



Referència	<b>AIN-2015/1656</b>
Objecte	<b>Informe sobre la responsabilitat administrativa del propietari d'un immoble per les activitats il·lícites de l'arrendatari</b>
Sol·licitant	Districte de l'Eixample – Serveis Jurídics
Lletrat	Xavier Silvestre i Castejon
Data	27 de novembre de 2015

## **1. Antecedents**

Per part de l'òrgan esmentat es sol·licita informe relatiu a les possibilitats de dur a terme actuacions administratives contra els propietaris dels immobles, conduents a la cessació d'activitats dutes a terme pels arrendataris dels mateixos, en el marc de procediments de restauració de la legalitat.

## **2. Consideracions jurídiques**

La responsabilitat per l'exercici de les activitats correspon, amb caràcter general, al seu titular; la diversa normativa existent en matèria d'intervenció de les activitats no preveu la seva exigència als propietaris dels immobles si no són, a més, titulars de l'activitat.

Un cas específic seria el dels habitatges d'ús turístic, en què la doble condició de titular i propietari ha de concórrer necessàriament (articles 66.1 i 68.1 del Decret 159/2012). Per tant, en aquest casos es podria presumir la responsabilitat del propietari de l'habitatge, atès que n'hauria de ser el titular si l'activitat estigués legalitzada; sense perjudici de la necessitat d'acreditar una culpabilitat suficient per poder imposar sancions administratives degudes a incompliments atribuïbles a eventuais arrendataris.

En qualsevol cas, la titularitat de l'activitat comporta la de les obligacions derivades del seu exercici; i entre aquestes obligacions hi hauria òbviament la de legalitzar l'activitat



desenvolupada i la de cessar en cas d'estar-la desenvolupant sense habilitació suficient. Es tracta d'una obligació de caràcter personal, i per tant exigible a la persona responsable, és a dir, a la titular (formal o aparent) de l'activitat; però no al propietari de l'immoble per la seva condició de tal.

Dit això, en un procediment de restauració de la legalitat l'Administració ha de fer ús de tots els mitjans que l'ordenament jurídic posa a la seva disposició per assolir el compliment de la normativa aplicable, i en aquest sentit es podria valorar la possibilitat d'efectuar requeriments als propietaris dels immobles, de manera que de l'incompliment d'aquests requeriments es derivi una responsabilitat administrativa pròpia i autònoma del propietari respecte a la que hem comentat anteriorment, és a dir, la inherent a la titularitat de les activitats.

L'article 197.1 del text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya (TRLUC), aprovat per Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, estableix que *"les persones propietàries de tota classe de terrenys, construccions i instal·lacions han de complir els deures d'ús, conservació i rehabilitació establerts per aquesta Llei, per la legislació aplicable en matèria de sòl i per la legislació sectorial"*. Aquesta previsió la trobem desenvolupada a l'article 120.1.c del Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística (RPLU), segons el qual *"es poden ordenar les mesures per restaurar la realitat física alterada i l'ordre jurídic vulnerat següents: [...] El cessament dels usos il·legals"*. Finalment, l'article 122.1 del RPLU preveu que *"Són persones obligades a complir les ordres de restauració les persones físiques o jurídiques propietàries del sòl i les obres afectats, llevat que, d'acord amb la naturalesa pròpia de les mesures adoptades, el seu compliment correspongui a les persones usuàries no propietàries, les companyies subministradores de serveis o altres subjectes."*

De la lectura dels preceptes transcrits es desprèn l'existència d'una responsabilitat dels propietaris dels immobles per l'ús urbanístic il·legal dels mateixos, que podrà ser objecte de mesures de restauració de la legalitat en el marc del procediment urbanístic corresponent; però que aquesta responsabilitat només concorrerà en aquells casos en què l'ordre efectuada pugui ser complerta pel mateix propietari, i haurem d'entendre que no serà aplicable davant de les regulacions específiques contemplades a la normativa sectorial aplicables amb caràcter preferent a la concreta activitat desenvolupada, d'acord amb el principi general d'especialitat.

Nombrosa jurisprudència ve afirmant la necessitat de vincular la responsabilitat de cessament de les activitats amb el seu titular i no pas amb el propietari de l'immoble. Podem esmentar en aquest sentit la sentència del Tribunal Suprem de 10 de novembre de 1999 (RJ 1999\8487), la sentència de 24 de maig de 1990 del TSJ Catalunya (LA LEY 1854/1990), les sentències de 10



noviembre 1999 i 893/2009 de 30 abril, del TSJ Madrid (RJ 1999\8487 i JUR 2009\366063, respectivament), o la Sentència 811/2002 de 21 de juny, del TSJ Galícia (JUR 2002\232520). Segons aquesta última, per exemple, “en todo caso la orden o requerimiento de clausura o cese de la actividad debe dirigirse contra el titular de la misma [...] y no, en principio, contra el propietario del local donde se desarrolla, salvo que resulte ser el titular de la licencia otorgada para su ejercicio, lo cual no sucede en ese caso, en el que la única relación que la actora guarda con R. es la de ser arrendadora del inmueble en el que ésta ejerce su actividad. No aparece en el expediente dato alguno que permita vincular a la Sra. Q. C., de una manera más o menos directa, con la actividad que se desarrolla en el interior de la vivienda litigiosa, aparentando ser completamente ajena a ella. En tal situación, no puede convertirse en sujeto pasivo de un requerimiento, de cuyo cumplimiento no puede responder, pues el cierre del Centro así como su desalojo no depende de su voluntad, de modo que no pueden derivar en su contra las responsabilidades a que hubiere lugar en caso de producirse tal incumplimiento.”

També existeixen sentències en l'àmbit de l'urbanisme en el mateix sentit, tot i que referides a la realització d'obres il·legals; com serien la del Tribunal Suprem de 2 de juliol de 1997 (“no importa [...] quién sea el propietario del inmueble, sino quién está ejecutando la obra, ya que lo relevante urbanísticamente es ésta, y no la titularidad que se tenga sobre el inmueble”) o la del TSJ Illes Canàries 1699/2000 de 15 de desembre. En general, hom vincula la responsabilitat del compliment de les ordres administratives a la possibilitat o impossibilitat del seu compliment immediat, i per aquest motiu es considera que el propietari que no exerceix una activitat, no té la disposició del seu cessament.

En sentit contrari, i en coherència amb aquesta desvinculació de responsabilitats és important destacar que un eventual precinte de l'activitat no afectaria els drets del propietari, tal i com afirma el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en sentència 312/1994 de 23 abril (RJCA 1994\218): “...la demanda pone el énfasis en el hecho de que para precintar la actividad hubo que precintar el solar, que no pertenece a «A.F., SL» que es mera arrendataria del solar, sino a Juan F. P., cuyos derechos como propietario fueron desconocidos en la resolución recurrida. No es de recibo el argumento porque lo que se impide con el precinto es el desarrollo de la actividad, es decir, la exposición y venta de vehículos, pero ninguna de las facultades que integran el derecho de propiedad resulta modificada o desconocida por las resoluciones que se combaten, que contienen una medida de ejecución forzosa proporcionada a la finalidad a la que sirven”. Aquest argument ens serveix per afirmar que, de la mateixa manera que els drets dels propietaris no es veuen afectats per un eventual precinte de l'activitat, tampoc se'ls pot atribuir un deure genèric relatiu al seu funcionament o cessament.



Dit això, hom troba alguns casos en sentències molt concretes de jutjats unipersonals, en què s'ha donat validesa a sancions imposades als propietaris per incomplir requeriments relatius al cessament d'activitats. Seria el cas, per exemple, de la sentència 274/2013 de 26 de novembre, del Jutjat contenciós administratiu número 9 de Barcelona (JUR 2014\23162), en la que afirma que “el recurrente a sabiendas de que en su finca se desarrollaba la citada actividad ganadera no adoptó las medidas requeridas por el Ayuntamiento a requerimiento de este y por ello es por lo que se le sanciona. Hay una inobservancia (art 130 LRJAPC) del requerimiento efectuado, toda vez que habiendo sido advertido de que se desarrollaba la citada actividad ganadera ilegal no procedió a adoptar las medidas oportunas de cese de la misma, en tanto propietario de la finca. No se le impone sanción por realizar esa actividad, sino por no adoptar las medidas para su cese inmediato que le fueron requeridas”. Es tracta d'un supòsit en què el propietari de l'immoble (en aquest cas del terreny) es troba en disposició permetre el cessament de l'activitat d'una manera més o menys immediata, mitjançant l'adopció de les mesures que li són requerides específicament.

També la sentència 214/15 de 2 de setembre de 2015, del Jutjat contenciós administratiu número 10 de Barcelona, considerava procedent la imposició d'una sanció a la propietària d'un habitatge per no haver atès el requeriment municipal consistent en adoptar les mesures necessàries per cessar l'ús d'un habitatge com a allotjament turístic il·legal, tot remetent-se a l'article 197 del TRLUC abans citat i a l'article 9.1 del Text refós de la Llei estatal del sòl (RD Legislatiu 2/2008) i afirmant que “dichos preceptos imponen al propietario una obligación de naturaleza pública consistente en destinar los inmuebles de los que son titulares a los usos que legalmente resulten procedentes, por lo que los pactos privados a los que puedan llegar con terceros (contratos de alquiler, por ejemplo) no se pueden oponer para dejar de cumplir con el deber de naturaleza pública expuesto por cuanto hay intereses generales en juego [...] El propietario puede actuar contra el arrendatario incumplidor y debe hacerlo cuando destine la vivienda a un uso ilegal, como es el caso. [...] Así las cosas, la recurrente es conocedora desde el 30/5/2013 del ejercicio de la actividad ilegal llevada a cabo por la arrendataria en dos pisos de su propiedad y curiosamente nada hace para lograr el cese efectivo de la misma. [...] Nada impedía a la recurrente para que, desde el mismo momento en el que tuvo conocimiento de que en los pisos de su propiedad la arrendataria estaba llevando a cabo una actividad ilegal, hubiera actuado de algún modo para impedirlo pues se ha demostrado, con los hechos posteriores, que el envío de un burofax ha sido plenamente eficaz para que cesara la referida actividad. Esta actitud pasiva de la recurrente que va a permitir que la actuación contraria a la normativa continuara en el tiempo, es lo que motiva la sanción impuesta dado el incumplimiento de sus deberes legales”.



No podem donar, òbviament, la mateixa transcendència a dues sentències de jutjats unipersonals que a la referida jurisprudència de tribunals en sentit contrari; però sí que podem entreveure una certa evolució jurisprudencial que a més, referida a circumstàncies molt concretes en casos puntuals, pot arribar a justificar la matisació del primer criteri, més restrictiu, que encara hem de considerar que és el preferent.

Així, podem considerar que les activitats desenvolupades en habitatges són més proclius a l'adopció de requeriments adreçats als propietaris, doncs són més susceptibles de constituir un incompliment contractual que les desenvolupades en locals comercials (en què, en principi, hem de considerar que el contracte d'arrendament permet el desenvolupament d'una activitat comercial). Com hem dit, a més, els habitatges d'ús turístic constitueixen un cas molt específic en què la normativa assimila la condició de propietari i la de titular de l'activitat; i per tant estaria encara més justificat un requeriment adreçat als propietaris en tant que poden ser considerats titulars aparents d'una activitat clandestina.

Finalment, per a altres tipus d'activitats, i si bé hem, de partir de la premissa que la responsabilitat pel desenvolupament de l'activitat (i per tant també del seu cessament) correspon al titular i no al propietari, hom podria valorar favorablement un requeriment adreçat al propietari de l'immoble on es desenvolupa l'activitat il·legal, per tal que adopti totes les mesures possibles destinades al cessament de l'activitat. En un cas així, no es podria considerar incomplert el requeriment fet al propietari en cas que el titular continuï el desenvolupament de l'activitat, doncs el propietari requerit podria acreditar les circumstàncies que li permetin justificar haver atès el requeriment amb diligència sense haver pogut assolir el resultat final pretès per l'Administració, com seria la impossibilitat de rescindir el contracte signat, la manca de possessió del local, etcètera.

En qualsevol dels casos, arribats al punt de considerar que existeix una responsabilitat administrativa per part del propietari de l'immoble derivada de l'incompliment dels requeriments efectuats per l'Administració, caldrà procedir a valorar la normativa que regula aquests requeriments abans de poder imposar multes coercitives o sancions; doncs òbviament és imprescindible que existeixi un fonament legal que permeti imposar multes coercitives o sancionar. L'acord que s'adopti en aquest sentit hauria d'estar suficientment justificat en atenció tant a les circumstàncies concretes de cada expedient com a la normativa que empara la multa o sanció imposada.



### **3. Conclusions**

**Per tot l'exposat, qui subscriu considera que:**

- a. La responsabilitat principal del cessament d'una activitat il·legal correspon en primer lloc al titular de la mateixa i no pas al propietari de l'immoble on es desenvolupa, i per tant les ordres o requeriments de cessament s'han d'efectuar en tot cas contra el titular.**
  
- b. En circumstàncies degudament justificades, es poden efectuar requeriments al propietari de l'immoble on es desenvolupa l'activitat il·legal; per tal que adopti determinades mesures amb la finalitat d'aconseguir el seu cessament, a l'empara de les obligacions que li corresponen d'acord amb l'article 197.1 del TRLUC. L'incompliment d'aquests requeriments podrà ser objecte de multa coercitiva o sanció en funció de què ho permeti la normativa aplicable al cas.**

**En aquests supòsits, en principi, no es podrà imputar al propietari l'incompliment de les seves obligacions pel simple fet de no haver acreditat el cessament de l'activitat, doncs si ha adoptat les mesures requerides amb la deguda diligència caldrà considerar atès el requeriment.**

Vist i plau,

Xavier Silvestre i Castejon  
Lletrat consistorial

Manuel Mallo Gómez  
Director de l'Àrea de Règim Jurídic