NOTIFICADO 02/02/26

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

T.S.J.MURCIA SALA 1 CON/AD MURCIA

SENTENCIA: 00015 / 2026

N.I.G: 30016 45 3 2024 0000375
Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000184 / 2025
Sobre: URBANISMO
De [redacted]
Representación Dª. LYDIA LOZANO GARCIA CARREÑO
Contra. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA
Representación Dª. MARIA ASUNCION MERCADER ROCA

ROLLO de APELACIÓN núm. 184/2025
SENTENCIA núm. 15/2026

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA

SECCIÓN PRIMERA

Compuesta por las Ilmas. Sras.:

Dña. Pilar Rubio Berna
Presidenta
Dña. María Esperanza Sánchez de la Vega
Dña. María Teresa Nortes Ros
Magistradas

Han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

La siguiente

S E N T E N C I A nº. 15/26

En Murcia, a veintinueve de enero de dos mil veintiséis

En el rollo de apelación núm. 3/2025 seguido contra el auto de fecha 20 de noviembre de 2024 dictado por el Juzgado Contencioso Administrativo núm. 1 de Cartagena, en la pieza separada de medidas cautelares del procedimiento ordinario núm. 387/2024, de cuantía indeterminada, en el que figuran como **parte apelante** [redacted], representado por la procurado irigido por el Letrado Sr. Hernández Anaya, y como **parte apelada el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena**, representado por la Procuradora Sra. Mercader Roca y dirigido por el Letrado Sr. Pagán Martín-Portugués, sobre

Código Seguro de Verificación: [redacted]
Puede verificar este documento en https://www.administracciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Maria Teresa Nortes Ros (29/01/2026 13:59) **FIRMA (2):** Pilar Rubio Berna (30/01/2026 07:48)
FIRMA (3): Maria Esperanza Sanchez De La Vega (30/01/2026 08:58)

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

urbanismo; siendo ponente la Magistrada **Ilma. Sra. Dª. María Teresa Nortes Ros**, quien expresa el parecer de la Sala.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Presentado el recurso de apelación referido, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Cartagena, lo admitió a trámite y después de dar traslado del mismo a la parte apelada para que formalizara su oposición, remitió los autos junto con los escritos presentados a Sala, la cual designó Magistrado ponente y acordó que quedaran los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo, señalándose para dicho acto el 16-01-2026, fecha en que tuvo lugar, quedando las actuaciones conclusas y pendientes de sentencia.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- El objeto del procedimiento principal viene constituido por el Decreto del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, resolución n.º 16658, de fecha 19-07-2024, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la denegación de autorización de uso provisional, solicitada por el recurrente, para la instalación y funcionamiento de la actividad de taller en PB GUIA, LA-DS el Plan 25, Es:T PI:OD, Pt:AS de Cartagena, con referencia catastral [redacted], denegada por resolución de fecha 20-03-2024, al no estar justificada la necesidad en suelo no urbanizable del uso de taller que se está realizando.

Solicitada la suspensión de la resolución objeto de recurso, la misma fue denegada, tras el trámite correspondiente, por la resolución objeto de este procedimiento, siendo la base de la resolución judicial, tras la referencia a la legislación aplicable y requisitos necesarios para acordar la adopción de medidas cautelares, que: " *TERCERO.- En este caso la medida cautelar no puede ser acogida puesto que en relación al requisito del fumus boni iuris, como hemos dicho más arriba, éste sólo opera cuando existe nulidad de pleno derecho manifiesta o el acto ha sido dictado en cumplimiento o ejecución de una disposición declarada nula, y ello no ocurre en el presente caso, sin perjuicio de lo que se decida, en su caso, en la futura sentencia que se dicte, donde habrán de valorarse las cuestiones de fondo planteadas en la demanda y, en su caso, la contestación.*

Por otra parte, no se ha acreditado en modo alguno que exista, en caso de no adopción de la medida interesada, un perjuicio irreparable o de difícil reparación, ya que la

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

inactividad del recurrente en la actividad que ejerce en el taller podría ser indemnizada por la administración, dada la solvencia que ha de que ha de presumirse de ésta última.

