

## EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO DE LOS TITULARES DE VIVIENDA MILITAR

José Manuel Oltra García  
*Capitán Auditor*

### SUMARIO

1.—INTRODUCCIÓN. 2.-EL DESAHUCIO DE VIVIENDAS MILITARES EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE. 2.1.—Viviendas militares y pabellones de cargo. 2.2.—Naturaleza jurídica de las cesiones de uso de las viviendas militares. 2.3.—Los titulares del derecho de uso de las viviendas militares. 2.4.—La extinción de la relación arrendaticia en las viviendas militares. 2.4.1.-La pérdida del derecho de uso de las viviendas militares no enajenables: a) Cambio en la situación administrativa que otorgó el derecho al uso de la vivienda. b) Cambio de destino cuando implique cambio de localidad o área geográfica o cuando la vivienda esté vinculada al citado destino. c) Pérdida de la condición de militar de carrera o de militar profesional de tropa y marinería y pase a retiro del titular. d) Fallecimiento del titular. 2.4.2.—Las causas de resolución del contrato relativo a cualquier vivienda militar. 2.4.2.1.—Las causas de resolución del artículo 10.1 de la Ley 26/1999. 2.4.2.2.—Las causas de resolución del artículo 10.2 de la Ley 26/1999. 2.5.3.—Las causas de resolución en los pabellones de cargo. 2.5.-El procedimiento de desahucio de las viviendas militares y de los pabellones de cargo. 2.5.1.—El procedimiento en casos distintos a la falta de pago. 2.5.2.—El procedimiento en caso de impago de cánones o gastos repercutibles. 2.6.-La entrada en el domicilio en los desahucios administrativos. 2.6.1.—La autorización judicial del artículo 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. 2.6.2.-Resoluciones judiciales que implican la entrada en domicilio. 2.6.3.-Planteamiento de la cuestión en los desahucios administrativos de viviendas militares.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto examinar un tema tan controvertido, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, como es la privación del derecho de uso de la vivienda militar o pabellón de cargo, de quien es titular de tal derecho, así como el lanzamiento inherente al acto administrativo que declara la caducidad de dicho uso, facultad que se ejerce por la Administración, en el ejercicio de su privilegio autotutela.

No obstante lo anterior, de poco serviría examinar el desahucio de las viviendas militares, si no analizamos en qué consisten las mismas, la naturaleza jurídica de su uso y los beneficiarios de la misma, configurada, junto con la compensación económica y el sistema de ayuda de acceso a la propiedad de vivienda, como medida legal de apoyo a la movilidad geográfica del militar, en los términos señalados por la Ley 26/1999, de 9 de julio, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas (B.O.E nº 164, de 10 de julio)<sup>1</sup> y el Real Decreto 991/2000, de 2 de junio (B.O.E. nº 133, de 3 de junio)<sup>2</sup>.

Una vez realizado lo expuesto entraremos al análisis de las específicas causas de resolución de los contratos de cesión de uso de las citadas viviendas militares y pabellones de cargo, distinguiendo entre las causas de la pérdida del derecho de uso de las viviendas militares que se declaren como no enajenables a partir de la entrada en vigor de la Ley, las causas de resolución del contrato relativo a cualquier vivienda militar y las causas de pérdida del derecho de uso de los pabellones de cargo, el procedimiento para conseguir el desalojo de dichos inmuebles, que desemboca, si fuere necesario, en el ulterior lanzamiento de sus ocupantes, mediante la ejecución forzosa del acto administrativo que sirvió de base a la resolución del contrato, por medio de la compulsión sobre aquéllos y el modo de llevar a cabo dicha ejecución por medio de la efectiva entrada en el domicilio del afectado, previa autorización del juez competente.

---

<sup>1</sup> La Ley 26/1999, de 9 de julio, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas, ha sido modificada por el artículo 62 y Disposición transitoria duodécima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, el artículo 72 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre y el artículo 69 y Disposición transitoria primera, de la Ley 69 de la Ley 62/2003, de 30 diciembre, todas ellas de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

<sup>2</sup> Posteriormente modificado por los Reales Decretos 1329/2000, de 7 de julio (B.O.E. nº 163, de 8 de julio) -cuya Disposición derogatoria única deroga los preceptos de los Reales Decretos 1751/1990, y 219/1997, que permanecían vigentes de acuerdo con lo establecido en la Disposición derogatoria única.2 de la citada Ley- y 1418/2005, de 25 de noviembre (B.O.E. nº 289, de 3 de diciembre).

## 2. EL DESAHUCIO DE VIVIENDAS MILITARES EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

### 2.1. VIVIENDAS MILITARES Y PABELLONES DE CARGO

La racionalización del parque de viviendas militares que establece la Ley 26/1999, exige, según reconoce expresamente el Apartado V de su Exposición de Motivos, reducir a dos las categorías de viviendas militares:

a) Viviendas cuya titularidad o administración corresponde al Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y a los Cuarteles Generales de los Ejércitos, con excepción de las viviendas a que hace referencia la disposición adicional primera (pabellones de cargo), que tienen la calificación única de viviendas militares y son destinadas a los fines señalados en la Ley (art.4.1).

La propia Ley prevé que el Ministro de Defensa pueda calificar como viviendas militares cualesquiera otras viviendas administradas por unidades, centros y organismos del Ministerio de Defensa, cuando se declaren innecesarias y queden desafectadas para los fines y destinos que tienen asignados.

Sea cual fuere su procedencia, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 4.1 de la Ley, *«Todas las viviendas militares se integran en el patrimonio propio del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, con excepción de aquellas que constituyen elemento inseparable de bases, acuartelamientos, edificios o establecimientos militares»*.

Debe tenerse en cuenta la importancia de la calificación legal única de los inmuebles como *«viviendas militares»*, ya que será esta operación la que determine el régimen normativo al que quedan sometidas, que será de aplicación con independencia de la vinculación que el titular tuviere con las Fuerzas Armadas, a la entrada en vigor de la Ley. Es decir, que es la calificación, y no la ocupación, lo que determina que un inmueble sea una vivienda militar<sup>3</sup>.

Estas viviendas, a su vez y por razón de su destino pueden ser enajenables y no enajenables, entendiéndose por éstas últimas, aquellas localiza-

---

<sup>3</sup> En este sentido, si bien referido a lo que en su momento fueron *«viviendas militares de apoyo logístico»*, regidas por el Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre, FERNÁNDEZ-PIÑEYRO Y HERNÁNDEZ, EMILIO, *Régimen jurídico de los bienes inmuebles militares*, Marcial Pons-Ministerio de Defensa, 1.995, p. 179.

das dentro de bases, acuartelamientos, edificios o establecimientos militares, las que por su ubicación supongan un riesgo para la seguridad de los mismos y aquellos otras que se encuentren en zonas específicas en las que resulte necesario disponer de viviendas para el personal destinado en las mismas, en especial en Ceuta y Melilla. El Ministro de Defensa, mediante las correspondientes Ordenes ministeriales comunicadas será quien determine la relación de las viviendas no enajenables<sup>4</sup> (artículo 5.1). No obstante lo anterior, dicha competencia se encuentra actualmente delegada en el titular del INVIFAS, en virtud de la ORDEN DEF/2424/2004, de 20 de Julio, por la que se delegan competencias en autoridades del Ministerio de Defensa en relación con determinadas materias administrativas, cuyo apartado Primero.5 delega, en la Directora general Gerente del Organismo las competencias que figuran con los números 21 a 24 del Anexo de la citada Orden, siendo la número 21 la que la habilita para «*Determinar la relación de las viviendas militares no enajenables y modificar la citada relación cuando varíen las circunstancias que sirvieran para su elaboración, señalando en las disposiciones que se dicten al efecto el uso o destino posterior que tendrán las viviendas militares afectadas*».

Precisamente, esta distinción entre viviendas militares enajenables y no enajenables, responde a la política de ventas que afecta a la mayor parte del parque de viviendas militares, cuya finalidad ha quedado ya expuesta. De este modo, una de las más relevantes innovaciones que contempla la Ley, lo constituye el reconocimiento expreso de que las viviendas militares ocupadas en régimen de arrendamiento especial puedan ser ofrecidas a los titulares del contrato o, en caso de fallecimiento de éstos, a los beneficiarios que tuviesen reconocido su derecho de uso con carácter vitalicio [Disposición adicional segunda.1.a)].

Dentro del conjunto de las viviendas militares no enajenables encontramos un subgrupo que se constituye por las denominadas viviendas mili-

---

<sup>4</sup> La Orden Ministerial comunicada 241/1999, de 21 de octubre, determina la relación de viviendas administradas por el INVIFAS a la entrada en vigor de la Ley 26/1999, de 9 de julio que se declaran no enajenables. La Resolución 208/2000, de 27 de julio (BOD nº 151), del INVIFAS, regula la disponibilidad de viviendas militares no enajenables para su adjudicación en régimen de arrendamiento especial y personal que puede acceder a las mismas. La Resolución 4CO/10096/2002, de 1 de julio (BOD nº 131), del Director General Gerente del INVIFAS, reguló la disponibilidad de viviendas militares no enajenables para su adjudicación en régimen de arrendamiento especial. Esta última norma ha sido derogada por la Resolución 4CO/03046/2003, de 12 de febrero, del Director General Gerente del INVIFAS (BOE nº37), sobre disponibilidad de viviendas militares no enajenables para su adjudicación en régimen de arrendamiento especial.

tares no enajenables vinculadas a determinados cargos o destinos<sup>5</sup>, que son aquellas que se facilitan al personal que tenga asignado los destinos u ostente los cargos a que están vinculadas, aunque ello no obsta el derecho de estas personas a optar a las viviendas que se ofertan en régimen general en la localidad de que se trate.

b) Pabellones de cargo, en los que se integran las hasta ahora denominadas viviendas destinadas a domicilio oficial o de representación social del militar, por razón del cargo o destino que ostenten (Disposición adicional primera)<sup>6</sup>, siendo la característica diferenciadora de éstos, respecto de las viviendas vinculadas a cargo, que el uso de los pabellones de cargo es obligatorio y gratuito.

En la actualidad, la regulación de los pabellones de cargo se lleva a cabo por la ORDEN DEF/3242/2005, de 10 de octubre, por la que se regulan los pabellones de cargo del Ministerio de Defensa, que, en su apartado Primero, «Definición», señala que *«Tendrán la consideración de pabellones de cargo los inmuebles que se destinen para su utilización como domicilio oficial, y en su caso de representación social, por autoridades militares del Ministerio de Defensa, atendiendo a la necesidad de una presencia continuada en el interior o en las proximidades del interior de la instalación militar donde se realicen las funciones y a criterios de destacada responsabilidad»*.

## 2.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CESIONES DE USO DE LAS VIVIENDAS MILITARES

Llegados a este punto, debe analizarse cual es la naturaleza jurídica del título por el que puede ocuparse una vivienda militar, ya que es esta especial naturaleza la que va a justificar que, cuando concurren las causas de

---

<sup>5</sup> Debe advertirse que el artículo único, apartado 13, del Real Decreto 1418/2005 elimina el concepto de vivienda militar vinculada a cargo, quedando vigentes las asignaciones de las mismas en los términos que se señalan en la Disposición transitoria tercera de dicho Real Decreto.

<sup>6</sup> La regulación de los pabellones de cargo se realizó, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Ley 26/1999 y artículo 8 del Real Decreto 991/2000, por la Orden Ministerial 258/1999, de 12 de noviembre, (BOD nº 225) por la que se regula el régimen de los pabellones de cargo del Ministerio de Defensa, así como por diferentes Resoluciones Comunicadas, del Subsecretario de Defensa, por las que se determinan las Autoridades, Cargos y Destinos del Ministerio de Defensa a los que corresponden Pabellón de Cargo y se califican y asignan como tales, determinados inmuebles. No obstante, esta norma ha sido derogada por la vigente ORDEN DEF/3242/2005, de 10 de octubre, por la que se regulan los pabellones de cargo del Ministerio de Defensa.

resolución del contrato relativo a la vivienda militar de que se trate, acudamos a la figura del desahucio administrativo como facultad del ejercicio de la autotutela ejecutiva sin necesidad de impetrar el auxilio judicial (por medio del oportuno procedimiento declarativo, ordinario en los casos del artículo 249.1.6º y verbal en los casos del artículo 250.1.1º, todos ellos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), para la realización del derecho de la Administración, salvo, como más adelante se verá, para lograr la efectiva entrada en el domicilio del titular que viere resuelto el contrato que tenía con el Instituto.

