

**PLAZA N° 1 DE LA SECCION DE LO CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL DE INSTANCIA
CARTAGENA**

SENTENCIA: 00008/2026

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA
PLAZA DOCTOR VICENTE GARCIA MARCOS,3-BAJO
Teléfono: 0034968506838 **Fax:** 0034968529166
Correo electrónico: CONTENCIOSO1.CARTAGENA@JUSTICIA.ES
Equipo/usuario: N01
N.I.G: 30016 45 3 2023 0000010
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000010 /2023 /
Sobre: ADMINISTRACION LOCAL
De D/Dª: [REDACTED]
Abogado:
Procurador D./Dª: LUIS FERNANDO GOMEZ NAVARRO
Contra D./Dª EXCELENTÍSIMO AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA
Abogado:
Procurador D./Dª EVA ESCUDERO VERA

SENTENCIA N° 8

PROCEDIMIENTO: Procedimiento Ordinario N° 10/2023

OBJETO DEL JUICIO: URBANISMO

MAGISTRADO-JUEZ: D. Fernando Romero Medel.

PARTE DEMANDANTE: COMUNIDAD DE PROPIETARIOS EL
MERCADILLO.

Letrado: D. Salvador Pérez Alcaraz.

Procurador: D. Luis Fernando Gómez Navarro.

PARTE DEMANDADA: EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA.

Letrado: D. Miguel Fernández Gómez.

Procuradora: D^a. Eva Escudero Vera.

En Cartagena, a 21 de enero de 2026.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En este Juzgado se recibió recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de la [REDACTED] contra "la resolución de la Coordinadora del Área de Desarrollo Sostenible, firmado electrónicamente en fecha 15 de septiembre de 2022, por el que

se deniega la solicitud formulada de declaración de innecesariedad de autorización administrativa para la constitución de un Complejo Inmobiliario Privado, y se deniega asimismo la solicitud de emisión de certificado acreditativo de la estimación por silencio administrativo positivo de la anterior solicitud de innecesariedad de autorización, y, asimismo, contra la resolución del mismo órgano, firmada electrónicamente en fecha de 28 de diciembre de 2022, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto frente a la anterior resolución".

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 estimando el recurso, y declarando la nulidad de las resoluciones recurridas, por las razones expresadas en el cuerpo de este escrito; todo ello condenando a la Administración demandada a estar y pasar por esta declaración y a adoptar todas las medidas que sean necesarias para su pleno cumplimiento."

SEGUNDO.- Efectuado traslado de la demanda a la Administración demandada, ésta 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, con la confirmación de los actos administrativos impugnados en todos sus pronunciamientos, al ser los mismos ajustados a Derecho. Y todo ello con expresa imposición de costas al recurrente, conforme establece el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción."

Tras lo anterior se fijó la cuantía del procedimiento en indeterminada por decreto de 27 de febrero de 2024, y se aprobó la prueba que consta en el auto también de 27 de febrero de 2024, en el que se señaló como fecha de vista de conclusiones orales para el día 28 de octubre de 2025.

TERCERO.- Sin embargo, el anterior auto fue recurrido, siendo estimado el recurso por auto de 12 de marzo de 2024, que dio traslado a la parte actora para que presentara sus conclusiones por escrito en un plazo de diez días, las cuales presentó el 15 de abril de 2024, y tras el preceptivo traslado a la parte demandada para que ésta presentara sus conclusiones por escrito, el Ayuntamiento hizo lo propio el 8 de mayo de 2024.

Finalmente, el presente procedimiento quedó visto para sentencia por providencia de 29 de octubre de 2025.

CUARTO.- En el presente procedimiento se han observado, en esencia, todas las prescripciones legales, a excepción del plazo para dictar sentencia debido a la carga de trabajo que soporta este juzgado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- OBJETO DEL RECURSO Y ALEGACIONES DE LAS PARTES.-

Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo

"la resolución de la Coordinadora del Área de Desarrollo Sostenible, firmado electrónicamente en fecha 15 de septiembre de 2022, por el que se deniega la solicitud formulada de declaración de innecesariedad de autorización administrativa para la constitución de un Complejo Inmobiliario Privado, y se deniega asimismo la solicitud de emisión de certificado acreditativo de la estimación por silencio administrativo positivo de la anterior solicitud de innecesariedad de autorización, y, asimismo, contra la resolución del mismo órgano, firmada electrónicamente en fecha de 28 de diciembre de 2022, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto frente a la anterior resolución."

