



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCION 1ª
MURCIA

SENTENCIA: 00356 / 2026

PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY, 5

-DIR3:J00008050

Teléfono:

Correo electrónico: SCTTSJ.REGIONDEMURCIA@JUSTICIA.ES

SERVICIO COMÚN TRAMITACION TRIBUNAL SUPERIOR JUSTICIA - REGIÓN MURCIA

Teléfono: 0034968242850

Correo Electrónico: SCTTSJ.REGIONDEMURCIA@JUSTICIA.ES

Equipo/usuario: RGS

Modelo: N56820 SENTENCIA APELACION TSJ ART 85.9 LJCA

N.I.G: 30016 45 3 2024 0000163

Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000239 / 2024

Sobre: AUTORIZACIONES Y LICENCIAS ADMITIVAS.

De [REDACTED]

Representación Dª. SUSANA ALONSO CABEZOS

Contra. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA

Representación Dª. MARIA ASUNCION MERCADER ROCA

ROLLO DE APELACIÓN Núm. 239/2024

SENTENCIA Núm. 356/2026

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

SECCIÓN PRIMERA

Compuesta por las Ilmas. Sras.:

Doña Pilar Rubio Berná

Presidenta

Doña María Esperanza Sánchez de la Vega

Doña Gema Quintanilla Navarro



Código Seguro de Verificación: [REDACTED]

Puede verificar este documento en <https://www.administraciondejusticia.gob.es>

FIRMA (1): Gema Quintanilla Navarro (18/06/2026 11:39)

FIRMA (2): Maria Esperanza Sanchez De La Vega (18/06/2026 12:25)

FIRMA (3): Pilar Rubio Berna (18/06/2026 13:40)



Magistradas

ha pronuncia

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A N.º 356/26

En Murcia, a dieciocho de junio de dos mil veintiséis.

En el rollo de apelación 239/2024 seguido por interposición de recurso de apelación contra el **Auto de fecha 14 de mayo de 2024 dictado en la Pieza de Medidas Cautelares del Procedimiento Ordinario 172/2024 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena**; figura como parte apelante [REDACTED] representado por la Procuradora de los Tribunales Sra. Alonso Cabezos y defendido por el Letrado Sr. Ortega Cano y, como parte apelada, el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, representado y defendido por el Letrado del Excmo. Ayuntamiento.

Es Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D.^a Gema Quintanilla Navarro, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Por la Procuradora de los Tribunales Sra. Alonzo Cabezos, en representación de D. Francisco Asensio Aguera Martos, se interpuso en tiempo y forma recurso de apelación contra el Auto de fecha 14 de mayo de 2024 dictado en la Pieza de Medidas Cautelares del Procedimiento Ordinario 172/2024 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena.



Se admitió a trámite el recurso y, tras de dar traslado del mismo a la Administración apelada para que formalizara su oposición, el Juzgado acordó elevar los autos y el expediente administrativo, en unión de los escritos presentados, a la Sala; ordenándose, a continuación, el emplazamiento de las partes para su comparecencia en el plazo de treinta días ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo.

SEGUNDO. - Recibidas las actuaciones en la Sala y estando debidamente personadas las partes, se procedió a designar a la Magistrada ponente. La deliberación para la votación y fallo se celebró el día 4 de junio de 2026.

Es Ponente la Magistrada D.^a Gema Quintanilla Navarro, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Auto apelado.

El recurso de apelación se dirige frente al citado Auto por el que se *denegó* a la medida cautelar solicitada.

Vemos como ante el Juzgado la representación de D. Francisco Asensio Aguera Martos solicitó la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecutabilidad de una decisión administrativa; lo que se pretendía dejar en suspenso cautelarmente era la decisión del Ayuntamiento de *suspensión* de una actividad supuestamente realizada de “camping de caravanas y chabolas sin licencia”.



En el Auto apelado se desestima la medida cautelar interesada por la representación de [REDACTED] en su escrito de 16 de abril de 2024. En el Auto apelado se motiva lo siguiente:

<< (...) La medida cautelar solicitada debe ser desestimada por cuanto 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 la contestación.

Además, al tratarse de una actividad sin licencia, son plenamente predicables en este caso los razonamientos contenidos en la STSJ de Castilla León nº 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 recurs (...)>>

SEGUNDO. - Argumentos esgrimidos por la parte apelante.

La parte apelante sostiene, en síntesis, que debe ser revocado el Auto apelado.

Alega, en primer lugar, que en el Auto cautelar se ignora la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia en relación con la doctrina de la apariencia de buen derecho.

Sostiene, asimismo, que a la vista de los referidos preceptos legales y del contenido del Decreto de suspensión y de la Resolución recurrida (amparándose aquél en la regla general del apartado 1 del artículo 143 de la LPAI y, éste, en la excepción del apartado 5) -que además se refieren al acta de la Guardia Civil de fecha 16 de diciembre de 2020-, resulta difícil sostener cual



sería el hipotético “daño o riesgo grave e inminente para el medio ambiente o la salud de las personas”.