La cesión de uso de las viviendas militares se configura en diferentes preceptos de la Ley 26/1999 (artículos 1, 2 y 5), como un arrendamiento especial, sujeto a un régimen jurídico excluido del régimen general que contempla la Ley 29 /1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (Apartado III de la Exposición de Motivos).

No obstante, esta exclusión de las viviendas militares de la normativa sobre arrendamientos urbanos, reconocida además de en el citado Apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 26/1999, en el artículo 5.b) de la citada Ley 29/1994, que señala que *«El uso de las viviendas militares, cualquiera que fuese su calificación y régimen, que se regirán por lo dispuesto en su legislación específica»*, ya había sido ha sido proclamada, de forma reiterada, por una más que nutrida jurisprudencia<sup>7</sup>.

En definitiva, la cesión de uso de las viviendas militares se configura como un arrendamiento especial, y, por tal motivo, el artículo 18 del Real decreto 991/2000 señala que *«1. La adjudicación de las viviendas militares, ofertadas en régimen de arrendamiento especial y que hayan sido objeto de elección, se hará mediante resolución del Director general Gerente del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y será efectiva desde el momento de su notificación al interesado. 2. El contrato de cesión de uso, de naturaleza administrativa especial, se formalizará en el correspondiente documento administrativo, en los términos y condiciones que se determinen de acuerdo con lo establecido en el presente Real Decreto. Habida cuenta de la naturaleza de los contratos a suscribir y de sus destinatarios, éstos quedaren exentos de prestación de garantía»*.

---

<sup>7</sup> v.gr .STS, SIII, de 16 de marzo, de 16, 17, 20, 21, 27 y 30 de noviembre, 10, 14, 15, 16 y 18 de diciembre de 1.992; 22, 23, 24, 29, 30 y 31 de marzo, 2, 5, 6, 7, 16, 19, 20, 21, 22, 26, 28, 29 y 30 de abril, 3, 4, 10, 11 y 14 de mayo, 16, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de julio, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 29 y 30 de septiembre, 5, 11, 14, 18, 19 y 25 de octubre, 2, 10, 15, 22 y 23 de noviembre, 10, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23 y 27 de diciembre de 1.993; 18, 26 y 27 de enero, 2, 3 y 7 de febrero, 18 de noviembre de 1.994, etc...

La naturaleza administrativa especial del contrato de cesión de uso, tiene, por otro lado, encaje legal en el artículo 5.2.b) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que señala que *«Son contratos administrativos: b) Los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una ley»*. Ello determina que la preparación, adjudicación, efectos y extinción de estos contratos queden sujetos, salvo las especialidades establecidas en el Real Decreto 991/2000, de 2 de junio, a lo preceptuado en dicho texto legal.

La naturaleza jurídica de las cesiones de uso de las viviendas militares incide también en el lenguaje que acuña la Ley 26/1999, de 9 de julio. Así, la utilización de términos tales como *«cesión de uso»*, *«canon de uso»* o *«usuario»*, en lugar de *«arrendamiento»*, *«renta»* o *«arrendatario»* (término, este último, que no aparece en la Ley 26/1999 en ningún momento), parece responder, más que a un particular estilo de redacción, a la voluntad del legislador de proclamar, de forma inequívoca y en base al artículo 5.b) de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, la exclusión de este derecho de uso del régimen arrendaticio ordinario que regula esta última norma legal<sup>8</sup>.

### 2.3. LOS TITULARES DEL DERECHO DE USO DE LAS VIVIENDAS MILITARES

La propia exposición de motivos de la Ley 26/1999 distingue entre:

a) *«..el militar de carrera y el militar profesional de tropa y marinería que mantiene una relación de servicios de carácter permanente que se encuentren en situación de servicio activo o en la de reserva con destino...»*, que son quienes accederán a las viviendas militares en régimen

---

<sup>8</sup> ROSA BOBO, FERNANDO. «El Régimen de arrendamiento especial de las viviendas militares». *Revista de Arrendamientos Urbanos*, nº 230, Págs.19 a 28. Edita: Servicio Propiedad Inmobiliaria S.L. (SEPIN). MARROIG POL, LORENZO/ROSA BOBO, FERNANDO «El ámbito subjetivo de la Ley de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas», en *La privatización de las empresas públicas en el ámbito de la defensa y otros estudios jurídicos militares II Jornadas de Asesoramiento Jurídico en el Ámbito de Defensa*, Ministerio de Defensa- Subsecretaría de Defensa, Madrid, 2.000, p. 416-440).

especial, no siendo aplicable, por la temporalidad de la relación de sus servicios, al resto de los militares profesionales de tropa y marinería ni a los militares de complemento (Apartado IV de la Exposición de Motivos).

b) Los «*actuales usuarios*», a los que hace referencia el Apartado V de la Exposición de Motivos, cuya situación se regula en el artículo 6, distinguiendo entre quienes, a la entrada en vigor de la Ley, son titulares de contrato relativo a una vivienda militar, que podrán mantenerlo con carácter vitalicio, y quienes, en caso de fallecimiento del titular (del contrato que haya adquirido el derecho de uso de vivienda militar), se consideran beneficiarios del derecho de uso, también con carácter vitalicio, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en la Ley, que consisten en que la vivienda militar constituya su residencia habitual y la convivencia con el titular al tiempo del fallecimiento (en el caso de cónyuge<sup>9</sup>) o los dos años inmediatamente anteriores a dicho fallecimiento [en el caso de: a) Persona en análoga relación de afectividad que el cónyuge. b) Hijos del titular con una minusvalía igual o superior al 65 por 100. c) Demás hijos del titular, salvo que el fallecimiento de éste se produzca con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en cuyo caso podrán mantener el derecho de uso dos años o hasta la fecha en que alcancen la edad de veinticinco años, si ésta fuese posterior. d) Ascendientes del titular en primer grado], debiendo tenerse en cuenta que «*Si existieran dos o más personas de las relacionadas en este apartado, la condición de beneficiario sólo podrá recaer en una persona física, que quedará determinada por el orden en el que se citan anteriormente, resolviéndose los casos de igualdad entre los hijos a favor del de menor edad*».

Por otra parte, debe advertirse que el artículo 6.3 de la norma señala que «*En los casos de viviendas que, por sentencia firme de nulidad, separación o divorcio, o por resolución judicial que así lo declare, se encuentren ocupadas por persona distinta del titular del contrato, el derecho de uso del adjudicatario tendrá el alcance que se determine en la correspondiente sentencia o resolución*». De este modo, el INVIFAS respetará el derecho de uso que se establezca en las sentencias de separación y divorcio, con independencia de que quien fuere el titular viere resuelto el contrato que le une a este Organismo.

---

<sup>9</sup> Ténganse en cuenta las modificaciones operadas en Código Civil por la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

## 2.4. LA EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN ARRENDATICIA EN LAS VIVIENDAS MILITARES

La Ley 26/1999, de 9 de julio, distingue dos grupos diferenciados de motivos por los que se puede llegar a la extinción de la relación arrendaticia administrativa que une a los titulares de vivienda militar con este Instituto.

Unas son las relativas a la *«pérdida del derecho de uso de las viviendas militares no enajenables»*, que se señalan en el artículo 9 de la norma y en el artículo 19 del Real Decreto 991/2000 y otras son las denominadas causas de *«resolución de contratos de las viviendas militares»* contempladas en los artículos 10 de la Ley y 12 del Real Decreto.

Las primeras constituyen causas de índole mixto, ya que su naturaleza es subjetiva, por afectar al titular del derecho de uso, incidiendo en aspectos de su vida profesional que, en definitiva, suponen la pérdida de algunos o todos los requisitos que el artículo 2 de la Ley exige para hallarse dentro del ámbito de cobertura de la misma<sup>10</sup> (estos son, encontrarse en situación administrativa de servicio activo o reserva con destino y haber tenido cambio de destino que suponga cambio de localidad o área geográfica), pero hacen referencia a un elemento objetivo, como es la vivienda ocupada, que debe haber sido declarada expresamente como no enajenable y ocupada a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Sin embargo, las causas que la Ley señala como *«causas de resolución del contrato relativo a cualquier vivienda militar»*, con independencia de su alienabilidad, hacen referencia a circunstancias objetivas, como la pura relación contractual del titular con este Organismo (pues, en estos casos, en definitiva se traducen en una finalización de la relación arrendaticia derivada de un incumplimiento contractual), la concurrencia de incompatibilidad, el fallecimiento del titular, si no existiesen beneficiarios que pudiesen subrogarse en la posición de éste, la extinción de las causas por las que se otorgó el derecho de uso de la vivienda del artículo 6 de la Ley (y concordante artículo 9 del Real Decreto), así como, finalmente, por determinadas causas que son totalmente exógenas a la relación contractual, derivadas del interés público o del estado de la vivienda en sí, que son

---

<sup>10</sup> DE LUIS Y LORENZO, FRANCISCO., «Aspectos generales de la Ley 26/1999, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas», en *La privatización de las empresas públicas en el ámbito de la defensa y otros estudios jurídicos militares, II Jornadas de Asesoramiento Jurídico en el Ámbito de Defensa, Ministerio de Defensa- Subsecretaría de Defensa, Madrid, 2.000*, p. 406).

las contempladas en el punto 2 del artículo 10 y que serán objeto de tratamiento.

#### **2.4.1. La pérdida del derecho de uso de las viviendas militares no enajenables**

El artículo 9 de la Ley 26/1999, señala que «*El derecho de uso de las viviendas militares que se declaren expresamente como no enajenables y se ocupen a partir de la entrada en vigor de esta Ley cesará por las siguientes causas:*

- a) Cambio en la situación administrativa que otorgó el derecho al uso de la vivienda.*
- b) Cambio de destino cuando implique cambio de localidad o área geográfica o, según lo establecido en el apartado 1 del artículo 8 de esta Ley, cuando la vivienda esté vinculada al citado destino.*
- c) Pérdida de la condición de militar de carrera o de militar profesional de tropa y marinería.*
- d) Pase a retiro del titular.*
- e) Fallecimiento del titular.*

*Los usuarios de vivienda militar no enajenable que haya sido adjudicada en virtud de la presente Ley deberán desalojarla en el plazo de un mes a partir de la fecha en que surta efectos la correspondiente disposición declarativa de cualquiera de las causas o del fallecimiento del titular».*

Por su parte, el artículo 19 del Real decreto 991/2000, que en su punto 1, y primer párrafo del punto 2, tiene la misma redacción que la expuesta, añade un último párrafo, en el que, haciendo referencia a aspectos puramente procedimentales (que serán objeto de tratamiento en momento posterior), indica que «*En el caso de no producirse el desalojo voluntario, se incoará el correspondiente expediente de desahucio que se ajustará al procedimiento señalado en los artículos 142 al 144 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre.*

A continuación pasaremos a exponer las causas de pérdida de uso de las viviendas militares no enajenables, a las que hemos hecho referencia.

a) *Cambio en la situación administrativa que otorgó el derecho al uso de la vivienda*

Tal y como ha quedado expuesto, el artículo 2 de la Ley 26/1999 contempla al posibilidad de facilitar una vivienda, en régimen de arrendamiento especial, al militar de carrera de las Fuerzas Armadas, así como al militar profesional de tropa y marinería que mantiene una relación de servicios de carácter permanente, cuando se encuentren en situación de servicio activo o en la de reserva con destino, cuando cambien de destino que suponga cambio de localidad o área geográfica<sup>11</sup>.

Es decir, que para acceder a una vivienda militar en régimen de arrendamiento especial, es *conditio sine qua non* hallarse en situación de servicio activo o en la de reserva con destino, las cuales se regulan en el título X de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas<sup>12</sup> (artículos 139 y 144), y en el Real Decreto 1385/1990, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de adquisición y pérdida de la condición de militar y de situaciones administrativas del personal militar profesional.

No obstante lo anterior, en cumplimiento del mandato contenido en la Disposición adicional sexta de la Ley 26/1999, que dispone que «*En las situaciones administrativas del personal militar, distintas del servicio activo o reserva, el Gobierno determinará reglamentariamente las medidas concretas de las previstas en la presente Ley que son aplicables a las mismas*», el artículo 14 del Real Decreto establece, en sus números 2 a 5 una serie de reglas relativas al uso de la vivienda en relación a determinadas situaciones en las que se puede hallar el militar.