Alega el recurrente en demanda y en conclusiones los siguientes extremos:

.- Que el "Centro Comercial Las Dunas" fue construido a principios de los años 90 del pasado siglo en base a una autorización de la Administración regional que declaró el interés social de dicha actuación, tras lo cual se aprobaron por el Ayuntamiento de Cartagena los correspondientes proyectos para la urbanización de la zona, y se otorgaron las licencias para la edificación del referido centro comercial, que fue finalmente ejecutado, dotándose de la totalidad de los servicios (acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica), al culminarse en su día la urbanización de la zona, que la dotó de calles pavimentadas, encintado de aceras, alumbrado público, etc.

.- Que una vez culminada la urbanización de los terrenos y la edificación del centro comercial, la promotora del mismo procedió a la venta de los correspondientes locales comerciales -que constituyen, cada uno de ellos, fincas registrales independientes, inscritas en el Registro de la Propiedad-, en los que, una vez adquiridos por terceros, comenzaron a implantarse diversas actividades comerciales, previa obtención de las correspondientes licencias municipales de actividad, constituyéndose igualmente una comunidad de propietarios, la

denominada " [REDACTED] ", que ha venido rigiéndose durante estos más de 30 años, por las normas de la Ley de propiedad Horizontal.

.- Que el Ayuntamiento de Cartagena exigió a los propietarios de los locales, cuando el centro comercial llevaba construido y en funcionamiento más de 20 años, que se sometiesen a un proceso de gestión urbanística, constituyendo una Unidad de Actuación (Unidad de Actuación 4 del Sector CP2), elaborando un Programa de Actuación, un Proyecto de Urbanización, que se traducían en la práctica en una renovación de los servicios en su día implantados, deteriorados por el paso del tiempo, y un Proyecto de Reparcelación.

.- Que en parte de los locales del centro comercial no se efectuó el cerramiento de los mismos, dado que la promotora iba realizando dichas obras de cerramiento conforme transmitía los locales comerciales. Asimismo, una fase del centro comercial, dado su estado, fue demolida, conforme a la correspondiente licencia municipal.

.- Que todas estas circunstancias fueron incorporadas al proyecto de reparcelación definitivamente aprobado, en el que se describe la actual realidad física de las fincas iniciales y de resultado, sin que exista variación alguna respecto de las fincas privativas y de los elementos comunes originarios, de modo que las fincas registrales siguen siendo las mismas, 756, con igual descripción registral, sin que hayan sufrido ninguna variación.

.- Que en octubre de 2021, la entidad recurrente adoptó el acuerdo unánime de constituirse en Complejo Inmobiliario, manteniendo el número y características de los elementos comunes y privativos que actualmente tiene dicha Comunidad, y que se corresponde con las licencias municipales otorgadas, incluida la de demolición de la fase a la que nos hemos referido anteriormente.

.- Que a tal efecto, en fecha 4 de octubre de 2021 la entidad recurrente le solicitó al Ayuntamiento la declaración de "innecesariedad de autorización administrativa para la constitución del Complejo Inmobiliario Privado", con amparo en lo dispuesto en el artículo 26.6 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que dispone que la constitución de dicho complejo inmobiliario no precisa de autorización administrativa en los supuestos siguientes:

«a) Cuando el número y características de los elementos privativos resultantes del complejo inmobiliario sean los que resulten de la licencia de obras que autorice la construcción de las edificaciones que integren aquel.

b) Cuando la modificación del complejo no provoque un incremento del número de sus elementos privativos.».

.- Que una vez iniciado el procedimiento para tramitar la anterior solicitud, en su fase de instrucción se emitió informe por los Servicios Técnicos de Intervención Urbanística en fecha 3 de junio de 2022, en el que, tras estimar que dichos Servicios Técnicos carecían de competencia para pronunciarse sobre la solicitud efectuada, se manifestó que:

«Considerando que consta una reparcelación aprobada definitivamente según acuerdo de fecha 05/05/2022 de la UA 4 del CP2 (según expediente GERP 2021/03) que afecta a un complejo inmobiliario con escritura de declaración y obra nueva del año 1.991, entendemos que se deberá informar por los Servicios de Gestión Urbanística la adecuación al mismo conforme a la nueva reparcelación».

