



**Resolución del Ararteko de 18 de septiembre de 2008, por la que se recomienda al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco que deje sin efecto la sanción impuesta en materia de vivienda y devuelva las cantidades recaudadas en concepto de multa.**

### Antecedentes

1. Doña (...) solicita la intervención de la institución del Ararteko ante su desacuerdo con la imposición de una sanción por la comisión de una infracción al régimen legal de viviendas de protección oficial.
2. La sanción, impuesta mediante Resolución de 19 de setiembre de 2007 del Delegado Territorial en Gipuzkoa del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, se fundamenta en la comisión de una falta muy grave, consistente en "desvirtuar el destino de domicilio habitual y permanente" de su vivienda de protección oficial, y conlleva la obligación de pago de una multa por importe de 1.503€.
3. La promotora de la queja interpone recurso de alzada contra la citada resolución y demanda la anulación de la sanción pecuniaria al considerar que dicha sanción resulta injusta. Entre otras razones, alega que la denuncia que motivó el inicio del proceso sancionador es falsa y que la resolución sancionadora no ha tenido en consideración su condición de funcionaria de carrera y las circunstancias laborales especiales de destino en el exterior durante el tiempo en que la vivienda protegida estuvo desocupada.
4. Examinada la queja, solicitamos al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales que, en vía de revisión administrativa de la resolución sancionadora, considere los argumentos defendidos por la reclamante (relativos a su adscripción temporal a un puesto de trabajo en el extranjero) y valore la aplicación, para el caso concreto, de la doctrina jurisprudencial que atempera la obligación de habitar la vivienda protegida cuando concurren determinadas causas justas.
5. El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, en virtud de Resolución de 4 de marzo de 2008 del Director de Servicios, desestima el recurso de alzada interpuesto por la reclamante y confirma la resolución sancionadora dictada por el órgano inferior jerárquico, cuyos términos considera ajustados a derecho.



A la vista de esta reclamación, tras analizar el planteamiento de la queja y la respuesta del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes:

### Consideraciones

1. El artículo 2.1 del Decreto 315/2002, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, establece, en su último párrafo, la obligación de destinar las viviendas de protección oficial a domicilio habitual y permanente.

Esta misma obligación se contiene en el artículo 2.2 del vigente Decreto 39/2008, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, el cual ha derogado el precitado Decreto 315/2002, a salvo de las situaciones creadas a su amparo, como la que ahora analizamos.

En ausencia de normativa autonómica específica, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales ejerce su potestad sancionadora en materia de vivienda protegida de conformidad con la normativa estatal de aplicación supletoria, la cual tipifica como falta muy grave el incumplimiento de la obligación de destinar la vivienda de protección oficial a domicilio habitual y permanente.

Textualmente, el artículo 56 del Real Decreto 3148/1978, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, sobre política de vivienda, considera infracción muy grave *"desvirtuar el destino de domicilio habitual y permanente configurado en el artículo 3 de la presente disposición, o dedicar la vivienda a usos no autorizados cualquiera que sea el título de su ocupación"*.

Esta obligación se concreta en el citado artículo 3 del Real Decreto 3148/1978 con el siguiente tenor literal:

*"Las Viviendas de Protección Oficial habrán de dedicarse a domicilio habitual y permanente sin que, bajo ningún concepto, puedan destinarse a segunda residencia o a cualquier otro uso."*

*A tal efecto se entenderá por domicilio permanente el que constituya la residencia del titular, bien sea propietario o arrendatario, y sin que pierda*



*tal carácter por el hecho de que éste, su cónyuge o los parientes, de uno u otro, hasta el tercer grado, que convivan con el titular ejerzan en la vivienda una profesión o pequeña industria doméstica, aunque sea objeto de tributación.*

*Asimismo se entenderá que existe habitualidad en la ocupación de la vivienda cuando no permanezca desocupada más de tres meses seguidos al año, salvo que medie justa causa.*

*La suspensión de la obligación de ocupar la vivienda que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1027/1970, de 21 de marzo, asiste al emigrante, se extenderá por todo el tiempo que el mismo permanezca en el extranjero por razón de trabajo”.*

2. Es conocida la doctrina del Tribunal Supremo que se opone a una interpretación en exceso rigorista de la obligación establecida en el artículo 3 del Real Decreto 3148/1978. Tanto la posibilidad de suspender la obligación de ocupar la vivienda (por razones de emigración), como la de admitir justas causas que permitan su desocupación durante más de tres meses seguidos, opciones ambas que se contemplan en dicho artículo, han originado una opinión jurisprudencial que aboga por una detenida consideración de las causas y circunstancias que, en cada caso, motivan la desocupación de la vivienda.