De este modo, encontramos:

1) *El militar al que se le adjudique una vivienda militar y quede en la situación de servicio activo pendiente de asignación de destino<sup>13</sup>, por haber cesado en el que tenía, podrá continuar ocupándola hasta que se le*

---

<sup>11</sup> Sin embargo, al militar de complemento y al militar profesional de tropa y marinería que mantiene una relación de servicios de carácter temporal, que se encuentre en la situación de servicio activo y haya cumplido tres años de tiempo de servicios se les facilitará una compensación económica cuando cambien de destino (que implique cambio de localidad o área geográfica).

<sup>12</sup> El artículo 138 de la Ley 17/1999, señala que «*1. Los militares profesionales se hallarán en alguna de las siguientes situaciones administrativas: a) Servicio activo. b) Servicios especiales. c) Excedencia voluntaria. d) Suspensio de empleo. e) Suspensio de funciones. f) Reserva. 2. Las situaciones administrativas de servicios especiales y de reserva no son de aplicación a los militares de complemento y a los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter temporal*».

<sup>13</sup> Artículo 139.2 de la Ley 17/1999

*asigne uno nuevo, momento en el que se estará a lo dispuesto en este capítulo (artículo 14.2)*

En este caso, el precepto es claro, la situación de servicio activo pendiente de asignación de destino, no determina la pérdida de la vivienda militar no enajenable que hubiere sido adjudicada después de la entrada en vigor de la Ley, por mucho que sea el tiempo que el afectado pase en dicha situación, ya que, en definitiva, se mantiene la situación de servicio activo. Pero, quien se halle esta situación y obtenga un cambio de destino con cambio de localidad o área geográfica, se encontrará incurso en la causa b) del artículo 9 de la Ley, debiendo comunicar al Instituto el cese en el destino que dio lugar a la adjudicación de la vivienda no enajenable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.6 del citado cuerpo normativo<sup>14</sup>.

*2) El militar al que se le adjudique una vivienda militar y pase a la situación excedencia voluntaria por ingreso por acceso directo como alumno de los centros docentes de formación de las Fuerzas Armadas podrá continuar ocupándola en nueva situación si el centro docente militar se encuentra en la misma localidad área geográfica que la vivienda.*

*También podrá continuar ocupando la vivienda que tuviera adjudicada el militar que pase a la situación de excedencia voluntaria por el artículo 141.1.e) de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, durante el tiempo de permanencia en esta situación, y el que pase a dicha situación por haber sido designado como candidato a elecciones para órganos representativos públicos en ejercicio del derecho de sufragio pasivo o haber resultado elegido en las mismas, durante un periodo máximo de seis meses. (artículo 14.3).*

El precepto regula los supuestos de pase a la situación de excedencia voluntaria previstos en los apartados a, e) y f) del artículo 141 de la Ley 17/1999, debiendo tenerse en cuenta que, la redacción actual es consecuencia de las modificaciones introducidas por el Real Decreto 1418/2005, pues la redacción anterior no contemplaba la situación de excedencia voluntaria para encargarse del cuidado directo de un familiar, prevista en la citada letra e), tras la modificación operada en dicha letra por la Ley 39/1999, de 5 noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, con lo que se llegaba a que, en estos casos, cesaba, por extraño que parezca, el derecho a ocupar

---

<sup>14</sup> *El adjudicatario de una vivienda militar vendrá obligado a notificar al INVIFAS, en el plazo de quince días, el cese en el destino que de derecho a su ocupación, así como cualquier cambio en su situación que suponga la cesación o modificación de este derecho.*

la vivienda militar no enajenable por la causa del artículo 9.1.a) de la Ley 26/1999.

En los supuestos de excedencia voluntaria señalados en las letras b), c) y d) del artículo 141 el titular del contrato también se hallaría incurso en causa de resolución del mismo.

3) *El militar al que se le adjudique una vivienda militar y pase a la situación de suspenso de funciones, o a la de suspenso de empleo por imposición de sanción disciplinaria extraordinaria, podrá continuar ocupando la vivienda en la nueva situación por un periodo máximo de seis meses* (artículo 14.4).

La situación de suspenso en funciones se regula en el artículo 143 de la Ley 17/1999, y se adopta como consecuencia del procesamiento, inculpación o adopción de alguna medida cautelar contra el imputado en un procedimiento penal o por la incoación de un expediente gubernativo.

En el primero de los casos, es decir, cuando el militar ha sido objeto de procesamiento, inculpación o medida cautelar en procedimiento penal, el período máximo de permanencia en esta situación será, por virtud de lo establecido en el artículo 143.2 *in fine*, de seis meses o el de duración de la prisión preventiva, caso que se hubiere acordado por la autoridad judicial en algún momento del procedimiento y fuese superior a seis meses

De este modo, a la vista del contenido del artículo 14.4 del Real Decreto 991/2000, el militar que pasare, en este caso, a las situación de suspenso en funciones no perdería el derecho de uso de la vivienda militar, ya que tal situación no sería superior a seis meses, salvo caso de medida cautelar como la prisión preventiva por tiempo superior al tiempo indicado<sup>15</sup>, transcurrido el cual, el Instituto para la vivienda de las Fuerzas Armadas podría incoar, previo requerimiento desalojo (desatendido, se entiende), el oportuno expediente de desahucio, por la causa que estamos desarrollando, debiendo tenerse en cuenta que el levantamiento de la prisión preventiva (con el consiguiente cese de la situación administrativa que examinamos, el sobreseimiento de la causa o la sentencia absolutoria, acordados con posterioridad al plazo de 6 meses, no impide la concurrencia de la causa prevista en el artículo 9.a) de la Ley 26/1999 y el cese en el derecho de uso, motivo por el cual no habría lugar a la no incoación o al archivo del expediente de desahucio que se estuviese tramitando.

En el segundo de los caso, es decir, cuando se acuerde el pase a la situación de suspenso en funciones por la incoación de un expediente

---

<sup>15</sup> Vid. art. 218 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar

gubernativo en vía disciplinaria, debe tenerse en cuenta que el artículo 143.5 de la Ley 17/1999 señala que *«La suspensión de funciones acordada por las autoridades con potestad disciplinaria, según lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, no tendrá más efectos que el cese del militar inculcado en el ejercicio de sus funciones por un período máximo de tres meses»*, con lo que, al ser inferior este plazo al de los seis meses que señala el artículo 14.4 del Real Decreto 991/2000, no habría lugar a la pérdida del derecho de uso de la vivienda militar.

La situación de suspenso de empleo se contempla en el artículo 142.1 de la Ley 17/1999, que señala que *«1. Los militares profesionales pasarán a la situación de suspenso de empleo por alguna de las siguientes causas*

*a) Condena, en sentencia firme, a la pena de prisión del Código Penal Militar o del Código Penal, en este último caso mientras se encuentre privado de libertad y sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas; o a las penas, principal o accesoria, de suspensión de empleo o cargo público. b) Imposición de sanción disciplinaria extraordinaria de suspensión de empleo.»*

*b) Imposición de sanción disciplinaria extraordinaria de suspensión de empleo.*

En el primero de los casos, el pase a la situación administrativa descrita determina la pérdida del derecho de uso de la vivienda militar no enajenable que se tuviere adjudicada, mientras que en el segundo de los casos la pérdida del derecho de uso de la vivienda militar surgiría transcurridos seis meses desde la adopción de la medida

No obstante lo anterior, el artículo 14.5 del Real Decreto 991/2000, ha introducido matizaciones a este principio, al señalar que *«El militar al que se le adjudique una vivienda militar y pierda el derecho al uso de la misma por haber pasado a la situación de suspenso de empleo, si la sanción disciplinaria extraordinaria de suspensión de empleo ejecutada, fuere posteriormente revocada con carácter definitivo, en vía administrativa o jurisdiccional, será repuesto en su derecho cuando cese en dicha situación. En consecuencia, si hubiese desalojado la vivienda, además de abonársele la compensación económica correspondiente al tiempo transcurrido desde el desalojo, se le adjudicará de nuevo en el caso de encontrarse aun vacía, u otra en la misma localidad o área geográfica o, en su defecto, percibirá la compensación económica en las condiciones y límites que se establecen en el presente Real Decreto. En el supuesto de que no haya desalojado la vivienda, se archivará el expediente de desalojo. De igual forma se actuará en el caso de sobreseimiento del procedimiento, sentencia absolutoria*

*o terminación del expediente gubernativo sin declaración de responsabilidad, que motivó el pase a la situación de suspenso de funciones».*

5) El pase a la situación de Servicios Especiales, prevista en el artículo 140 la Ley 17/1999, para la que el artículo 14 del Real Decreto 991/2000 no establece especialidad alguna, que determina, ante el silencio del reglamento, la pérdida del derecho de uso de la vivienda militar no enajenable de la que se fuere titular

Por último señalar que el artículo 14.6 del Real Decreto 991/2000 establece que *«Al militar procedente de las situaciones de reserva, excedencia voluntaria sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, de las de suspenso empleo o suspenso de funciones que se le asigne un destino, podrá adjudicársele una vivienda militar únicamente si la localidad o área geográfica de distinta de la del último destino que haya tenido en situación de servicio de reserva.*

*Igual tratamiento tendrá el militar al que se le asigne destino procedente situación de servicios especiales, salvo que se encuentre en dicha situación haber sido autorizado por el Ministro de Defensa a participar en el desarrollo programas específicos de interés para la defensa en organismos, entidades empresas ajenos al Ministerio de Defensa; en tal caso, podrá adjudicársele vivienda militar si la localidad o área geográfica en que se encontraba situación de servicios especiales es distinta de la del destino asignado».*

*b) Cambio de destino cuando implique cambio de localidad o área geográfica o cuando la vivienda esté vinculada al citado destino*

De la lectura de la causa expuesta se obtiene que la misma contempla dos situaciones:

- El cambio de destino cuando implique cambio de localidad o área geográfica.
- El cambio de destino cuando la vivienda ocupada sea una vivienda militar no enajenable vinculada al destino concreto que ahora se pierde por el citado cambio.

Respecto de la primera situación, debe tenerse en cuenta que el concepto de destino viene fijado por el artículo 8.1 del Real Decreto 431/2002, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Destinos del Personal Militar Profesional, en el que se establece que *«Se considera destino cada uno de los puestos contemplados en las plantillas de destinos. También tiene la consideración de destino la participación del militar profesional en misiones para mantener la paz y seguridad interna-*

*cionales, si no lo tuviera o cesara en el de origen con motivo de dicha participación».*

No obstante lo anterior, a los efectos de la aplicabilidad de la normativa sobre apoyo a la movilidad geográfica del militar, debe tenerse en cuenta que, para poder acceder a la asignación de vivienda militar no enajenable en régimen de arrendamiento especial, es necesario que el cambio de destino lleve aparejado el cambio de «*localidad o área geográfica*», conceptos normativos que se desarrollan en la Disposición adicional primera del Reglamento, que dispone que «*1. A efectos de lo establecido en el presente Real Decreto, se entenderá por localidad cada uno de los municipios que figuren en la relación de entidades locales determinada por el Ministerio de Administraciones Públicas, con las salvedades que se señalan en los apartados siguientes. 2. Respecto a los requisitos establecidos para ser beneficiario de compensación económica o de vivienda militar, el Ministro de Defensa, a propuesta del Consejo Rector del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y previo informe de los Jefes de los Estados Mayores de los Ejércitos, podrá identificar como una única localidad el área geográfica formada por dos o más términos municipales, en función de su razonable proximidad, posibilidades de comunicación entre ellos y existencia en los mismos de unidades, centros u organismos del Ministerio de Defensa. 3. Para la fijación del importe de la compensación económica, así como del canon de uso de las viviendas militares y plazas de aparcamiento, el Ministro de Defensa podrá asociar las diferentes localidades en grupos, en función de similares condiciones relativas, principalmente, a la entidad de los municipios y al mercado de alquiler de las viviendas, así como a cualesquiera otras características que en cada caso se consideren oportunas*».

El desarrollo de este precepto se realiza, en la actualidad, en la vigente Orden Ministerial 56/2005, de 14 de abril (BOD nº 79), por la que se fijan las cuantías de las compensaciones económicas y de los cánones de uso de las viviendas militares y plazas de aparcamiento y se identifican como una única localidad determinadas áreas geográficas<sup>16</sup>.

