

cas implicadas. No existe sin duda ya en este proceso una verdadera discrepancia competencial entre dichas Administraciones derivada de una diferente interpretación de las reglas constitucionales atributivas de competencia —cualquiera que fuera la situación en la fase previa al conflicto, en la que realmente parece que no llegó a fraguarse la controversia competencial entre los órganos superiores de ambas Administraciones implicadas porque dictaran sendas declinatorias expresas de competencia— puesto que ambas acaban por admitir, en sus respectivas alegaciones siguientes a la demanda de la persona jurídica que promovió el conflicto, la titularidad autonómica de la competencia (art. 13.32 del Estatuto). Esta circunstancia debe llevarnos, ante todo, a considerar impropia la conducta de unos órganos ejecutivos superiores, que como consecuencia de su silencio, dilataron innecesariamente la satisfacción de la pretensión razonablemente deducida por la entidad local actora, consistente en saber qué Administración era la competente para evacuar los informes de referencia, con el fin de no retrasar la tramitación de expedientes administrativos que indudablemente afectan a las situaciones jurídicas de los administrados; y, en segundo lugar y con mayor relevancia, a declarar la inexistencia del objeto mediato del conflicto negativo, siempre atinente a una declaración sobre la titularidad de la competencia.

En efecto, según hemos mantenido en diversas resoluciones en vía de conflictos positivos de competencia, estos tienen siempre como presupuesto la pervivencia de la controversia competencial, de suerte que este Tribunal sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de la competencia en la medida y hasta tanto se trate de una competencia controvertida (SSTC 110/1983, fundamento jurídico 1.º; 119/1986, fundamento jurídico 3.º; y AATC 143/1991, 29/1992, etc...); con tanta mayor razón debe mantenerse esa doctrina en estos conflictos negativos que, por definición, arrancan y tienen por presupuesto una doble declinatoria competencial por parte de ambas Administraciones públicas (AATC 142/1989, fundamento jurídico 1.º; 322/1989, fundamento jurídico 2.º; 357/1990, fundamentos jurídicos 3.º y 4.º, y SSTC 156/1990, fundamento jurídico 1.º, y 37/1992, fundamento jurídico 2.º). En este sentido, el silencio negativo previsto en el art. 68.3 LOTC —«si la Administración... declinare su competencia o no pronunciare decisión afirmativa en el plazo establecido...»— debe ser entendido con un efecto exclusivamente procesal, es decir, limitado a abrir el acceso ante este Tribunal a la persona física o jurídica interesada, en su propio provecho, sin que quepa ligar a él, necesariamente, el efecto jurídico material de la declinación de competencia, haciendo que la controversia competencial de hecho surja. El silencio, por sí sólo, no hace, pues, nacer el conflicto negativo de competencia entre ambas Administraciones públicas, el cual requiere siempre, como presupuesto, de una doble denegación de competencia fundada en una diferencia de interpretación acerca de las reglas de deslinde competencial. Este presupuesto no concurre. En suma, el presente conflicto negativo de competencia, amén de resultar extemporáneo, carece de objeto al no ser posible un pronunciamiento, en sede jurisdiccional sobre la titularidad de una competencia que no ha llegado a ser efectivamente rechazada por parte de ambas Administraciones.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que no procede un pronunciamiento sobre el presente conflicto negativo de competencia, tanto por la presentación extemporánea de la solicitud de planteamiento del mismo, como por la inexistencia de una expresa controversia competencial.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de octubre de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

26769 Pleno. Sentencia 301/1993, de 21 de octubre de 1993. Cuestión de inconstitucionalidad 1.210/1987. En relación con el art. 19 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, en lo que se refiere a la privación temporal a un propietario del uso de su vivienda o local, por supuesta contradicción con el art. 33 de la Constitución.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad 1.210/87, planteada por el Juzgado de Distrito núm. 9 de Madrid, por supuesta inconstitucionalidad del art. 19 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, en lo que se refiere a la privación temporal a un propietario del uso de su vivienda o local, por su supuesta contradicción con el art. 33 de la Constitución. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 17 de septiembre de 1987 se registró en este Tribunal un Auto, y las actuaciones adjuntas, mediante el cual el Juzgado de Distrito núm. 9 de Madrid suscitó cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 19 de la Ley 49/1960, de Propiedad Horizontal, en la medida en que la suspensión a un copropietario del uso de su local por término de hasta dos años, por infracción de ciertas normas de la comunidad de propietarios y sin mediar indemnización, pudiera conculcar lo dispuesto en el art. 33 de la Constitución. La cuestión se promueve en autos de juicio de cognición 434/86, iniciados por demanda de la Comunidad de Propietarios de la calle de Serrano núm. 111 de Madrid, contra la entidad Lugar-