A este motivo -dado que el acto recurrido considera que el recurrente carece de la autorización necesaria para el ejercicio de la actividad de taller- se une la consideración contenida, por ejemplo, en la STSJ de Castilla León n.º 18/2000, de 29 de septiembre "Es, en efecto, doctrina reiterada de esta Sala (AA. 12 diciembre 1990 y 20 mayo y 19 julio 1991) la de la improcedencia de acceder (en aplicación del art. 122 LJCA) a la suspensión de una resolución administrativa que, a su vez, suspende el ejercicio de una actividad que se viene ejerciendo sin licencia. Y ello porque de acceder a la pretensión que se formula haríamos una declaración de naturaleza positiva, sustituyendo a la Administración que sea competente y accediendo al otorgamiento de una licencia que no existe por el tiempo que durara la tramitación del recurso."

Por lo que aplicando al caso que nos ocupa la anterior doctrina jurisprudencial procede la revocación del Auto recurrido por cuanto se entiende, además, por el contrario, a lo que en el mismo se recoge, que el titular de la actividad haya justificado, debidamente, además que la medida a adoptar cause un perjuicio que no sea susceptible en su caso de compensación económica, dada la solvencia por otro lado reconocida de la Corporación demandada.".

Debemos, por ello, no acceder a la medida pedida."

SEGUNDO.- La parte apelante pide que se revoque el auto, adoptando la medida cautelar solicitada, basando su recurso en que la apariencia de buen derecho no es uno de los requisitos exigidos para la adopción de la medida cautelar, suponiendo la medida cautelar n pronunciamiento de cognición limitada, y, por tanto, ceñido a apreciar las circunstancias concurrentes que evitarían un periculum in mora; se han acreditado los perjuicios derivados de una temprana ejecución del acto recurrido en el pleito principal, y se reiteraba la concurrencia de todos los requisitos necesarios para la adopción de la medida cautelar.

En relación a la apariencia de buen derecho, se alegaba:

1°.- Concurrencia de los requisitos necesarios para acceder a la suspensión cautelar solicitada: «periculum in mora» (Artículo 130.1 LJCA) y apariencia de buen derecho o «fumus boni iuris».

2°.- Que la no suspensión del acto objeto de recurso haría perder al mismo su finalidad legítima.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

3°.- Por cuanto la medida cautelar solicitada sólo podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de terceros, lo que aquí no ocurre.

4°.- Que el taller cuya licencia de uso provisional se deniega se encuentra abierto y en funcionamiento, habiendo sido solicitada su autorización en fecha 18/05/2017.

5°.- Que, no obstante, la administración ha dejado transcurrir más de 7 años sin dar definitiva respuesta a lo solicitado, lo que evidencia la inexistencia de perjuicio alguno al interés público.

6°.- Que además de su utilidad pública para sus usuarios, en el mismo prestan servicios como trabajadores por cuenta ajena que dependen del mismo – además del propio demandante otras dos personas cuyas familias que se verían abocadas al despido por su cierre.

7°- Porque la actividad está siendo desarrollada en local ya existente sin realización de obra alguna más allá de la simple instalación en el mismo de un falso techo de escayola (fácilmente desmontable) como expresamente reconoce el departamento de intervención urbanística en su informe, sin perjuicio alguno por tanto para el medio ambiente.

8°.- Por tratarse de una de tratarse de solitud de uso provisional y haber manifestado expresamente el recurrente tanto su compromiso de retirarlo como su renuncia a cualquier indemnización caso de verse obligado a hacerlo una vez firme la resolución recurrida.

9°.- Por último, por haber sido otorgadas por el propio Ayuntamiento licencia de uso idéntica a la solicitada en el mismo paraje y polígono del PGOU de Cartagena, y no tratarse de uso expresamente prohibido.

Se ha producido una indebida ponderación de los intereses en conflicto, con inexistencia de primacía del interés general, al no entrañar perjuicio alguno para la Administración ni terceros.

Concurría el periculum in mora, ya que, de ser estimatoria la sentencia que se dicte en los autos principales, resultaría que el recurrente y los trabajadores afectados por el cierre sólo podrían ser resarcidos por el equivalente económico de difícil o imposible cuantificación ya que afectaría a terceros, empelaría pérdida de sus puestos de trabajo a los trabajadores y a sus familias.

