

DESAFECTACION Y DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

1. Normalmente los problemas que plantea el paso del régimen de dominio público al régimen patrimonial en los bienes cuyo titular es la Administración, se producen a propósito de la actuación de los particulares que ocupan bienes de propiedad pública.

La Audiencia Territorial de Pamplona, en Sentencia de 24 de septiembre último (ponente Ilmo. señor García Manzano), ha tenido ocasión, sin embargo, de examinar un caso en el que ha sido la propia Administración la que, como consecuencia de un determinado uso, ha evidenciado que el bien a que el litigio se refería no era un bien de dominio público; y al alegarse por aquélla que el no uso público no había alcanzado los plazos regulados en el artículo 8.º del Reglamento de Bienes, se estima por la Sala—y ello es el aspecto verdaderamente sugestivo de la cuestión—que no era preciso que tales plazos se cumplieran, puesto que el simple cambio de destino suponía (dada la ineludible necesidad de hacer obras para la efectividad de dicho cambio) la creación de un bien nuevo y distinto, bien al que ya no era aplicable el sistema de plazos del artículo 8.º del citado Reglamento, porque desde el momento de su nacimiento era ya un bien no demanial.

2. Los hechos eran éstos:

El Ayuntamiento de V. construyó un frontón, con graderío, el uso público del cual es evidente (Reglamento de Bienes, art. 4.º, *b*] *in fine*, clasifica los frontones entre los bienes de servicio público, aunque deberían estar incluidos, al menos si no son cubiertos, en el art. 3.º). Transcurrido algún tiempo, el Ayuntamiento decidió tabicar los bajos del graderío, convirtiéndolos en locales comerciales. Y en 24 de junio de 1940, conclusas las obras de acondicionamiento, procedió a alquilar los locales resultantes, a cuya relación jurídica el Ayuntamiento vino aplicando sin interrupción la Ley de arrendamientos urbanos.

En 15 de enero del año actual el Ayuntamiento acuerda promover el desahucio administrativo de los referidos locales, alegando que los mismos, como parte integrante que son del frontón, son dominio público. Los inquilinos alegan frente a ello que, siendo «de propios» los bienes arrendados, no procede la utilización de vía privilegiada alguna y sólo puede desahuciárseles por los medios previstos en la Ley de arrendamientos urbanos. Como dice la propia Sentencia que se comenta, «el punto medular de la cuestión planteada es la calificación jurídica del local arrendado, al objeto de determinar si constituye una dependencia

del dominio público municipal o, por el contrario, se está en presencia de un bien integrante del patrimonio privativo de la entidad municipal en la subespecie de propios».

El fallo se inclina resueltamente por lo segundo y revoca el acuerdo municipal de desahucio, en base a las consideraciones siguientes:

«Considerando; Que la Corporación accionada mantiene la tesis de que el local en cuestión ha de reputarse inicialmente como bien de dominio público destinado al uso público, si bien en el año 1940 el mencionado bien municipal fué sustraído al destino público en virtud del contrato arrendaticio celebrado con la parte demandante, no obstante lo cual conserva la calificación jurídica demanial, porque, según argumenta la Entidad local, para que produjera efectos jurídicos el cambio de destino, éste habría de realizarse cumpliendo las formalidades y requisitos que en materia de alteración de calificación jurídica establece el artículo 8.º del RB, es decir, previo expediente formal o acto administrativo emanado con iguales o mayores formalidades, o bien mediante la desafectación tácita por el transcurso de veinticinco años sin utilización pública, cuyos requisitos no se han producido, puesto que ni se formalizó la mutación de destino mediante el expediente reglamentario, ni desde el año 1940, en que aquélla se produjo, han transcurrido veinticinco años; de donde concluye la Administración que la naturaleza jurídica del bien persiste y ha de calificarse como de dependencia del dominio público. Mas tal modo de razonar no es admisible, ni puede ser acogido por la Sala sentenciadora, pues, aun dando por bueno que la calificación jurídica originaria fuese la de bien de dominio público destinado al uso común, lo cierto es que la transformación operada por el Ayuntamiento sobre el expresado bien municipal fué más allá de un simple cambio de destino o desafectación, puesto que consistió cabalmente en la creación o constitución de un bien nuevo y distinto al preexistente, de forma y manera que donde antes existía un espacio cubierto, sin más posibilidad de aprovechamiento que el paso del público, se constituyeron sendos locales cerrados y susceptibles de ser destinados a actividades mercantiles o industriales, como en efecto lo fueron desde su construcción; lo cual nos lleva a discrepar de la tesis sustentada por la Administración, pues los requisitos prevenidos en el artículo 8.º del RB para la eficiencia jurídica de la desafectación, es decir, el previo expediente o desafectación formal, la actividad administrativa en la denominada desafectación implícita y el lapso temporal en la desafectación tácita son exigibles en el supuesto de que se altere el destino o afectación, y, por ende, la calificación jurídica del bien; pero en ningún caso cuando la alteración se refiera, como en este caso ocurre, al bien en sí mismo considerado, toda vez que en esta hipótesis no hay alteración en el destino del bien originario, sino extinción de éste y nacimiento a la vida jurídica de un nuevo inmueble totalmente autónomo respecto al anterior, el cual ha de calificarse según el destino que se le atribuya por la Corporación constructora o creadora, destino que en este caso es claramente patrimonial, en cuanto que el local construído fué arrendado a la parte demandante, actuando la Corporación municipal en régimen jurídico-privado y obte-

