

LA GÉNESIS PARLAMENTARIA DE LA NUEVA LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL: PRINCIPIOS POLÍTICO-LEGISLATIVOS

ALBERTO DORREGO DE CARLOS (*)

SUMARIO: I. EL ORIGEN PARLAMENTARIO DE LA REFORMA.—
II. LOS GRANDES OBJETIVOS POLÍTICO-LEGISLATIVOS.
A) La lucha contra la morosidad en las comunidades. B) La convivencia y las relaciones vecinales. C) El fomento de la conservación y rehabilitación de edificios: el fondo de reserva. D) La modernización organizativa de las comunidades y la crisis del principio de verticalidad: los complejos inmobiliarios.

(*) Letrado de las Cortes Generales.
Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados.

I. EL ORIGEN PARLAMENTARIO DE LA REFORMA

La reciente aprobación por las Cortes Generales de la *Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley sobre Propiedad Horizontal* (1) cierra uno de los episodios legislativos más interesantes vividos en los últimos tiempos

(1) *La Ley de reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal*, tuvo su origen en tres iniciativas legislativas diferentes:

- a) En primer lugar, la *proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias*, formulada al amparo del artículo 87.3 de la Constitución y de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, por una Comisión promotora integrada por representantes del Consejo General de Colegios de Administradores de Fincas Urbanas, (BOCG, Serie B, n.º 83-1, de 18 de febrero de 1997). Este texto fue presentado ante la Mesa del Congreso, durante la V legislatura, el 24 de noviembre de 1995, abriéndose entonces el plazo de seis meses establecido en la Ley Orgánica para la recogida de las firmas exigidas por la Constitución, bajo el control de la Junta Electoral Central. Completada la recogida se inició la tramitación parlamentaria de la iniciativa que, no obstante, se vio interrumpida por la disolución de las Cámaras y la convocatoria de elecciones generales (celebradas el 3 de marzo de 1996). Si bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, no se produjo su caducidad (efecto característico de la disolución sobre las iniciativas parlamentarias) sino la retroacción del procedimiento al momento de la toma en consideración por el Pleno de la proposición de ley.
- b) En segundo lugar la *proposición de ley por la que se modifica la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal*, presentada, ya en la VI Legislatura, por el Grupo Parlamentario Convergencia i Unió del Congreso de los Diputados (BOCG, Serie B, n.º 78-1, de 3 de febrero de 1997).
- c) Finalmente, la *proposición de ley sobre modificación de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal*, formulada por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados (BOCG, Serie B, n.º 80-1, de 17 de febrero de 1997).

en nuestro Parlamento: no sólo debido a la extraordinaria trascendencia social de la materia regulada, que queda reflejada en la implicación de los

Las tres iniciativas fueron tomadas en consideración por el Pleno del Congreso en su sesión celebrada el 23 de septiembre de 1997, remitiéndose a la Comisión de Justicia e Interior de la Cámara para su aprobación con competencia legislativa plena al tratarse de materias *constitucionalmente delegables* (art. 148.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados). La Ponencia constituida en el seno de la Comisión elevó su Informe a ésta el 11 de noviembre de 1998 (BOCG, Serie B, n.º 83-11, de 20 de noviembre de 1998). La sesión de la Comisión tuvo lugar el 24 de noviembre de 1998 (D.S.: 576), publicándose el texto aprobado por el Congreso de los Diputados en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B, n.º 245-3, de 3 de diciembre de 1998. El Senado, en sesión celebrada el día 10 de marzo de 1999, aprobó sus enmiendas al texto remitido por el Congreso de los Diputados, las cuales figuran en el *mensaje motivado* elevado a esta Cámara (BOCG, Congreso, Serie B, n.º 245-4, de 23 de marzo de 1999). La aprobación definitiva de la proposición de ley por el Congreso de los Diputados tuvo lugar el 18 de marzo (BOCG, Congreso, Serie B, n.º 245-5, de 25 de marzo de 1999) publicándose en el Boletín Oficial del Estado el día 8 de abril de 1999 con la siguiente denominación: Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal. El texto íntegro de las publicaciones oficiales del Congreso de los Diputados y del Senado puede obtenerse en <http://www.congreso.es> y <http://www.senado.es>.

La *Ley de reforma* aprobada por las Cortes Generales ha optado por mantener vigente la Ley de 1960, si bien introduciendo modificaciones en su texto, de mayor o menor alcance, que afectan a dieciséis de sus artículos, además del art. 396 del Código Civil. Por todo lo cual, resulta posible afirmar que nos encontramos ante una *nueva Ley de Propiedad Horizontal*, si bien construida sobre la estructura de la anterior para facilitar su más sencilla comprensión por los ciudadanos.

Formalmente, la *ley de reforma* consta de veintiún artículos (primero a vigésimo primero), que contienen las modificaciones que se incorporan a la Ley de Propiedad Horizontal de 1960 (entre las cuales se incluye una nueva disposición adicional relativa al fondo obligatorio de reserva). Además de estas normas modificativas, tiene una disposición adicional, a través de la cual se modifica el artículo 396 del Código Civil, una transitoria (sobre cuestiones procesales) y una final, en la que se contienen las reglas relativas a su eficacia y entrada en vigor. Estas últimas disposiciones (adicional, transitoria y final) no se integran en el texto consolidado de la Ley de Propiedad Horizontal, sino que permanecen como normas *propias de la ley de reforma*.

Tras la aprobación definitiva de la Ley 8/1999, de 6 de abril, han aparecido numerosos estudios doctrinales sobre la materia en los que se comenta el contenido de la reforma legislativa. Los más relevantes son los de D. LOSCERTALES FUERTES; *Propiedad Horizontal: comunidades y urbanizaciones*, Sepin, Madrid, 1999; R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO (Coord.), *Comentarios a la Ley de Propiedad Horizontal*, Aranzadi, Pamplona, 1999; J.A. CABALLERO GEA, *La propiedad horizontal: comunidades de propietarios y complejos inmobiliarios privados*, Dykinson, Madrid, 1999; J.I. ROSAT ACED (Coord.), *Comentarios a la nueva ley de Propiedad Horizontal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; F. CRESPO ALLUE (Coord.), *La reforma de la propiedad horizontal*, Lex Nova, Valladolid, 1999; I. ALONSO CLIMENT, *Comunidades de vecinos: derechos y deberes en la nueva ley*, Paraninfo, Madrid, 1999; C. GÓMEZ MARTÍNEZ y J. GÓMEZ MARTÍNEZ, *La Ley de Propiedad Horizontal*, Aranzadi, Pamplona, 1999. Véase asimismo nuestro trabajo, A. DORREGO DE CARLOS, *Los com-*

propios ciudadanos en el impulso de esta reforma a través de la iniciativa popular, sino —sobre todo— por la feliz constatación de la capacidad de nuestras Cámaras para afrontar el reto de un proyecto legislativo de esta magnitud al margen de la habitual iniciativa y tutela técnica del Gobierno. Y hacerlo, además, *iuste et rationabiliter*, esto es, con el mayor rigor jurídico y sensibilidad política.

Con ello queda demostrado —por lo menos para quienes apasionadamente seguimos defendiendo la función vertebral de la Institución parlamentaria en las relaciones del poder público con los ciudadanos— que el progresivo desplazamiento hacia el ejecutivo de las tareas de promoción legislativa no responde tanto a las tópicas causas (vinculadas generalmente al supuesto déficit de información de las Cámaras y a la insuficiencia de sus recursos técnicos) que, con enojosa simpleza, repiten los estudiosos del parlamentarismo moderno, sino a claves políticas de mucho mayor alcance que afectan a la esencia misma de la ley como instrumento racional y objetivo de dominación en el que hunde sus raíces el Estado democrático-liberal contemporáneo. Cuando en ocasiones como esta resurge la ley con todo su esplendor como herramienta útil para regular la convivencia de las personas en alguna de sus manifestaciones más simples, como son las *relaciones de vecindad*, no es extraño que el Parlamento despierte de su comprensible desinterés por las reglamentaciones tecnocráticas que habitualmente tramita y vuelva la mirada hacia su función histórica capital de legislar.

De este modo el Congreso de los Diputados, a través de su Comisión legislativa por excelencia, ha tomado para sí —casi en exclusiva— la responsabilidad de llevar a cabo una reforma general del régimen jurídico de la propiedad horizontal recogiendo el impulso político originado por la primera iniciativa popular que en veinte años de reciente historia constitucional de España ha logrado superar los *leoninos requisitos* impuestos por el artículo 87.3 de nuestra norma fundamental y por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, donde se advierte tal prevención hacia esta forma directa de participación política que —francamente— más bien parece ideada para impedir su utilización efectiva por los ciudadanos y las organizaciones representativas de sus intereses.