Se alegaba, asimismo, error en la valoración de la prueba, al haber probado y justificado la parte recurrente adecuadamente qué daños y perjuicios de reparación imposible o difícil concurren en el caso para acordar la suspensión. En este sentido el recurrente acreditó la fecha de su solicitud, las normas y

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

excepciones de aplicación al caso y los prejuicios irreparables que el cierre del taller supondría para sus usurarios, los trabajadores (individualmente individualizados a través de los pertinentes TC1 y 2) y sus familias y al propio actor.

Tras realizar una nueva valoración de las circunstancias concurrentes, solicitaba se dictara sentencia estimando el recurso interpuesto, revocando el auto recurrido y acordando la adopción de la medida cautelar solicitada.

TERCERO.- La parte apelada pide que se confirme el auto.

Alega que el recurrente utiliza el recurso para argumentar lo que no ha fundamentado en su escrito de solicitud de medida cautelar, pretendiendo que prevalezcan en segunda instancia sus argumentaciones frente a las del Juzgado a quo y para repetir lo ya dicho en la solicitud de medida cautela.

No se ha acreditado en modo alguno que exista, en caso de no adopción de la medida interesada, un perjuicio irreparable o de difícil reparación, ya que la inactividad del recurrente en la actividad que ejerce en el taller podría ser indemnizada por la administración, dada la solvencia que ha de que ha de presumirse de ésta última.

Hay que tener en cuenta que el recurrente carece de la autorización necesaria para el ejercicio de la actividad de taller. No dispone de título de actividad, puesto que lo que solicitó fue tan solo la autorización del uso provisional, pero no de la actividad, no constando en sede administrativa título de actividad para la citada actividad de taller.

La actividad no cumple con los requisitos del artículo 111 de la Ley Ordenación Territorial y Urbanística Región de Murcia, Ley 13/2015, de 30 de marzo.

Resulta evidente la peligrosidad de ejercer una actividad de la que no se dispone de licencia.

Como reiterada jurisprudencia mantiene, el derecho a ejercer la actividad no nace hasta la obtención de la licencia o autorización municipal conforme a unas concretas condiciones.

La suspensión está debidamente fundamentada pues no se ajusta a la normativa de aplicación, causa por la que se deniega, no siendo posible estimar la suspensión cautelar solicitada hasta la resolución en vía judicial.

En definitiva, el Auto debe ser confirmado y el recurso debe ser desestimado con expresa imposición de costas.

CUARTO.- Se aceptan los hechos y fundamentos de derecho del auto apelado, que debe ser confirmado íntegramente.

El ATS de 19-1-2018, recurso 677/2017, dice en su fundamento de derecho tercero:

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

"Esta Sala del Tribunal Supremo viene manteniendo en materia de medidas cautelares una consolidada doctrina, que expresan la sentencia de 22 de julio de 2002 (recurso 3507/1998) y el auto de 12 de julio de 2004 (recurso 4372004), y que más recientemente reiteran la sentencia de 12 de mayo de 2017 (recurso 1291/2016) y los autos de 6 de abril de 2017 (recurso 202/2017), 14 de septiembre de 2017 (recurso 543/2017) y 18 de octubre de 2017 (recurso 581/2017), que subraya que la razón de ser de la justicia cautelar se encuentra en la necesidad de evitar que el lapso de tiempo que transcurre hasta que recae un pronunciamiento judicial firme suponga la pérdida de la finalidad del proceso.

Con las medidas cautelares se trata de asegurar la eficacia de la resolución que ponga fin al proceso, evitando la producción de un perjuicio de imposible o de difícil reparación, como dice expresivamente el artículo 129 de la Ley de la Jurisdicción, asegurando la efectividad de la sentencia. Por ello el periculum in mora forma parte de la esencia de la medida cautelar, pues, en definitiva, con ella se intenta asegurar que la futura sentencia pueda llevarse a la práctica de modo útil.

