



**JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 6  
MURCIA**

SENTENCIA: 00182/2025

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA  
AVDA. DE LA JUSTICIA, S/N - CIUDAD DE LA JUSTICIA - FASE I - 30011 MURCIA -DIR3:J00005741  
Teléfono: Fax:  
Correo electrónico:

Equipo/usuario: MSM

N.I.G: 30030 45 3 2024 0000869  
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000131 /2024 /  
Sobre: ADMINISTRACION LOCAL  
De D/Dª: [REDACTED]  
Abogado: MARIA MORILLAS MARTINEZ  
Procurador D./Dª:  
Contra D./Dª AYUNTAMIENTO DE MULA  
Abogado:  
Procurador D./Dª JOSE IBORRA IBAÑEZ

**AUTOS NUM. 131/2024 DE PROCEDIMIENTO ORDINARIO.-**

Murcia, veintiuno de julio de 2025.-

Vistos los autos de procedimiento ordinario num. 131/2024 seguidos a instancias de [REDACTED] representado y dirigido por la Letrada Dª. Mª. Morillas Martínez, contra el Ayuntamiento de Mula, representado por el Procurador D. José Iborra Ibañez y dirigido por la Letrada Dª. Mª. Encarnación González Sáez, sobre urbanismo,

**EN NOMBRE DEL REY**

dicto la siguiente

**S E N T E N C I A**

**I.-ANTECEDENTES DE HECHO.-**

**ÚNICO.-**El 27-2-2024 [REDACTED] anunció recurso contencioso-administrativo formalizado el 16-3-2025 mediante demanda presentada por la Letrada Dª. Mª. Morillas Martínez de la que se dio traslado a la parte demandada que la contestó, quedando los autos conclusos para dictar sentencia previo recibimiento a prueba.

**II.-FUNDAMENTOS DE DERECHO.-**



**PRIMERO.**-Los datos precisos para la comprensión inicial del presente litigio son los siguientes:

El 9-3-2023 el Ayuntamiento de Mula acordó: -iniciar expediente sancionador a [REDACTED] y José González Hernández, en calidad de promotor de las obras el primero, y titular catastral de la parcela donde se ejecutan el segundo, por la ejecución en la Parcela 13 del Polígono 75 del Paraje de La Alquibla, Mula, de obras consistentes en construcción de vivienda unifamiliar aislada con una superficie construida de 50 m<sup>2</sup> en planta baja, porche con una superficie de 18,20 m<sup>2</sup> y muro de hormigón de contención de tierras con una longitud de 51,25 m, altura de 1,75 m y grosor de 20 cm, lo que supone un total de 17,94 m<sup>2</sup>, en suelo clasificado y calificado por el PGMO como No Urbanizable, 5b, Agrícola de Secano sin licencia, incumpliendo la legislación urbanística y los instrumentos de ordenación territorial y urbana; -conceder a los interesados el plazo de dos meses para que solicitasen licencia municipal si las obras eran compatibles con la legalidad urbanística, advirtiéndoles que transcurrido dicho plazo sin haber solicitado licencia o no ser posible su otorgamiento por ser contrario a derecho, el ayuntamiento acordaría la demolición de lo indebidamente construido a costa de los interesados.

[REDACTED] presentó escrito en el que alegó: -que adquirió la finca a que se refiere el acuerdo de inicio el 14-7-2017 de Juan Manuel Satué Giménez; -"Que según certificación catastral descriptiva y gráfica de fecha 12.07.2017, ya constaba la realización de las construcciones hoy denunciadas... En este sentido a fecha 10.11.2020 la Patrulla del Seprona de la Guarida Civil del Puesto de Alhama, refleja en el Acta-Denuncia-Inspección, que obra en el presente expediente, la construcción denunciada"; -que, por tanto, "esta parte entiende que en el presente caso concurre la caducidad del plazo legal de prescripción para declarar la infracción urbanística de las obras denunciadas, por lo que procede la caducidad y el archivo del presente expediente sancionador".