Por último, debe señalarse que la Disposición adicional segunda del Real Decreto 991/2000 establece, entre otros extremos, que «*a) Sólo generarán derecho a la adjudicación de vivienda militar los destinos regulados en el título IX de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen*

---

<sup>16</sup> Las regulaciones en esta materia, hasta el momento actual, se han efectuado por las Órdenes Ministeriales 155/2000, de 9 de junio, 188/2001, de 6 de septiembre, 246/2002, de 12 de diciembre y 123/2004, de 22 de junio.

*del Personal de las Fuerzas Armadas, y en sus disposiciones de desarrollo. b) La comisión de servicios y la comisión de servicios con la consideración residencia eventual no serán consideradas, en ningún caso, como destino.»<sup>17</sup>*

Respecto de la segunda situación, cambio de destino cuando la vivienda ocupada sea una vivienda militar no enajenable vinculada al citado destino, debe tenerse en cuenta que resulta irrelevante que el nuevo destino esté, o no, en la misma localidad o área geográfica que el anterior, ya que lo determinante, en este caso, es el objetivo cambio de destino a otro que ya no lleva aparejado el uso de la vivienda vinculada que se detentaba o que, a lo sumo, conlleva el uso de otra vivienda vinculada a destino, pero siempre distinta a la que se tenía en cesión de uso.

*c) Pérdida de la condición de militar de carrera o de militar profesional de tropa y marinería y pase a retiro del titular*

Estas dos causas se contemplan, por separado, en las letras c) y d) del artículo 9.1 del Real Decreto 991/2000, pero, en el fondo tratan una misma cuestión, tal y como se obtiene de la regulación que, de las mismas, hace el título XI de la Ley 17/1999, que en el fondo se contrae al «Cese en la relación de servicios profesionales» (arts. 145 a 149), ya que en dicho título se regulan tanto el pase a retiro (art. 145), como la pérdida de la condición de militar de carrera o de militar profesional de tropa y marinería (arts.146 y 147). En el fondo, la cuestión no ofrece mayor problema, ya que, si la medida de apoyo que tratamos tiende a subvenir un problema de movilidad geográfica del militar, es evidente que, decaída la premisa básica (la condición de militar), debe producirse la consecuencia jurídica consistente en la retirada de una medida de apoyo que ya no se necesita.

*d) Fallecimiento del titular*

Con carácter previo a toda consideración, señalar que no sólo el fallecimiento determina la pérdida del derecho de uso de las viviendas militares no enajenables adjudicadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 26/1999, pues, a tal evento debe equipararse la declaración judicial

---

<sup>17</sup> El concepto de comisión de servicio de desarrolla en la Sección 5 del Capítulo IV del Real Decreto 431/2002, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Destinos del Personal Militar Profesional

de fallecimiento, una vez acreditados los requisitos que, para sus respectivos casos, exigen los artículos 193 y 194 del Código Civil<sup>18</sup>.

Respecto de esta causa de pérdida del derecho de uso, debe hacerse constar que la concurrencia de la misma determinaría (previo requerimiento de desalojo, desatendido al igual que en el resto de los casos), la incoación de expediente de desahucio a quienes ocuparen la vivienda junto con el titular fallecido, ya que en este caso no entra en juego la figura del «*beneficiario*» del derecho de uso, en la prelación que se establece en el artículo 6.2 de la Ley 26/1999, debido a que la misma se aplica a las situaciones en las que el titular del contrato lo es con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (como así se extrae del contenido del Apartado V de la Exposición de Motivos de la Ley), en cuyo caso puede mantener el derecho de uso con carácter vitalicio, al igual que los beneficiarios que se señalan en el artículo 6.2, pero no a aquéllas en las que el titular ha adquirido el derecho con posterioridad a dicha entrada en vigor.

Ello se confirma por el propio artículo 6.5 de la Ley cuando señala que «*Lo preceptuado en los apartados anteriores se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo que se determina en el artículo 9 para la pérdida del derecho de uso de las viviendas militares que se declaren expresamente como no enajenables y se ocupen a partir de la entrada en vigor de esta Ley...*»

Una vez examinadas las causas de pérdida del derecho de uso previstas en el artículo 9 de la Ley 26/1999 y 19 del Real Decreto 991/2000, reiterar que el último párrafo del punto 2 de este artículo, establece una norma de carácter procedimental, en la que, previo requerimiento de desalojo, permite incoar expediente de desahucio, que se ajustará al procedimiento señalado en el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial, cuya tramitación será objeto de análisis en momento posterior.

#### **2.4.2. Las causas de resolución del contrato relativo a cualquier vivienda militar**

Como ya ha quedado expuesto con anterioridad, estas causas operan respecto de cualquier vivienda militar (pero no respecto de los pabellones

---

<sup>18</sup> *vid.* DE LUÍS Y LORENZO, FRANCISCO/MARROIG POL, LORENZO/ROSA BOBO, FERNANDO, «El desarrollo normativo de la Ley 26/1999, de 9 de julio», en *Normativa reguladora del militar profesional en el inicio del siglo xxi y otros estudios jurídicos militares, III Jornadas de Asesoramiento Jurídico en el Ámbito de Defensa, Ministerio de Defensa- Subsecretaría de Defensa, Madrid, 2.001*, p. 406).

de cargo), con independencia de su alienabilidad, y derivan, en determinados casos, del incumplimiento de las obligaciones nacidas de la relación contractual del titular con este Organismo, y, en otros casos, de la propia especificidad del régimen de cesión de uso de las viviendas militares, previstas en la Ley y en su reglamento de desarrollo<sup>19</sup>.

#### 2.4.2.1. *Las causas de resolución del artículo 10.1 de la Ley 26/1999*

El artículo 10.1 de la Ley 26/1999 señala que «*Son causas de resolución del contrato relativo a cualquier vivienda militar las siguientes:*

- a) La falta de pago del canon arrendaticio de uso o de las cantidades cuyo abono haya asumido o sean repercutibles al usuario, correspondientes a tres mensualidades;*
- b) El subarriendo o la cesión del uso de la vivienda;*
- c) La realización de daños causados dolosamente en la finca o de obras no autorizadas por el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas que modifiquen la configuración de la vivienda y de sus accesorios o provoquen disminución de la estabilidad o seguridad de la misma;*
- d) Cuando en la vivienda tengan lugar actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas;*
- e) Cuando la vivienda deje de estar destinada a satisfacer la necesidad de vivienda habitual del beneficiario o se utilice para actividades ajenas a dicho fin;*
- f) Cuando el titular disponga de otra vivienda adquirida por los procedimientos de adjudicación directa o concurso, a que hace referencia la Disposición adicional segunda de esta Ley;*
- g) El fallecimiento del titular si no existen beneficiarios definidos en el artículo 6 o el de estos en su caso; y*
- h) La extinción de las causas por las que se otorgó el derecho de uso de la vivienda, previstas en el artículo 6 de esta Ley».*

Debe tenerse en cuenta que las causas que se acaban de exponer, así como las previstas en el artículo 10.2 de la Ley 26/1999, constituyen un

---

<sup>19</sup> En este sentido, DE LUÍS Y LORENZO, F. /MARROIG POL, L. /ROSA BOBO, F., *op.cit*, p. 424.

catálogo cerrado, «*numerus clausus*» cuya forzosa concurrencia es necesaria para proceder al desahucio administrativo, lo que debe determinar la consecuente operación de subsunción del defectuoso comportamiento del cesionario de uso en una de las causas transcritas, como así entiende una constante jurisprudencia, dictada en materia de arrendamientos urbanos, pero perfectamente aplicable al caso, al señalar que «...*las causas del artículo 114 (de la LAU de 1964) están tasadas, son «numerus clausus» y no cabe la ampliación a otros supuestos, aparte de que no se alcanza a conocer donde está la supuesta infracción o ilegalidad del citado arrendatario*»( v.gr: Sentencia de la Audiencia Provincial de Girona, de 14 de julio de 1980). Caso contrario se estaría pretendiendo en definitiva «...*una resolución contractual de una relación arrendaticia por una causa no prevista legalmente y ello ya es motivo suficiente para rechazar su pretensión, habida cuenta que, dado el carácter tuitivo del régimen arrendaticio en materia de vivienda, es criterio jurisprudencial consolidado que las causas de resolución del vínculo arrendaticio han de ser interpretadas restrictivamente, no pudiendo admitirse otras que las señaladas y previstas en la legislación especial...*» (Sentencia de la Audiencia Provincial de Valladolid, Sección 3, de 06 de febrero de 2002. En idéntico sentido, STS de 12 de mayo de 1998)<sup>20</sup>.

A continuación realizaremos un somero examen de las distintas causas de resolución del contrato que han quedado expuestas:

1. *La falta de pago del canon arrendaticio de uso o de las cantidades cuyo abono haya asumido o sean repercutibles al usuario, correspondientes a tres mensualidades.*

En lo referente a esta causa de resolución del contrato debemos advertir que del impago de cánones y gastos repercutibles derivan dos situaciones. La primera relativa a las consecuencias del impago expuesto, que se traducen en la posibilidad de incoar, previo requerimiento, expediente de desahucio, por la causa expuesta, siempre y cuando concurra una situación de deuda correspondiente a tres mensualidades o más.

La segunda relativa al modo en cómo se debe proceder al cobro de la deuda. En este sentido, señalar que el artículo 7.2 de la Ley 26/1999, en relación con el artículo 10.2 del Real Decreto 991/2000, dispone que los cánones que se establezcan por el uso de las viviendas militares y las pla-

---

<sup>20</sup> En idéntico sentido, DE LUÍS Y LORENZO, F./ MARROIG POL, L. /ROSA BOBO, F., *op.cit*, p. 424-425.

zas de aparcamiento, así como las cantidades a abonar por servicios repercutibles, tienen la naturaleza de precios públicos, salvo que proceda su calificación como tasa en los supuestos excepcionales determinados en el último párrafo del apartado 1 del artículo 4 de la Ley siendo de aplicación en consecuencia, el procedimiento que para su reclamación o reintegro prevé el artículo 27.6 y 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y precios públicos, que establece que las deudas por precios públicos podrán exigirse mediante el procedimiento administrativo de apremio, conforme a la normativa vigente; y en lo no previsto expresamente en dicha Ley, la administración y cobro de aquellos se realizará de conformidad con lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y demás normas que resulten de aplicación a los mismos.

El órgano encargado de la reclamación de los cánones de uso impagados, en período voluntario, será el propio INVIFAS [artículo 3.1.b), 1º del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (RGR)], y el reintegro por el procedimiento de apremio, previa solicitud del Instituto, corresponde a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, previa solicitud de este Organismo [artículo 3.1.b), 2º del RGR].

## 2. *El subarriendo o la cesión del uso de la vivienda.*

En este caso, debe tenerse en cuenta que la causa de resolución del contrato es objetiva, desde el momento en que, a diferencia de lo que establece el artículo 27.2.c) de la LAU («*El subarriendo o la cesión inconsentidos*»), no cabe consentimiento por parte del Instituto para el subarriendo o la cesión, de tal modo que operando cualquiera de los dos comportamientos, concurrirá *ipso iure* la causa de resolución del contrato que ahora se examina.

El subarriendo se configura como un nuevo contrato de arrendamiento (con propia sustantividad respecto del arrendamiento original en el que se apoya), entre el arrendatario/subarrendador y el subarrendatario (que no se subroga en la posición del arrendatario, limitándose a usar y disfrutar de la finca), de forma que, como límite, se mantiene la relación arrendatario inicial, sin que, por lo expuesto, desaparezca el «*arrendatario*» de dicha relación<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> AP Sevilla 17/04/1985 «...*El contenido esencial de esta figura jurídica esta constituido por el uso y disfrute de una cosa ajena por tiempo y precio ciertos, cual relación y vínculo que afecta tan solo al subarrendador y al subarrendatario, sin alteración alguna de las preexistentes relaciones jurídicas con el arrendador...*»

Respecto de la cesión, señalar que tiene declarado el Tribunal Supremo, en Sentencias, entre otras, de 30 de septiembre de 1997 y 8 de junio de 1998, que su fundamento radica en la introducción subrepticia, de terceros ajenos al contrato sin autorización del arrendador (STS de 2 de marzo de 1994) en el inmueble arrendado, no admitiéndose la utilización compartida (STS de 13 de noviembre de 1991), y, consecuentemente, la ocupación por terceros, llámese cesión, subarriendo o traspaso, pues lo que resulta decisivo, a los efectos de los preceptos legales que amparan dicha causa resolutoria, es que se haya alterado subjetivamente la relación contractual, por el acceso ilegal de terceros, al no autorizarse el beneficio o ventaja que puedan obtener frente al arrendador, al margen de cuya voluntad contractual actúan (STS de 23 de octubre de 1995).