La decisión sobre la procedencia de la medida cautelar comporta un alto grado de ponderación conjunta de criterios por parte del Tribunal, que, según nuestra jurisprudencia, puede resumirse en los siguientes puntos:

a) Necesidad de justificación o prueba, aun incompleta o por indicios de aquellas circunstancias que puedan permitir al Tribunal efectuar la valoración de la procedencia de la medida cautelar. El interesado en obtener la suspensión tiene la carga de probar adecuadamente qué daños y perjuicios de reparación imposible o difícil concurren en el caso para acordar la suspensión, sin que baste una mera invocación genérica.

b) Imposibilidad de prejuzgar el fondo del asunto. Las medidas cautelares tienen como finalidad que no resulten irreparables las consecuencias derivadas de la duración del proceso. De modo que la adopción de tales medidas no puede confundirse con un enjuiciamiento sobre el fondo del proceso.

c) El periculum in mora, constituye el primer criterio a considerar para la adopción de la medida cautelar. Si bien, ha de tenerse en cuenta que el aseguramiento del proceso, no se agota, en la fórmula clásica de la irreparabilidad del perjuicio, sino que su justificación puede presentarse, con abstracción de eventuales perjuicios, siempre que se advierta que, de modo inmediato, puede producirse una situación que haga ineficaz el proceso. Si bien se debe tener en cuenta que la finalidad asegurable a través de las medidas cautelares es la

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

finalidad legítima que se deriva de la pretensión formulada ante los Tribunales.

d) El criterio de ponderación de los intereses concurrentes es complementario del de la pérdida de la finalidad legítima del recurso y ha sido destacado frecuentemente por la jurisprudencia: "al juzgar sobre la procedencia [de la suspensión] se debe ponderar, ante todo, la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego". Por consiguiente, en la pieza de medidas cautelares deben ponderarse las circunstancias que concurren en cada caso y los intereses en juego, tanto los públicos como los particulares en forma circunstanciada. Como reitera hasta la saciedad la jurisprudencia "cuando las exigencias de ejecución que el interés público presenta son tenues bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión; por el contrario, cuando aquella exigencia es de gran intensidad, sólo perjuicios de elevada consideración podrán determinar la suspensión de la ejecución del acto"

e) La apariencia de buen derecho (fumus boni iuris) supuso una gran innovación respecto a los criterios tradicionales utilizados para la adopción de las medidas cautelares, si bien debe tenerse en cuenta que la más reciente jurisprudencia hace una aplicación mucho más matizada de esta doctrina, como expondremos más adelante".

Poco más adelante, el auto limita la operatividad de la apariencia de buen derecho *"a aquellos supuestos en los que existe una apariencia clara de ilegalidad, como cuando se impugna un acto idéntico a otro ya anulado jurisdiccionalmente o se solicita la nulidad de un acto dictado al amparo de una norma declarada previamente nula, ya que, fuera de supuestos como los indicados se podría incurrir en el riesgo de que, vía suspensión, se resolviera de forma anticipada el fondo del asunto, sin tener en cuenta todos los argumentos que pueden concurrir en el supuesto de que se trate".*

Partiendo de lo anterior, en relación al primer requisito, la apariencia de buen derecho, la jurisprudencia del T.S., de manera reiterada, ha subrayado que la doctrina de la apariencia de buen derecho, tan difundida como necesitada de prudente aplicación, ha de tenerse en cuenta, sobre todo, cuando se solicita la nulidad de actos dictados en cumplimiento de normas declaradas previamente nulas de pleno derecho, o cuando se impugna un acto idéntico a otro que ya fue anulado jurisdiccionalmente.

Pero declara inaplicable dicha doctrina, en principio, cuando se predica la nulidad de un acto

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

administrativo en virtud de causas que han de ser, por primera vez, objeto de valoración y decisión en el proceso principal; y ello en aras de evitar ese prejuicio de la cuestión de fondo que antes se razonó como no conveniente.

En línea con lo anterior, se ha matizado la aplicación del "fumus boni iuris" siguiendo una dirección paralela a la observada respecto de las alegaciones de nulidad de pleno derecho; exigiendo que la apariencia de buen derecho sea clara y manifiesta, y resaltando que debe ser apreciada sin necesidad de profundizar en el fondo del asunto.

Y resulta claramente la no concurrencia de dicho requisito en el presente procedimiento, ya que se solicita en los autos principales la nulidad de un acto administrativo que ha de ser objeto de valoración por primera vez en los autos principales.