ce, S.A., demanda en la que se invocó el párrafo tercero del art. 7 de la Ley de Propiedad Horizontal («Al propietario y al ocupante del piso les está prohibido desarrollar en él o en el resto del inmueble actividades no permitidas en los Estatutos») y los propios Estatutos de la Comunidad de Propietarios, de conformidad con los cuales los pisos habrán de destinarse necesariamente a viviendas. Esta sería la regla incumplida, a juicio de la actora, por la entidad demandada, pidiéndose en la demanda, por ello, que Lugarce, S.A., fuera condenada a ser privada del uso de los pisos de su propiedad por el periodo máximo de dos años (art. 19 de la Ley de Propiedad Horizontal). En la contestación a la demanda se adujo, entre otros extremos y por lo que aquí importa, que el art. 19 de la Ley de Propiedad Horizontal se presentaba como una disposición de «evidente carácter sancionador» que suponía «la virtual expropiación del derecho inherente a la propiedad de usar y disfrutar de una cosa, sin que en la misma concurren los requisitos de utilidad pública e interés social» ex art. 33 de la Constitución, de tal modo que el precepto legal debía entenderse derogado por obra directa de la Constitución, constatación —se concluyó— que podía realizar el propio juzgador sin necesidad de promover cuestión de inconstitucionalidad.

Con fecha 6 de febrero de 1987 el órgano judicial dictó providencia declarando los autos conclusos para dictar Sentencia y disponiendo audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal a fin de que alegaran «sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 19 de la Ley de Propiedad Horizontal en relación con el 33 de la Constitución española en lo que se refiere a la privación de uso del piso o local al titular u ocupante del mismo». La actora expresó su parecer contrario a la promoción de la cuestión —por no ser inconstitucional el precepto—, solicitando la demandada que la cuestión se suscitara «para el supuesto de que por el juzgador no se entienda directamente derogado» el repetido art. 19. El Ministerio Fiscal alegó, en síntesis, que la privación del uso de bienes propios prevista en el art. 19 de la Ley de Propiedad Horizontal «equivale a una privación de derechos y bienes, siquiera sea temporal, que en principio sólo la utilidad pública o el interés social mediante indemnización, podría fundamentar, en los casos de expropiación forzosa»; se trataría, pues, de «una suerte de confiscación temporal del uso, como sanción al propietario, que realiza actividades no permitidas en los Estatutos de la Comunidad de Propietarios, molestas, inmorales, insalubres... y al margen de las demás posibles vías de sanción o represión de tales conductas cuando sean constitutivas de delito, falta o infracción administrativa», lo que «es contrario al art. 33.1 y 3 de la C.E.». Estimó el Ministerio Fiscal, con todo, que no procedería el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, «debiendo el juzgador ordinario, una vez examinadas las excepciones previas alegadas, y en su caso, decidir sobre la oposición del art. 19 de la L.P.H. al art. 33 de la Constitución y por ende sobre su derogación y falta de vigencia».

Con fecha 3 de marzo de 1987 el órgano judicial dictó Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad. En los razonamientos jurídicos de esta resolución se indica que, tras la audiencia a las partes y al Ministerio Público, «confirmamos nuestra impresión primera de que el precepto invocado por la actora en fundamento de su demanda, art. 19 de la Ley de Propiedad Horizontal, en lo que se refiere a la privación temporal a un propietario del uso de su vivienda o local, puede estar incurso en causa de inconstitucionalidad, por contravenir el art. 33 de la Ley de leyes, que establece que "nadie podrá ser privado de

sus bienes o derechos, salvo por causa justificada de utilidad pública o intereses sociales (sic), mediante la correspondiente indemnización"». Añadió el órgano judicial que este criterio sobre la inconstitucionalidad del precepto se basaría «esencialmente» en los argumentos expuestos por el Ministerio Fiscal en la audiencia previa, sobre los cuales —añadió— «no vamos aquí a profundizar». Argumentó el juzgador, a continuación, su decisión de promover la cuestión, y no de inaplicar por derogación el precepto legal, pues —observó— «si bien el tema plantea la suficiente sospecha en nuestro ánimo sobre la constitucionalidad del precepto estudiado (...), no se nos aparece tan evidente su carácter inconstitucional como al Ministerio Fiscal y a la parte demandada (...), pues (...) estamos ante una privación de uso, tan solo, y además temporal, que se justificaba, en la Ley que regula esa especial institución, en un uso abusivo y lesivo para terceros de ese derecho», de tal modo que «manteniéndose, de otra parte, en pie todos los argumentos en favor de la inconstitucionalidad, que esos informes aducen», se llegaría a una «situación dudosa que requeriría no la palmaria inaplicación del artículo por su evidente derogación actual, sino un profundo examen y la opción por alguna de las previsiblemente varias interpretaciones posibles, lo que nos aconseja que dicha labor se realice por quien es intérprete, especializado y supremo, del Texto constitucional». Estas consideraciones —junto a las que se cita la conveniencia de alcanzar una unidad de criterio a través de la resolución del Tribunal Constitucional— justificarían la promoción de la cuestión. El Auto concluyó con la observación de que la cuestión resultaba «esencial para la decisión del procedimiento en que se plantea, al seguirse éste por demanda que apoya su única pretensión precisamente en ese art. 19 de la L.P.H., posiblemente contrario al 33 de la Constitución».