Sentados estos conceptos, debe hacerse notar que en estos casos, y principalmente en el caso de la cesión, la incoación del expediente de desahucio no sólo podría acordarse por la concurrencia de estas dos causas, sino también, por la prevista en el artículo 10.1.e) de la Ley 26/1999, ya que, en definitiva, la causa que ahora examinamos lleva implícito el abandono de la vivienda militar por su usuario, en favor del cesionario.

### *3. La realización de daños causados dolosamente en la finca o de obras no autorizadas por el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas que modifiquen la configuración de la vivienda y de sus accesorios o provoquen disminución de la estabilidad o seguridad de la misma*

La causa que ahora analizamos encuentra su homóloga en el artículo 27.2.d) de la LAU, si bien con una redacción más escueta, siendo la piedra de toque en ambos casos el concepto de los daños dolosos que se exigen para que nazca la responsabilidad del arrendatario y concurra la causa de resolución del contrato.

Como entiende la jurisprudencia, el concepto de daños dolosos que aquí se utiliza debe interpretarse en el sentido amplio de «*intencionadamente*», es decir no irrogados en la finca por mera negligencia, por cuanto que lo que caracteriza al dolo, es la voluntad consciente de realizar un acto contrario a derecho, es decir, que el resultado antijurídico sea querido, ya se interprete en el sentido más específico que exige sea «*con malicia*» (con «*ánimus damnandi*», dice la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 21 de diciembre de 1989), de modo que los daños causados dolosamente serán los producidos con la «*intención maliciosa de dañar*» al que los sufre, de modo que no deben confundirse con los que

aún voluntariamente causados no lo hayan sido maliciosamente con el fin de dañar (Sentencia de la Audiencia Provincial de Cuenca de 31 de enero de 1992).

No obstante, ese «*dolo*» no tiene porqué ser reconducido al concepto jurídico propio del Derecho Penal, como integrante de la culpabilidad, sino que también puede reconducirse al dolo civil, como así entiende la jurisprudencia. En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Orense de 22 de junio, de 1982 establece que «...*La causa resolutoria fundada en la realización de daños dolosos, requiere la concurrencia de dos requisitos: uno objetivo, la existencia de un daño, ...y otro subjetivo, la intención de dañar (dolo penal) o el uso anormal o la rebeldía o mala fe en el cumplimiento de un deber (dolo civil)...*». Item más, «...*El dolo civil, que es el determinante de la resolución del contrato de arrendamiento, coincide con la mala fe, para cuya existencia no se precisa la intención de dañar, bastando con infringir de modo voluntario el deber jurídico que pesa sobre el deudor, con la conciencia que con su conducta realiza un acto antijurídico, debiendo entenderse dolosamente queridos los resultados que, sin ser intencionalmente perseguidos, sean consecuencia necesaria de la acción...*»

A la causa de resolución que examinamos le son de aplicación los principios generales de distribución de la carga probatoria, en el sentido de que quien alega el dolo corre con el *onus probandi*, siendo el órgano jurisdiccional competente (en el caso de los arrendamientos sometidos a la LAU) o el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (en el caso que nos ocupa), quienes deberán observar la concurrencia del elemento subjetivo caso a caso.

Debe señalarse, además, que no todo daño doloso, da lugar a la resolución del contrato por la causa descrita, sino sólo aquéllos que modifiquen la configuración de la vivienda y de sus accesorios o provoquen disminución de la estabilidad o seguridad de la misma. Caso contrario, correrá por cuenta del arrendatario la reparación de dichos daños (*ex* 1902 CC) y no habrá lugar a la incoación de expediente de desahucio alguno.

No obstante lo anterior, procede advertir que, en materia de arrendamientos urbanos, la jurisprudencia también ha entendido que, junto con la responsabilidad a título de dolo, también es de apreciar la que concurre a título de culpa o negligencia. De este modo, «...*El obligar a los arrendadores a acudir a las vías legales para hacer cesar los supuestos de hecho que su arrendatario, con su pasividad creó, es suficiente causa desahucial, pues no solo los daños causados dolosamente, sino así mismo, aquellos que se originan de forma culposa de infracción por parte del arrendatario*

*de sus obligaciones de custodia, y conservación exigibles...»*( Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña, de 19 de octubre de 1982)

*4. Cuando en la vivienda tengan lugar actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas.*

Respecto de esta causa debe tenerse en cuenta que tales actividades se encuentran recogidas, con carácter general, en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que dedica a las mismas las Secciones 1<sup>a</sup> a 3<sup>a</sup>, de su Capítulo III.

No obstante lo expuesto la Constitución Española dispone, en su artículo 149.1.16.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup>, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y coordinación general de la sanidad, así como sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, motivo por el cual esta materia ha sido objeto de transferencia a las mismas, que, en muchos casos, han derogado unilateralmente las disposiciones del Decreto 2114/1961, en orden a una regulación propia (teniendo en cuenta que la norma —preconstitucional—, ya preveía un desarrollo a nivel local).

Sin perjuicio del desarrollo normativo que en cada caso sea de aplicación, la jurisprudencia recaída en materia de legislación de arrendamientos urbanos (que cabe traer aquí a colación con carácter interpretativo) entiende que es necesario probar que las actividades denunciadas son reales y que no se trata de actos insólitos, aislados, esporádicos, circunstanciales o fortuitos (Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 23 de junio de 1.960), sin que venga exigiéndose, por el contrario, que, exclusiva y excluyentemente, tengan que llevarse a cabo en el interior de la vivienda militar, puesto que pueden realizarse fuera de aquélla siempre que trasciendan o se prolonguen a otras vivienda de la misma finca o a elementos comunes del inmueble (Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 29 de octubre de 1.965 y Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza, de 30 de enero de 1.964), puesto que lo fundamental, en este aspecto, es que se trate de actividades o conductas que vayan más allá de lo normalmente tolerado o admitido para una convivencia pacífica del vecindario o de alguno de los usuarios de las viviendas militares, mediante las denuncias que se hubieran formulado y de los informes policiales y técnicos que, en su caso, pudieran haberse practicado por los Ayuntamientos en relación al asunto.

5. *Cuando la vivienda deje de estar destinada a satisfacer la necesidad de vivienda habitual del beneficiario o se utilice para actividades ajenas a dicho fin.*

Distingue este precepto dos situaciones distintas que, no obstante, se resuelven en la misma. La primera de ellas constituye lo que, coloquialmente se conoce como «*no ocupación*» y la segunda se concreta en el uso de la vivienda militar para fines distintos a los señalados en la Ley y su normativa de desarrollo y en el título contractual, que en definitiva es servir de vivienda a los ocupantes de la misma, con lo que a idéntica situación se llega, ya que si la vivienda se usa para otro fin es porque ya no satisface la citada necesidad de vivienda (Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante, Sección 5, de 11 de enero de 2002)

Esta causa de resolución del contrato tiene su homónimo en la prevista en el artículo 27.2.f) de la Ley 29/1994, que señala como causa de resolución de pleno derecho «*Cuando la vivienda deje de estar destinada de forma primordial a satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario, o de quien efectivamente la viniera ocupando de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7*», que señala que «*El arrendamiento de vivienda no perderá esta condición aunque el arrendatario no tenga en la finca arrendada su vivienda permanente, siempre que en ella habiten su cónyuge no separado legalmente o de hecho, o sus hijos dependientes*».

Sin embargo, en el ámbito de la Ley 26/1999, la no ocupación sólo hace referencia al titular del contrato de la vivienda militar, de tal modo que, si el mismo no la ocupa incurrirá en la causa de resolución que ahora analizamos, por mucho que en la misma habitaren su cónyuge no separado legalmente o de hecho, o sus hijos dependientes.

Respecto del «*arraigo familiar*», al que hemos hecho referencia en el párrafo precedente, debe señalarse que, como entiende la jurisprudencia, en la relación estatutaria que une al militar profesional con la Administración pública, en materia de apoyo a la movilidad geográfica, no cabe hablar de derechos adquiridos, al igual que en otras muchas derivadas o íntimamente relacionadas con la condición funcional, en el sentido de que se hayan integrado en el patrimonio jurídico del funcionario, entendido esto como una situación jurídica inmutable y consolidada definitivamente, puesto que, como han señalado el Tribunal Constitucional (STC 99/1987, de 11 de junio de 1.987) y el Tribunal Supremo (Sentencia de 7 de abril de 1.993), el funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente, y, por ello, modificable por uno y otro instrumento

normativo de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad, porque ello se integra en las determinaciones lícitas del legislador (en el mismo sentido se pronuncian las recientes STSJAN nº 696, de 12 de julio de 2004, nº 791, de 31 de julio de 2004 y nº 975, de 4 de octubre de 2004).

En este sentido, debe entenderse que la ocupación de la citada vivienda y la concurrencia de la causa de desahucio prevista en el artículo 10.1.e) de la tan citada Ley 26/1999, no se aprecian respecto de quienes conviven con el titular de la vivienda, sino del propio titular, que es el que debe ocuparla, debiendo tenerse en cuenta, en este sentido, que en el caso de la ocupación de viviendas no enajenables, dicha no ocupación determina que, otro miembro de las Fuerzas Armadas, que tuviera derecho a ello, no pueda disfrutar de la referida vivienda.

En este sentido, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en sentencia de 29 de abril de 1994, anterior a la entrada en vigor de la Ley 26/1999, en este caso referida a la ocupación de un pabellón, en su Fundamento Jurídico Cuarto, señala que *«Los actores parecen no comprender que la relación jurídica con la Administración es de carácter público y accesoria de la que, en su calidad de militares, les vincula a aquélla, régimen estatutario que comprende una serie de derechos y obligaciones definidos en sus normas de específica aplicación. Ello significa que no existe un derecho subjetivo autónomo e independiente de la esposa e hijos a la ocupación de la vivienda, diferente del que resulta, precisamente, de su condición de familiares de quien es titular de la misma por razón de su destino en el Acuartelamiento ...»*<sup>22</sup>.

Evidentemente, esta causa no procederá en los casos en los que el uso de la vivienda militar se ha atribuido por resolución judicial al cónyuge del titular, en cuyo caso, tal y como dispone el artículo 6.3 de la Ley 26/1999, el derecho de uso del adjudicatario tendrá el alcance que se determine en la correspondiente sentencia o resolución.

Por último, señalar que, en estos casos de no ocupación, es evidente la importancia del elemento probatorio que debe incorporarse a las actuaciones administrativas practicadas por el Instituto, acreditando la concurrencia de la causa que analizamos, al objeto de que pueda procederse, sin el menor asumo de incertidumbre, a la resolución contractual de la vivienda militar, para lo

---

<sup>22</sup> J.1ª Instancia nº 3 de Valladolid, St de 30/10/1995, FJ.III *«...el régimen de las viviendas militares es bien conocido...la eventualidad de la atribución de uso de esa vivienda, pues siendo viviendas que se conceden por razón de servicio es claro que sólo puede ser ocupada por quien ostenta la condición de militar, con lo que el posible desalojo pende siempre sobre los que la ocupan sin tener tal consideración...»*

cual son esenciales las denominadas Actas de Inspección que se giran por el Organismo, cuyo valor a efecto de prueba ha sido reconocido por una abundante jurisprudencia (v.gr. S.TSJ de Andalucía, de 22 de junio de 2001 o Ss.TSJ de Galicia, nº 666 y1449/2002, de 2 de mayo y 25 de septiembre de 2002), sin perjuicio de que, al igual que el de otras pruebas, pueda ser desvirtuado mediante aquéllas que, en su defensa, el interesado presente.