Tras su toma en consideración por el Pleno, la iniciativa popular y las dos proposiciones de ley presentadas con posterioridad por el G.P. Conver-

gencia i Unió y el G.P. Popular fueron remitidas por la Mesa del Congreso a la Comisión de Justicia e Interior, disponiéndose la apertura de un plazo común de presentación de propuestas de enmienda por los Diputados y los Grupos Parlamentarios que concluyó el 9 de diciembre de 1997. En la decisión de la Mesa, no exenta de alguna dificultad, pesó más el criterio material que el estrictamente orgánico, pues si bien es cierto que la Comisión de Justicia e Interior extiende sus competencias legislativas —según los precedentes— a la legislación civil general, ámbito objetivo en el que se desenvuelve con carácter preferente esta Ley, no lo es menos, desde un punto de vista subjetivo, que el Departamento con mayores atribuciones administrativas e intereses públicos tutelados es el Ministerio de Fomento, cuyas *relaciones parlamentarias* (incluidas las legislativas) se mantienen de ordinario con la Comisión de Infraestructuras. Este primer escollo procedimental pone de relieve el *doble título competencial* que fundamenta constitucionalmente la legislación sobre propiedad horizontal: la *legislación civil* (art. 149.1.8.ª CE), junto al *urbanismo y vivienda* (art. 148.1.3.ª CE). Una concurrencia de títulos que, sin embargo, se ha desenvuelto de forma relativamente pacífica durante toda la tramitación parlamentaria de las proposiciones de ley, admitiéndose sin dificultad por todos los grupos políticos (incluidos los nacionalistas) el carácter esencialmente civil o privado (*ad singulorum utilitatem*) de esta regulación. De hecho, las únicas fricciones políticas que se suscitaron en este punto se refieren al novedoso fondo de reserva cuya constitución se impone ahora obligatoriamente a todas las comunidades de propietarios para atender la adecuada conservación de los edificios, en cuya definición jurídica y concreción positiva se entremezclan, de forma difícilmente separable, los títulos legislativos del Estado y de las Comunidades Autónomas (2).

La dilatada (para algunos, exasperante) tramitación por la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados de la reforma de la Ley de Propiedad Horizontal, en la que se ha invertido más de un año, obedeció a varios factores que, a nuestro juicio, la justifican sobradamente:

- a) En primer lugar, la dificultad inherente a todo proceso legislativo en el que confluyen varias iniciativas basadas en distintos postulados técnicos y políticos.

(2) Las discrepancias se mantuvieron principalmente por los grupos políticos de inspiración nacionalista. Al respecto véanse las intervenciones de la Diputada M.URÍA ECHEVARRÍA, del Grupo Parlamentario Vasco-PNV y de L.RECODER I MIRALLES, del Grupo Parlamentario Catalán-CiU, ante la Comisión de Justicia e Interior el día 24 de noviembre de 1998 (DS del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, n.º 576), págs. 16859 y 18862.

Aunque el Reglamento del Congreso ignora por completo esta eventualidad, la práctica de los últimos años en las Comisiones legislativas de la Cámara ha sancionado la posibilidad de una *tramitación agrupada y simultánea* de diversas iniciativas legislativas siempre que todas ellas recaigan sobre un *ámbito material común* (si bien no necesariamente idéntico) y se encuentren dentro de unas coordenadas temporales (de una secuencia procedimental) igualmente coincidente.

Sortear estas dificultades procedimentales seguramente hubiera resultado imposible sin contar con un amplio acuerdo sobre el núcleo sustantivo de la reforma entre los ponentes designados por los Grupos Parlamentarios para liderar este proceso legislativo. En efecto, el gran compromiso político en que consiste esta Ley ha sido afanosamente buscado por todos los Diputados integrantes de la Ponencia redactora de la proposición, si bien de modo especialmente intenso y meritorio por quienes, dentro de ésta, han constituido su célula permanente (3). Ello ha exigido un inusual número de reuniones de la Ponencia, hasta un total de once desde la primera, celebrada el 1 de abril de 1998, decenas de horas de trabajo y una interminable serie de propuestas, contrapropuestas, notas e informes jurídicos preparatorios, que constituyen una valiosa fuente de información sobre los antecedentes de la reforma y un importante conjunto documental sobre la materia.

Los *resultados políticos* obtenidos hacen justicia al trabajo realizado. Una reforma que modifica —aproximadamente— las dos terceras partes de la Ley vigente, además de añadir un nuevo capítulo relativo a los llamados *complejos inmobiliarios privados* (en otras palabras: una nueva ley de Propiedad Horizontal), prácticamente concluyó su tramitación en el Congreso de los Diputados sin discrepancias de fondo entre los Grupos Parlamentarios con excepción de dos cuestiones: el nuevo proceso (monitorio) para la

(3) La composición íntegra de las Ponencias designadas para informar las tres iniciativas legislativas fue la siguiente: D. Luis Ortiz González, D. José Rivas Fontán y D.^a Teófila Martínez Sáiz (GP); D. Carlos Navarrete Merino y D. Jordi Pedret i Grenzner (GS); D. Pablo Castellano Cardalliaguet (GIU), D. Lluís Recoder i Miralles (GC-CiU), D.^a Margarita Uría Echevarría (GV), D. Luis Mardones Sevilla (GCC) y D.^a Begoña Lasagabaster Olazábal (GMx). Las Ponencias han estado asesoradas en sus trabajos de redacción legislativa por el Letrado de las Cortes Generales autor de este artículo.

reclamación de las deudas comunitarias y el estatuto profesional de los Administradores de fincas urbanas. Materias, en cualquier caso, más próximas al Derecho procesal y al régimen jurídico-administrativo de las profesiones tituladas que a la regulación civil de las relaciones (*inter privados*) de vecindad.

- b) Una segunda nota característica de este proceso legislativo, más excepcional si cabe que la anterior, ha sido la ausencia de un *texto de referencia* suministrado por el Gobierno sobre el que proyectar el debate político y articular técnicamente la reforma.

Ignorando alguno de los postulados políticos nucleares del sistema parlamentario, particularmente la primacía gubernamental en la promoción legislativa (casi nunca cuestionada en proyectos de tanta envergadura como el presente) la Ponencia constituida en la Comisión de Justicia e Interior ha actuado como un genuino *drafting committee*, esto es, responsable en todos los sentidos de la redacción del texto legal y plenamente consciente de sus implicaciones políticas, sociales y jurídicas.

Es cierto que los grandes *principios políticos* de la reforma se encontraban presentes en las proposiciones de ley originales: la reducción de la morosidad en las comunidades de propietarios, elemento medular del texto promovido por la organización colegial de los Administradores de Fincas Urbanas y avalado por las firmas de un extraordinario número de ciudadanos (más de ochocientos mil), así como la del *fomento de la conservación* de los edificios y mejora de normas de convivencia vecinal (con la simplificación del régimen de adopción de acuerdos) que inspiran la proposición de ley formulada por Convergencia i Unió. Sin embargo, otros objetivos se han ido definiendo con posterioridad por la Ponencia al hilo de sus propios trabajos y debates internos: en ocasiones sobre la base de enmiendas formalmente presentadas a las iniciativas legislativas (como es el caso de la regulación de los *complejos inmobiliarios*, cuestión suscitada tanto por el Grupo Parlamentario Socialista como por el Grupo Parlamentario Popular en sus propuestas). Otras veces —muchas más— de forma espontánea y sin referentes precisos en las iniciativas o en las enmiendas de los Diputados. Así ha sucedido con la nueva regulación de las relaciones de vecindad y el reforzamiento de la llamada *acción de cesación* (Art. 7.2 de la L.P.H.), la creación de un sistema más eficaz y económico de notificaciones a los propietarios (Art. 9.1.h de

la LPH), la extensión del régimen simplificado de adopción de acuerdos cuando afectan al establecimiento de «*servicios comunes de interés general*», a las infraestructuras necesarias para los suministros energéticos colectivos o a la supresión de barreras arquitectónicas (Art. 17 de la LPH), la nueva regulación de la impugnación de los acuerdos de la Junta de Propietarios (Art. 18 LPH)... etc.

La búsqueda de soluciones técnico-legislativas sin *efectos colaterales* no deseados y con las menores interferencias posibles con el resto del ordenamiento jurídico ha sido una compleja labor, que no hubiera resultado posible sin el espíritu de compromiso y abandono de todo dogmatismo (muy difícil en ocasiones para nosotros los juristas) del que han hecho gala constantemente los ponentes de esta iniciativa. Por lo demás, una atenta lectura de la parte expositiva del Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados, momento en el que de forma efectiva se gesta esta reforma de la Ley de Propiedad Horizontal, permite apreciar la enorme distancia que separa, sobre todo en su *ambición* político-legislativa, las iniciativas originales del texto refundido finalmente elevado a la Comisión.