El 27-4-2023 el Arquitecto Técnico Municipal informó que:

"Con fecha 18 de noviembre de 2020, se emitió informe de inspección urbanística por la ejecución de obras sin título habilitante de naturaleza urbanística consistentes en una vivienda unifamiliar aislada con una superficie de 50 m<sup>2</sup> y porche de 18,20 m<sup>2</sup>, así como un muro de hormigón armado de 17,94 m<sup>2</sup>.





Las alegaciones realizadas se basan en la existencia de las construcciones ya en 2017 cuando el promotor adquirió la parcela. Sin embargo, en el momento de la visita realizada de inspección en noviembre de 2020 el muro de hormigón se encontraba en ejecución. Con respecto a la vivienda, consta terminada la cubierta desde junio de 2008, según ortofotografías aéreas. Sin embargo, esto no justifica que la vivienda estuviese terminada. Sí consta terminada en el momento de la visita realizada en noviembre de 2020.

Por lo expuesto, el promotor deberá justificar cuándo se terminó la vivienda. Quedando claro que el muro no estaba terminado en noviembre de 2020".

El 29-6-2023 el ayuntamiento acordó declarar que no se había restablecido el orden infringido y que no se habían legalizado las obras constitutivas de infracción. Lo hizo tras comprobar que no había solicitado licencia municipal para el restablecimiento de la legalidad urbanística y a la vista del informe municipal reproducido.

No conforme, [REDACTED] formuló recurso de reposición manifestando que las alegaciones que había presentado no resultaban desvirtuadas por la resolución recurrida e impugnando el informe municipal referido.

El recurso fue objeto de informe fechado el 21-11-2023 en el que se dice:

"**TERCERO.**-El Sr. [REDACTED] no niega ser el promotor de la vivienda y demás construcciones objeto del expediente sancionador. Estas construcciones se encuentran en una parcela catastral, la 13 del Polígono 75, que tiene en su interior varias viviendas y otras construcciones, como expresan los planos obrantes en el expediente; sin embargo, el interesado afirma que compró "la finca rústica" -¿qué finca?, "sita en el Paraje de La Alquibla, Parcela 13 del Polígono 75" -¿toda la parcela?, ¿parte de ella?, en este caso ¿dónde se ubica la finca en la referida parcela catastral? Sigue diciendo que la comparó a Don Juan Manuel Satué Jiménez, pero la certificación catastral que él mismo acompañó a su escrito consta que esta parcela tiene como titular a Don José González Hernández. Por último, asegura que la escritura de compra fue otorgada ante la Notario Doña Virginia Pastor Cruz, pero tampoco adjunta este documento. Y por último, no presenta ningún documento que acredite que la vivienda y demás construcciones estuvieran terminadas a la fecha que el interesado indica".



El recurso fue desestimado por resolución de 24-11-2023 que constituye el objeto del presente litigio.

Mediante resolución de 2-2-2024 se acordó imponer a [REDACTED] la sanción de multa de 9.043,98 euros por la comisión de una infracción del art. 285.2.e) de la Ley 13/2015 y requerirle para que "proceda a la restitución física de la edificación y los terrenos a su situación anterior a la comisión de la infracción y el cese de los usos no autorizados o, en su caso, a la legalización de las obras, fijando para su inicio un plazo de dos meses desde la notificación de este acuerdo, advirtiéndole de la posibilidad, en caso de incumplimiento, del empleo por este Ayuntamiento de las correspondientes medidas de ejecución forzosa previstas en el artículo 99 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, habiéndose informado por el técnico municipal que la valoración de la ejecución subsidiaria se cifra en quince mil euros".

Contra la anterior resolución [REDACTED] formuló recurso de reposición desestimado por resolución de 31-5-2024

**SEGUNDO.** -Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la resolución de 24-11-2023.

En el suplico de la demanda se pide que se dicte sentencia "por la que se reconozca y declare:

-Que la resolución impugnada no es conforme a Derecho, declarando su nulidad, revocándose la misma y confirmando el extremo por esta parte acreditado de que efectivamente la finalización de las obras de edificación tuvo lugar en el lejano año 2017 y el expediente sancionador se inició por tanto fuera de plazo establecido al efecto.

-Que se condene en costas a la Administración Pública demandada".