2. Por providencia de 30 de septiembre de 1987 acordó la Sección Cuarta admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a la Fiscalía General del Estado, a efectos de las alegaciones correspondientes, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

3. Mediante escrito registrado el día 7 de octubre, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de conformidad con el cual, aun cuando el Congreso no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a disposición del Tribunal las actuaciones propias que pudiera precisar.

4. Mediante escrito registrado el día 19 de octubre formuló sus alegaciones la Fiscalía General del Estado en los términos que a continuación se resumen:

a) La expropiación forzosa es una institución cuyo objeto es la privación de un bien o derecho realizado por la Administración, por causa de utilidad social y con abono al titular de una indemnización o precio. La expropiación forzosa no supone la pérdida de una de las facultades de la propiedad de los bienes o derechos, sino la privación de la titularidad dominical de la cosa o derecho. Si no existe esta privación de la titularidad —se observa—, no existe expropiación. La sistemática constitucional incluye la expropiación forzosa en el artículo que consagra el derecho de propiedad, lo que permite afirmar que esta institución está referida, expresa y únicamente, a la titularidad de dominio de las cosas o derechos. No se refiere a la privación de cualquiera de las facultades del propietario.

b) El derecho de propiedad sobre bienes o derechos puede sufrir limitaciones en su ejercicio, uso o goce, sin que las mismas tengan naturaleza expropiatoria (arts. 33.2 de la Constitución y 349 del Código Civil). El uso antisocial del derecho de propiedad (teoría del abuso del derecho) o el incumplimiento de las obligaciones del propietario (teoría general del incumplimiento) supone que el Estado pueda establecer consecuencias jurídicas, que adoptan la forma de sanciones de varias clases (multas, cumplimiento forzoso de obligaciones, demolición de lo edificado contraviniendo la ley, etc.) que presentan diferencias radicales con el instituto expropiatorio: La sanción nace del incumplimiento o infracción de los deberes del titular; la expropiación de la utilidad social; la sanción tiene como finalidad la reparación o restauración del derecho producido por el incumplimiento y la expropiación el interés colectivo; la sanción no lleva consigo la indemnización, la expropiación sí.

c) La Ley de Propiedad Horizontal establece una serie de derechos y deberes de cada comunero entre sí y con la comunidad. La Ley, para lograr el cumplimiento de los deberes de cada comunero, utiliza los medios que el Derecho pone en su mano y así la infracción de los preceptos legales que suponga incumplimiento o desconocimiento del derecho de los comuneros lleva consigo una variedad de consecuencias, todas ellas postuladas por la legal representación de la comunidad e impuestas por el Juez por medio del correspondiente proceso, consecuencias que responden a la teoría general del incumplimiento, vigente en el campo de las obligaciones. Se establece así la posibilidad de exigir judicialmente el cumplimiento de la obligación del comunero, bien específicamente, bien obligándolo a realizar lo que omite voluntariamente, bien realizándolo a su costa o bien obligando al pago. Sin embargo, la Ley prevé un supuesto de incumplimiento que presenta condicionamientos especiales por afectar a la vida de la comunidad como tal y que puede por su gravedad incidir en la propia esencia de la vida comunitaria. Este supuesto es un claro exponente de la consecuencia jurídica del incumplimiento, que tiene un carácter sancionador. El supuesto se da cuando la infracción de los deberes de los comuneros es de superior entidad, atendido el número de personas a las que afecta el cumplimiento del deber y la imposibilidad de cumplimiento específico judicial, debido a que la obligación es negativa y con la indemnización no se cumple la finalidad de devolver la paz y la concordia de la comunidad. En el supuesto del art. 7.3 de la Ley de Propiedad Horizontal, el art. 19 del mismo texto legal establece la posibilidad de que el Juez, discrecionalmente y en el correspondiente proceso, prive a un comunero, por tiempo no superior a dos años, del uso del local o piso, sin que esta privación afecte a los restantes derechos dominicales. Esta consecuencia jurídica de carácter sancionador tiene varias finalidades: coaccionar al comunero para evitar la infracción, impedir la continuación del incumplimiento de la única manera que la Ley estima efectiva y sancionar al infractor con la privación del uso de la cosa. Estas finalidades impiden aceptar la pretendida naturaleza expropiatoria del supuesto legal. La limitación del uso del objeto del derecho de propiedad es consecuencia del incumplimiento de un deber comunitario; no tiene su origen ni finalidad en la utilidad social, sino en las especiales relaciones que nacen de la existencia de una comunidad; son impuestas por el Juez y no por la Administración; al no nacer de la utilidad social, no surge el derecho a indemnización y tiene carácter temporal, mientras que la expropiación es privación definitiva. Por ello, la figura que contempla el art. 19 de la Ley de