Concluida la lenta labor redactora de la Ponencia del Congreso, que desborda por completo su habitual cometido de *primera lectura* de las enmiendas formuladas a los proyectos legislativos, los siguientes trámites se sucedieron ya con gran celeridad: en menos de dos semanas desde la conclusión de sus trabajos se convocó la Comisión de Justicia e Interior para examinar el Informe de la Ponencia y aprobar la proposición con competencia legislativa plena. En la sesión de la Comisión, celebrada el 24 de noviembre de 1998, no se hizo sino escenificar ante la ciudadanía el gran compromiso alcanzado por las fuerzas políticas y denunciar los desacuerdos existentes, referidos —como antes indicábamos— a las *normas procesales* de la Ley, al *estatuto profesional* de los *Administradores de fincas* y a las *competencias de las Comunidades Autónomas* en lo concerniente a la regulación del fondo de reserva.

En este trámite final se decidió también por la Comisión de Justicia e Interior del Congreso, y así queda reflejado en el texto resultante, sustituir los dos primeros artículos de la Ley de 1960 —mediante los cuales fueron modificados en su día los artículos 396 y 401 del Código Civil y así como el artículo 8 y el 107 de la Ley Hipotecaria— por dos preceptos nuevos en los que se precisa el ámbito de aplicación de la Ley y se aclara —esperemos

que definitivamente— la naturaleza del título constitutivo de esta *forma especial* de propiedad, con los efectos que ello comporta sobre la llamada *propiedad horizontal de hecho*. Asimismo, se incorporan a este marco normativo los ahora denominados *complejos inmobiliarios privados*, cuya regulación más extensa se acomete en el nuevo Capítulo III (artículo 24).

El texto aprobado en Comisión, por delegación del Congreso de los Diputados, fue inmediatamente remitido al Senado, donde se incorporaron diversas enmiendas de carácter técnico-jurídico. Entre ellas resulta especialmente elogiable la adición de un segundo párrafo al nuevo artículo 1 de la LPH, equiparando terminológicamente a la denominación de *local* todo espacio físico susceptible de aprovechamiento independiente por tener salida directa a un elemento común o a la vía pública, lo cual evita la reiteración constante de este concepto en el articulado de la Ley. Igualmente merecen un juicio muy favorable la eliminación en el artículo 13.6. de la referencia a las enigmáticas *organizaciones profesionales* como sujetos de la función de administración de fincas, las cautelas adicionales para ejecutar la privación del derecho de voto a los morosos (una de las innovaciones más celebradas de esta reforma legislativa) y la mayor precisión en la enumeración de los elementos comunes *por naturaleza* contenida en el artículo 396 del Código Civil. Por el contrario, resulta sumamente criticable la modificación del plazo de caducidad de la *acción impugnatoria* contra los acuerdos de la Junta de propietarios, ahora ampliado a un año para los supuestos de contravención de la ley o de los estatutos (art. 18.3 LPH) así como la deficiente regulación del procedimiento de comunicación y rectificación de actas (art. 19.3 LPH).

El *mensaje motivado* remitido al Congreso de los Diputados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, fue debatido en esta Cámara el 18 de marzo de 1999, siendo aprobadas todas las enmiendas propuestas por el Senado salvo una de ellas que pretendía modificar el artículo 17 de la LPH para subordinarlo a las previsiones del artículo 11. Decisión muy acertada, en nuestra opinión, pues en caso contrario se hubiera perjudicado gravemente la eficacia de uno de los grandes cambios legislativos que pretende incorporar esta reforma: *la flexibilización de la regla de la unanimidad* para la adopción de acuerdos que afectan al título constitutivo de la propiedad horizontal.

Tras completar los trámites previstos en el artículo 91 de la Constitución (sanción y promulgación real) el texto definitivo fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 8 de abril de 1999. Al haberse suprimido

en el Senado cualquier *vacatio legis* especial entró en vigor a los veinte días de su publicación (art. 2.1 del CC).

II. LOS GRANDES OBJETIVOS POLÍTICO-LEGISLATIVOS

A) **La lucha contra la morosidad en las comunidades**

El principal nexo de unión de todas las iniciativas parlamentarias antes citadas y la divisa que resumiría mejor que ninguna otra la empresa legislativa que ahora concluye definitivamente es la *lucha contra la morosidad* en las comunidades de propietarios.

En este punto poco cabe añadir a lo manifestado por las voces más autorizadas sobre la magnitud del problema y los devastadores efectos que provoca tanto sobre las reducidas economías de las comunidades horizontales como incluso en su propia *dimensión moral*. Si el incumplimiento de las obligaciones comporta siempre una crisis de las relaciones jurídicas en que se fundamentan en el caso de las deudas comunitarias el quebrantamiento del deber de contribuir a su financiación violenta abiertamente la convivencia vecinal y la especial *fides* que la inspira destruyendo muchas de sus energías y posibilidades de progreso colectivo.

El abandono de sus deberes por los *co-propietarios*, de toda clase y condición económica, con la consiguiente merma de recursos financieros para las comunidades, responde a causas sociológicas y jurídicas muy diversas y más complejas de lo que muchas veces se reconoce. Sin embargo, no cabe duda que a la cabeza de todas ellas se sitúa la *insuficiencia de mecanismos reaccionales* contra el infractor ya que los que existen resultan con frecuencia inútiles (por onerosos, lentos o ambas cosas simultáneamente) para unas comunidades de propietarios cuya principal característica es su extrema debilidad económica y organizativa.

La propuesta legislativa de los colegios profesionales de Administradores de Fincas, circunscrita íntegramente a esta cuestión, se articulaba técnicamente sobre un doble eje: por un lado el establecimiento de un *mecanismo imperativo de publicidad de las deudas* en el momento de la transmisión de la propiedad separada basado en una certificación, expedida por el Administrador colegiado o el Secretario de la comunidad, que habría de «acompa-

ñar» a toda escritura de transmisión. No obstante, la explicitación de la deuda con la comunidad en el acto transmisivo únicamente acarrearía —según esta propuesta— responsabilidades de carácter personal, pues la *afcción real* de la regla 5.^a del art. 9 de la vigente Ley de Propiedad Horizontal se mantenía limitada a las cuotas devengadas en el último ejercicio y en la parte vencida del corriente (si bien, precisando que el cómputo de tal plazo se realizaría desde la transmisión del inmueble). En segundo lugar, la iniciativa legislativa popular propugnaba —como indica su propio título— una revisión radical del *procedimiento de reclamación de deudas comunitarias* a través del *sencllo expediente* de añadir un nuevo título ejecutivo a la lista del art. 1429 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que consistiría en una certificación de deuda expedida por el Administrador colegiado o por el Secretario de la comunidad con el visto bueno del Presidente.

Ambas sugerencias fueron acogidas muy favorablemente por nuestra doctrina (4) y también por las fuerzas políticas del Congreso de los Diputados, si bien entre éstas pronto comenzaron a manifestarse reticencias, más o menos explícitas, contra la solución técnica elegida en el ámbito procesal, inclinándose mayoritariamente los Diputados por la remisión a un único *juicio declarativo* de todas las reclamaciones de deudas; bien a alguno de los procesos-tipo de la Ley de Enjuiciamiento Civil (cognición, para el Grupo Parlamentario Socialista; verbal, para el Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió), bien a un nuevo proceso plenario rápido diseñado *ad hoc*, con la mirada puesta en la inminente remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil (solución ésta propugnada por el Grupo Parlamentario Popular con el apoyo de los sectores doctrinales más influyentes).

En el trascendental capítulo de la lucha contra la morosidad, la nueva Ley presenta —después de largos debates en el seno de la Ponencia redactora— las siguientes innovaciones:

(4) Por todos véase D. LOSCERTALES FUERTES, «Los morosos en las comunidades de propietarios», en *TAPIA*, n.º 88, mayo-junio 1996. En este artículo, escrito poco después de presentarse la iniciativa popular por la Comisión promotora ante el Congreso de los Diputados, el autor afirmaba en relación con la misma «... es *totalmente correcta, oportuna y acertada* la propuesta de que las reclamaciones puedan ir por la vía ejecutiva, dando validez de título suficiente al certificado de la comunidad, solventando de esta manera la imposibilidad actual del embargo preventivo, así como regular las notificaciones y también corregir por esta vía la condena en costas, reformando en este sentido los artículos 1401, 1429, 1435 y 1456 de la LEC». Véase también V. MAGRO SERVET, *sobre la reforma de la LPH: análisis de las tres propuestas de reforma de la Ley de Propiedad Horizontal que se tramitan en el Parlamento Español*, en *La Ley-Actualidad*, n.º 4538, (mayo 1998), págs. 1-6.

- a) En primer lugar, y con preferencia a cualquier otra, una nueva regulación (que se incorpora como artículo 21 de la Ley de Propiedad Horizontal) del *procedimiento judicial de reclamación de deudas comunitarias*.