En este sentido, cabe reseñar la interpretación mantenida por el citado tribunal en sentencia de 16 de julio de 1992 (RJ 1992\6470):

*“la jurisprudencia de este Tribunal, a partir de lo dispuesto en el párrafo cuarto del mencionado art.3º, ha elaborado una doctrina según la cual se entiende que **la obligación de destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente no es absoluta**. Pues toda vez que se dispone por el mismo Real Decreto que en caso de emigración queda en suspenso la obligación de habitar la vivienda, la jurisprudencia ha entendido que pueden existir asimismo otras causas para no habitarlas. Así la S. 15-7-1987 (RJ 1987\7155), recogiendo la doctrina de la anterior S. 10-11-1982 (RJ 1982\7250), declara que la jurisprudencia ha venido otorgando a esa causa de resolución del contrato (el hecho de no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente) una interpretación razonable de adaptación a ciertas situaciones excepcionales, admitiendo la existencia de causas justas que eliminan los efectos de la infracción de la obligación de habitar la vivienda.”*





En consecuencia con esta interpretación jurisprudencial, se acepta que determinadas razones que justifican la desocupación de la vivienda puedan dejar sin efecto la sanción anudada a la infracción de la obligación de habitar la vivienda protegida. En este sentido, un examen de la referida jurisprudencia nos lleva a la distinción de dos tipos de causas razonables para la desocupación de la vivienda, las causas laborales y las causas médicas o por motivos de salud.

Un ejemplo de las primeras lo representa la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 1987 (RJ 1987\6589) en la que se afirma que:

*"si bien es cierto que los artículos... establecen como causa del desahucio el que la vivienda no constituya domicilio habitual y permanente del beneficiario, no puede olvidarse que el artículo 3 del Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, dictado en desarrollo del Decreto Ley de 31 de octubre, dispone que la habitabilidad en el domicilio no desaparece siempre que la vivienda no permanezca desocupada más de tres meses seguidos al año, salvo que medie causa justa, de lo que se desprende, como no podía ser menos, que pueden existir justas causas de desocupación de la vivienda durante más de tres meses seguidos al año sin incurrir por ello en causa de desahucio; y esto es lo que ocurre en el caso presente, en que **la actora, mujer soltera y de avanzada edad hubo de trasladarse a Bilbao, para trabajar de empleada de hogar, siguiendo a la familia con la que hasta entonces había trabajado en Zamora; y esto es una justa causa (parecida a la reconocida legalmente a los emigrantes) para tener temporalmente desocupada la vivienda a la que, sin embargo se cuida y atiende por ser la única habitación de que se dispone para la próxima vejez.**"*

Como muestra de las segundas podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1989 (RJ 1989\9209) en la que se sostiene que:

*"no podemos menos que reputar más que justificadas las ausencias de doña Ramona C. de su vivienda, incluso aunque las mismas sean prolongadas, ya que **la enfermedad que padece la misma, que en momento alguno se ha demostrado que sea irreversible o, al menos, que de esa forma sea considerada por ella, es mucho más que justificativa de que pase la mayor parte del tiempo en compañía de su hija e, incluso de que se encuentre siempre en su domicilio, al no ir acompañada de una intención de abandonar definitivamente el suyo y sí, presumiblemente, de volver a ocuparlo con habitualidad cuando su enfermedad se lo permita.**"*





3. La cuestión fundamental que se suscita en la presente reclamación es determinar si puede apreciarse como causa justificativa de la desocupación de la vivienda, que exonere a la reclamante de la sanción impuesta, el desempeño de un puesto de trabajo temporal en el extranjero, tal y como la promotora de la queja ha defendido durante la tramitación del expediente sancionador y, posteriormente, con ocasión de la interposición del recurso de alzada contra la resolución sancionadora.