Y en relación a los otros extremos que se alegan para justificar la concurrencia de dicho requisito, que el taller cuya licencia de uso provisional se deniega se encuentra abierto y en funcionamiento, habiendo sido solicitada su autorización en fecha 18/05/2017, transcurriendo siete años hasta el dictado de la resolución, la existencia de utilidad pública, trabajadores dependientes de la actividad del recurrente, el desarrollo de la actividad en local ya existente sin realización de obra alguna más allá de la simple instalación en el mismo de un falso techo de escayola (fácilmente desmontable), ser un uso provisional, cumpliendo con los requisitos para ello o el haber concedido otras licencias del mismo tipo, son cuestiones que no afectan a la apariencia de buen derecho en los términos establecidos por la Jurisprudencia y que solo determinar que el recurrente está desarrollando una actividad sin la correspondiente autorización municipal, siendo, por otro lado, cuestiones de fondo, que han de ser objeto de valoración y resolución, en su caso, en la sentencia que se dicte en el procedimiento principal, pero no en sede de medidas cautelares, que, como bien alega la parte apelante, supone un conocimiento limitado y determinado por el análisis indiciario de la concurrencia de las circunstancias necesarias para la concesión de la solicitud.

En el conflicto de intereses que aquí aparecen enfrentados, y efectuada su valoración en los términos indiciarios que son propios de la fase cautelar, los intereses perseguidos por la Administración demandada revisten una superior importancia en relación con los que son invocados por la parte recurrente.

Se trata de la defensa de la legalidad urbanística aplicable en la zona para la que se solicita la autorización, legalidad urbanística en la que resulta claramente la existencia

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

de un interés general en el cumplimiento de la legalidad aplicable, máxime cuando se trata del desarrollo de actividades que pueden implicar un peligro para terceros; no se puede obviar que la licencia de uso provisional lo es para taller, donde existen productos inflamables y peligrosos, y resulta afectado el medio ambiente, por lo que resulta claramente la prevalencia del interés general sobre el particular del recurrente.

Y, en cuanto a los posibles perjuicios derivados de la denegación, reseñar que, conforme se recoge en el auto recurrido, los mismos son de carácter económico y, como tales, sustancialmente indemnizables por la Administración, en su caso, de cuya solvencia no se duda, y ello debiendo reseñar que lo recurrido es la denegación de un uso provisional, teniendo en cuenta, respecto de las circunstancias alegadas de trabajadores en la empresa, que, como alega la apelada, el derecho a ejercer la actividad nace de la licencia y no por el hecho de ejercer la misma materialmente.

No existe tampoco una valoración errónea de la prueba por parte del Juez de instancia en el sentido establecido por la Jurisprudencia para su revisión en esta instancia, sino una distinta de la alegada y pretendida por la parte apelante.

Y todo ello, debiendo tener en cuenta que, como se recoge tangencialmente en el auto objeto de recurso, la solicitud de suspensión de la denegación de la licencia urbanística implicaría la concesión de la licencia durante la tramitación del presente procedimiento, lo es el objeto del procedimiento principal, adelantando de esta manera el fallo, lo que no es admisible en este momento procesal.

Procede, por tanto, desestimar el recurso interpuesto, confirmando la resolución recurrida.

QUINTO.- Conforme al art. 139.2 y 4 de la LJCA procede la condena en costas de la parte apelante, al ser desestimado su recurso, fijando su importe en 250 euros, por todos los conceptos, más IVA si procediere.

En atención a lo expuesto, **Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,**

F A L L A M O S

Desestimar el recurso de apelación presentado por la representación procesal de [redacted], contra el auto de fecha 20 de noviembre de 2024 dictado por el Juzgado Contencioso Administrativo núm. 1 de Cartagena, en la pieza separada de medidas cautelares del procedimiento ordinario

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

núm. 387/2024, que se confirma en todos sus extremos; condenando en costas a la parte apelante, fijando su importe en 250 euros, por todos los conceptos, más IVA si procediere.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el art. 86.1 de la LJCA, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el art. 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el ar. 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el art. 86.3 podrá interponerse recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.