.- Que en base al anterior informe, a finales de junio de 2022, se sugirió verbalmente por el Ayuntamiento a la Comunidad recurrente que efectuase algunas adaptaciones del borrador de constitución del Complejo Inmobiliario, que resultaban de la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación, y atendiendo a la referida sugerencia verbal, la recurrente aportó, en fecha 1 de julio de 2022, nuevo borrador con las adaptaciones recomendadas.

.- Que tanto el nuevo como el anterior borrador, en lo que respecta a los elementos privativos, permaneció inalterado, al contemplar las mismas 756 fincas registrales originarias, cuya descripción y configuración no experimentaron cambio alguno.

.- Que en fecha 9 de septiembre de 2022 por la entidad recurrente se solicitó la emisión de certificado acreditativo de la estimación por silencio positivo de la solicitud formulada el 14 de octubre de 2021 al haber transcurrido el plazo de tres meses establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015 para resolver.

.- Que la respuesta al anterior escrito fue el Decreto de 15 de septiembre de 2022, por el que: de una parte, se denegaba la solicitud formulada de declaración de innecesariedad de autorización administrativa para la constitución de un Complejo Inmobiliario Privado; y de otra parte, se denegaba la solicitud

de emisión de certificado acreditativo de la estimación por silencio administrativo positivo de la referida solicitud. Contra este decreto la entidad actora formuló recurso de reposición, que fue desestimado por el Decreto de 28 de diciembre de 2022 contra el que se ha interpuesto el recurso contencioso administrativo.

.- Que las resoluciones recurridas son contrarias a derecho por los siguientes motivos:

1.- Porque en base a los artículos 21.3 y 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la solicitud formulada por la entidad actora para la declaración municipal de innecesariedad de autorización administrativa para la constitución del Complejo Inmobiliario debe considerarse otorgada por silencio administrativo positivo, sin que sea posible dictar una resolución posterior contraviniendo los efectos de dicho silencio administrativo positivo, sin que la aportación del nuevo borrador aportado el 1 de julio de 2022 pueda iniciar un nuevo cómputo del plazo máximo para resolver porque: en ese momento ya se había cumplido el plazo de tres meses, no consta ningún acto suspendiendo el plazo conforme al artículo 22.1 de la citada Ley, y el Ayuntamiento tampoco inició un nuevo procedimiento con ese nuevo borrador.

2.- Porque las fincas privativas que integran el complejo se mantiene inalterado en las mismas 756 unidades o locales que actualmente conforman la Comunidad de Propietarios, y que son las mismas que contemplaba en su día el proyecto al que se otorgó la licencia de obras para la construcción del centro comercial, por lo que se cumplen los requisitos exigidos en el artículo 26 de la Ley estatal del Suelo para que la constitución del complejo inmobiliario no precise de autorización administrativa, sin que sea óbice para ello que parte de la edificación de los locales haya sido demolida, de acuerdo con la correspondiente licencia municipal de demolición, pues dicha circunstancia no altera los locales sobre los que se proyecta el complejo, que son esas 756 fincas registrales, ya que el apartado 5 del artículo 26 de la Ley estatal del Suelo establece que las fincas que constituyen el complejo inmobiliario "podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificadas, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación", de modo que existe una absoluta concordancia entre el Registro de la Propiedad, las licencias de obras en su día otorgadas, el Proyecto de Reparcelación aprobado definitivamente por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Cartagena y el Complejo

Inmobiliario proyectado, sin que se varíe el número y características de los elementos privativos.

Frente a la antedicha reclamación, el Exmo. Ayuntamiento de Cartagena alega, básicamente, los siguientes motivos de oposición, que pasamos a enumerar de forma resumida:

.- Que no puede operar el silencio positivo: en primer lugar, porque fue la propia entidad demandante la que aportó un nuevo borrador el 1 de julio de 2022 solicitando que se expidiera la certificación solicitada conforme a la documentación aportada en dicha fecha y que suponía una adaptación del primer borrador al proyecto de reparcelación, que no fue aprobado definitivamente hasta 5 de mayo de 2022 (BORM núm. 140 de fecha 20 de junio de 2022); y en segundo lugar, porque lo impide el artículo 11.3. del R.D. 7/2015, de 30 de octubre, LSRU, que establece: "3. Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación. En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística".