El *proceso especial* construido por la Ponencia, sobre la base principalmente de las propuestas del Grupo Parlamentario Popular, persigue una tramitación ágil de las reclamaciones dinerarias a los propietarios (de todas las establecidas en el art. 9. esto es, incluidas las relativas a la dotación del fondo de reserva) que no resulte antieconómica —y, por tanto, frustrante— para las comunidades. Objetivo que pretende alcanzarse suprimiendo la intervención preceptiva de Abogado y Procurador, pero estableciendo paralelamente (apartado 11) que la condena en costas incluirá los honorarios de estos profesionales cuando efectivamente se hubieran utilizado sus servicios. Asimismo, se ha pretendido combinar la máxima celeridad (procesal) en la tramitación (despacho inmediato de ejecución en caso de incomparecencia del demandado) con el mantenimiento de las imprescindibles garantías para el deudor, que podrá oponerse al pago sin restricción en las excepciones (en tal caso el proceso continuará —sin más especialidades que las referidas al embargo preventivo (apartado 8)— por los cauces del juicio verbal), y recurrir la sentencia dictada previo pago o consignación de la cantidad a que se contraiga la condena.

Un nuevo proceso, alineado con las previsiones contenidas en el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil que entonces se tramitaba en las Cortes Generales (5) (por ello recibe coloquialmente la

(5) El *proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil* (n.º de expte.: 121/147), fue remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados el 30 de octubre de 1998. Se admitió a trámite por la Mesa de la Cámara en su reunión de 10 de noviembre de 1998, procediéndose a su publicación (BOCG, Serie A, n.º 147-1, de 13 de noviembre de 1998) y la apertura del plazo para la presentación de enmiendas, que concluyó el 2 de febrero de 1999. Esta iniciativa fue también tramitada, durante aproximadamente un año, por la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados junto con el *proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* (n.º de expte.: 121/148), BOCG, Serie A, n.º 148-1, de 16 de noviembre de 1998, que presentaba, en cierto modo, la naturaleza de una *ley de acompañamiento* al anterior.

La Ponencia emitió su Informe sobre ambos proyectos de ley el día 21 de julio de 1999 (BOCG, Serie A, n.º 147-12 de 27 de julio de 1999 y BOCG, Serie A, n.º 148-11, de 27 de julio). Sólo respecto al proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil, el más extenso de cuantos

denominación de *proceso monitorio*) que sin embargo no obtuvo el respaldo unánime de la Ponencia redactora ni de la Comisión de Justicia e Interior, al mantenerse una abierta discrepancia sobre el mismo tanto por el Grupo Parlamentario Socialista como por parte del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (6).

se han tramitado por las Cortes Generales en nuestra reciente historia constitucional, la Ponencia propuso incorporar más de setecientas enmiendas de los distintos Grupos Parlamentarios, muchas de ellas directamente relacionadas con la regulación del proceso monitorio y con otras materias que afectan a la propiedad horizontal. El Dictamen de la Comisión sobre ambos proyectos de ley fue aprobado en las sesiones celebradas los días 27 y 28 de julio de 1999 (BOCG, Serie A, n.º 147-13, de 7 de septiembre de 1999 y BOCG, Serie A, n.º 148-12, de 7 de septiembre de 1999). El Pleno del Congreso, en su sesión celebrada el día 23 de septiembre de 1999) votó favorablemente el Dictamen relativo al proyecto de ley de Enjuiciamiento Civil (BOCG, Serie A, n.º 147-15, de 5 de octubre de 1999), si bien, el Dictamen emitido sobre el proyecto de ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, no alcanzó la mayoría (absoluta) requerida por el artículo 81.2 de la constitución en la «votación final sobre el conjunto del proyecto», por lo cual —en aplicación de lo dispuesto en el artículo 131.2 del reglamento del Congreso— fue devuelto a la Comisión de Justicia e Interior para nuevo Dictamen que nunca llegó a emitirse como consecuencia de la disolución de las Cámaras en enero de 2000.

Durante la primera lectura en Comisión, y a consecuencia de una enmienda *in voce* apoyada por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, se incorporó una importante modificación en la Disposición Final Primera del proyecto de ley, a través de la cual se da nueva redacción al artículo 21 de la LPH, al objeto de adaptar el proceso regulado en dicho precepto a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil. Finalmente el Senado incorporó diversas enmiendas a la Disposición Final Primera de la LEC, que forman parte de su redacción definitiva. El mensaje motivado de la Cámara Alta (art. 90 CE) fue remitido al Congreso de los Diputados (BOCG, Serie A, n.º 147-16, de 16 de diciembre de 1999), aprobándose definitivamente por esta Cámara el día 16 de diciembre de 1999 (BOCG, Serie A, n.º 147-17, de 29 de diciembre de 1999). El texto ha sido finalmente sancionado y publicado como Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil (BOE n.º 7, de 8 de enero de 2000). De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Final Vigésimo primera, la entrada en vigor de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil tendrá lugar en enero de 2001.

En términos generales puede afirmarse que la nueva modificación del artículo 21 de la LPH mantiene todas las ventajas procesales en favor de las comunidades de propietarios por la Ley 8/1999, si bien conjugándolas adecuadamente con la técnica del proceso monitorio (arts. 812 y 818 LEC) respecto al cual el proceso regulado en el artículo 21 de la Ley de Propiedad Horizontal constituye una variante por razón de la materia.

(6) En opinión de J. PEDRET GREZNER, Diputado del GP Socialista y miembro destacado de la Ponencia redactora, «... se incurre en el vicio de pretender solucionar los problemas de la dilación en la administración de justicia a través del mecanismo recurrente de la creación de nuevos procedimientos... a nuestro entender (continúa el Diputado) ello no contribuye a solucionar el problema sino aumentarlo... Incurre también en el defecto de preten-

- b) En segundo término, la *re-definición jurídica* de las deudas del propietario con la comunidad y la extensión temporal de la *afección real* sobre la propiedad separada.

De acuerdo, en líneas generales, con la propuesta de los colegios profesionales de Administradores la nueva Ley impone al transmitente de una finca, además de «... declarar hallarse al corriente en el pago de los gastos generales de la comunidad de propietarios o expresar los que adeudare...», la obligación de «... aportar en este momento certificación sobre el estado de deudas con la comunidad coincidente con su declaración...». Sin dicha certificación el fedatario interviniente no podrá autorizar el otorgamiento del documento público de transmisión, salvo que —a efectos de evitar inaceptables restricciones en el tráfico inmobiliario— el adquirente dispense al transmitente de esta obligación con pleno conocimiento de sus consecuencias jurídicas. Los efectos de la declaración y certificación de la deuda —igual que los de la exoneración de la obligación por el adquirente— se desenvuelven en el plano estricto de las relaciones obligacionales, al desecharse por la Ponencia la posibilidad de una *transferencia integral* de las deudas comunitarias a los sucesivos adquirentes con trascendencia jurídico-real.

El nuevo art. 9.1.e) de la Ley de propiedad Horizontal (que sustituye a la actual regla 5.^a del artículo 9) introduce aclaraciones conceptuales que se nos antojan extraordinariamente útiles en la práctica cotidiana de las comunidades de propietarios. Ante todo se diferencian con precisión dos instituciones jurídicas con frecuencia confundidas: la *afección real tácita* sobre la propiedad separada (la cual, como señala con todo acierto alguna reciente sentencia, «... enfrenta a la comunidad de propietarios no con otros acreedores sino con el adquirente mismo...») y la *naturaleza preferencial del crédito* (que supone, según esta misma jurisprudencia,

der una celeridad mas ilusoria que sería a base de eliminar garantías en el procedimiento. Estaremos todos de acuerdo en que el juicio verbal ofrece menos garantías que el de cognición. La eliminación de la intervención preceptiva del Letrado y procurador no parece que sea el elemento que más garantías dé a un procedimiento...», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones (sesión de la Comisión de Justicia e Interior de 24 de noviembre de 1998), n.º 576, pág. 16689.

«... un conflicto entre comunidad y acreedores») (7). Ambos mecanismos tienen una lógica jurídica diferente, razón por la cual ni sus límites temporales tendrían porqué coincidir (como, de hecho llegó a plantearse abiertamente en los debates de la Ponencia redactora) ni el cómputo del plazo someterse a unas mismas reglas. En el caso de la afección real del piso o local carece de sentido establecer otro momento para el cómputo de su límite temporal que no sea la transmisión efectiva del inmueble, motivo por el cual se fija claramente este criterio en la nueva ley superando las tesis de una jurisprudencia vacilante en este punto y la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado (8). En la preferencia del crédito —fuera del supuesto cubierto por la afección real— es donde alcanza pleno significado el establecimiento de un límite vinculado al momento de la anotación preventiva de la demanda y así se desprende del párrafo segundo del nuevo artículo 9.1.e) de la Ley de Propiedad Horizontal.

- c) En tercer lugar, la privación a los propietarios morosos del *derecho de voto* en las Juntas y de la facultad de impugnar judicialmente los acuerdos adoptados.