En apoyo de la pretensión anterior se alega:

-que el actor compró el 14-7-2017 a Juan Manuel Satué Giménez la finca registral 19.757 del Registro de la Propiedad de Mula, formando parte la finca "de la subparcela "b" de la Parcela 13 del Polígono 75";

-que el vendedor la había adquirido de José González Hernández en el año 2015;





-que en la certificación catastral, descriptiva y gráfica de la parcela incorporada a la escritura consta una superficie construida de 65 m<sup>2</sup>, que data del año 2013, consistente en una vivienda de 49 m<sup>2</sup> y un porche de 19 m<sup>2</sup>;

-que tras la compra el actor realizó pequeñas obras en la construcción existente que finalizó en octubre de 2017;

-que, por tanto, *"dado el tiempo transcurrido desde la finalización de la construcción hoy denunciada y la fecha de incoación y notificación del expediente sancionador que nos ocupa, esta parte entiende que en el presente caso concurre la prescripción del plazo legal para declarar la infracción urbanística de las obras denunciadas por lo que procede sin más el archivo del expediente"*.

El ayuntamiento pide que se dicte sentencia *"por la que desestime íntegramente el recurso interpuesto"*.

Contesta que:

-la prueba en que se basa la parte actora para fundar la prescripción que alega, (escritura de compraventa, certificación catastral, reintegros de cuenta bancaria, fotografías aéreas de la parcela), no acredita la fecha de terminación de las obras;

-por lo que se refiere al muro, estaba en ejecución en noviembre de 2020, según acta de inspección de la patrulla del Seprona de la Guardia Civil de 10-11-2020 e informes municipales de 18-11-2020, por lo que no existe prescripción;

-por lo que se refiere a la vivienda y porche: --de la comparación entre lo que dice la escritura de compraventa acompañada como doc. 1 de la demanda y lo que resulta de las fotografías acompañadas como docs. 8, 9 y 10 de la demanda se desprende que la primera se refiere a construcciones distintas a las que se refieren las segundas que, según la demanda, no existían en marzo de 2017, finalizándose en junio de 2018; -- las fotografías no llevan fecha exacta y sólo acreditan la terminación de la cubierta de la construcción, pero no que la vivienda estuviera completamente terminada; --la documental acompañada como doc. 2 de la demanda de los pagos efectuados consiste en una serie de reintegros de cuenta bancaria y de cargos en tarjeta de crédito que no hacen referencia a obra alguna; --el actor ha continuado haciendo obras en la vivienda y el porche objeto del procedimiento, según resulta del informe técnico municipal de 25-4-2025 y anexo fotográfico acompañados a la contestación; --según el informe referido, se



ha cerrado parte del porche, (pasando de 18,20 a 6,95 m<sup>2</sup>), para ampliación de la vivienda existente y se ha unido a ésta un nuevo cuarto a través de un porche o entramado de cubierta, (pasando la vivienda de 50 a 61,25 m<sup>2</sup>); --por tanto, en la medida en que la actividad infractora continúa aún no se ha iniciado el plazo de prescripción de la infracción imputada.

**TERCERO.** -Planteado el presente litigio en los términos expuestos en los fundamentos que preceden, para su resolución debemos partir de que lo recurrido es la resolución que ordena el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y no la resolución que sanciona al actor como consecuencia de la comisión de una infracción urbanística.

Siendo ello así, es necesario fijar cuál es la naturaleza jurídica de la orden de restablecimiento de la legalidad urbanística. A tal efecto, la STS de 17-9-2012, recurso 4119/2010, dice:

*"Forma parte del acervo del Derecho urbanístico español la diferenciación, en sede de disciplina urbanística, entre los llamados expedientes de reposición o restauración de la legalidad urbanística y los expedientes sancionadores que se incoan como consecuencia de la infracción urbanística cometida. Por decirlo en palabras de la sentencia de esta Sala y Sección de 4 de noviembre de 2011 (recurso de casación 6288/2008), "es sabido que la infracción de la legalidad urbanística desencadena dos mecanismos de respuesta: de un lado, el procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, dirigido a la simple restauración de la legalidad vulnerada; de otra parte, el procedimiento sancionador, dirigido a sancionar a los sujetos responsables por la infracción cometida. La coercibilidad de la norma urbanística se desdobra así en estos dos mecanismos conectados entre sí y compatibles (sentencias de 15 de diciembre de 1983, 3 de noviembre de 1992, 24 de mayo de 1995 y 19 de febrero de 2002)".*