.- Que no se cumplen los requisitos del artículo 26.6 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, ya que así se establece en los informes técnicos que obran en el expediente administrativo de 1 de septiembre y de 9 de diciembre de 2022, cuya fuerza probatoria no ha sido desvirtuada por la parte actora.

SEGUNDO.- RESOLUCIÓN DE LA CONTROVERSIA.-

En el presente caso lo primero que debemos resolver es si concurren o no los requisitos previstos en el artículo 26.6 TRLSRU 7/2015 para determinar la necesidad o innecesidad de la autorización administrativa para la constitución del complejo inmobiliario, ya que en caso de que hubiera de estimarse el recurso por este motivo la cuestión del silencio positivo quedaría sin objeto alguno.

Acerca de la cuestión indicada, en el presente caso, la resolución recurrida se basa en un informe técnico de 9 de diciembre de 2022 que concluye lo siguiente:

"Características.

Las características del complejo inmobiliario descrito en el borrador de escritura varían en comparación con las características de lo que resulta en la reparcelación aprobada para la finca nº 1 denominada "Conjunto Inmobiliario las Dunas I" (pág. 627 del proyecto).

Lo anterior se fundamenta en el hecho que, tal y como precisa el borrador en su "Estipulación Primera", se refiere al "conjunto edificatorio comercial descrito en el Apartado I" y varía con respecto a lo dispuesto en la Reparcelación aprobada donde la finca nº 1 y sus características, resultan definidas en las páginas 627 a 628 del csv [REDACTED] que a su vez se remite a las páginas 384 a 393 del csv [REDACTED]

En consecuencia y según se desprende de la lectura de la "Estipulación Tercera y Cuarta" del borrador de escritura 3 que se remite al "Apartado II de su Exposición" 4, las características de lo allí recogido tampoco se refieren a las de la reparcelación aprobada y varían en comparación con las características de las fincas que comprenden la división horizontal de la finca 1 de la reparcelación recogidas en páginas de 628 a 1150 del csv [REDACTED] y páginas 384 a 393 del csv [REDACTED].

La Reparcelación aprobada (05-05-2022), recoge la obra inacabada existente en la finca nº 1, que aunque no derivó a ser obra ajustada a la licencia que hubiera pues se paralizó y en parte fue demolida, sí sería a la previsto en la gestión aprobada publicada en BORM nº 140 de 20 de junio de 2022. Por tanto, la reparcelación no recoge el conjunto que pudiera haber resultado del cumplimiento de la licencia de obra que hubiera sido autorizada en su día en dichos terrenos al quedar inconclusa y en parte demolida."

Y en base a este informe, la resolución recurrida concluye en su fundamento segundo que <<conforme advierte el informe técnico transcrito, no recogiendo la reparcelación el conjunto que pudiera haber resultado del cumplimiento de la licencia de obra que se autorizó, al quedar la edificación inconclusa y en parte demolida, no pudiendo admitirse la afirmación del dicente de que "la configuración del complejo inmobiliario pretendido ya ha sido visada, comprobada y aceptada por el Ayuntamiento">>.

Es decir, lo que se viene a decir en la resolución recurrida y en el informe técnico en el que se basa, con un

lenguaje bastante enrevesado, dicho sea de paso, es que, como la realidad física de la edificación no se ajusta a la licencia de obras concedida en su día por haberse demolido parte de la edificación y quedar la obra inconclusa, y la reparcelación y el borrador de constitución del Complejo Inmobiliario Privado "Las Dunas" sí se ajusta a la realidad física existente, entonces las características de los elementos privativos resultantes del complejo inmobiliario no son los que resultaban de la licencia de obras que autorizó la construcción de las edificaciones que integraban el complejo.

Sin embargo, en este caso, los elementos privativos son exactamente los mismos que existían cuando se constituyó el complejo, esto es, 756, como consta en el propio informe técnico de 9 de diciembre de 2022 también se dice <<En cuanto al número de "elementos o departamentos privativos", es en el exponente II del borrador de escritura, donde se localiza el número igual 756 (página 4)6 y en la Reparcelación el número de fincas en las que resulta dividida la finca nº 1 en régimen de propiedad horizontal según Proyecto es igual de 756 (numeradas desde 1.1 a 1.756) verificable en documento con csv [REDACTED] desde página 628 a 1150. Se tratan de números coincidentes.>>.