Propiedad Horizontal no tiene identidad alguna con la expropiación forzosa: son instituciones distintas que responden a situaciones diferentes en su origen, naturaleza y finalidad. El art. 19 es la concreción del derecho del Estado a establecer consecuencias jurídicas como respuesta al incumplimiento de deberes y para el mantenimiento de relaciones jurídicas entre particulares. Este precepto, en suma, es plenamente compatible con el art. 33.3 de la Constitución, pues la consecuencia jurídica que establece no es una expropiación. Se interesó, por ello, que se dictara Sentencia desestimatoria de la cuestión de constitucionalidad.

5. En escrito registrado el día 22 de octubre presentó sus alegaciones la Abogacía del Estado en los términos que a continuación se resumen:

a) Se afirma, en primer lugar, el defectuoso planteamiento de la presente cuestión. El Auto del órgano a quo no especifica ni justifica en qué medida la decisión del proceso depende de la validez del art. 19 de la Ley de Propiedad Horizontal, que es, por lo demás, un precepto con tres apartados y de complejo contenido. Tampoco exterioriza el Juez el razonamiento en cuya virtud se cuestiona la constitucionalidad: el proponente se limita a manifestar un estado anímico (su « impresión primera » sobre la inconstitucionalidad del precepto quedaría confirmada tras la audiencia a las partes y al Fiscal) por referencia a los argumentos dados por la Fiscalía. Incluso el órgano judicial observa que la inconstitucionalidad del precepto « no se nos aparece tan evidente como al Ministerio Fiscal y a la parte demandada ».

Faltan tanto el razonamiento sobre la relevancia como el razonamiento en que se cimenta la duda de constitucionalidad (« no puede el Juez ni remitirse a las dudas que en cuanto a la constitucionalidad de la norma hayan expresado las partes, ni limitarse a manifestar la existencia de la propia duda sin dar las razones que la abonan »: STC 17/1981). El Auto de planteamiento se dedica a argumentar por qué es preferible suscitar la cuestión en vez de apreciar la posible derogación del precepto, argumentación ésta que no tenía necesariamente que exponer.

Por más benignamente que se interprete el art. 35.2 de la LOTC, la cuestión está defectuosamente planteada y procede declarar por Sentencia que no ha lugar a resolverla en cuanto al fondo.

b) Sin perjuicio de lo anterior, y con carácter meramente subsidiario, defiende la Abogacía del Estado la constitucionalidad del precepto cuestionado, a cuyo efecto se impone, ante todo, delimitar el alcance de la cuestión. No afecta ésta, en modo alguno, a los párrafos segundo y tercero del art. 19 —de cuya validez no depende el fallo en el proceso a quo— y ni siquiera cabe entender que la cuestión afecte a los tres incisos del párrafo primero de aquel artículo, pues el primero de ellos es irrelevante. La cuestión se ha de reputar ceñida, en suma, a los incisos segundo y tercero del párrafo primero del art. 19: « Desatendido el requerimiento por el titular ocupante, la junta podrá instar y obtener judicialmente la privación del uso del piso o local a aquél y a quienes con él convivan. Dicha privación la fijará discrecionalmente el Juez por un plazo no superior a dos años, atendida la gravedad de la falta, sin que afecte a los restantes derechos dominicales y a las obligaciones derivadas del título ». El precepto constitucional que se supone infringido por esta regla legal es el art. 33 de la Constitución en sus párrafos 1 y 3.

c) Delimitada así la cuestión, lo planteado es si la privación de uso a que se refieren los incisos segundo y tercero del párrafo primero del art. 19 merece o no la calificación de « expropiación » en el sentido y a los efectos del art. 33.3 de la Constitución o, dicho de otra

manera, si esa privación puede subsumirse bajo el concepto constitucional de expropiación. Si así fuera, se trataría (a juicio del Fiscal y, por remisión a su razonamiento, del Juez *a quo*) de una expropiación inconstitucional por falta de *causa expropriandi* e inexistencia de indemnización. Para resolver este extremo es imprescindible esclarecer en qué consiste realmente la «privación de uso» aquí cuestionada.