Ambas reglas, propias del *fair play* que esta ley pretende imprimir a las relaciones vecinales, surgieron de las deliberaciones (reservadas) de la Ponencia sin base concreta en ninguna de las iniciativas o en las enmiendas formuladas a las mismas. Si bien, con la mirada puesta en las últimas tendencias del Derecho inmobiliario comparado y en los proyectos legislativos más ambiciosos de la Unión Europea en materia societaria. Se completan estas normas con una serie de disposiciones que tratan de impedir tanto la indefensión del propietario moroso (permitiendo siempre su asistencia a las juntas y la impugnación de los acuerdos relativos al establecimiento o alte-

(7) En este sentido véanse, entre otras muchas, las sentencias de 7 de septiembre de 1990 de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca y la de 20 de enero de 1993 de la Audiencia Provincial de Oviedo.

(8) Véanse, entre otras, las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 18 de mayo de 1989, en virtud de las cuales las cantidades garantizadas por la cobertura del año y la parte vencida de la anualidad vencida corriente son las comprendidas desde el momento de la anotación preventiva de la demanda. Lo contrario equivaldría al establecimiento de un gravamen oculto, incompatible con el principio de la publicidad hipotecaria, que no se justifica por un interés público como el que concurre en la hipoteca legal tácita por deudas tributarias a favor de las Administraciones Públicas.

ración de las cuotas) como el bloqueo en los mecanismos decisivos de la Junta (disponiéndose que la «...persona y cuota de participación en la comunidad...» del propietario privado del derecho de voto «... no será computada a efectos de alcanzar las mayorías exigidas en esta Ley...» —art. 15 de la LPH—).

Por algunos reputados expertos en la materia se sigue insistiendo —a pesar de las cautelas adoptadas— en la *indefensión* que podría generar sobre el propietario moroso la restricción en su derecho a la impugnación de los acuerdos de la Junta, produciéndose en tal caso la *vulneración legislativa* de su derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 24 de la Constitución. En nuestra opinión (coincidente con la expresada por la Ponencia redactora de la Ley en su Informe) tales prevenciones resultan excesivas y así parece desprenderse de nuestra jurisprudencia constitucional más reciente. Según el Tribunal Constitucional, los *condicionamientos económicos* para el acceso a la jurisdicción y al proceso (por ejemplo, la exigencia de fianza para ejercitar la acción popular en la vía penal, la consignación del importe de las condenas pecuniarias... etc.) no resultan en sí mismos contrarios al contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, siempre y cuando «... no impidan u obstaculicen gravemente...» el ejercicio de la acción, como resulta cuando se trata de cuantías desproporcionadas a los medios materiales del actor (STC 62/1983, de 11 de julio, FJ.3) y traten de salvaguardar otros derechos o intereses constitucionalmente protegidos (STC 3/1983, de 25 de enero, FJ. 4). En otras palabras: sólo hay inconstitucionalidad cuando el legislador establece disposiciones que *excluyen arbitrariamente los cauces judiciales* (STC 197/1988, de 24 de octubre). Por el contrario, los «*obstáculos a la jurisdicción*» son legítimos si obedecen a la finalidad de proteger otros bienes o intereses amparados constitucionalmente y *guardan proporción* con las cargas impuestas al justiciable (STC 158/1987, de 20 de octubre). Por ejemplo, en materia de arrendamientos urbanos, el Tribunal Constitucional considera que «la exigencia procesal de estar al corriente en el pago de las rentas de los arrendamientos para poder apelar una sentencia estimatoria de una demanda de desahucio constituye una *elemental garantía* para el demandante y el arrendador ...» (ATC 99/1982, de 24 de febrero, FJ. 3; en este mismo sentido las Sentencias 46/1989, de 21 de febrero, y 121/1990, de 2 de julio).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) al interpretar los límites del *due process of law* del artículo 6 de la Convención Europea (próximo conceptualmente a nuestro artículo 24 de la CE) ha afirmado igualmente que las limitaciones en el derecho de acceso a los Tribunales de justicia civiles deben estar fundamentadas en una «...*causa legítima...*» y resultar «*razonablemente proporcionadas*» a dicha causa (Sentencia de 28 de mayo de 1985, asunto *Ashingdane*). En concreto, el Tribunal considera causa legítima la «*evitación de recursos abusivos*», tanto en sus manifestaciones sustantivas como procesales, según la doctrina expresada en los asuntos *Monell y Morris* (Sentencia de 2 de marzo de 1987) *Lithgow* (Sentencia de 8 de julio de 1986), y *Philis c. Grecia* (Sentencia de 27 de agosto de 1991) (9). No parece que la nueva regulación entre en contradicción con esta línea jurisprudencial, si bien al objeto de evitar cualquier duda al respecto el Senado ha incorporado —con buen criterio— cautelas adicionales para evitar toda posible indefensión, imponiendo al Presidente la obligación de incluir en las convocatorias de las Juntas una relación de los *propietarios morosos*, con la advertencia de la privación del derecho de voto si no proceden a la cancelación de sus deudas antes de iniciarse la reunión (art. 16.2 de la LPH).

B) La convivencia y las relaciones vecinales: de la comunidad de propietarios a la comunidad de vecinos

El segundo principio rector de la reforma, plasmado en las propuestas de todos los grupos parlamentarios, es el favorecimiento de la convivencia cívica en las comunidades horizontales mediante el establecimiento de procedimientos cada vez más participativos y flexibles para la solución de las diferencias entre vecinos e impidiendo que la condición de propietario y los derechos individuales inherentes a ella puedan imponerse a los intereses colectivos de la comunidad. Desde la perspectiva de la dogmática iusprivatista podría afirmarse que la Ley progresa en la reducción de la *copro-*

(9) Un buen resumen de la jurisprudencia del TEDH sobre este particular se contiene en «*Article 6 of the European Convention of Human Rights: the right to a fair trial*», en Dossiers sobre Derechos Humanos n.º 13, ed. Consejo de Europa, Estrasburgo, 1996. (Existe edición en lengua francesa). Véase, asimismo, V. BERGER «*Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*», 6.ª ed., SIREY-DALLOZ, París, 1998, págs. 133 y sigs.

piEDAD a la condición de mero artificio técnico que sirva de soporte (en defecto de otro dotado de suficiente solidez) a unas relaciones jurídicas, las relaciones vecinales, que van mucho más allá del dominio compartido de ciertos elementos, servicios e instalaciones comunes. Es decir, hacia la inexorable sustitución en los edificios divididos horizontalmente (y en los complejos asimilados a ellos) de la clásica *comunidad de propietarios* por una nueva *comunidad vecinal* de base corporativa (personificada o no) con una estructura organizativa *democrática* reconocida y amparada por la ley.

En este punto, las principales novedades que incorpora la reforma son las siguientes:

- a) En primer término, la *revisión general de las mayorías exigidas* para la adopción de acuerdos por la Junta de propietarios (artículo 17 de la nueva LPH).

Tratando de evitar los frecuentes abusos que se producen en las Comunidades, la Ley mantiene únicamente la regla de la unanimidad para las modificaciones que afectan al título constitutivo de la propiedad horizontal o a los estatutos de la comunidad en su *dimensión estática o estructural*. Sin embargo, el establecimiento de *nuevos servicios* comunes de interés general (no necesariamente universal) entre los que se citan en el precepto, a título de ejemplo, los de ascensor, portería, conserjería o vigilancia (por ser los más frecuentes) no exige la unanimidad ni aún en el supuesto que implique introducir modificaciones en el título constitutivo o en los estatutos. Si la decisión alcanza la mayoría de tres quintos (de cuotas y personas) se convierte (también a efectos económicos) en obligatoria para todos los propietarios, cualquiera que hubiere sido el sentido de su voto y con independencia de la utilización que pretendan hacer de los nuevos servicios.

Igualmente se excluye de la regla de la unanimidad la realización de obras o el establecimiento de servicios que tengan por objeto la supresión de *barreras arquitectónicas*. En este ámbito la Ponencia redactora adoptó una *decisión histórica* que va mucho más allá de las previsiones legales vigentes (especialmente del artículo 7 de la Ley 15/1995, de 30 de mayo) al exigir únicamente la mayoría simple (de cuotas y personas) para la formación de la voluntad de la comunidad, si bien sin que entre en juego la previsión de la regla

tercera de este mismo artículo relativa a la configuración de las mayorías en segunda convocatoria. Estos acuerdos obligan igualmente, a efectos económicos, a todos los propietarios.