*6. El fallecimiento del titular si no existen beneficiarios definidos en el artículo 6 o el de estos en su caso.*

En relación con lo anterior, el artículo 6.2 de la Ley 26/1999, de 9 de julio, dispone textualmente lo siguiente:

*«2. En caso de fallecimiento del titular, podrán ser beneficiarios del derecho de uso, también con carácter vitalicio y sin posibilidad de transmitir esta condición a terceros, el cónyuge que conviviera con él al tiempo del fallecimiento y las personas que se relacionan a continuación, si hubieran convivido con el titular los dos años inmediatamente anteriores:*

- a) Persona en análoga relación de afectividad que el cónyuge.*
- b) Hijos del titular con una minusvalía igual o superior al sesenta y cinco por ciento.*
- c) Demás hijos del titular, salvo que el fallecimiento de éste se produzca con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en cuyo caso podrán mantener el derecho de uso dos años o hasta la fecha en que alcancen la edad de veinticinco años, si ésta fuese posterior.*
- d) Ascendientes del titular en primer grado.*

*Si existieran dos o más personas de las relacionadas en este apartado, la condición de beneficiario sólo podrá recaer en una persona física, que quedará determinada por el orden en el que se citan anteriormente, resolviéndose los casos de igualdad entre los hijos a favor del de menor edad.»*

De la exégesis del citado precepto legal se desprende que la adquisición del derecho de uso de la vivienda militar exige como *conditio iuris*, el fallecimiento del titular contractual, debiendo además recaer la condición de beneficiario, únicamente, sobre una de las personas anteriormente relacionadas, debiendo tenerse en cuenta que *«La adquisición y mantenimiento del derecho de uso de una vivienda militar está condicionado, en todo caso, a que la misma constituya la residencia habitual del titular o, en su defecto, del beneficiario que se determine»* (art.6.4 de la Ley 26/1999). Caso contrario procederá la incoación de expediente desahucio

al familiar u ocupante que habite la vivienda militar tras el fallecimiento de aquél.

7. *La extinción de las causas por las que se otorgó el derecho de uso de la vivienda, previstas en el artículo 6 de esta Ley».*

En esta causa, de escasa aplicación, se contempla la posibilidad de resolver el contrato de cesión de uso de las viviendas militares cuando quien la ocupa como beneficiario del artículo 6, pierde alguno de los requisitos que motivaron que se le adjudicara la vivienda militar, siendo el caso más claro el de los hijos del titular, que haya fallecido con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, a los que se les haya reconocido el derecho de uso transitorio de la vivienda, una vez transcurridos dos años desde tal reconocimiento o una vez superada la edad de veinticinco años.

2.4.2.2.—*Las causas de resolución del artículo 10.2 de la Ley 26/1999*

Junto a estas causas, que pudiéramos denominar «*comunes*», por derivar del régimen obligacional que surge del pacto locativo, encontramos, en el artículo 10.2 de la citada Ley 26/1999, y concordante artículo 12.2 del Real Decreto de desarrollo, determinadas causas denominadas «*excepcionales*» que nacen del propio régimen jurídico público al que se someten las viviendas.

Dice el citado artículo 10.2. de la citada norma que «*Asimismo, podrá resolverse el contrato de cualquier vivienda militar por las siguientes causas*<sup>23</sup>:

a) *Cuando por razones de interés público se modifique el destino del inmueble;*

b) *Cuando a resultas de la división horizontal de la finca haya de modificarse el destino de la vivienda; y*

c) *Cuando, con arreglo al planeamiento urbanístico en vigor, la parcela en que se ubique la vivienda no haya agotado su edificabilidad.*

---

<sup>23</sup> Artículo 10 redactado por el artículo 62 de la Ley 24/2001, 27 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Letras d), e) y f) del artículo 10.2, redactadas por el artículo 69 de la Ley 62/2003, de 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social

d) Cuando haya sido declarada la ruina técnica, económica o urbanística de la vivienda o del inmueble en que se ubica, conforme a lo establecido en la legislación vigente en la materia<sup>24</sup>.

e) Previa y expresa aceptación por parte del titular del contrato o, en su caso, del beneficiario del derecho de uso, cuando la conservación de la vivienda, debido a su estado o características particulares sea manifiestamente antieconómica.

f) Cuando la vivienda se encuentre en el interior de una base, acuartelamiento, edificio o establecimiento militar y el titular del contrato o, en su caso, el beneficiario del derecho de uso, no esté destinado en unidades, centros u organismos ubicados en los mismos.

Si el afectado es militar profesional con una relación de servicios de carácter permanente, el realojo podrá realizarse en otra vivienda situada en el interior de una base, acuartelamiento, edificio o establecimiento militar, sólo en el caso de que aquél esté destinado en unidades, centros u organismos ubicados en los mismos. La vivienda así adjudicada se registrará por el régimen establecido para las viviendas militares no enajenables, en el Real Decreto 991/2000, de 2 de junio.

3. En los supuestos a que se refiere el anterior apartado 2, acordada la resolución del contrato, el titular del derecho de uso podrá optar entre:

a) Ser realojado en otra vivienda militar de similares características, si hubiere disponibles, o

b) Recibir una indemnización, que se fijará en el importe de treinta y seis mensualidades del canon vigente o, si fuere mayor, en una cantidad igual al setenta por ciento del valor real de mercado de la vivienda cuando el usuario cuente menos de veinte años, minorando, a medida que aumenta la edad, en la proporción de un uno por ciento menos por cada año más, con el límite mínimo del diez por ciento.

...

5. Los apartados 2 y 3 de este artículo serán de aplicación a los usuarios de viviendas militares desafectadas y puestas a disposición de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa»<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> V.gr Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística, Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. En estas normas y, en general, en las demás que en esta materia han desarrollado las comunidades Autónomas se desarrollan los conceptos de «Ruina Legal» y «Ruina Técnica»

<sup>25</sup> Párrafo introducido por art. 72.1 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE nº 313 de 31 de diciembre). Vid. Artículo 12 del Real Decreto 991, tras la reforma operada por el Real Decreto 1418/2005.

### 2.4.3. Las causas de resolución en los Pabellones de cargo

Como ya hemos visto a lo largo de este estudio, las viviendas cuya titularidad o administración corresponde al Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y a los Cuarteles Generales de los Ejércitos (que posteriormente han sido recepcionadas por el Instituto mediante las oportunas Actas de entrega administrativa), tienen la calificación única de viviendas militares.

No obstante lo expuesto, la excepción a este principio que el artículo 4.1 de la Ley 26/1999 establece, lo constituyen los denominados pabellones de cargo, a los que se refiere la Disposición adicional primera de la Ley, que son aquéllas viviendas destinadas a domicilio oficial o de representación social del militar, por razón del cargo o destino que ostente, y que se asignan *«atendiendo a criterios, entre otros, de destacada responsabilidad o a la necesidad de una presencia continuada en función de las actividades que deban realizarse»*, tal y como señala el artículo 8 del Real Decreto 991/2000.

En cumplimiento del citado artículo 8 del Real Decreto, corresponde al Ministro de Defensa proceder a la regulación del régimen aplicable a los mismos, determinando los cargos y destinos a los que se asignarán como domicilio oficial o de representación social, el procedimiento para la calificación y descalificación como tales de los correspondientes inmuebles, las normas para su adjudicación, ocupación, administración, conservación y desalojo y las incompatibilidades que, en su caso, se consideren de aplicación a sus usuarios.

Todo ello se realizó, con carácter general, mediante la Orden Ministerial 258/1999, de 12 de noviembre, por la que se regula el régimen de los pabellones de cargo del Ministerio de Defensa, así como por diferentes Resoluciones Comunicadas, del Subsecretario de Defensa, por las que se determinan las Autoridades, cargos y destinos del Ministerio de Defensa a los que corresponde pabellón de cargo y se califican y asignan como tales, determinados inmuebles.

No obstante, esta norma ha sido derogada por la reciente Orden DEF/3242/2005, de 10 de octubre, por la que se regulan los pabellones de cargo del Ministerio de Defensa, que, en su Apartado Quinto, contempla el *«Desalojo»* de los citados inmuebles que procede en caso de *«cese efectivo en el cargo, o la extinción de la causa que motivó su adjudicación»*, con lo que parece que la norma distingue entre un motivo principal de cese en el derecho de uso, como es el cese en el cargo y otra consistente en la extinción de la causa por la que se adjudicó, que deberá ser distinta a la

cesión por virtud de un determinado cargo, y que, lógicamente, deberá traer causa de la regulación precedente.

Por último, no debemos perder de vista que, como ya se ha señalado en el apartado relativo a las viviendas militares (punto 2.2 del presente estudio), el uso de los pabellones de cargo es obligatorio (salvo dispensa por «razones extraordinarias debidamente justificadas» apartado Cuarto.2 de la citada Orden DEF/3242/2005) y gratuito (en los términos de los apartados Cuarto.3 y Séptimo.3 de la norma), lo que determina que sea causa de cese en el derecho de uso del pabellón lo que hemos denominado «no ocupación» (respecto de las viviendas militares, art.10.1.e) de la ley 26/1999).

## 2.5. EL PROCEDIMIENTO DE DESAHUCIO DE LAS VIVIENDAS MILITARES Y DE LOS PABELLONES DE CARGO

En la actualidad, y tras las reformas operadas en la Ley 26/1999, por las distintas Leyes de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, la regulación del procedimiento de desahucio se lleva a cabo de manera uniforme, por expresa remisión a la normativa que, acerca de estas cuestiones, se establece en la legislación sobre viviendas de protección oficial.

A.—Respecto de las viviendas militares no enajenables (incluidas las vinculadas a cargo o destino), el artículo 9 de la Ley 26/1999, señala que «*Los usuarios de vivienda militar no enajenable que haya sido adjudicada en virtud de la presente Ley deberán desalojarla en el plazo de un mes a partir de la fecha en que surta efectos la correspondiente disposición declarativa de cualquiera de las causas o del fallecimiento del titular.*». De este modo, el artículo 19.2 del Real Decreto 991/2000, establece que «*En el caso de no producirse el desalojo voluntario, se incoará el correspondiente expediente de desahucio que se ajustará al procedimiento señalado en los artículos 142 al 144 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre.*».

B.—En el caso de concurrencia de cualquiera de las causas de resolución del contrato previstas en el artículo 10, el punto 4 del citado artículo establece que «*Producida cualquiera de las causas de resolución del contrato que se establecen en los apartados 1 y 2 del presente artículo, si el usuario no desalojara voluntariamente la vivienda en el plazo de un mes, desde el requerimiento que le dirija al efecto el Instituto para la Vivienda*

*de las Fuerzas Armadas, se incoará el correspondiente expediente administrativo de desahucio, que se ajustará al procedimiento señalado en la legislación sobre viviendas de protección oficial»<sup>26</sup>*

C.—Respecto de los pabellones de cargo, el Apartado Quinto.2 de la Orden DEF/3242/2005 establece que *«Transcurrido el plazo de desalojo con carácter voluntario sin que el titular o quienes con él convivan hubiesen desalojado el pabellón de cargo, el Invifas incoará el correspondiente expediente de desahucio que se ajustará al procedimiento administrativo establecido en la Ley 26/1999, de 9 de julio, para las viviendas militares»*.

Llegados a este punto, debe hacerse constar que la remisión normativa al Decreto 2114/1968, que se contiene en los preceptos transcritos en los puntos A y B, se configura, no obstante, como un mero recurso a un conjunto de preceptos de naturaleza estrictamente procedimental, sin que tal acto implique, en modo alguno, que tal llamada responda a que las viviendas militares sean viviendas de protección oficial o de promoción pública, ya que, sin perjuicio de lo establecido por la Disposición adicional segunda.i) de la Ley 26/1999 (*«Las normas para la enajenación contenidas en este apartado serán de expresa aplicación en todo caso, excluyéndose, por tanto, cualquier otro régimen específico al que pudieran haberse acogido con anterioridad las viviendas militares y demás inmuebles»*), y artículo 24.1 del Real decreto 991/2000, como tiene reconocido una más que voluminosa jurisprudencia, las viviendas militares no revisiten tal condición<sup>27</sup>.

Visto lo anterior, y teniendo en cuenta las particularidades contenidas en la Ley 26/1999 y su Reglamento de desarrollo, el artículo 142 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, establece el procedimiento al que deben ajustarse los expedientes administrativos de desahucio contemplan-

---

<sup>26</sup> Debe hacerse constar que el artículo 12.4 del Real Decreto 991/2000, con redacción anterior a la que se acaba de exponer, señala que *«La acción para conseguir el desahucio cuando se produzca alguna de las causas señaladas en los apartados anteriores, y no se desaloje la vivienda de manera voluntaria en el plazo de un mes desde la notificación del requerimiento de desalojo, de acuerdo con las normas procesales establecidas en los artículos 38 y 39 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, se ejercerá por el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas ante la jurisdicción ordinaria»*, aunque este precepto debe entenderse derogado tácitamente por el contenido del artículo 10.4 de la Ley 26/1999, con la redacción que, por virtud del artículo 62 y de la Ley 24/2001, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, actualmente tiene.

