

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 8 de septiembre de 2022, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

(Boletín Oficial del Estado, núm. 142, 15 de junio de 2022)

ANTECEDENTES

PRIMERO. La persona compareciente solicita la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En lo sustancial, el artículo 2 cuestionado introduce una serie de modificaciones en el régimen de las comunidades de propietarios establecido en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal. Así, establece un régimen de mayoría simple para la aprobación de obras de rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética del edificio, para la implantación de fuentes de energía renovable de uso común y también para la solicitud de ayudas y financiación de las mismas, siempre que el importe de las obras repercutido anualmente, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas y aplicada en su caso la financiación, no supere la cuantía de doce mensualidades ordinarias de gasto.

Establece, además, que el coste de tales obras o actuaciones o el pago de las cuantías necesarias para cubrir los préstamos o la financiación, que hayan sido obtenidos para tal fin, tendrán la consideración de gastos generales y, en concordancia, modifica las obligaciones del propietario a los efectos de incluir entre ellas la aportación a los mencionados gastos. El propietario disidente no tendrá el derecho a quedar eximido de aportar su cuota, como sí ocurre con el resto de innovaciones, nuevas instalaciones, servicios o mejoras no exigibles ni requeridas para la adecuada conservación, habitabilidad, seguridad y accesibilidad del inmueble y cuya cuota de instalación exceda del importe de tres mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Por otra parte, se introducen modificaciones en el régimen del impago de los gastos comunes, medidas preventivas de carácter convencional, reclamación judicial de la deuda, mediación y arbitraje.

SEGUNDO. La solicitante del recurso no invoca ningún motivo concreto de inconstitucionalidad ni alude a ningún artículo de la Constitución ni tampoco desarrolla argumento alguno en el que exponga por qué los preceptos normativos que cuestiona son, a su juicio, inconstitucionales. Simplemente expresa, de forma extensa, su

disconformidad con la reforma de la Ley 49/1960, sobre la propiedad horizontal, que lleva a cabo la Ley 10/2022, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La discrepancia de la solicitante se sintetiza en afirmaciones tales como «esta ley está pensada, estudiada y calculada para conseguir hacer obras de reformas y de mejora energética en las comunidades de propietarios de alto o muy alto coste económico» y «la posibilidad de solicitar las subvenciones Next Generation EU de los fondos europeos, que Dios sabe si las cobraremos o no, ni en que cuantías» plantea el problema de que «las obras hay que pagarlas antes del posible cobro de las subvenciones».

Añade que la ley

impone la solicitud de financiación colectiva [...] para obligar a todos los propietarios a pagar siempre que su importe repercutido anualmente, una vez descontadas las ayudas, no supere la cuantía de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes, condición que se cumple siempre, o casi siempre.

Además, considera que se vulneran los derechos del propietario disconforme con las obras de reforma y de eficiencia energética ya que no está eximido de participar y aportar la correspondiente cuota en caso de que se aprueben obras de esta naturaleza.

Estima que la nueva ley «prevé que, por medio de la obligación colectiva de la financiación, y por medio del pago de las comisiones bancarias, los beneficiarios de los fondos europeos lo sean principalmente los bancos». Afirma que la ley

premia a los administradores-secretarios de comunidades de propietarios, por participar e intervenir en la obtención de obras de elevado coste económico [...] pues es un hecho cierto que les otorga el derecho a poder participar en la gestión de cobro de los posibles impagados (de estas o de otras obras) en los contenciosos judiciales de cobro, menospreciando y rebajando los derechos de todos los propietarios, toda vez que este poder lo tiene ya reconocido por ley el presidente de la comunidad y la junta de propietarios.

De todo lo anterior, concluye que las consecuencias y efectos de esta nueva regulación no tienen cabida en un Estado de Derecho.

TERCERO. Se reproduce a continuación el tenor literal de los párrafos del artículo 2 de la Ley 10/2022 que resultan relevantes respecto a la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad que se examina:

Artículo 2. Modificación de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.

La Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, queda modificada como sigue:

Uno. Se modifica la letra f) del apartado 1 del artículo noveno, que queda redactada en los siguientes términos:

f) Contribuir, con arreglo a su respectiva cuota de participación, a la dotación del fondo de reserva que existirá en la comunidad de propietarios para atender las obras de conservación, de reparación y de rehabilitación de la finca, la realización de las obras de accesibilidad recogidas en el artículo diez.1.b) de esta ley, así como la realización de las obras de accesibilidad y eficiencia energética recogidas en el artículo diecisiete.2 de esta ley".

[...]

Dos. Se modifica el apartado 2 del artículo diecisiete, que queda redactado en los siguientes términos:

2.[...]

La realización de obras o actuaciones que contribuyan a la mejora de la eficiencia energética acreditables a través de certificado de eficiencia energética del edificio o la implantación de fuentes de energía renovable de uso común, así como la solicitud de ayudas y subvenciones, préstamos o cualquier tipo de financiación por parte de la comunidad de propietarios a entidades públicas o privadas para la realización de tales obras o actuaciones, requerirá el voto favorable de la mayoría simple de los propietarios, que, a su vez, representen la mayoría simple de las cuotas de participación, siempre que su importe repercutido anualmente, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas y aplicada en su caso la financiación, no supere la cuantía de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. El propietario disidente no tendrá el derecho reconocido en el apartado 4 de este artículo y el coste de estas obras, o las cantidades necesarias para sufragar los préstamos o financiación concedida para tal fin, tendrán la consideración de gastos generales a los efectos de la aplicación de las reglas establecidas en la letra e) del artículo noveno.1 de esta ley.

Tres. Se modifica el artículo veintiuno, que queda redactado en los siguientes términos:

Artículo veintiuno. Impago de los gastos comunes, medidas preventivas de carácter convencional, reclamación judicial de la deuda y mediación y arbitraje.

La junta de propietarios podrá acordar medidas disuasorias frente a la morosidad por el tiempo en que se permanezca en dicha situación, tales como el establecimiento de intereses superiores al interés legal o la privación temporal del uso de servicios o instalaciones, siempre que no puedan reputarse abusivas o desproporcionadas o que afecten a la habitabilidad de los inmuebles. Estas medidas no podrán tener en ningún caso carácter retroactivo y podrán incluirse en los estatutos de la comunidad. En todo caso, los créditos a favor de la comunidad devengarán intereses desde el momento en que deba efectuarse el pago correspondiente y éste no se haga efectivo.

La comunidad podrá, sin perjuicio de la utilización de otros procedimientos judiciales, reclamar del obligado al pago todas las cantidades que le sean debidas en concepto de gastos comunes, tanto si son ordinarios como extraordinarios, generales o individualizables, o fondo de reserva, y mediante el proceso monitorio especial aplicable a las comunidades de propietarios de

inmuebles en régimen de propiedad horizontal. En cualquier caso, podrá ser demandado el titular registral, a efectos de soportar la ejecución sobre el inmueble inscrito a su nombre. El secretario administrador profesional, si así lo acordare la junta de propietarios, podrá exigir judicialmente la obligación del pago de la deuda a través de este procedimiento.

Para instar la reclamación a través del procedimiento monitorio habrá de acompañarse a la demanda un certificado del acuerdo de liquidación de la deuda emitido por quien haga las funciones de secretario de la comunidad con el visto bueno del presidente, salvo que el primero sea un secretario-administrador con cualificación profesional necesaria y legalmente reconocida que no vaya a intervenir profesionalmente en la reclamación judicial de la deuda, en cuyo caso no será precisa la firma del presidente. En este certificado deberá constar el importe adeudado y su desglose. Además del certificado deberá aportarse, junto con la petición inicial del proceso monitorio, el documento acreditativo en el que conste haberse notificado al deudor, pudiendo también hacerse de forma subsidiaria en el tablón de anuncios o lugar visible de la comunidad durante un plazo de, al menos, tres días. Se podrán incluir en la petición inicial del procedimiento monitorio las cuotas aprobadas que se devenguen hasta la notificación de la deuda, así como todos los gastos y costes que conlleve la reclamación de la deuda, incluidos los derivados de la intervención del secretario administrador, que serán a cargo del deudor.