Sin perjuicio de la regla general sobre el establecimiento de *servicios comunes*, la Ley da un tratamiento aún más favorable a la instalación de infraestructuras para acceder a *servicios de telecomunicaciones* (recogiendo parcialmente las previsiones establecidas en el Real Decreto-ley 1/1998, de 27 de febrero, cuya vigencia se mantiene) y a *suministros energéticos colectivos* (que se incorporan aquí por decisión —en mi opinión, muy acertada— de la Ponencia). En estos casos basta la solicitud de la instalación por un tercio de los propietarios para que la realización de la misma pueda legalmente imponerse a la Comunidad, si bien quienes no participen de la decisión no se verán afectados económicamente por la misma (ni en los gastos derivados de su construcción ni en los de conservación o mantenimiento). A través de las enmiendas del Senado se agregaron a este Capítulo (si es que no estaban ya comprendidas en él) la instalación de sistemas (comunes o privativos) de aprovechamiento de la *energía solar*.

- b) En segundo lugar, la nueva regulación de la *acción de cesación* de las actividades prohibidas al propietario u ocupante del piso o local (que pasa del actual artículo 19 al artículo 7.2 de la LPH). En realidad, las mejoras que se incorporan en este punto son principalmente de orden jurídico-procesal pues la acción como tal ya existía con arreglo a la legislación anterior.

Aparte de una regulación más acabada y sencilla de la práctica del requerimiento y de la tramitación de la demanda, la innovación más importante consiste en la posibilidad de adoptar medidas urgentes, con carácter previo a cualquier otra diligencia procesal, para asegurar la efectividad de la *orden cautelar de cesación de la actividad prohibida* que el juez puede acordar a la vista de la demanda, acompañada del requerimiento fehaciente al infractor.

- c) Finalmente, el establecimiento de un *procedimiento general de comunicaciones* de la comunidad con los propietarios tendente a subsanar las dificultades que hoy existen para notificar los acuerdos a los propietarios ausentes. Este nuevo mecanismo, sencillo, eficaz y —sobre todo— barato, se regula en el artículo 9.1.h), en conexión con la obligación que se impone a los propietarios de comunicar a la comunidad los cambios de domicilio y de titularidad del piso o lo-

cal. La notificación quedará ahora válidamente realizada mediante la colocación durante tres días de un *aviso* en el tablón de anuncios de la comunidad o en otro lugar de uso público habilitado al efecto, con una simple diligencia expresiva de las circunstancias que han impedido la comunicación personal al propietario.

El cuadro de la página siguiente ilustra el nuevo régimen de adopción de acuerdos por la Junta de propietarios establecido mediante la reforma de la LPH de 1999.

C) **El fomento de la conservación y rehabilitación de edificios: el fondo de reserva**

La proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió tenía como objetivo político-legislativo más innovador el establecimiento de mecanismos incentivadores de la conservación y rehabilitación de los edificios en régimen de propiedad horizontal por las propias comunidades.

El principal instrumento elegido para ello sería —según la propuesta inicial de dicho grupo parlamentario— un *fondo de reserva* nutrido con unas aportaciones mínimas anuales equivalentes al cinco por ciento del presupuesto ordinario de la Comunidad, cuyo destino único y obligatorio sería la realización de obras de conservación en el inmueble. Una contribución anual constante (de *tracto sucesivo*) afecta a una finalidad concreta que permitiría financiar los *planes de conservación* de edificios de las Comunidades Autónomas, pues todas ellas han asumido estatutariamente competencias en materia de política de vivienda y urbanismo.

La regulación del fondo de reserva finalmente aprobada por las Cortes Generales es mucho menos ambiciosa que en la propuesta inicial y en ella se aprecia su naturaleza afanosamente consensuada. Sus principales características son las siguientes: obligatoriedad, permanencia contable y afectación exclusiva a la conservación.

a) *Obligatoriedad*

La constitución del fondo (con dotación mínima) es obligatoria para todas las comunidades de propietarios (si bien no para los comple-

LOS ACUERDOS DE LA JUNTA DE PROPIETARIOS EN LA REFORMA DE LA LPH DE 1999

DESCRIPCIÓN DEL TIPO DE ACUERDO	MAYORÍA EXIGIDA	ARTÍCULO DE LA LPH	VINCULACIÓN DE LOS DISIDENTES AL ACUERDO		OBSERVACIONES
			ECONÓMICA	FÍSICA (Obligación de aportar)	
I. MODIFICACIÓN DEL TÍTULO CONSTITUTIVO, ESTATUTOS O ALTERACIÓN DE ELEMENTOS COMUNES I.A. Régimen ordinario I.B. Establecimiento de servicios comunes de interés general y arrendamiento de elementos comunes I.C. Eliminación de barreras arquitectónicas	Unanimitad	17.1. ^a , párrafo 1. ^o	Sí	Sí	No es de aplicación el artículo 12 de la LPH (Vid. Art. 17.1. ^a , párrafo 5. ^o)
	3/5 de cuotas y personas	17.1. ^a , párrafo 2. ^o	Sí	Sí	
	Mayoría simple de cuotas y personas	17.1. ^a , párrafo 3. ^o	Sí	Sí	
II. MEJORAS EN LA FINCA II.A. Útiles o exigibles II.B. Suministros o no exigibles	Mayoría simple	12.1	Sí	Sí	El artículo 12 sólo se aplica fuera de los supuestos del artículo 17.1. ^a
	Mayoría simple	12.2	Sólo 3 mensualidades	Sí	
III. INFRAESTRUCTURAS COMUNES DE TELECOMUNICACIONES Y SUMINISTROS ENERGÉTICOS COLECTIVOS III.A. Vinculantes para todos A') Con modificación del título constitutivo B') Sin modificación del título constitutivo III.B. Sin vinculación a todos	3/5 de cuotas y personas	17.1. ^a , párrafo 2. ^o	Sí	Sí	No se aplica el art. 12 En este caso se aplica el art. 12 Sin perjuicio de lo establecido en el art. 9 del RD-Ley 1/1998
	Mayoría simple	17.3. ^a	Sí/No	Sí	
	1/3 de cuotas y personas	17.2. ^a	No	Sí	
IV. RESTO DE ACUERDOS Acuerdos de ordinaria administración	Mayoría simple	17.3. ^a	Sí	Sí	Se aplica en art. 12

jos inmobiliarios privados organizados en forma de comunidad agrupada) según se desprende claramente del nuevo artículo 9.1.f). Su puesta en funcionamiento se realizará conforme a lo establecido en la Disposición Adicional (ap. 1) que se incorpora a la LPH, esto es, en el momento de aprobarse el presupuesto correspondiente al ejercicio siguiente a la entrada en vigor de la ley. Es decir, en el supuesto de ejercicios presupuestarios coincidentes con el año natural, en el acto de aprobación del presupuesto para el año 2000.

Desde un punto de vista técnico-legislativo, puede objetarse a esta regulación la falta de *instrumentos compulsivos* para hacerla efectiva, al no haberse previsto ninguna sanción para el caso de no proceder la comunidad a la constitución del fondo o desatender sus obligaciones legales en cuanto a la dotación del mismo. Aún siendo cierta esta observación no puede ignorarse que la Ley de Propiedad Horizontal es —ante todo— una ley civil cuyo fundamento constitucional se encuentra, precisamente, en el artículo 149.1.8.^a de la CE. No puede, por tanto, invadir las competencias legislativas de las CC.AA. sobre disciplina de vivienda y urbanismo, como probablemente sucedería —aun cuando simplemente se definieran unas reglas básicas— si se estableciera un régimen sancionador jurídico-administrativo de las comunidades de propietarios. La obligación que aquí se regula es de *naturaleza estrictamente privada* y así debe ser la sanción, sin perjuicio de las que puedan establecerse sobre otras bases constitucionales o estatutarias. La no constitución del fondo de reserva, su dotación inferior al límite legal o su utilización para fines no permitidos por la ley (p. ej: para enjugar la morosidad de la comunidad) invalidaría el acuerdo de la Junta de propietarios por ser contrario a una norma imperativa y podría obtenerse su anulación promoviéndose por cualquier sujeto legitimado la correspondiente acción impugnatoria. Más allá de esto no se extiende la sanción civil de la obligación definida en el artículo 9.1.f) de la nueva LPH.

b) *Permanencia contable*

El fondo estará dotado (una vez superado el período legal transitorio) por una cantidad no inferior al cinco por ciento del presupuesto ordinario de la Comunidad, (que, por tanto, habrá de fijarse en su cuantía global con anterioridad).