Equivale dicha «privación» a una desposesión del propietario que, según opinión doctrinal, ha de ejecutarse aplicando las normas relativas al desahucio. Se trata de una privación del *ius possessionis* (por más que el dueño conserve el *ius possidendi*: puede actuar por vía de interdicto contra terceros). Esta «privación de uso» es una mera desposesión (de la «posesión como hecho») decretada judicialmente, que puede ser considerada como sanción civil o como medida de coerción. Para la adopción de esta medida se requiere: 1) la infracción de una obligación negativa (abstenerse de actividades prohibidas en los estatutos, dañosas para la finca, inmorales, peligrosas, incómodas o insalubres: art. 7, párrafo tercero, de la Ley) y 2) el apercibimiento (o, más precisamente, requerimiento o intimación) para que cese la actividad prohibida, esto es, para que se vuelva al cumplimiento de la obligación negativa (más exactamente, deber negativo). En la Ley de Enjuiciamiento Civil, la condena a no hacer, si se quebranta, no trae por consecuencia más que la indemnización de daños y perjuicios (art. 925 L.E.C. y art. 1.099 del Código Civil). El legislador de la Ley de Propiedad Horizontal pretendió, en cambio, «vigorizar en todo lo posible la fuerza vinculante de los deberes impuestos a los titulares» (Exposición de Motivos). Teniendo en cuenta que el párrafo tercero del art. 7 de la Ley establece ciertos deberes negativos de disfrute, la privación judicial de uso es la respuesta legislativa al hecho de que «la imposición judicial del cumplimiento específico es prácticamente imposible por el carácter negativo de la obligación» y porque la indemnización no cubre la finalidad que se persigue de armonizar la convivencia. Esta privación de uso puede calificarse de sanción a un ilícito civil y también de medida coercitiva, y ambos modos de considerarla son compatibles (no es éste el único caso de figura jurídica a mitad de camino entre la sanción y la medida coercitiva: las *astreintes*, las multas coercitivas, etc. constituyen otros tantos ejemplos).

d) Basta con lo anterior para comprender que esta privación de uso es ajena al ámbito de protección del art. 33.3 de la Constitución, vale decir, no puede quedar comprendida en el concepto constitucional de expropiación.

Toda expropiación supone privación total o parcial de derechos e intereses patrimoniales legítimos, pero la recíproca no es cierta: no toda privación de derechos patrimoniales, total o parcial, es expropiatoria en sentido propio, empleando la palabra «expropiación» en su sentido técnico preciso, como privación o sacrificio singular, imperativamente acordado, de todo o parte del contenido de un derecho o interés patrimonial legítimo, cuyo mantenimiento en manos de su actual titular resulta incompatible con la utilidad pública o el interés social formalmente declarado (STC 166/1986, fundamentos jurídicos 13 y siguientes y legislación vigente sobre expropiación forzosa). Queda así fuera del campo conceptual de la expropiación la ejecución a veces llamada expropiativa, caracterizada porque se desposee al ejecutado de sus bienes para convertirlos en dinero con que se hace pago al ejecutante. En la llamada ejecución expropiativa no hay expropiación propiamente dicha, sino ejecución de una resolución judicial. La utilización de otros medios coercitivos para compelir a la adopción

de ciertas conductas positivas o negativas tampoco sería expropiación, aun cuando la medida coercitiva se resolviera en la privación de derechos o facultades. La privación-medio coercitivo es un mero instrumento de compulsión para que el destinatario de la coerción observe una conducta y no se da en ella la estructura propia de la relación expropiatoria: no hay incompatibilidad entre el interés público o social y el mantenimiento de una titularidad jurídica en ciertas manos y no hay beneficiario del desapoderamiento que sea portador de aquel interés. Hay sólo una relación de instrumentalidad coactiva. También están fuera de la definición descriptiva de la expropiación ciertas sanciones de privación de derechos patrimoniales, como el comiso, que no buscan alcanzar un fin declarado de utilidad pública o interés social encarnado en el beneficiario de la operación de desapoderamiento. Estas sanciones entran en la esfera del art. 25.1 de la Constitución, así como la privación-medio coercitivo se incluye, más bien, en el ámbito del art. 24 de la Norma fundamental.

Pues bien, si la privación de uso del art. 19 de la Ley de Propiedad Horizontal (incisos segundo y tercero del primer párrafo) merece la calificación de sanción civil y/o de medida coercitiva frente a la infracción de una obligación negativa, entonces no es expropiación en el sentido y a los efectos del art. 33.3 de la Constitución.