Cuando el deudor se oponga a la petición inicial del proceso monitorio, la comunidad podrá solicitar el embargo preventivo de bienes suficientes de aquél, para hacer frente a la cantidad reclamada, los intereses y las costas.

El tribunal acordará, en todo caso, el embargo preventivo sin necesidad de que el acreedor preste caución. No obstante, el deudor podrá enervar el embargo prestando las garantías establecidas en la Ley procesal.

Cuando en la solicitud inicial del proceso monitorio se utilizaren los servicios profesionales de abogado y/o procurador para reclamar las cantidades debidas a la Comunidad, el deudor deberá pagar, con sujeción en todo caso a los límites establecidos en el apartado tercero del artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, los honorarios y derechos que devenguen ambos por su intervención, tanto si aquél atendiere el requerimiento de pago como si no compareciere ante el tribunal, incluidos los de ejecución, en su caso. En los casos en que exista oposición, se seguirán las reglas generales en materia de costas, aunque si la comunidad obtuviere una sentencia totalmente favorable a su pretensión se deberán incluir en ellas los honorarios del abogado y los derechos del procurador derivados de su intervención, aunque no hubiera sido preceptiva.

La reclamación de los gastos de comunidad y del fondo de reserva o cualquier cuestión relacionada con la obligación de contribuir en ellos, también podrá ser objeto de mediación-conciliación o arbitraje, conforme a la legislación aplicable.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Respecto a las manifestaciones expresadas por la solicitante del recurso, el Defensor del Pueblo debe señalar que se trata de opiniones críticas con las opciones decididas por el legislador, sin que ninguna de ellas suponga un verdadero reproche de constitucionalidad.

Ante la disconformidad que manifiesta la solicitante del recurso con las modificaciones introducidas en la Ley sobre la propiedad horizontal, hay que tener en cuenta que, si bien resulta legítimo considerar más o menos conveniente un determinado régimen legal, ello no significa que este resulte inconstitucional. La discrepancia con el contenido de una ley, o con su perfección técnica, no es fundamento suficiente para entender violada la Constitución ni justificado un recurso de inconstitucionalidad.

El legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria. El pluralismo político y la amplia libertad de configuración del legislador son así bienes constitucionales a proteger.

De ahí que el Tribunal Constitucional exija que quien invoque la inconstitucionalidad de una norma con rango legal deba razonarlo suficientemente, más allá de la mera discrepancia, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley cuestionada (entre otras muchas, STC 99/1987, FJ 4). De ahí también que no resulte pertinente en el examen de constitucionalidad realizar un análisis de todas las motivaciones posibles de la norma legal y de todas sus eventuales consecuencias. No corresponde al Tribunal Constitucional interferir en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de una medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles (entre otras, SSTC 233/1999, FJ 11; 73/2000, FJ 4; 96/2002, FJ 6; STC 156/2014, FJ 6; 215/2014, FJ 4; STC 100/2015, FJ 5, y 118/2016, FJ 4).

SEGUNDO. Es verdad, sin embargo, que el amplio margen de configuración que corresponde legítimamente al legislador en función del principio democrático no es ilimitado pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución.

En ese sentido, nada hay en el texto constitucional que impida al legislador reducir la mayoría necesaria para la aprobación de determinadas obras en las juntas de las comunidades de propiedad horizontal, en concreto las obras o actuaciones de renovación dirigidas a la mejora de la eficiencia energética del edificio o la implantación de fuentes de energía renovable de uso común y para la solicitud de ayudas y

financiación para su desarrollo (de tres quintos a mayoría simple de los propietarios, que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación, siempre que su coste repercutido anualmente, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas y aplicada en su caso la financiación, no supere la cuantía de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes).