Dicha cantidad permanecerá invariable en su umbral mínimo durante toda la vida jurídica de la comunidad, pues conforme establece la

Disposición Adicional de la LPH (ap. 2.^o) «... las cantidades detraídas del fondo durante el ejercicio presupuestario para atender los gastos de conservación y reparación de la finca permitidos por la ley se computarán como parte integrante del mismo a efectos del cálculo de su cuantía mínima. Al inicio del siguiente ejercicio presupuestario —prosigue el precepto— se efectuarán las aportaciones necesarias para cubrir las cantidades detraídas del fondo de reserva...» conforme a lo señalado anteriormente.

c) *Afectación exclusiva a la conservación*

Constituye otro de los principios básicos de la nueva regulación. Aunque es el menos pacífico de todos ellos, pues algunos grupos parlamentarios (principalmente el GP Socialista) han venido manifestando su disconformidad con la configuración del fondo de reserva como un instrumento al servicio exclusivo de los programas de conservación y rehabilitación de edificios. Según la redacción actual de la Ley, el fondo se encuentra afecto a la realización de «... *obras de conservación y reparación de la finca...*». Esta finalidad puede alcanzarse por los cauces que la propia Comunidad estime oportunos, si bien la ley establece otras posibles (aunque en absoluto, excluyentes) opciones: la suscripción de un seguro de daños de la finca y la contratación de un servicio de mantenimiento permanente del inmueble. En realidad, lo que viene a indicar este precepto es que los gastos correspondientes a este tipo de operaciones y contratos resultan, en todo caso, válidamente imputables al fondo de reserva.

Como antes indicábamos, el preámbulo de la Ley de reforma redactado en el Senado, incurre en un error conceptual en este punto al incluir el fondo de reserva entre las medidas de lucha contra la morosidad. Un problema de orden técnico en la redacción de esta parte expositiva que, carece por completo de relevancia jurídica.

D) La modernización organizativa de las comunidades y la crisis del principio de verticalidad: los complejos inmobiliarios

Las crecientes obligaciones impuestas a las comunidades de propietarios y la complejidad que generan los nuevos instrumentos creados por esta Ley, como el fondo de reserva, así como los numerosos problemas de orden gerencial que ya venían advirtiéndose desde 1960 llevaron a la Ponencia redactora a plantearse una reforma en profundidad del *modelo organizativo*

de las Comunidades de propietarios sobre tres grandes ejes político-legislativos: la modernización de la regulación de los órganos de gobierno de las comunidades, la implantación de un sistema progresivamente profesionalizado de administración de fincas y la búsqueda de una organización más racional y adaptada a sus propias peculiaridades de las *comunidades* constituidas por una pluralidad de estructuras inmobiliarias separadas; objetivo éste alcanzado mediante el alumbramiento legal de la figura de los *complejos inmobiliarios*, que constituye, sin duda, una de las innovaciones capitales de esta reforma de la Ley de Propiedad Horizontal.

Examinemos, por separado, este triple escenario de modificaciones legales:

D.1. *Los órganos de gobierno de las comunidades*

La Ley establece una regulación más acabada de la *estructura institucional* de la Comunidad, si bien con la flexibilidad suficiente para dar cabida en su seno a organizaciones de dimensiones y necesidades muy distintas: desde las macro-comunidades de centenares de vecinos en las que pueden crearse comisiones de gobierno con vicepresidencias zonales o sectoriales (art. 13.4 de la LPH), hasta aquellos pequeños edificios en los que un Presidente rotatorio concentra todas las funciones directivas y gerenciales (art. 13.5 de la LPH) o, sencillamente, se acude al régimen general de administración del artículo 398 del Código civil (art. 13.8 de la LPH). La Ley proclama expresamente este principio de *autonomía organizativa* de las comunidades en el último párrafo del nuevo art. 13.1, en virtud del cual «... en los estatutos, o por acuerdo mayoritario de la junta de propietarios, podrán establecerse, *otros órganos de gobierno* de la comunidad (por consiguiente, *además de* los legalmente configurados como necesarios en el mismo apartado), sin que ello pueda suponer menoscabo alguno de las funciones y responsabilidades frente a terceros que (la ley) atribuye a los anteriores...».

En cuanto a la provisión (más que a las funciones) del cargo de Presidente, las novedades son también relevantes: se autoriza legalmente la adopción —por los estatutos o por acuerdo mayoritario de la Junta, a falta de previsión especial— de procedimientos alternativos al electivo (sorteo y turno rotatorio) para la designación del propietario-presidente. Se establece el *carácter obligatorio* del cargo, cualquiera que haya sido la vía de acceso al mismo, si bien regulando su posible excusa (no tasada en sus causas, como se planteó en algún momento de los trabajos

de redacción legislativa) ante la Autoridad judicial. Como cláusula de cierre del sistema se prevé el posible arbitraje judicial (a través del proceso de equidad) para resolver los supuestos de bloqueo en los que «... por cualquier causa...» fuere imposible para la Junta designar al Presidente (art. 13.2. de la LPH).

En cuanto a los restantes órganos, la Ley contempla la existencia (en todo caso, facultativa) de vicepresidentes, a quienes corresponderá, además de suplir al presidente en los típicos casos de la ausencia, vacante, o imposibilidad, ejercer las funciones específicas (sectoriales) que les encomiende la Junta. Por lo demás, ni la figura del secretario ni la organización funcional de la Junta de propietarios experimentan modificaciones significativas (aunque hay algunas de redacción) salvo, en lo relativo a la privación del derecho de voto a los morosos, a la que ya nos hemos referido con anterioridad.

D.2. *El principio de profesionalidad en la administración de fincas*

Aunque teóricamente debiera tratarse de una cuestión tangencial en una reforma de la legislación (civil) relativa a la propiedad horizontal, la controversia en torno a la naturaleza de la función de administración de las comunidades y el acceso a esta profesión terminó acaparando buena parte de la atención pública durante la tramitación parlamentaria de la reforma y —aún hoy— constituye uno de los puntos en los que subsiste un mayor grado de desacuerdo entre los grupos políticos de las Cámaras.

Al margen de *intereses corporativos* (de los muchos abiertamente contrapuestos que aquí confluyen) la cuestión de fondo que subyace en este debate político-legislativo es la oposición entre dos diferentes concepciones de esta función: por un lado, *el sistema tradicional de administración*, que concibe esta actividad como una *secretaría administrativa* de naturaleza meramente auxiliar respecto a los órganos de gobierno de la comunidad y que se caracteriza por su *disponibilidad* (sólo existirá cuando las *necesidades burocráticas* de la comunidad, libremente apreciadas por ella misma, así lo aconsejen o requieran) y la ausencia de condicionamientos legales para la designación del administrador (cargo al que podrá acceder, en consecuencia, cualquier ciudadano que cuente con la *confianza de los propietarios* para realizar esta función,

en términos análogos a la prestación de cualquier otro servicio técnico para la Comunidad), por otro, *el modelo profesionalizado*, en el cual el administrador, cualquiera que sea la denominación que adopte, se configura como un *asesor técnico independiente* de la comunidad, con mayor o menor implicación gerencial según la complejidad de la organización, cuya presencia viene exigida por la ley precisamente para garantizar los derechos de los propietarios y de terceros así como para asegurar la plena responsabilidad de las comunidades en el cumplimiento de las obligaciones jurídico-públicas que el ordenamiento les impone en todos los terrenos (urbanístico, financiero, fiscal... etc.).

Como acertadamente se puso de relieve en el debate ante la Comisión del Congreso de los Diputados de esta iniciativa, un modelo así exigiría la intervención de los poderes públicos en varios planos complementarios: el legislativo, estableciendo un *estatuto profesional* que regule el acceso a la actividad (configurándola previamente como una *profesión titulada* encuadrable dentro del sistema general de reconocimiento de títulos y diplomas de la Comunidad Europea, como garantía de la libertad de prestación de servicios y del derecho de establecimiento), el administrativo, articulado lógicamente, a través de los Colegios profesionales, a los que correspondería velar por el cumplimiento de los requisitos legales, de solvencia técnica y deontológica en el ejercicio de la actividad y la aplicación del régimen sancionador establecido, y, finalmente, el judicial, para defender la profesión titulada del intrusismo en sus manifestaciones más esenciales.

La reforma de la Ley de Propiedad Horizontal en modo alguno ha tratado de resolver todos estos problemas ni adentrarse en la regulación de un estatuto de la profesión de Administrador de fincas urbanas. No sólo excedería, a todas luces, el contenido propio de una ley eminentemente privada, como es ésta, sino que posiblemente hubiera causado nuevos (quien sabe si incluso indefinidos) retrasos en su aprobación por las Cortes Generales, con el consiguiente perjuicio para el conjunto de los ciudadanos ajenos a estos intereses. Sin embargo, si se decantó mayoritariamente la Ponencia redactora de la Ley, en el terreno de los principios, por un *modelo progresivamente profesionalizado*: cuando la administración no se encomiende al propio Presidente o a cualquier otro propietario —regla tradicional nunca puesta en cuestión en los trabajos de redacción legislativa— forzosamente habrá de ejercerse por personas «... *con cualificación profesional suficiente y legalmente re-*

conocida...»; esto es, con una cualificación objetivada erga omnes y de carácter indisponible para las Comunidades de propietarios (10).