La reclamante mediante Orden del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de fecha (.) de (...) de (...), por la que se resuelve el concurso de méritos para la provisión de vacantes de personal docente en el exterior, fue adscrita a una plaza en un centro docente en la localidad (...) de (...). Como expresamente establece el Real Decreto 1138/2002, que regula la Administración del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el exterior, el periodo de nombramiento para la realización de acciones educativas en el exterior está limitado a un máximo de seis cursos escolares, transcurridos los cuales el funcionario docente retorna y tiene un derecho preferente a obtener destino en un plaza docente en la localidad o ámbito territorial en el que tuviera su destino definitivo en el momento de producirse su nombramiento en el exterior.

De conformidad con la normativa precedente, la reclamante desempeñó su trabajo en el exterior desde su nombramiento con fecha (.) de (...) de (...) hasta el (.) de (...) de (...), período de tiempo en el que, con excepción de las temporadas vacacionales y de su baja (...), la vivienda de protección oficial permaneció desocupada por imperativo de sus especiales circunstancias laborales.

Además, en el presente supuesto, concurre un requisito que, en buena lógica, ha sido exigido de forma reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el relativo a la vigencia temporal limitada de la causa justa de desocupación de la vivienda. Efectivamente, en el caso de la reclamante, el carácter transitorio y no permanente de la desocupación de la vivienda tiene su origen en la propia regulación normativa de las condiciones laborales en las que fue adscrita al desempeño de funciones educativas en el exterior, que restringe el período de adscripción temporal a un plazo máximo de seis cursos escolares.

En definitiva, en atención a las circunstancias antecedentes, consideramos que ha quedado acreditada la existencia de causas laborales excepcionales que justificaron la desocupación de la vivienda protegida por un período transitorio, y que, dichas causas, debían haber sido convenientemente acogidas por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.





4. El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, al dictar la resolución confirmatoria de la sanción, rechaza los argumentos precedentes y sostiene que *"la adscripción a una plaza de funcionaria cuyo trabajo haya de desarrollarse en el extranjero no es sino consecuencia de un concurso en el que la propia sancionada ha podido participar voluntariamente y que no podrá invocarse como causa justa de desocupación y de desvirtuación del destino de domicilio habitual y permanente configurado en el artículo 3 del Real Decreto 3148/1978,..."*.

De esta afirmación parece desprenderse que, a juicio del citado departamento, el hecho de que la reclamante concurren de forma voluntaria al desempeño de un puesto de trabajo impide la apreciación de existencia de justa causa de desocupación de la vivienda.

Forzosamente tenemos que discrepar de ese razonamiento, que obvia que el concurso de méritos, por el que la reclamante fue adscrita temporalmente a una plaza en el exterior, es uno de los mecanismos legales que garantizan el derecho a la carrera administrativa reconocido, con carácter general, al personal de las Administraciones Públicas Vascas en el artículo 69.2 c) de la Ley 6/1989, de la Función Pública Vasca.

En el ámbito del personal docente no universitario, el derecho a la carrera docente se regula en el artículo 22 de la Ley 2/1993, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en los siguientes términos: *"la carrera docente de los funcionarios docentes se instrumenta a través de la posibilidad de acceder a otros puestos de trabajo mediante concurso o libre designación, así como por la posibilidad de promoción interna, movilidad horizontal y la adquisición, en su caso, de la condición de catedrático"*.

La posición defendida por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales supone un claro obstáculo al ejercicio de un derecho con rango legal e, implícitamente, conlleva la imposición de una limitación a la carrera administrativa docente de la reclamante por la sola circunstancia de haber sido beneficiaria de una vivienda de protección oficial.

De igual forma, la eventual extrapolación de este criterio, a otras personas trabajadoras sin relación funcional, podría comportar la vulneración del derecho constitucional al trabajo consagrado en el artículo 35 de la Constitución Española, y más concretamente, al derecho a la promoción a través del trabajo.





Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución se eleva la siguiente

**RECOMENDACIÓN 25/2008, de 18 de septiembre, al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco**

- Que deje sin efecto la sanción impuesta en materia de vivienda y devuelva las cantidades recaudadas en concepto de multa.