Hay expropiaciones-sanciones cuyo mismo nombre manifiesta su hibridismo, pero en ellas la sanción de un incumplimiento sirve, al tiempo, para poner el bien en manos de quien puede realizar el interés social. No es éste tampoco el supuesto del precepto cuestionado, en el que no hay imposición de un deber positivo de uso o transformación, ni beneficiario que se encargue de cumplirlo; hay, sencillamente, la infracción de unos deberes negativos nacidos del singular régimen de organización de ciertas relaciones de vecindad y la reacción condigna, consistente en una sanción y/o medida coercitiva de la privación temporal del piso o local mediante la que se restablece el buen orden de la comunidad de propiedad horizontal. En la norma cuestionada podrá haber sanción (y coerción) pero no hay expropiación. Si falta la *causa expropriandi*, el beneficiario y el justiprecio se debe, sencillamente, a que la parte del art. 19 que se supone cuestionada no constituye un supuesto subsumible en el concepto constitucional de expropiación y, por tanto, no es de aplicación el art. 33.3 de la Constitución, no infringido, como tampoco el art. 33.1 de la misma Norma fundamental.

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia por la que se declarara no haber lugar a pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto legal cuestionado y, subsidiariamente, se desestimara la cuestión planteada.

6. Mediante escrito registrado el día 26 de octubre de 1987, el Presidente del Senado rogó se tuviera a la Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la L.O.T.C.

7. Por providencia de 19 de octubre de 1993, se señaló para deliberación y fallo de la cuestión el día 21 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de iniciar el examen de la presente cuestión de inconstitucionalidad es preciso dar respuesta a la objeción de admisibilidad opuesta por la Abogacía del Estado, en cuyas alegaciones se advierte que el órgano judicial no ha fundamentado debidamente ni la relevancia de su duda de constitucionalidad para la resolución del pleito ni las razones de tal duda:

a) La primera objeción no puede ser compartida. Es cierto que el Auto de planteamiento de la cuestión es en extremo parco en lo que se refiere a la especificación y justificación del modo y la medida en los que «la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión» (art. 35.2 de la LOTC). El órgano judicial se ha limitado a señalar, a estos efectos, que la resolución de la cuestión resulta «esencial para la decisión del procedimiento en que se plantea», el cual, según observa el Juzgado de Distrito, fue promovido, precisamente, mediante una demanda cuyo único fundamento es el texto legal que se cuestiona. No obstante su concisión esta referencia a la prejudicialidad constitucional advertida debe ahora estimarse, en relación con lo que consta en las actuaciones, suficiente para entender satisfecho el requisito que consideramos. La demanda que dio inicio al proceso *a quo* basó su pretensión, en efecto, en lo prevenido en el párrafo primero del art. 19 de la Ley de Propiedad Horizontal (L.P.H., en adelante), y es patente, por ello, que la resolución del pleito depende —principal, si no exclusivamente— de la validez o invalidez de aquel precepto legal. Así lo ha constatado y declarado el órgano judicial sin que el rigor en el cumplimiento de la motivación de la relevancia pueda extremarse hasta el punto de exigir al juzgador que argumente, en el auto de planteamiento, sobre el rechazo de las demás excepciones y argumentaciones opuestas en la contestación a la demanda.

b) Más razón tiene la Abogacía del Estado cuando reprocha al Auto de planteamiento una imperfecta fundamentación de la propia duda de constitucionalidad, si bien tampoco esta objeción debe llevar ahora a negar su examen en cuanto al fondo.

El Juzgado que cuestiona no afirma categóricamente que el art. 19, párrafo primero, de la L.P.H. sea contrario a la Constitución, limitándose a dejar constancia de su duda al respecto, que estima suficientemente fundamentada, por lo demás, con la referencia que el Auto hace a lo alegado por las partes y a lo expuesto, en especial, por el Ministerio Fiscal al evacuar la audiencia previa. Este modo de delimitar el objeto de la cuestión y de fundamentarla suscita, sin duda, alguna perplejidad acerca del cumplimiento de las condiciones procesales legalmente exigidas. Con todo, como queda dicho, un análisis no formalista de la misma y una interpretación flexible de estas condiciones permiten reconocer su viabilidad procesal. En efecto, es cierto que este Tribunal ha reiterado que la cuestión de inconstitucionalidad no puede ser utilizada por los órganos judiciales para resolver dudas respecto de la interpretación constitucionalmente conforme de las leyes (por todas, STC 157/1990, fundamento jurídico 2.º). No es una cuestión de interpretación sino de validez o inconstitucionalidad. Sin embargo, en el presente caso, es claro que el Juzgado no pide que el Tribunal Constitucional decida cuál es la interpretación constitucionalmente conforme del art. 19 de la L.P.H., ni cuál de las interpretaciones apuntadas en el Auto de planteamiento de la cuestión es la más correcta desde esta perspectiva, sino que lo que cuestiona, aunque sea en forma de duda —fórmula, por otra parte aceptada por este Tribunal (por todas, STC 17/1981, fundamento jurídico 1.º)—, es la constitucionalidad de este precepto en relación con el art. 33 de la Constitución.