Adviértase que la propiedad horizontal es un tipo de propiedad en el que la necesidad de compaginar los derechos e intereses concurrentes de una pluralidad de propietarios y ocupantes de los pisos, justifica, sin duda, la fijación, legal o estatutaria, de específicas obligaciones vinculadas al derecho de propiedad y restricciones o límites a los derechos de uso y disfrute de los inmuebles por parte de sus respectivos titulares (STC 301/1993, FJ 3).

En este sentido, es preciso recordar que ningún derecho es absoluto ni ilimitado. Todos los derechos, en ocasiones, pueden y deben ceder en su confrontación con otros derechos o con otros bienes constitucionalmente protegidos para cuya garantía puede ser necesario restringirlos. Así lo advierte el artículo 10.1 de la Constitución cuando afirma que el respeto a los derechos de los demás es uno de los fundamentos del orden político y de la paz social y así se desprende de sus artículos 53.1 y 81.1 y de una temprana y consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 11/1981, FFJJ 7 y 8, y 2/1982, FJ 5, entre otras muchas). Es pues doctrina constitucional pacífica que el legislador puede establecer límites a los derechos.

Ahora bien, la limitación o restricción de los derechos constitucionales debe cumplir con tres presupuestos de constitucionalidad: el respeto al contenido esencial del derecho limitado —que consagra también el artículo 53.1—, la búsqueda de un fin constitucionalmente legítimo o la salvaguarda de un bien constitucionalmente relevante (STC 104/2000, FJ 8, y las allí citadas) y el respeto del principio de proporcionalidad (por todas, SSTC 11/1981, FJ 5; 196/1987, FJ 6, y 292/2000, FJ 15).

TERCERO. De esta forma, la Constitución permite que las leyes ordinarias modulen el ejercicio del derecho de propiedad privada en función de otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos y de intereses sociales superiores, sean públicos o privados, de modo que se limite el haz de facultades que comprende, siempre que se mantenga su «contenido esencial» (artículo 53.1 CE).

Para el Tribunal Constitucional la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo viene marcada en cada caso por el elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible y sin las cuales se desnaturaliza. Todo ello referido al momento histórico que en cada caso se trate y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas. El contenido esencial también puede ser expresado como aquella parte del contenido del derecho que

es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos (STC 11/1981, FJ 10).

En el caso del derecho de propiedad privada y de acuerdo con una temprana y sostenida jurisprudencia constitucional, establecida en la STC 37/1987, de 26 de marzo, la referencia a su función social en el artículo 33.2, como elemento estructural de la definición misma del derecho, la convierte en factor determinante de la delimitación legal de su contenido y pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Antes al contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir.

Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

De acuerdo con esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, está aceptada de forma general la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, lo que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario. La dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es así conforme con la idea que se ha formado la sociedad contemporánea sobre el derecho de propiedad y, en consecuencia, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad (STC 37/1987, FJ 2).

Es cierto, en cualquier caso, que la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho. Pero el canon de constitucionalidad habrá de buscarse en el contenido esencial de la propiedad privada, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización del derecho.

Sintetiza esta doctrina el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, cuando explica que las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho de propiedad que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración *ex novo* modificativa de la situación normativa anterior, aunque impliquen una reforma restrictiva del derecho o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria.

Muy al contrario, dice el Tribunal,

al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no sólo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general. Así resulta con toda evidencia por lo que se refiere al régimen jurídico de la propiedad privada, pues por imperativo constitucional, la ley debe delimitar el contenido de ese derecho en atención a su función social (art. 33.2 de la Constitución).

Considera el Tribunal obvio que

la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente.

Pero subraya, de manera semejante a lo que ya dijo en la STC 37/1987 sobre el derecho de propiedad, que

la fijación del contenido esencial «no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales» que en cada derecho patrimonial subyace, sino que debe incluir igualmente la dimensión supraindividual o social integrante del derecho mismo (STC 227/1988, FJ 11).