<sup>27</sup> Por todas, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 225, 226 y 227, de 16 de marzo, 256 y 257, de 29 de marzo, 317 de 9 de abril, y 318 y 319, de 11 de abril, 413 y 415, de 29 de abril, todas ellas de 2005.

do dos tipos de procedimientos. El primero de ellos, relativo a cualquiera de las causas de resolución del contrato que se contienen, en este caso, en los artículos 9 y 10 e la Ley 26/1999 y en las normas que sobre el desalojo de los pabellones de cargo han quedado expuestas. El segundo relativo, de modo específico, a las situaciones de impago que en este caso se contemplan en el artículo 10.1.a) de la ley 26/1999.

### **2.5.1. El procedimiento en casos distintos a la falta de pago**

Para estos casos, el artículo 142 del Reglamento establece que *«El Instituto Nacional de la Vivienda o los promotores señalados en el artículo 141 de este Reglamento, una vez comprobada la existencia de alguna de las causas que pueden dar lugar al desahucio, distinta a la falta de pago, notificará al inquilino o beneficiario el pliego de cargos, concediéndole un plazo de ocho días para su contestación por escrito, en el que formulará las alegaciones y propondrá las pruebas que considere oportunas para su descargo, pudiendo acordarse la apertura de un periodo de prueba por plazo no superior a treinta días ni inferior a diez para practicar las que hayan sido declaradas pertinentes.*

*A la vista de las actuaciones realizadas y del resultado del expediente se podrá acordar el archivo de las actuaciones o proponer la correspondiente resolución. En este último caso se dará conocimiento de la propuesta a los interesados, concediéndoles un plazo de ocho días para que puedan alegar cuanto consideren conveniente a su defensa, transcurrido el cual se elevarán las actuaciones a la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda para que resuelva lo procedente.*

*Tanto esta resolución como el acuerdo de archivo de las actuaciones se notificaran a los interesados».*

El Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, tiene atribuida la competencia de *«Mantener, conservar y gestionar las viviendas militares»* (art.14.c) de la ley 26/1999), la cual se ejercita a través del su Subdirección General de Gestión<sup>28</sup>, y, en el ejercicio de tal actividad (como podría ocurrir en los casos de los habituales controles de ocupación del inmovilizado), puede detectar determinadas anormalidades que desembocan en

---

<sup>28</sup> El artículo 40.4.a) del Real Decreto 991/2000 establece que *«Corresponde a la Subdirección General de Gestión: a. Gestionar los asuntos relacionados con la asignación a los beneficiarios de la compensación económica, las viviendas militares en régimen de arrendamiento especial y los locales comerciales arrendados».*

unas primeras actuaciones administrativas tendentes a acreditar, aunque sea de modo indiciario, la concurrencia de cualquiera de las circunstancias del artículo 10 de la mencionada Ley 26/1999.

Una vez acreditada la concurrencia de cualquiera de las causas de desahucio previstas en los artículos 9 o 10 de la Ley, por el Director/a general Gerente<sup>29</sup>, se formulará, al interesado, el preceptivo requerimiento de desalojo, al que hace referencia el artículo 10.4 de la Ley<sup>30</sup>, dándole plazo de un mes para que desaloje la vivienda militar, bajo apercibimiento de desahucio.

Transcurrido el plazo señalado en el citado requerimiento, por el titular del Organismo, se acuerda la incoación del expediente y la designación del Instructor, que procederá a formular el correspondiente pliego de cargos al interesado, concediéndole un plazo de ocho días para que formule las alegaciones y proponga las pruebas que a su derecho convengan, cuya tramitación se regirá por lo dispuesto en los artículos 80 a 83 de la Ley 30/1992, norma que será de aplicación supletoria para todo lo no previsto en la normativa especial.

Recibidas las alegaciones, se dará cumplimiento a lo señalado en el párrafo segundo, de la Instrucción 49, de 1 de septiembre, de la Directora general Gerente del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, por la que se establecen criterios para la tramitación de los expedientes administrativos en el ámbito del Organismo, que señala que *«En todo caso, por la trascendencia de la materia en orden a los derechos que pudieran verse afectados, en los expedientes administrativos de desahucio el informe de la Asesoría Jurídica de este Instituto será previo a la propuesta de resolución.»*

Evacuado dictamen, se procederá al archivo de lo actuado o a la continuación del expediente por sus trámites, formulando la correspondiente propuesta de resolución, que podrá ser objeto de alegaciones por plazo de ocho días, hasta que por el Director general Gerente se dicte Resolución, en los términos señalados por el artículo 89.1 de la Ley 30/1992, acordando

---

<sup>29</sup> La Resolución 4C0/38236/2004, de 2 de noviembre, (BOE nº 277 y BOD nº 227) del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, por la que se delegan determinadas competencias, delega, en su apartado Tercero.7, en la Subdirección General de Gestión la competencia para *«Requerir de desalojo voluntario y, en su caso, incoar los expedientes administrativos de desahucio, de las viviendas militares y locales comerciales, cuando concurren las causas legalmente establecidas para ello»*.

<sup>30</sup> El requerimiento de desalojo no se prevé, de modo expreso, en el artículo 9 de la Ley, respecto de las viviendas militares no enajenables, pero dicho precepto no contempla lo contrario y su practica resulta acorde a una interpretación sistemática de la Ley 26/1999 y del artículo 95 de la Ley 30/1992.

do la resolución del contrato de cesión de uso de la vivienda militar de referencia y, si procediere, el lanzamiento de sus ocupantes.

En dicha Resolución se concederá un plazo de quince días al interesado para que desaloje voluntariamente la vivienda militar o pabellón de cargo<sup>31</sup>, transcurridos los cuales, se remitirán las actuaciones a los Servicios jurídicos del Estado<sup>32</sup> en orden al ejercicio de las acciones oportunas ante la Jurisdicción contencioso-administrativa para lograr la efectiva entrada en el inmueble y el lanzamiento de los ocupantes.

### **2.5.2. El procedimiento en caso de impago de cánones o gastos repercutibles**

En estos casos, el citado Reglamento señala que *«Si la causa de desahucio fuere la falta de pago, prevista en el apartado primero del artículo 138 de este reglamento, una vez vencida y no pagada alguna de las cantidades a que se refiere el mismo, el Instituto Nacional de la Vivienda o, en su caso, cualquiera de los promotores comprendidos en el artículo 141 de este Reglamento, requerirá por escrito al inquilino o beneficiario moroso para que en el término de ocho días, a partir del siguiente a la fecha del requerimiento, satisfaga la cantidad adeudada, apercibiéndole de lanzamiento si no lo hiciere. Transcurrido el plazo señalado sin satisfacerla, el promotor, si no fuera el Instituto Nacional de la Vivienda lo comunicara a éste, acompañando la prueba que acredite el cumplimiento de los requisitos anteriores. El Instituto Nacional de la Vivienda, una vez transcurrido el plazo concedido para hacer efectiva la cantidad adeudada o recibida la comunicación del promotor, acordará el lanzamiento del moroso, notificándole dicha resolución, que se llevará a efecto una vez transcurridos quince días desde la notificación, a no ser que antes pague el total importe adeudado, incluido el recargo aplicable como consecuencia de lo dispuesto en el párrafo segundo de la causa primera del citado artículo 138 de este Reglamento.*

---

<sup>31</sup> La ausencia de dicho requerimiento determinará que no se conceda la ulterior entrada en el domicilio, no bastando el primer requerimiento de desalojo para suplir tal omisión, como entiende v.gr. el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº6, de los de Las Palmas de Gran Canaria, de 2 de enero de 2004.

<sup>32</sup> La representación y defensa en juicio del Estado y de sus Organismos autónomos, corresponde a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 52/1997 de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

*Para la admisión de recursos contra la resolución de lanzamiento será requisito previo la consignación de las cantidades adeudadas y del recargo, en su caso».*

El procedimiento de desahucio que se regula por impago del canon arrendaticio, previsto en el artículo 10.1.a) de la Ley 26/1999, se configura como un procedimiento rápido, impregnado del principio de celeridad en la tramitación previsto en el artículo 74.1 de la LRJPAC, siendo su particularidad más relevante la ausencia tanto del pliego de cargos como de la propuesta de resolución. Es decir, que en estos casos, advertida la situación de deuda de canon o servicios repercutibles por periodo de tres meses (o superior), se procederá al oportuno requerimiento de pago para que, en el término de ocho días, el interesado satisfaga la cantidad adeudada, apercibiéndole de lanzamiento si no lo hiciere.

Transcurrido el plazo señalado sin que se verifique el pago de la totalidad de la deuda, por el titular del Instituto se acordará la resolución del contrato y el lanzamiento de los ocupantes, que se llevará a efecto una vez transcurridos quince días desde la notificación, a no ser que antes se satisfaga el total importe adeudado, incluido el recargo al que se ha hecho referencia.

En este sentido, el párrafo segundo de la causa primera del citado artículo 138, señala que *«Se podrá imponer un recargo del 10 por 100 del importe de la deuda si dictada la resolución decretando el desahucio el moroso paga las cantidades debidas y evita que se lleve a efecto el lanzamiento. En los casos de reincidencia dicho recargo podrá ser multiplicado por el número de veces que el beneficiario haya dado lugar a decretar el desahucio».*

De la lectura de los preceptos transcritos, no cabe sino extraer que al Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas le asiste la facultad de incrementar, en la resolución del expediente de desahucio, y por un 10%, el montante del principal de la deuda que haya sido objeto de un primer requerimiento de pago que hubiere sido desatendido, correspondiente éste a tres mensualidades.

Dicha facultad asiste al Instituto desde el primer momento, es decir, que ya en un primer expediente de desahucio en el que se haya requerido al interesado para que satisfaga la deuda en cuestión, de no verificar lo instado, se podrá dictar resolución en la que se acuerde la resolución del contrato salvo que en el plazo de quince días a contar desde la notificación de la citada Resolución, satisfaga el importe de la deuda, incrementada en el porcentaje que se ha señalado con anterioridad.

Archivado el primer procedimiento de desahucio, por la solución de la deuda, de producirse una nueva situación de impago que mereciere la incoa-

ción de ulterior expediente, será de aplicación la normativa expuesta, pudiendo llegarse a resoluciones que exijan las cantidades impagadas incrementadas en porcentajes que resulten de multiplicar el señalado anteriormente por el número de expedientes que el instituto hubiere tenido que incoar por la causa prevista en el artículo 10.1.a) de la Ley 26/1999 (20% en caso de un segundo expediente, 30% en caso de un tercer expediente y así sucesivamente).

Por último señalar que el último párrafo del artículo 142 del Decreto no es de aplicación, por establecer la necesidad de la previa consignación del importe de la deuda y del recargo para poder recurrir la resolución de lanzamiento, siguiendo el antiguo principio *«solve et repete»*, cuyo desajuste constitucional, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de nuestra Carta Magna ha sido declarado, por diversas Sentencias del Tribunal Constitucional<sup>33</sup>

## 2.6. LA ENTRADA EN EL DOMICILIO EN LOS DESAHUCIOS ADMINISTRATIVOS

El privilegio de la autotutela administrativa tiene dos de sus más relevantes manifestaciones en los principios de ejecutividad o ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos, esto es, la potestad de la Administración de ejecutar sus propios actos e incluso, de proceder a la ejecución forzosa de los mismos, cuestión que adquiere una especial significación en el caso de los desahucios administrativos, como un medio a través del cual la propia Administración procede al lanzamiento de aquellos que sin título bastante ocupan bienes patrimoniales o de dominio público, habida cuenta de que, en estos supuestos, el cumplimiento forzoso del acto exige necesariamente la entrada en la vivienda, incidiendo, por tanto, de forma directa en el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio que contempla el art. 18.2 de la Constitución.

El artículo 96.3 de la Ley 30/1992 afirma que si, para la ejecución forzosa de los actos administrativos, fuera necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

---

<sup>33</sup> Véase STC nº 141/1988 de 12 de julio (f.j.9º).

### **2.6.1. La autorización judicial del artículo 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial**

El lanzamiento de los ocupantes de la vivienda, acordada con ocasión de un desahucio administrativo, será efectuado por la propia Administración al amparo de la citada autotutela ejecutiva, cuyo reconocimiento ha sido declarado, de forma reiterada, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Ahora bien, habida cuenta que la ejecución del lanzamiento implica la entrada en el domicilio del interesado, la Administración deberá obtener, con carácter previo, siempre que no medie consentimiento del afectado, la preceptiva autorización judicial, que corresponderá, en todo caso, al Juez de lo Contencioso-Administrativo, conforme preceptúa el artículo 91.2 de la LOPJ (antiguo artículo 87.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que atribuía la competencia a los Jueces de Instrucción).