Refiere que concurren vicios de nulidad de pleno derecho en tanto en cuanto el Ayuntamiento de Cartagena es manifiestamente incompetente por razón de la materia y el territorio para dictar una medida cautelar de suspensión de una actividad (la supuesta “actividad de camping de caravanas y chabolas sin licencia”), que en su caso sería encuadrable exclusivamente en la LTRM (y no en la LPAI), cuyos artículos 52 y 53 atribuyen la competencia al Instituto de Turismo de la Región de Murcia.

Y añade que la supuesta actividad de camping de caravanas que vendría ejerciéndose en la parcela se regula en la LTRM y, más en particular, en sus artículos 29 a 31.

Alega que no puede compartirse el razonamiento del Auto cautelar cuando deniega la medida cautelar interesada sobre la sola base de no apreciar la apariencia de buen derecho por tener supuestamente que prejuzgar el fondo del asunto, pues ambos vicios de nulidad, radical, son ostensibles y no requieren de un examen del fondo del asunto, por haberse dictado el Decreto de suspensión y la Resolución recurrida sin existir procedimiento al efecto e inaudita parte y por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y el territorio.

TERCERO. - Oposición a la apelación.

Se alega por la defensa del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena que debe ser confirmado el Auto apelado argumentando, en concreto, que llama la atención que, de contrario, y en sede de medidas cautelares, se proceda a enjuiciar más el fondo del asunto más que la falta de concurrencia de motivos para mantener abierta un asentamiento ilegal. Y ello porque lo que se suspende, textualmente, es la “actividad camping de caravanas y chabolas sin





licencia”, a la que el apelante pretende justificar su actuación, entre otras, la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (en adelante LTRM) que es inaplicable.

Refiere asimismo que también llama la atención que el escrito de recurso es una copia literal del escrito de solicitud para la adopción de medida cautelar interpuesto en la instancia por el apelante, sin que se suscite de contrario ataque alguno contra el Auto de la instancia presuntamente ahora recurrido, por lo que este recurso debería ser inadmitido.

En opinión de la Administración apelada lo que se sabe es que no existe licencia conforme indica el art. 20.1 LTRM, que considera necesario, con carácter previo a la clasificación turística que el titular (la negrita y subrayado es nuestro) “(...) presentar la declaración responsable prevista en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Desde la presentación de la declaración responsable se podrá realizar la actividad turística, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa que les sea de aplicación, debiendo estar en posesión de las licencias o autorizaciones que sean exigidas por otros organismos en virtud de sus respectivas competencias (...)”

Y sobre la obligación de la presentación de la declaración responsable es el art. 40.1 de la LTRM el que establece tanto su petición como su posterior comunicación al organismo competente en materia de turismo; extremos también incumplidos de contrario. Esto es, disponer de tal declaración es previa a la calificación de la actividad turística como tal. Se añade que no se sabe si dicha actividad del apelante está registrada como empresa o actividad turística ex art. 23 LTRM. Y en ninguna parte de la LTRM define el “chabolismo” como actividad turística y se dice que tampoco cumplen con la





definición y características necesarias para tener la calificación regional de “campings” (arts. 29 a LTRM).

Finalmente, se argumenta que es correcta la aplicación que se hace por la Administración de la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada y que el art. 145.5 LPAI el que establece que para los casos en que exista daño o riesgo grave e inminente para el medio ambiente o la salud de las personas se podrá ordenar la suspensión inmediata de la actividad por el órgano municipal o autonómico competente (en este caso el Ayuntamiento). Se cita, en este punto, el Informe de la Guardia Civil en el que se determinan diferentes condiciones de insalubridad de la “actividad”.

CUARTO. - Decisión de la Sala. Sobre el efecto útil de la medida cautelar. Sobre el *fumus boni iuris*. Ponderación de los intereses en conflicto.

Las medidas cautelares están reguladas en los artículos 129 a 136 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

Dispone el artículo 130.1 de la LJCA que previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer *perder su finalidad legítima* al recurso.

Este apartado establece el presupuesto de la medida, esto es, la pérdida de la finalidad legítima del recurso o lo que la jurisprudencia ha denominado “el efecto útil” de la sentencia (como expone, entre otras, la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 17 de junio de 1997); es decir, que la tardanza en dictar un pronunciamiento sobre la cuestión de fondo pudiera hacer inoperante aquel.



Siempre resulta necesario ponderar los intereses concurrentes a fin de apreciar la conveniencia o no de acceder a la suspensión del acto administrativo; valoración que ha de ser circunstanciada, y por tanto, sopesando las características del caso concreto, en lo que la jurisprudencia denomina la valoración *ad casum*.

El artículo 130.2 de la LJCA señala que la medida cautelar podrá *denegarse* cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderarán en forma circunstanciada.