En cuanto a la fundamentación, ciertamente no resulta apropiado que el órgano judicial se haya limitado aquí a basar su propia duda por remisión a lo argumentado en las alegaciones ante él formuladas, pues es en el Auto de planteamiento donde deben constar las razones por las cuales la cuestión se ha promovido (entre otras, SSTS 17/1981; 76/1990 y ATC 133/1987). Este

defecto, con todo, tampoco impide ahora entrar en el examen de fondo de la cuestión de inconstitucionalidad y ello en atención a las siguientes consideraciones. En primer lugar, porque es claro que el órgano judicial no se ha limitado a «remitirse a las dudas que en cuanto a la constitucionalidad de una norma hayan expresado las partes» —proceder que ya calificamos de inadmisible en la STC 17/1981 ya citada—: el Juez manifiesta su propia duda, con independencia de que la misma haya sido inducida por lo expuesto en la demanda y fortalecida tras lo alegado por la Fiscalía. En segundo lugar, porque la fundamentación por remisión aquí realizada no impide —sin perjuicio de su incorrección— reconocer las razones que el Juez hace suyas para poner en cuestión la validez del precepto, resultando suficientemente ilustrativas, a este respecto, las alegaciones del Ministerio Fiscal. Y también, por último, en atención a un criterio flexible que, en orden a la admisibilidad de las cuestiones, este Tribunal ha afirmado repetidamente: «El interés objetivo al servicio del que existe la cuestión de inconstitucionalidad —la preservación de la sujeción de las disposiciones de Ley a la Constitución— impone no detener su curso en atención a rigorismos formales cuando (...) la duda de constitucionalidad es reconocible a la vista de lo que en el auto de remisión se dice en relación con lo que reflejan las actuaciones en el proceso *a quo*» (STC 155/1987, fundamento jurídico 3.º; en términos análogos, STC 222/1992, fundamento jurídico 2.º). Debemos, por todo ello, iniciar el examen de fondo de la cuestión, tampoco obstaculizado, claro está, por el hecho de que la norma de Ley de cuya validez se duda sea preconstitucional (por todas, STC 83/1984, fundamento jurídico 2.º).

2. Aunque el Auto de planteamiento no lo especifica así literalmente, es claro que lo cuestionado no es aquí el conjunto del art. 19 de la L.P.H., ni tan siquiera —como con razón señala el Abogado del Estado— el entero párrafo primero de ese artículo. Visto lo expuesto en el propio Auto y lo planteado en el proceso *a quo*, la cuestión no afecta, desde luego, al inciso inicial de dicho párrafo primero («La infracción de las prohibiciones establecidas en el párrafo 3.º del art. 7 dará lugar al apercibimiento al titular o, en su caso, al ocupante del piso o local»), sino, estrictamente, al resto del enunciado de dicho párrafo, cuyo texto es el siguiente:

«Desatendido el requerimiento por el titular ocupante, la junta podrá instar y obtener judicialmente la privación del uso del piso o local a aquél y a quienes con él convivan. Dicha privación la fijará discrecionalmente el Juez por un plazo no superior a dos años, atendida la gravedad de la falta, sin que afecte a los restantes derechos dominicales y a las obligaciones derivadas del título.»

Son los pasajes transcritos los que el Juez estima pueden ser inconstitucionales por contrarios al art. 33.3 de la Constitución, en aquella parte del mismo —siempre según el propio Auto— en que se garantiza que «Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización (...).» En los Antecedentes quedó reflejado lo que es preciso ahora tener por fundamentación de esta cuestión, según lo alegado por la Fiscalía y asumido, expresamente, por el órgano judicial: la privación de uso de la vivienda o local que así hace posible el art. 19, párrafo primero, de la L.P.H. resultaría inconciliable con el citado art. 33.3 de la Constitución en la medida en que la privación de derechos así dispuesta por la Ley no vendría justificada por causa de utilidad pública o de interés social ni acompañada de la previsión de indemnización, presentándose, pues, como una especie de «confiscación temporal del

uso» como sanción al propietario y «al margen de las demás posibles vías de sanción o represión de tales conductas cuando sean constitutivas de delito, falta o infracción administrativa» (de las alegaciones del Fiscal en la audiencia previa al planteamiento de la cuestión).

Esta argumentación y la consiguiente conclusión de inconstitucionalidad han sido rechazadas tanto por la Fiscalía General como por la Abogacía del Estado. En unas y otras alegaciones se ha negado, con construcciones diversas, que lo dispuesto en el precepto cuestionado constituya un supuesto asimilable a la figura de la expropiación forzosa prevista en el art. 33.3 de la Norma fundamental, lo que descartaría enteramente la exigencia de que dicha privación de uso se llevara a cabo con los presupuestos y condiciones (específicamente, el abono de la «correspondiente indemnización») que requiere la Constitución para el válido ejercicio de la potestad expropiatoria (art. 33.3).

Este es el marco argumental dentro del cual ha de realizarse nuestro enjuiciamiento.

3. Dados los términos en los que se plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad, para su resolución no resulta necesario abordar de forma genérica el estudio de los límites del derecho a la propiedad privada. Basta con señalar que el artículo cuestionado (19.1 L.P.H.) se refiere a un tipo de propiedad, el de la propiedad horizontal, 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 restricciones o límites a los derechos de uso y disfrute de los inmuebles por parte de sus respectivos titulares.

Del mismo modo, tampoco resulta necesario realizar un cabal examen de la naturaleza jurídica de la «privación del uso» que el precepto cuestionado prevé para el caso de que el propietario o el ocupante del piso vulneren la prohibición de «desarrollar en él o en el resto del inmueble actividades no permitidas en los estatutos, dañosas para la finca, inmorales, peligrosas, incómodas o insalubres» y desatiendan el apercibimiento que se les dirija para cesar en tales actividades (art. 7, párrafo tercero, de la propia L.P.H.). Semejante labor de identificación dogmática corresponde, como es claro, al Poder Judicial y no resulta, además, inexcusable para fundamentar aquí nuestro juicio, pues basta con apreciar, a los efectos que ahora importan, que aquella privación de uso se presenta, en el enunciado legal que se cuestiona, como una medida acordada judicialmente al término de un proceso, mediante la cual el legislador ha querido, en primer lugar, sancionar civilmente el incumplimiento de una obligación legal o estatutaria de no hacer y seguramente también compelir al transgresor —como apunta el Abogado del Estado— a fin de que no reitere en lo sucesivo las prácticas prohibidas por el citado art. 7, párrafo tercero, de la L.P.H. Nos encontramos, así, ante una abstracta previsión legal que liga una determinada consecuencia negativa (privación temporal del uso del piso) a la transgresión de un deber impuesto por la propia Ley en el seno de una relación jurídico-privada, consecuencia negativa que grava sobre el patrimonio del transgresor, a quien el órgano judicial puede privar del uso del inmueble (vivienda o local) durante un máximo de dos años.

Basta con lo dicho para advertir, sin sombra de duda, que lo así previsto por la Ley ninguna relación guarda con la garantía de la propiedad privada que ha sido recogida en la Constitución mediante la configuración del instituto expropiatorio. El art. 33.3 de la Norma fundamental no ha sido contrariado por lo dispuesto en el art. 19, párrafo primero, de la L.P.H. por la sencilla razón de que aquel precepto constitucional en modo

alguno impide que las leyes tomen como objeto de sus previsiones sancionatorias —en un sentido lato— el patrimonio de las personas, pues lo que la institución de la expropiación forzosa supone es, estrictamente, un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público (de la Administración, sobre todo) fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen sólo cuando concurre «causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». En modo alguno significa tal garantía constitucional que el ordenamiento no pueda regular supuestos en los que, al margen de criterios o valoraciones de oportunidad o de necesidad pública, se llegue a afectar, con las correspondientes garantías procesales, el patrimonio de las personas que hayan incurrido en la comisión de un ilícito (civil o penal). La Constitución no cierra el paso a regulaciones legales de este género o, en otras palabras, no erige la propiedad privada y, en general, los derechos patrimoniales como reductos intangibles frente a sanciones previstas en el propio ordenamiento. Ni el sentido patente de la propia Constitución (de su art. 33, específicamente) ni la tradición de nuestro ordenamiento consienten semejante conclusión.

En el párrafo primero del art. 19 de la L.P.H. no se configura, en efecto, una expropiación forzosa —en el sentido constitucional del concepto—, sino una específica sanción civil o, más precisamente, una obligación cuyo cumplimiento puede ser exigido por los órganos judiciales —que no ejercen potestad expropiatoria alguna— cuando se constate determinada concurrencia del ordenamiento y basta con advertirlo así para concluir en que la regla legal no está afectada por los vicios de inconstitucionalidad que sugiere el auto de planteamiento: la privación de uso se fundamenta en la comisión de un ilícito y no cabe echar en falta en su regulación, por lo tanto, ni la invocación de una *causa expropriandi* de utilidad pública o interés social —rigurosamente extravagante al supuesto— ni la previsión de una indemnización por la privación misma, que contradiría, como es obvio, el repetido alcance sancionador de la medida.

FALLO

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Que no ha lugar a declarar la inconstitucionalidad del inciso final del primer párrafo del art. 19 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.