Y las características de esos elementos privativos tampoco consta que hubieran variado respecto de su construcción, ya que son parcelas destinadas a locales comerciales, y esas parcelas son 756, sin que el hecho de que se hubiera producido la demolición indicada en el referido informe técnico afecte a las características de esas parcelas, ya que como señala la Resolución de 11 de julio de 2017 de la DGRN:

"Por tanto, un complejo inmobiliario, es un conjunto - complejo- de inmuebles, y éstos a su vez, pueden ser tanto edificaciones, como partes de edificaciones susceptibles de uso independiente, como porciones de suelo, subsuelo o vuelo, e incluso servicios o instalaciones de naturaleza inmobiliaria.

Y dado que la regulación vigente admite expresamente se pueda constituir un complejo inmobiliario en el que los elementos privativos sean, no sólo ni necesariamente edificaciones, sino también «parcelas independientes entre sí cuyo destino principal sea la vivienda o locales», **carece de fundamento normativo la exigencia de que se describan «ab initio» las edificaciones que ulteriormente se construirán en la finca matriz o en cada una de las parcelas independientes."**

Esta doctrina es reiterada en la Resolución de la DGRN de 27 de enero de 2021, en la que se indica cuáles son los riesgos que el legislador pretende evitar al exigir la autorización administrativa para la constitución de complejos inmobiliarios, y por ello cuando no existen estos riesgos, esto es, en los casos de las letras a) y b) del artículo 26 TRLSRU 7/2015, prescinde de dicha exigencia. Así, según la Resolución de la DGRN de 27 de enero de 2021:

"... cuya finalidad no es otra que dar respuesta a la preocupación esencial de legislador urbanístico: evitar que se constituya un núcleo de población allí donde antes no lo hubiera, contra las previsiones del planeamiento.

Y todo ello, en aras a procurar un desarrollo urbanístico sostenible, que, como ha enfatizado la mejor doctrina, procure un adecuado equilibrio entre un eventual aumento de la densidad de viviendas y de población y las dotaciones, suministros, servicios, infraestructuras y redes públicas necesarias para el mantenimiento de una digna y adecuada calidad de vida de los ciudadanos. Preocupaciones, estas últimas, que ciertamente han sido siempre muy tenidas en cuenta por esta Dirección General, pues al fin y a la postre lo que se pretende (cfr. Resolución de 6 de junio de 1988) es impedir el establecimiento, en contra del planeamiento, de un asentamiento residencial humano generador de futuros requerimientos o de necesidades asistenciales y de servicios urbanísticos."

Como hemos dicho anteriormente, en el presente caso este riesgo no existe, ya que: las características de las parcelas existentes son exactamente las mismas que en su origen, es decir, se trata de parcelas destinadas a locales comerciales; y el número de elementos privativos también sigue siendo el mismo, esto es, 756.

Es más, el propio informe técnico en el que se basa la resolución recurrida dice en sus observaciones:

"Por otro lado se observa que, a estos SSTT al no ser asunto de su competencia, le es imposible pronunciarse respecto a:

☐ *"(...) se ha producido variación en el número y características de los elementos privativos autorizados en las licencias municipales otorgadas (...)" (oficio 01-12-2022).*

☐ *las distintas licencias otorgadas en relación con la finca a la que se refiere.*

□ *actos referidos a final/es de obra y/o de conformidad de lo existente con las distintas autorizaciones habidas u otras circunstancias relacionadas."*

Lo expuesto determina que la demanda deba ser estimada sin necesidad de entrar a valorar ninguna otra cuestión.

TERCERO.- COSTAS.-

Conforme al artículo 139 LJCA 29/1998, dada la estimación de la demanda, las costas deberán ser abonadas por la administración demandada, si bien limitadas a la cantidad de 500 euros atendiendo al grado de complejidad del pleito.

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

FALLO

ESTIMO el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de la [REDACTED] contra la resolución de la Coordinadora del Área de Desarrollo Sostenible, firmada electrónicamente en fecha 15 de septiembre de 2022; declaro la anterior resolución contraria a derecho y la anulo con los efectos inherentes a tal declaración; debiendo abonar las costas la administración demandada, si bien limitadas a la cantidad de 500'00 euros por todos los conceptos.

Cada parte sufragará sus propias costas y las comunes los serán 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.

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.