En el presente caso, la Sala advierte que el peticionario de la medida cautelar lo que solicitó fue, en esencia, que no desplegara sus efectos -cautelarmente- la decisión adoptada por el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena en el Decreto de 19 de septiembre de 2023, del Concejal de Medio Ambiente por el que se acordó inaudita parte la suspensión de la actividad “camping de caravanas y chabolas sin licencia” en la parcela propiedad de mi representado, la [REDACTED] Cartagena.

El interesado presentó recurso de reposición frente al citado Decreto de suspensión y el recurso fue desestimado en virtud de la Resolución de fecha 8 de febrero de 2024 del Concejal Delegado de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Cartagena (expediente “OJUB 2023/000064 – 776208R EG” relativo a “suspensión de actividad camping de caravanas y chabolas sin licencia”).

A juicio de la Sala, no aportó el peticionario de la medida datos suficientes que permitieran apreciar *inicialmente* un cierto *fumus boni iuris* en su reclamación judicial.



Evidencia la Sala que pudiera *en este caso* prevalecer la defensa de los intereses generales frente a un interés particular y eminentemente económico del [REDACTED]; y es que presuntamente -con la provisionalidad propia del momento procesal en el que nos encontramos- estaríamos ante la realización de actividades sin disponer de la preceptiva licencia; siendo así que según se refleja en el Decreto de suspensión el Ayuntamiento adoptó la decisión a la vista de un Acta de la Guardia Civil en la que se refleja lo siguiente:

<< Se trata de una parcela totalmente vallada, con dos puertas de acceso. Según refieren desde la valla los hospedados, manifiestan que sin permiso del dueño no pueden dejar pasar a las zonas comunes y al camino de servicio. Finalmente este se persona al cabo de unos minutos, autorizando a la zona común...Una vez dentro del recinto vallado, se observa la parcela de forma longitudinal ([REDACTED]) que ha sido dividida en seis parcelas a su vez limitadas por un vallado interior recién puesto. Cada parcela tiene un punto de luz y agua. Igualmente, cada dos parcelas, comparten una fosa bajo tierra para aguas fecales, habiendo un total de tres letrinas de hoyo. En cada parcela vive cada uno de los hospedados junto con sus familias...Las seis referidas parcelas están comunicadas de forma interna dentro del recinto por un camino que da paso y servicio a todas las parcelas y que acaba en las dos puertas de acceso al recinto que hay en cada lateral>>

La normativa aplicada en el Decreto -sin entrar a analizar el fondo de la cuestión debatida- no parece absolutamente irregular; pudiera parecer que el Ayuntamiento puede adoptar medidas a fin de garantizar los intereses ambientales implicados, a tenor de lo dispuesto en la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada.

Por lo tanto, y sin entrar en motivos de fondo, no apreciamos la concurrencia de un vicio de nulidad radical evidente; no concurre un *fumus boni iuris* manifiesto. Por el contrario, vemos que en la Resolución -y en el Decreto inicial- se hace hincapié en el dato relativo a que el interesado conoce





que carece de título habilitante para desarrollar la actividad y, ante ello, parece que se adopta de forma rápida la medida de suspensión por el órgano que parece ser competente del Ayuntamiento.

Sobre estas cuestiones no se debe ahondar más en sede de medidas cautelares pues son propias del fondo del asunto y deberán ser analizadas en el procedimiento principal.

La Sala considera que *pudiera* producirse un perjuicio grave para los intereses generales si se permite al titular de una parcela que continúe realizando una actividad presuntamente sin licencia y en la que se ha constatado que las condiciones en que se desarrolla la actividad pueden producir riesgos para terceros.

Tenemos en consideración que existe un informe de la Guardia Civil que dispone que en una parcela hay un uso no autorizado y que "cada dos parcelas comparten una fosa bajo tierra para aguas fecales, habiendo un total de tres letrinas de hoyo".

Y tenemos en consideración no estamos ante una actividad esencial por lo que mantener la suspensión, en principio, no genera daños irreparables al titular de la parcela, de modo que si finalmente el recurso contencioso administrativo es estimado -y se anula el Decreto de suspensión- podrá el interesado retomar la actividad que estaba desarrollando y siendo los perjuicios susceptibles de ser reparados por vía compensatoria.

Además, el efecto útil es evidente pues la afección del medio natural no debe seguir produciéndose, al menos, hasta que no se regularice el uso o se justifique su regularización o fiscalización administrativa.





En conclusión, la Sala aprecia que debe ser desestimado el recurso de apelación con confirmación del Auto apelado.

Por lo argumentado, el recurso de apelación debe ser estimado.

QUINTO. - Costas.

De acuerdo con lo dispuesto en art. 139.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) no procede la imposición de costas causadas en la apelación.

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

FALLAMOS

DESESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. Alonso Cabezos, en representación de [REDACTED] contra el Auto de fecha 14 de mayo de 2024 dictado en la Pieza de Medidas Cautelares del Procedimiento Ordinario 172/2024 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena; Auto que queda confirmado.

Sin imposición de las costas.

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 artículo 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según





lo dispuesto en el artículo 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 artículo 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el artículo 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.