La primera cuestión que suscita esta autorización, consiste en determinar que función debe desempeñar el Juez de lo Contencioso-Administrativo en cumplimiento de lo establecido en el mencionado art. 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre este tema, encomendando al Juez de lo Contencioso-Administrativo, (de Instrucción, en su momento) la función de garantizar el derecho a la inviolabilidad del domicilio frente a la ejecución de los actos administrativos. Así, dicha autorización judicial se constituye como una garantía del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio y, en consecuencia, lo único que ha de asegurar es que requiere efectivamente la entrada en él, la ejecución de un acto que *prima facie* parece dictado por autoridad competente en el ejercicio de facultades propias, garantizando al tiempo que esa irrupción en el ámbito de la intimidad se produzca sin más limitaciones de ésta (o de otros derechos fundamentales de los ocupantes) que aquellas que sean estrictamente indispensables para ejecutar la resolución administrativa (SS.TC 144/1987 y 76/1992).

Por tanto, el órgano judicial, como garante del derecho a la inviolabilidad del domicilio, debe limitarse, con anterioridad a autorizar la entrada, a apreciar si el acto administrativo presenta una apariencia externa de legalidad, evitando así autorizar de forma mecánica. La función de control previo para determinar esa apariencia de legitimidad del acto administrativo consiste, básicamente, en comprobar que tal acto existe y que la Administración no ha incurrido en vía de hecho. El Juez de lo Contencioso-Administrativo deberá, en consecuencia, efectuar una comprobación sobre si el

acto ha sido dictado por la Autoridad competente en el ejercicio de las funciones que le son propias, si se ha seguido el procedimiento legalmente establecido con escrupulosa observancia de los derechos que asisten al interesado en el desarrollo del mismo, que éste último es el titular del domicilio para cuya entrada se solicita la autorización, que la ejecución del acto sea necesaria para alcanzar el fin perseguido y, en definitiva, que no se produzcan más limitaciones que las estrictamente necesarias para la ejecución del acto o resolución, pues, como señala el artículo 100.2 de la Ley 30/1992, en los casos en que proceda la ejecución forzosa, por medio de la compulsión sobre las personas, la misma deberá efectuarse «... *dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución*».

Así, la atribución que el art. 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, encomienda al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, no contempla, en ningún caso, un pronunciamiento sobre el fondo del acto, sino que se trata de una función de fiscalización sobre la legalidad del mismo, pero, como ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo, esta misión de control en ningún modo puede interferir la potestad exclusiva de juzgar y ejecutar lo juzgado que corresponde a los Tribunales Contencioso-Administrativos respecto a los actos administrativos y que se extiende no sólo a la revisión de la legalidad de estos actos, sino también a la ejecutividad y, en su caso, a la suspensión<sup>34</sup>.

Podemos concluir afirmando, que la garantía judicial que contempla el artículo 91.2 de la L.O.P.J., aparece configurada como un mecanismo de orden preventivo destinado a proteger el derecho y no a reparar su violación cuando esta se produzca, por tanto, se trata de encomendar a un órgano jurisdiccional que realice una ponderación previa de intereses, antes de que se produzca cualquier entrada y como condición ineludible para realizar ésta, en ausencia del consentimiento del titular (STC 160/1991, de 18 de julio).

## **2.6.2. Resoluciones judiciales que implican la entrada en domicilio**

Distinto del anterior es el supuesto de que un Tribunal haya dictado resolución judicial cuyo cumplimiento implique la entrada en el domicilio de un particular. Así, reconduciendo esta cuestión al tema que nos ocupa,

---

<sup>34</sup> Esta doctrina se contiene en la actualidad en la jurisprudencia más reciente, siendo relevante el pronunciamiento contenido en la STC, Sala Primera, Sentencia 139/2004 de 13 de septiembre.

se plantea la necesidad de dilucidar si la sentencia desestimatoria de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra un acto o resolución administrativa que acuerde el desalojo de una vivienda, debe ser considerado como título suficiente para entrar en el domicilio o si, por el contrario, será preceptiva una nueva resolución judicial que lo autorice, en cumplimiento precisamente de lo dispuesto en el citado artículo 91.2 de la L.O.P.J.

La problemática surge a raíz del cambio de criterio que ha venido sosteniendo la doctrina del Tribunal Constitucional. En principio, partiendo de un planteamiento rígido, la STC 22/1984, de 17 de febrero, tras proclamar la constitucionalidad de la autotutela ejecutiva de la Administración, establecía que la resolución judicial o administrativa que ordena una ejecución que sólo puede llevarse a cabo ingresando en un domicilio privado, por sí solas no conllevan el mandato y la autorización de ingreso, de manera que, ante la negativa del titular, es necesaria una nueva resolución judicial que autorice la entrada y las actividades que, una vez dentro del domicilio, puedan ser realizadas.

No obstante, esta interpretación que, en principio, parecía la más acorde con lo expuesto hasta el momento, respondía a un planteamiento excesivamente simplificado de la cuestión, al aplicarse el derogado artículo 87.2 de la L.O.P.J. (en la actualidad artículo 91.2), en sus términos más estrictos.

Posteriormente, la propia doctrina del Tribunal Constitucional, abandonó su postura inicial de exigir una segunda resolución judicial que autorizara la entrada en el domicilio además de la que era objeto de ejecución, de tal suerte que, una vez firme la Sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, nos encontramos ante un mandato judicial cuyo incumplimiento por la Administración vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 24.1 de la Constitución. Así, la STC 160/1991, de 18 de julio, establece que en este caso no estamos ante una actividad de la Administración de ejecución forzosa de sus propios actos, amparada por el privilegio de la autotutela administrativa, sino ante la ejecución de resoluciones judiciales firmes que autorizan a la Administración a desalojar viviendas. Se trata, por tanto, de ejecución de sentencias -no de actos administrativos— que en principio corresponde al órgano que hubiere dictado el acto o disposición objeto del recurso, debiendo interpretarse esta competencia, no como la atribución de una potestad, sino como la concreción del deber de cumplir lo decidido en las sentencias. Añade la citada Sentencia, en su Fundamento de Derecho Noveno, que una vez recaída una resolución judicial que adquiera firmeza

y que de lugar, por su naturaleza y contenido, a una entrada domiciliaria, tal resolución será título bastante para dicha entrada, y se habrá cumplido la garantía del art. 18.2 de la Constitución, no vulnerándose, por tanto, el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

Resulta evidente que, en este caso, no estamos ante una excepción de lo dispuesto en el art. 91.2 de la L.O.P.J., sino ante un supuesto esencialmente distinto, toda vez que no se trata de la ejecución forzosa de un acto administrativo al amparo del privilegio de la autotutela de la Administración que, por implicar la entrada en el domicilio del interesado, exige la preceptiva autorización judicial previa, sino de dar cumplimiento a lo dispuesto en una sentencia judicial firme. En esta línea, se pronuncia también, la STC 76/1992 de 14 de mayo, al excluir del ámbito del antiguo artículo 87.2 de la L.O.P.J. las entradas en domicilios a que se refiere el citado precepto, cuando sean consecuencia de la ejecución de sentencias y resoluciones judiciales, ya que de no ser así se vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva que comprende también el derecho a someter la ejecutividad del acto administrativo a la decisión de un Tribunal, y que este resuelva sobre la suspensión, así como la garantía de la potestad jurisdiccional del Juez o Tribunal que en ese momento esté juzgando la ejecutividad del acto administrativo (art. 117.3 de la Constitución) y que ha de ser un órgano de orden judicial contencioso-administrativo, pues sólo a estos compete el control de la legalidad del acto y de su ejecución o suspensión.

Resuelta esta problemática, surge la cuestión de determinar cuales son las consecuencias que se derivarían en el supuesto de que se produjese una duplicidad de resoluciones judiciales, esto es, que una vez firme la sentencia que implique la entrada en el domicilio, se autorizase el ingreso en éste por el Juez de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 91.2 de la L.O.P.J.

La cuestión, en definitiva, se reduce a precisar si, en estos casos, la autorización del citado precepto legal se constituye como un mero requisito innecesario, por existir una sentencia firme anterior que sirve de título bastante para la entrada en el domicilio, o bien, se derivan otras consecuencias de mayor trascendencia jurídica.

Las consecuencias de esta duplicidad de resoluciones judiciales, ha sido puesta de manifiesto por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al afirmar que supone un requisito hueco e inútil («...*carente de significado, pues ninguna garantía añadiría a la protección del derecho fundamental de que se trata...*»), si no se revisara el fondo de las sentencias ya firmes, o que trastocaría, sin base constitucional, todo el orden de instancias jurisdiccionales si así lo hiciera. A este respecto, la ya citada

STC 160/1991, de 18 de julio, señala que, una vez firme la resolución judicial, no cabe que otro órgano jurisdiccional entre de nuevo a revisar lo acordado y a reexaminar la ponderación judicial efectuada por otras instancias, pues ello iría en contra de los más elementales principios de seguridad jurídica.

Podemos concluir, afirmando, como así ha puesto de relieve la jurisprudencia constitucional, que en estos casos, «*Se trata de una ejecución en línea directa o de continuidad, donde se da una identidad absoluta entre el acto de ejecución material y su título habilitante que no necesita ni permite, siquiera, que se intercale ninguna actuación intermedia de individualización y que, por ello, hace innecesaria una nueva intervención judicial*».

### **2.6.3. Planteamiento de la cuestión en los desahucios administrativos de viviendas militares**

En el ámbito que nos ocupa, una vez finalizada la instrucción del expediente administrativo de desahucio, conforme al procedimiento previsto en la normativa expuesta, por la preceptiva resolución del Director general Gerente del Instituto, se dispondrá la resolución del vínculo contractual y el desalojo (lanzamiento), de la vivienda, acto contra el que el interesado podrá interponer el correspondiente recurso de reposición ante el mismo, cuya resolución pondrá fin a la vía administrativa. Contra la desestimación del citado recurso, podrá formular recurso contencioso-administrativo.

A tenor de cuanto ha quedado expuesto en los puntos precedentes, resulta obvio que el INVIFAS no podrá llevar a cabo el lanzamiento de los ocupantes de viviendas militares, sin la preceptiva autorización judicial de entrada en domicilio, teniendo en cuenta que podrá prescindirse de la misma cuando se trate, como hemos visto, de cumplir/ejecutar una sentencia firme desestimatoria de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el interesado, contra la previa resolución del Titular del Instituto, acordando el desalojo.

Así, una vez finalizada la tramitación del expediente de desahucio, el INVIFAS deberá solicitar la preceptiva autorización de ingreso en el domicilio, con remisión del expediente administrativo a los Servicios Jurídicos del Estado, para que insten del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo competente, la citada autorización, el cual, una vez examinada la documentación, y comprobado que no existen irregularidades relevantes en la tramitación del expediente, cuya inobservancia pueda suponer una vulne-

ración de los derechos constitucionales, deberá pronunciarse exclusivamente sobre si procede autorizar o denegar el acceso al domicilio, absteiniéndose de todo pronunciamiento sobre el fondo.

Como quedó expuesto anteriormente, distinto es el supuesto en que haya adquirido firmeza la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo resolviendo un recurso judicial, toda vez que, en este caso, el INVI-FAS deberá proceder a ejecutar el desalojo sin necesidad de una ulterior resolución judicial. En tal sentido se han pronunciado sendos Autos de la Audiencia Nacional de 30 de junio y 21 de julio, de 1.993, que, haciéndose eco de la doctrina del Tribunal Constitucional, acuerdan no haber lugar a la autorización judicial solicitada por la Administración, para ejecutar el lanzamiento de una vivienda militar cuando se trata de cumplir una sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el interesado, pudiendo la Administración llevar a cabo el desalojo, al servir dicha resolución judicial de título bastante al efecto.

Los mencionados Autos, distinguen, en relación con la ejecución forzosa de los actos administrativos y la entrada en el domicilio, dos supuestos, que resumen con claridad lo expuesto hasta el momento: 1.—Cuando tenga lugar en cumplimiento de una Sentencia o Resolución judicial firme que implique dicha entrada, la Administración podrá llevarla a cabo sin necesidad de una nueva Resolución judicial, sirviendo aquella de título suficiente al efecto. 2.—Cuando se trata propiamente de la ejecución forzosa de sus actos amparada por el privilegio de la autotutela administrativa, la Administración ante la negativa del titular del domicilio precisará la autorización judicial.