CUARTO. De acuerdo con esta doctrina constitucional, el legislador puede establecer las mayorías que han de regir en la toma de decisiones de la propiedad horizontal respecto a las obras de renovación y mejora y las obligaciones de los propietarios, optando entre varios modelos posibles, siempre que no vacíe de contenido el derecho de propiedad, que el fin buscado tenga amparo constitucional y que los límites y obligaciones no resulten desproporcionados.

Desde esta perspectiva, las reformas normativas introducidas responden en primer lugar al derecho de una mayoría de propietarios a introducir mejoras que previsiblemente, una vez amortizado su coste, resultarán beneficiosas para sus intereses patrimoniales en la medida en que una mayor eficiencia energética supone una reducción en la cantidad y el coste de la de energía consumida y, por tanto, una reducción en los gastos individuales y comunes de los propietarios.

Las modificaciones que introduce la Ley 10/2022, en el artículo 21, relativo al régimen del impago de los gastos comunes, las medidas preventivas de carácter convencional, reclamación judicial de la deuda, mediación y arbitraje, se dirigen asimismo a proteger los intereses del resto de propietarios, en este caso frente a los propietarios que resulten deudores de los gastos comunes, reforzando los mecanismos disuasorios del impago y las herramientas de exigibilidad de la deuda por la comunidad de propietarios, sin que esta institución aprecie en estos aspectos de la nueva regulación ninguna infracción del texto constitucional.

Además, con la nueva regulación, el legislador persigue facilitar las posibilidades de acceso de las comunidades de propietarios a las subvenciones y ayudas que se deriven, en materia de rehabilitación y eficiencia energética, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cumpliendo con el compromiso de «Mejora de la financiación de las actuaciones de rehabilitación» recogido en el punto 25, reforma C02.R06, del Anexo a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación de dicho plan. Sin duda, el objetivo es favorecer la realización de estas obras facilitando el acceso a ayudas y financiación, pero la decisión queda en todo momento a la voluntad de las comunidades de propietarios, sin que tal decisión se imponga a la comunidad por el legislador ni vulnere ningún precepto constitucional.

Por otra parte, el fomento de la eficiencia energética de los edificios se enmarca con facilidad dentro del mandato de utilización racional de los recursos naturales y de defensa y conservación del medioambiente, recogido en el artículo 45 de la Constitución, al ser una pieza relevante en la lucha contra el cambio climático. De esta forma, las reformas legales responden a un fin constitucionalmente legítimo, la lucha contra el cambio climático a través del fomento de la eficiencia energética, la utilización de fuentes de energía renovable y la facilitación del acceso a subvenciones y financiación, resultando necesarias, adecuadas y proporcionadas al fin buscado.

Finalmente, si bien el propietario de un inmueble en régimen de propiedad horizontal eventualmente puede tener que asumir nuevas obligaciones, pese a que disienta de las obras para la mejora de la eficiencia energética o para la instalación de fuentes de energía renovable de uso común, que se aprueben por mayoría simple en la junta de la comunidad de propietarios, a la luz de la doctrina constitucional antes expuesta estos deberes positivos no resultan desproporcionados ni van más allá de lo razonable ni tampoco hacen irreconocible, impracticable o imposibilitan su derecho de propiedad horizontal, que no queda desnaturalizado en modo alguno.

Téngase en cuenta a estos efectos, además de la doctrina constitucional sobre la función social de la propiedad y los derechos del resto de propietarios, que la nueva regla de la mayoría simple (que, a su vez, ha de representar la mayoría simple de las

cuotas de participación) solo entrará en juego en las obras cuyo importe repercutido anualmente, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas y aplicada en su caso la financiación, no supere la cuantía de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes.

De ahí que, a juicio de esta institución, los preceptos legales cuestionados hayan sido adoptados por el legislador en ejercicio de su amplia libertad de configuración y sin infringir el contenido esencial del derecho de propiedad.

RESOLUCIÓN

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, resuelve **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 2 de la Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.