Con arreglo al nuevo art. 13.6 de la Ley de Propiedad Horizontal —según la redacción dada al mismo por el Congreso de los Diputados, que no modificó en este aspecto la propuesta de la Ponencia redactora— el ordenamiento jurídico regulará los sujetos a quienes se reconoce la cualificación suficiente, y por consiguiente la *capacidad legal*, para ejercer la Administración de fincas urbanas. En este punto, y siempre dentro del *modelo profesional* que venimos aludiendo, quedan abiertas muchas alternativas al legislador (de *lege ferenda*, por tanto)

(10) En relación con esta cuestión, varios Diputados mantuvieron en el debate celebrado ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso una posición *abiertamente discrepante* con el texto aprobado por la mayoría de la Ponencia. Así, la Diputada M. URÍA ECHEVARRÍA, del GP Vasco-PNV, afirmaba: «... había otra motivación en las iniciativas, sobre todo en la iniciativa legislativa popular, que no queremos ocultar, quizá un intento de profesionalizar la administración de inmuebles. Creemos que no es ésta la Ley en la que deba hacerse, con independencia de que es obligado admitir que cada día es más complejo el sistema de administración de propiedades colectivas... Sin embargo —prosigue la Diputada—, la Administración de fincas no tiene hoy en día en nuestro sistema el carácter de profesión, no requiere título académico, es simplemente una certificación administrativa. Para que fuera profesión haría falta, además de una titulación académica específica, el cumplimiento de una serie de requisitos y normación específica; no sólo el título profesional y de los estudios que requiera, sino requisitos de colegiación, deontología y un régimen sancionador propio...». Por su parte, P. CASTELLANO CARDALIAGUET señalaba en su intervención ante la Comisión lo siguiente: «...sobre lo que ya ha expuesto la señora Uría coincidimos con ella en la no necesidad de ninguna cualificación profesional para poder ser administrador de la finca. La propia Ley —argumenta el Diputado—... cuando dice que los cargos de Secretario y Administrador podrán acumularse en una misma persona y nombrarse independientemente y entiende además que puede ser cualquier propietario, es porque no exige ninguna cualificación. ¿Es que el hecho de ser propietario implica un título? Resulta que si es propietario se tiene más título que si es administrador de fincas. No tiene ninguna lógica. En todo caso, si se viera que es tan precisa la cualificación profesional, deberíamos excluir al propietario del inmueble...». Por su parte C. NAVARRETE MERINO, en nombre del GP Socialista, afirmaba lo siguiente: «... creo que la redacción del informe de la Ponencia es poco afortunada, porque cuando el administrador no sea uno de los propietarios el nombramiento queda condicionado por dos elementos: en primer lugar que la habilitación o mandato legal se reconozca en una ley, (...) En el futuro mientras que estas Cámaras no elaboren la correspondiente disposición normativa no va a ser posible atribuir a ningún administrador, que no sea propietario, la gestión de estos asuntos en una Comunidad de propietarios, porque no hay ninguna ley que habilite (...) a administradores no propietarios para que tengan esta capacidad, ...» *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisiones (Sesión de la Comisión de Justicia e Interior de 24 de noviembre de 1998) n.º 576, págs. 16859, 16864 y 16868.

que pasarían eventualmente por extender la habilitación profesional —frente al esquema individualista hasta hoy imperante— a *corporaciones (públicas) y otras personas jurídicas (privadas)*. El Senado suprimió —con gran acierto en nuestra opinión— la referencia a las «*organizaciones profesionales*», que figuraba en el texto remitido por el Congreso de los Diputados.

Sin embargo, hasta tanto no se acometa el desarrollo legislativo de estas previsiones, únicamente podrán ejercer la profesión de Administración (externa) de fincas, de acuerdo con el artículo 13.6 de la Ley de Propiedad Horizontal, aquellos profesionales que tengan *reconocida capacidad* para ello en la legislación vigente. Cuestión ésta siempre controvertida desde las diversas sensibilidades políticas y profesionales, pero sobre la que vienen sucediéndose pronunciamientos jurisprudenciales de los más altos tribunales cada vez más claros e incontestables.

D.3. *Los complejos inmobiliarios*

Se trata de la aportación técnicamente más original de la reforma de la Ley de Propiedad Horizontal y tiene por objeto dar respuesta, de la forma más simple posible, a la problemática de los *conjuntos inmobiliarios*, incorporando definitivamente los mismos —como ahora afirma el artículo 2.c)— al ámbito de aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal. Con ello se imprime un notable impulso (aunque con un nuevo enfoque técnico jurídico, mucho más flexible) a los trabajos prelegislativos que desde largo tiempo se vienen gestando por Instituciones diversas y que alcanzaron su expresión más acabada en el borrador de *Anteproyecto de Ley de Conjuntos Inmobiliarios*, aprobado por la Comisión General de Codificación en diciembre de 1991.

El primer paso para la extensión del régimen jurídico de la Propiedad Horizontal es la definición del *complejo inmobiliario* sobre bases suficientemente amplias que permitan abarcar las más diversas realidades físicas y jurídicas imaginables: desde un simple conjunto de edificios con un aparcamiento subterráneo, una urbanización privada de parcelas, viviendas unifamiliares y edificaciones en régimen de división horizontal, con viales e instalaciones diversas, a un moderno centro comercial, de los que con frecuencia se construyen hoy en los barrios residenciales de nuestras ciudades, en los que se entremezclan los intereses de los propietarios de las viviendas y los del promotor, quien normalmente conserva para sí la propiedad de la parte comercial-

mente explotable del complejo junto a otros elementos inmobiliarios de *alto contenido económico*.

Esta gran variedad de realidades inmobiliarias queda comprendida (o, al menos así se ha pretendido por la Ponencia redactora) en el apartado 1 del nuevo artículo 24, que define los CIP sobre tres *presupuestos materiales*:

- a) Estar integrados por dos o más *propiedades separadas* de naturaleza inmobiliaria (simples o complejas), independientes física y jurídicamente entre sí,
- b) que el *destino principal* de los inmuebles que integran las propiedades separadas sea la vivienda o la realización de actividades económicas (esto es, usos urbanos), y
- c) que entre dichos inmuebles y los elementos comunes exista una relación jurídica, *un punto de conexión*, análogo al que se da en el régimen especial de propiedad horizontal. Esto es, que los titulares de las propiedades separadas participen, con carácter inherente a su derecho privativo, en una copropiedad indivisible (en una *comunidad especial*, usando la terminología del anteproyecto de 1991) sobre otros elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios comunes.

Si concurren dichas notas definitorias, la ley *automáticamente* extiende al complejo inmobiliario —con carácter inequívocamente imperativo— la aplicación de las *reglas esenciales* de la propiedad horizontal, es decir, las contempladas en el artículo 396 del código civil (principalmente la delimitación conceptual de los elementos comunes) con todo el acervo jurisprudencial derivado del mismo.

Una vez definido su régimen jurídico esencial, la ley establece dos grandes posibilidades organizativas para los CIP:

- a) La constitución de *una sola comunidad de propietarios* (generalmente una *comunidad tumbada*, formada por parcelas, edificadas o no) análoga a la ordinaria radicada sobre un edificio singular dividido en secciones horizontales, (lo que resuelve o simplifica los problemas jurídicos y registrales derivados de esta operación) y,
- b) La constitución de una *agrupación de comunidades*, es decir, una *comunidad de comunidades*.

Este nuevo entramado organizativo puede nacer de la voluntad del propietario único del complejo (hipótesis normal) o de la voluntad colectiva de las comunidades llamadas a integrarse (en este caso mediante acuerdo, simplemente mayoritario, de sus respectivas Juntas). Estará formado —según se deduce de la Ley— por otras comunidades: ya sean éstas ordinarias (propriadamente horizontales), nacidas conforme al artículo 24.2.a), o incluso *comunidades agrupadas* (resultando en este caso una *estructura piramidal* de comunidades integradas en forma de subconjuntos inmobiliarios y unidades inferiores). Nada debería oponerse tampoco —en nuestra opinión— a la concurrencia en las comunidades agrupadas de propietarios individuales (propiedades separadas de titularidad simple), como sucede con frecuencia en el supuesto antes mencionado de los macro centros-comerciales.

A partir de aquí la ley se limita a definir un sencillo régimen jurídico de estas *comunidades agrupadas*, a base de extender a las mismas, *secundum quid*, las reglas organizativas (derechos, obligaciones, órganos de gobierno, adopción e impugnación de acuerdos... etc.) de la Ley de Propiedad Horizontal, estableciendo, no obstante, las especialidades necesarias para hacer posible el *buen gobierno* de las mismas y el sostenimiento de sus gastos generales: al fin y al cabo, objetivo político nuclear de toda esta reforma legislativa.

A los complejos inmobiliarios que quedan fuera de estos tipos legales, bien por ser anteriores a la entrada en vigor de la reforma y no adaptarse a la misma, bien por someterse voluntariamente a otra forma de organización a través de su título constitutivo, les resultarán aplicables (art. 24.4 de la LPH) con *carácter supletorio* respecto a las cláusulas y disposiciones establecidas por los propietarios, las disposiciones no imperativas contenidas en la Ley de Propiedad Horizontal.