niendo ingresos de tales bienes, que por todo ello han de clasificarse entre los de propios del Municipio, naturaleza jurídica que corresponde al local en la actualidad.»

«Considerando: Que la utilización por el Ayuntamiento demandado de una vía improcedente para resolver la relación arrendaticia, que liga al mismo con los recurrentes, comporta la nulidad de los actos administrativos impugnados, por incidir éstos en vicio de incompetencia.»

3. La aplicación literal del artículo 8.º RB no hubiera dado lugar a la solución que, sin duda alguna, postulaba la naturaleza de las cosas, y que es la que la Sentencia ha adoptado. Estamos, pues, ante uno de los casos, ya por fortuna numerosos, especialmente en el nivel de las Audiencias territoriales, en que el Tribunal contencioso supera la literalidad del Derecho escrito y, en ese aspecto de creación de Derecho que toda Sentencia tiene, aplica los principios informantes del Ordenamiento.

En el caso de autos, el hecho de que el local arrendado lo fuera previas unas obras de acondicionamiento y, sobre todo, el hecho de que no estuviera situado en la parte indiscutiblemente pública del frontón, sino en zona adyacente de uso público restringido desde el primer momento, da lugar a que la solución de la Sentencia resulte indiscutible. Sería de interés especular sobre cuál hubiera sido el fallo de tratarse de local sito en zona de uso público ininterrumpido. Creemos que, siempre que se trate de arrendamiento, la solución sería la misma, con tal de que se hayan llevado a cabo obras de transformación. La solución sería la contraria, y procedería la actuación de oficio, si la relación entre Administración y administrado adoptara la fórmula concesional.

Con ello queda referida la posibilidad de la Administración de ejercer sus potestades de oficio a la naturaleza del título por el que se estableció la ocupación privada (si fué mediante arrendamiento no cabe resolverlo sino acudiendo a los Tribunales civiles; si fué mediante concesión, cabe la actuación en vía administrativa, en los términos en que el contrato concesional se exprese). Siendo esto así, ¿en qué se ha convertido la tesis del «nuevo inmueble totalmente autónomo respecto al anterior» que la Sentencia comentada esgrime, y que consideramos correcta? Y, sobre todo, ¿no pugna esto con la evidencia de que sobre los bienes de dominio público cabe el que estén establecidas relaciones arrendaticias? Creemos que pueden armonizarse estas ideas de la manera siguiente:

Muchas veces sucede que en edificios de uso o servicio público hay instalaciones destinadas a ser cedidas en uso a los particulares, a través de un título bastante para tal cesión (la concesión en el caso de uso privativo o uso anormal). Pues bien, si la Administración, al poner en funcionamiento el inmueble en su conjunto, dedica zonas de él a ser usadas por los particulares, anormal o privativamente, mediante la fórmula del arrendamiento, es que esas zonas son desde el primer momento consideradas por la Administración como patrimoniales. Y ello, repetimos, desde el primer momento. Ahora bien: si posteriormente esas zonas que fueron de uso público pierden esta condición por una decisión

administrativa de cederlas al uso privado (uso privativo o anormal, repetimos), y este uso es a través de un título arrendaticio, es evidente que esas zonas dejarán de ser demaniales, pero con una condición: el cumplimiento de los requisitos formales o el transcurso de los plazos del artículo 8.º RB. Mas si para ello se ha procedido a una transformación del bien, entonces estamos ante un bien nuevo, que desde el primer momento, sin necesidad de transcurso de plazos, tendrá la naturaleza que se derive del destino que le da la Administración.

En resumen, podemos establecer:

1.º Cabe perfectamente que en los edificios de dominio público haya pertenencias que carecen del carácter demanial. Ello sucederá señaladamente cuando la Administración ceda esas pertenencias en uso privativo o anormal a los particulares, a través de la fórmula arrendaticia.

2.º Posteriormente, cabe ceder pertenencias nuevas. Si la cesión es a través de una concesión, continúa el régimen demanial. Si es a través de un arrendamiento, no. Pero no por ello pierde la pertenencia la cualidad de demanial, sino mediante las formalidades o transcurso de plazos previstos en el artículo 8.º RB.

3.º Si lo cedido es objeto de una transformación por obra de la propia Administración, estamos ante un bien nuevo. En este supuesto hay que estar a lo dicho para el caso primero.

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA.