

**JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1**  
**CARTAGENA**

SENTENCIA: 00014/2025

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA  
PLAZA DOCTOR VICENTE GARCIA MARCOS,3-BAJO  
**Teléfono:** 968506838 **Fax:** 968529166  
**Correo electrónico:** contenciosol.cartagena@justicia.es

Equipo/usuario: N23

**N.I.G:** 30016 45 3 2022 0000306  
**Procedimiento:** PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000303 /2022 /  
**Sobre:** ADMINISTRACION LOCAL  
**De D/Dª:** [REDACTED]  
**Abogado:** PEDRO ANTONIO MARTINEZ GARCIA  
**Procurador D./Dª:** MARIA DEL MAR POSADAS MOLINA  
**Contra D./Dª** AYUNTAMIENTO DE CARTAGEA  
**Abogado:** ESTEFANIA ANGOSTO MOJARES  
**Procurador D./Dª** EVA ESCUDERO VERA

**SENTENCIA N° 14**

**PROCEDIMIENTO:** Procedimiento Ordinario 303/2022

**OBJETO DEL JUICIO:** Licencia de actividad.

**MAGISTRADO-JUEZ:** D. Fernando Romero Medel.

**PARTE DEMANDANTE:** [REDACTED]

**Letrado:** D. Pedro A. Martínez García.

**Procuradora:** Dª. Mª. del Mar Posadas Molina.

**PARTE DEMANDADA:** EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA.

**Letrada:** Dª. Estefanía Angosto Mojares.

**Procuradora:** Dª. Eva Escudero Vera.

En Cartagena, a 12 de febrero de 2025.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En este Juzgado se recibió recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de [REDACTED] contra la desestimación presunta por silencio negativo de su solicitud formulada ante el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA, SERVICIO JURIDICO ADTVO. DE INTERVENCION URBANISTICA, DEPARTAMENTO DE LICENCIAS DE ACTIVIDAD, EXPEDIENTE: AACC 2020/000055 (-) T, N° REG. INTERNO: 2020/2778, ASUNTO: LEGALIZACION DE INSTALACIONES

GENERALES DEL CAMPING CARAVANIG escrito de alegaciones y solicitud; a fin de que se reconociese el derecho de la recurrente a ser parte en el procedimiento, declarando no haber lugar a tramitar expediente alguno por falta de legitimación activa del solicitante [REDACTED]

Admitido a trámite el recurso fue recibido el expediente administrativo, y la parte actora formalizó la demanda en la que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, terminó suplicando a este juzgado que dictara *"sentencia en la que estime la presente demanda, declarando la nulidad de las resoluciones dictadas en el procedimiento del Servicio Jurídico Adtvo. de Intervención Urbanística, departamento de licencias de actividad, expediente: aacc 2020/000055 t, nº reg. interno: 2020/2778, asunto: legalización de instalaciones generales del [REDACTED] Declare no haber lugar a tramitar expediente alguno por falta de legitimación activa del solicitante [REDACTED]. Declare la nulidad del procedimiento en las medidas adoptadas que afecten al resto de copropietarios del referido camping, anulando y/o declarando nulo íntegramente la totalidad del procedimiento administrativo referido, con cuantos efectos legales sean inherentes a dicho pronunciamiento; y con expresa condena en costas a la administración demandada si se opusiere si éxito a nuestra pretensión actor."*.

**SEGUNDO.-** Efectuado traslado de la demanda a la Administración demandada, tras la resolución de la alegación previa formulada por el Ayuntamiento de Cartagena mediante auto de 26 de mayo de 2023, éste se opuso al recurso e interesó que se dictara *"sentencia en la que se declare la inadmisión o/y la desestimación de todas las pretensiones del recurrente, y la confirmación del acto administrativo impugnado al ser el mismo ajustado a Derecho. Y todo ello con expresa imposición de costas al recurrente, conforme establece el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, en base a todo lo expuesto y acreditado en el cuerpo del presente escrito."*.

Tras lo anterior se fijó la cuantía del procedimiento en indeterminada por decreto de 25 de septiembre de 2023 y se aprobó la prueba que consta en el auto de 6 de noviembre de 2023, en el que, al consistir la prueba únicamente en documental se señaló vista para formular conclusiones orales, que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2024, tras cuya finalización quedaron los autos vistos para sentencia.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la desestimación presunta por silencio negativo de su solicitud formulada ante el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA, SERVICIO JURIDICO ADTVO. DE INTERVENCION URBANISTICA, DEPARTAMENTO DE LICENCIAS DE ACTIVIDAD, EXPEDIENTE: AACC

2020/000055 (-) T, N° REG. INTERNO: 2020/2778, ASUNTO:

escrito de alegaciones y solicitud; a fin de que se reconociese el derecho de la recurrente a ser parte en el procedimiento, declarando no haber lugar a tramitar expediente alguno por falta de legitimación activa del solicitante [REDACTED]

La parte recurrente en su demanda y en conclusiones basa sus alegaciones, resumidamente, en los siguientes extremos:

.- Que el [REDACTED] fue creado en el año 1980 en virtud de escritura de constitución y declaración de obra nueva otorgada ante notario por la mercantil APARGANDI SA, obteniendo para ello la oportuna licencia de apertura y actividad del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena.

.- Que el camping está integrado por un total de 2.129 parcelas, componiendo todas ellas 31.436.776 de partes, que es el total de participaciones en las que se dividió el complejo originariamente.

.- Que, no obstante, la totalidad del camping es una sola finca, inscrita en el Registro de la Propiedad de La Unión como finca n° [REDACTED].

.- Que actualmente la sociedad mercantil [REDACTED] es propietaria de aproximadamente un millar de parcelas, es decir, en torno al 49% del número total, siendo estas parcelas explotadas con ánimo de lucro por esta mercantil destinándolas principalmente a alquilarlas, contando en el complejo además con una piscina climatizada, un restaurante junto a la playa, un supermercado, una cafetería y una lavandería; y el otro 51% de las parcelas pertenece a personas físicas, que tienen su pequeña parcela en el camping para poder pasar unos días en la playa, e incluso hay en torno a 400 de esas personas que residen allí y se han empadronado en el camping.

.- Que todos los copropietarios del camping forman parte de la Comunidad de Propietarios, cuyo reglamento se encuentra inscrito en el registro de la propiedad, adscrito a la única finca registral n° [REDACTED]. de modo que el camping es un proindiviso ordinario de más de mil personas físicas y jurídicas, que tienen asignada una cuota que les atribuye el derecho de uso sobre determinada parcela, más el de las zonas comunes.

.- Que el camping, tal y como han declarado dos sentencias la Audiencia Provincial de Murcia (la n° 108/2005, Sección 5ª, 16 de marzo de 2005; y la de fecha 16 de octubre de 2006) no se rige por la Ley de Propiedad Horizontal sino que su naturaleza jurídica es la de copropiedad romana o "pro indiviso" regulada en los artículos 392 y siguientes del Código Civil.

.- Que la asociación de vecinos recurrente fue emplazada como parte interesada en el expediente de legalización del camping en curso por el Ayuntamiento de Cartagena, y se personó, tras lo cual comprobó que la entidad [REDACTED] sin contar con el conocimiento ni la autorización del resto de copropietarios, ni de la comunidad de propietarios, había solicitado licencia de actividad para desarrollar su propia actividad mercantil en la totalidad del camping.

.- Que la Comunidad de Propietarios recurrente presentó sendos escritos de alegaciones en fecha 27 de enero de 2022 y 6 de junio de 2022 que no fueron contestados por el Ayuntamiento de Cartagena, y además, dictó resolución definitiva, por la cual acordó denegar la licencia de apertura y/o actividad del camping que había solicitado exclusivamente [REDACTED], acordando incluso el cierre de la totalidad del camping.

.- Que por tanto la entidad [REDACTED] carecía de legitimación activa para iniciar el expediente de legalización, ya que no actuó en nombre y representación de la comunidad de propietarios, ni como administradora del camping, ni en representación del colectivo, sino que lo hizo en su propio interés, nombre y derecho, de modo que deberían haber sido parte en el expediente administrativo de legalización la totalidad de los copropietarios, como lo demuestra el hecho de que la consecuencia de que el Ayuntamiento haya negado la licencia al copropietario en este caso haya sido la afectación de derechos de terceros que se han visto perjudicados sin haber tenido la posibilidad de defender esos derechos en el expediente administrativo de legalización.

.- Que en el presente caso se da la circunstancia añadida de que el Ayuntamiento conoce a todos y cada uno de los copropietarios, puesto que las fincas están catastradas y el Ayuntamiento cobra recibos individualizados del IBI a cada uno de los comuneros.

.- Que en el presente caso se ha vulnerado el derecho constitucional a la vivienda por no habersele dado audiencia a los propios afectados, lo que determina la nulidad del expediente administrativo.

Frente a las antedichas alegaciones la defensa del Exmo. Ayuntamiento de Cartagena formuló los siguientes motivos de oposición en su contestación y en sede de conclusiones:

.- Que [REDACTED] sí ostenta legitimación activa para poder solicitar la licencia de actividad del camping [REDACTED] sin contar con la totalidad de los propietarios de las parcelas privadas de dicho complejo, ya que, el Reglamento de Régimen Interior del Complejo Campista [REDACTED], que modifica y da nueva redacción al anterior de fecha 21 de agosto de 1980, concretamente, en su artículo 14 dice "Corresponde a [REDACTED].., o a quien de ella traiga causa, la organización, administración y gestión de

*los servicios comunes y administración del Complejo, reservándose dicha sociedad el derecho de transferir a cualquier persona en todo o en parte, dichas facultades."*

*.- Que no es cierto que resulte afectado ningún derecho de propiedad, ya que, el artículo 12 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, establece:*

*"1. Las autorizaciones y licencias se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero.*

*2. No podrán ser invocadas para excluir o disminuir la responsabilidad civil o penal en la que hubieren incurrido los beneficiarios en el ejercicio de sus actividades."*

*.- Que si se acogiera la solicitud de la parte actora de tener que notificar a todos los copropietarios la legalización iniciada por [REDACTED], siendo todos parte en el procedimiento de licencia de actividad, todos ellos serían titulares de una licencia de actividad de camping, extremo que no es posible en derecho, ya que, las licencias de actividad se conceden a quien va a llevar a cabo la misma, y en este caso no es otra que la mercantil [REDACTED].*

**SEGUNDO.** - Para resolver el presente caso debemos partir de quién es el titular de la licencia de actividad, y en este caso sólo consta un único titular de dicha licencia que es la entidad [REDACTED], sin que conste que exista ningún otro copropietario que sea titular de la referida licencia de actividad.

En concreto, en los folios 43 y 64 del complemento del expediente administrativo consta el decreto de 7 de junio de 1985 por el que se concedió a [REDACTED] la licencia para la apertura del [REDACTED], del que debemos resaltar que en el apartado tercero de la parte dispositiva establece *"La licencia se entiende otorgada salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero."*

Por tanto, una cosa es el derecho de propiedad de los copropietarios de las parcelas que conforman el complejo turístico, y otra cosa distinta la licencia para poder desarrollar la actividad de camping en el complejo, de modo que el derecho de propiedad de los copropietarios no va a verse afectado por la concesión o no de la licencia de actividad, cuestión distinta es que como consecuencia de la denegación de la licencia de actividad pudiera verse limitado el derecho de uso de las parcelas (lo cual, en su caso, podría dar lugar a acciones legales de los copropietarios contra [REDACTED]), pero ello no significa que [REDACTED] no tenga legitimación activa para iniciar el expediente de legalización a efectos de obtener la preceptiva licencia de actividad, sin necesidad de contar con el resto de copropietarios, ya que, como hemos dicho, desde la

constitución del complejo turístico la titular de la licencia de actividad siempre fue la entidad encargada de la organización, la administración y la gestión de los servicios comunes y administración del Complejo, tal y como establece el artículo 14 del Reglamento de Régimen Interior del Complejo [REDACTED] (antes [REDACTED] y desde el cambio de titularidad en 2015 [REDACTED]

Por ello, no es predicable al presente caso la jurisprudencia invocada por la parte actora en su demanda y en fase de conclusiones, ya que la misma se refiere a la obligación que tienen todos los propietarios de mantener y los terrenos y construcciones con arreglo a lo que estuviera establecido para ellos en la normativa urbanística y destinarlos también al uso que estuviera establecido para ellos en la normativa urbanística, pero no se refiere a ninguna licencia de actividad, como ocurre en el presente caso.

Una vez resuelto el tema de la legitimación activa de [REDACTED] para iniciar el expediente de legalización sin necesidad de contar con el resto de copropietarios, en relación al segundo de los motivos esgrimidos en la demanda en apoyo de la estimación de su pretensión, hay que decir que es cierto que el artículo 8 LPAC 39/2015 establece que "Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento".

No obstante, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ordenanza Municipal sobre Simplificación Administrativa en materia de implantación de Actividades y Obras de Adecuación de locales en el Municipio de Cartagena, aprobada por el Pleno el 03/06/2013, (BORM 03/10/201), se acordó la fase de información pública mediante edictos y consulta directa a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento durante un plazo de 10 días (folio 126 del PDF de la primera parte del expediente administrativo), por lo que el procedimiento habría tenido publicidad, y no sería de aplicación por tanto el citado artículo 8.

A pesar de lo anterior, aun cuando se pudiera considerar que el anterior artículo 8 sí es de aplicación por cuanto no consta ningún anuncio en ningún diario oficial y el artículo 83 LPAC 39/2015 dispone:

*"1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.*

2. A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.”.

No obstante, consideramos que es plenamente aplicable aquí la doctrina jurisprudencial según la cual la invalidez del acto administrativo depende de la relación existente entre el vicio de forma y la decisión de fondo adoptada por el acto recurrido ponderando, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo impugnado en caso de observarse el trámite omitido; y en el presente caso es claro de que, de haberse dado el trámite de audiencia a todos los copropietarios, la administración no hubiera resuelto en un sentido distinto al que lo hizo a la vista del informe emitido por los Servicios Técnicos de Gestión Ambiental (folios 235 y siguientes del PDF de la segunda parte del expediente administrativo), ya que no consta prueba alguna en el presente procedimiento que haya desvirtuado lo que se dice en ese informe.

Como ejemplo de la doctrina jurisprudencial a la que antes hacíamos referencia citaremos la STS de 10 de octubre de 1991 “... **resulta necesario ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de observarse el trámite omitido,** pues un elemental principio de economía procesal impide que se anule el acto cuando lógicamente se prevé que el nuevo vaya a ser igual que el anulado”, repetida en otras más recientes como por ejemplo la STSJ de Madrid nº 392/2022, de 24 de marzo, que además de citar la anterior sentencia también cita como doctrina suya propia **“En definitiva, el vicio de forma o procedimiento no es invalidante de por sí, sino en cuanto concurran los supuestos de que el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados, y de ahí que pueda purgarse a lo largo del procedimiento e incluso en vía contencioso-administrativa, trámite en el cual puede obviarse, por razones de economía procesal, enjuiciando el fondo del asunto, tanto cuando el vicio o defecto procedimental hubiese sido no influyente en la decisión -de suerte que ésta hubiere sido la misma-, como cuando aún sí influyente, la decisión hubiese sido correcta o incorrecta, manteniéndola en un supuesto y anulándola en el otro, y sólo apreciarse en el caso de que carezca el órgano jurisdiccional de los elementos de juicio necesarios para la valoración de la decisión administrativa.”.**

Y por último respecto a la vulneración del derecho constitucional a la vivienda sin audiencia de los afectados por las resoluciones dictadas en el procedimiento administrativo, dejando al margen que el derecho de vivienda es un principio rector de la política económica y social y no un derecho subjetivo como parece configurarlo la demanda, aun en el hipotético caso de que se tratara de un derecho subjetivo, precisamente, a la vista del informe emitido por los Servicios Técnicos de Gestión Ambiental al que antes hemos hecho referencia, dichas viviendas, desde luego, no serían dignas ni adecuadas, tal como establece el artículo 47 CE, ya que carecen de las condiciones necesarias de seguridad para sus moradores. Y para ello basta con leer algunos de los extractos del informe técnico mencionado:

*"2. El proyecto de legalización de las instalaciones generales del camping (doc. 4) considera la totalidad de las instalaciones, construcciones y usos existentes en el interior de la parcela con referencia catastral [REDACTED] que se encuentra perimetralmente vallada y ocupa una superficie total de 307.938,6 m2 como parte integrante del camping.*

*No se contempla que de las 2.300 parcelas existentes dentro del recinto perimetralmente vallado, el 50% son de titularidad privada y ajenas al camping, según las explicaciones dadas por los gestores del mismo en el transcurso de la inspección realizada el 05/10/2021 (IFUB 2021/193) como consecuencia del incendio sufrido precisamente en esta zona privada. Tampoco se contempla que dichas parcelas están ocupadas por bungalows y viviendas unifamiliares adosadas, todas ellas privadas, y no por caravanas y autocaravanas como se indica con carácter general para el conjunto del camping en el proyecto presentado.*

*Por otra parte, existen nuevas instalaciones y construcciones en el camping, como es el caso de los hidrotubos, que no se encuentran grafiados en los planos, ni aparece mención expresa a los mismos en la memoria presentada.*

*En definitiva, consideramos el proyecto de legalización presentado por los titulares del camping no describe la realidad existente del mismo.*

**3. Las instalaciones eléctricas, abastecimiento de agua y saneamiento que se describen en el proyecto de legalización presentado se refieren a la totalidad de la parcela y es la mercantil que explota el camping la titular de las mismas.** Teniendo en cuenta que la mitad oriental de la parcela esta ocupada por parcelas privadas ajenas al camping, consideramos que el titular de este no puede proporcionar las acometidas de electricidad, agua y saneamiento que precisan dichas parcelas, ni cobrar un precio por los citados servicios, sino que cada una de esas dos zonas (camping y mitad privada) debería disponer de sus servicios propios.

Por otra parte, hemos de señalar que **dichas instalaciones han sido proyectadas e instaladas para atender las necesidades propias de un camping de caravanas y autocaravanas, y no para dar servicio a un amplio número de viviendas y bungalows que presentan unas necesidades muy diferentes, especialmente en lo que a consumos energéticos se refiere.**

**Esto mismo sucede con las instalaciones de protección contra incendios con las que cuenta el camping que han sido diseñadas e instaladas con el objeto de dar cumplimiento a las exigencias de la normativa sectorial en materia de turismo, pero que son claramente insuficientes para atender las necesidades propias de la zona ocupada por las viviendas y bungalows adosados, como ha quedado de manifiesto en los reiterados incendios que se han registrado en esta zona...**

En conclusión, estos servicios técnicos consideran que la documentación aportada por el gestor del camping, aun correspondiéndose con la que fue requerida en el año 2013, carece de validez en el contexto de la legalización de las instalaciones generales del camping, habida cuenta que se corresponden con unas condiciones de explotación del mismo que no se ajustan a la realidad.

Asimismo, tal y como ya se advirtió en nuestro anterior informe de 05/10/2021 (IFUB 2021/193), consideramos que continúa existiendo un riesgo significativo en materia de protección contra incendios y para la seguridad de los usuarios y residentes del camping y las parcelas privadas, tal y como ha evidenciado el nuevo incendio registrado con fecha 08/11/2021."

Como hemos dicho, en el presente procedimiento no consta prueba alguna que haya desvirtuado lo manifestado por este informe, por lo que, en base a lo expuesto, procede la desestimación íntegra de la demanda.

**TERCERO.-** Conforme al artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, dado que no se aprecia temeridad ni mala fe en la postura procesal de ninguna de las partes, se opta por la no imposición de costas.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

#### **FALLO**

**.- DESESTIMO el recurso contencioso administrativo** interpuesto por la representación de [REDACTED] contra la desestimación presunta por silencio negativo de su solicitud formulada ante el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA, SERVICIO JURIDICO ADTVO. DE INTERVENCION URBANISTICA, DEPARTAMENTO DE LICENCIAS DE

ACTIVIDAD, EXPEDIENTE: AACC 2020/000055 (-) T, N° REG. INTERNO: 2020/2778, ASUNTO: [REDACTED]

[REDACTED] escrito de alegaciones y solicitud; a fin de que se reconociese el derecho de la recurrente a ser parte en el procedimiento, declarando no haber lugar a tramitar expediente alguno por falta de legitimación activa del solicitante [REDACTED].

.- DECLARO el acto impugnado conforme a derecho.

.- Cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer Recurso de Apelación en este Juzgado en el plazo de 15 días a partir de su notificación. Para la interposición del Recurso al que hace referencia la presente resolución, será necesaria la constitución del depósito para recurrir al que hace referencia la Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre, inadmitiéndose a trámite cualquier recurso cuyo depósito no esté constituido.

Así por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.