objetivo de la obra es analizar el régimen jurídico que afecta a los bienes locales, prestando especial atención al régimen de conservación y tutela de los bienes, a su aprovechamiento y al tráfico de los mismos. La obra parte de las determinaciones contempladas al respecto en la **Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas** y en su **Reglamento General de desarrollo** —en sus preceptos de aplicación general o de carácter básico— así como en la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local** y el **Reglamento de Bienes de las Entidades Locales**. El referido marco normativo estatal se pone en relación con las previsiones existentes en la **normativa autonómica**. Del mismo modo, se presta especial atención a la **aportación doctrinal y jurisprudencial** sobre la materia.

Como no podía ser de otro modo, cabe señalar que también se han incorporado las previsiones de las más recientes leyes del **Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas** y de **Contratos del Sector Público**, así como del **Reglamento Europeo de Protección de Datos de Carácter Personal**. Por último, la obra brinda al especialista y al operador local, una amplia y variada gama de formularios orientados a facilitar su tarea diaria. Este componente práctico simplifica y favorece, en un mundo desbordado por la inmediatez de actuación y respuesta, la tarea profesional.



ACCESO ONLINE A SMARTECA:
consulte página inicial de la obra