*La diferencia esencial entre unos y otros es que los primeros no tienen naturaleza sancionadora, y así lo ha resaltado la jurisprudencia constante, que una y otra vez ha proclamado su diferente caracterización jurídica. Así, a título de muestra, dice la sentencia de esta Sala y Sección de 4 de noviembre de 2002 (recurso de casación nº 11388/1998):*

*"la vulneración del ordenamiento jurídico urbanístico, provoca, normalmente, dos tipos de consecuencias jurídicas de distinta naturaleza y tratamiento, tal como indica en el artículo 225 de la Ley del Suelo de 1976 y en el artículo 51*





del Reglamento de Disciplina Urbanística , a saber, la adopción de medidas para la restauración del ordenamiento jurídico infringido y de la realidad material alterada a consecuencia de la actuación ilegal, que puede llegar, a conducir, en su caso, a la demolición de lo construido, y por otro lado, la imposición de sanciones cuando la actuación enjuiciada, además de ilegal, se halla adecuadamente tipificada como falta administrativa. La imposición de la sanción contemplada en función de la existencia y acreditación de infracción urbanística tipificada como falta, ha de materializarse a través del oportuno expediente sancionador con estricta observancia de las garantías esenciales propias de todo expediente sancionador.

Por otro lado, la plasmación de las medidas de restauración del orden jurídico urbanístico quebrantado, - suspensión de las obras, demolición, etc.-, requieren la única observancia de los trámites procedimentales contenidos en el artículo 184 de la Ley del Suelo de 1976. Se trata, pues, de dos consecuencias jurídicas derivadas de un acto de naturaleza y tratamiento distintos y diferenciados, ya consten plasmados a través de un único procedimiento, con dichos dos efectos jurídicos, o a través de dos procedimientos separados e independientes”.

Es decir, cometida una infracción urbanística debe distinguirse entre los expedientes sancionadores y los de restablecimiento o restauración de la legalidad urbanística. Los primeros tienen naturaleza sancionadora, finalidad punitiva o de castigo y están sujetos a los principios y garantías propios de los procedimientos sancionadores; los segundos, en cambio, se encaminan a la adopción de medidas para la restauración del ordenamiento jurídico infringido y de la realidad material alterada a consecuencia de la actuación ilegal, que puede llegar, a conducir, en su caso, a la demolición de lo construido. Se trata, por tanto, de dos consecuencias jurídicas derivadas de un acto de naturaleza y tratamiento distintos y diferenciados, ya consten plasmados a través de un único procedimiento, con dichos dos efectos jurídicos, o a través de dos procedimientos separados e independientes.

Corolario de lo que precede es que, recurrida una orden de restablecimiento de la legalidad urbanística no es correcto hablar de prescripción de la infracción, sino de prescripción/caducidad de la acción para ordenar el restablecimiento, (SSTS de 7-11-1988, 2-10-1990, 5-6-1991, 17-10-1991, 24-4-1992, 22-11-1994, 14-3-1995).





Sentado lo anterior, la sentencia del TSJ de Murcia de 1-3-2024, recurso 84/2023, dice que: "la LOTURM no establece un plazo de prescripción de la acción de la Administración para exigir el restablecimiento de la legalidad urbanística, por lo que debe aplicarse el establecido para la prescripción de las infracciones, que con carácter general es el de cuatro años para las graves y muy graves, de conformidad con el artículo 294.1 de la citada ley, añadiendo el apartado 7 que en el caso de obras de edificación el plazo comenzará a computarse desde que las obras estuvieran dispuestas para su destino".

A lo anterior debemos añadir que las sentencias del TS de 26-9-1988, 19-2-1990, 14-5-1990 y 8-6-1996 señalan que el plazo "empieza a contarse desde la total terminación de las obras, y sin necesidad de acudir a las reglas generales de la carga de la prueba, elaboradas por inducción sobre la base de lo dispuesto en el artículo 1.214 Código Civil (hoy artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) será de destacar que la carga de la prueba en el supuesto litigioso la soporta no la Administración sino el administrado que voluntariamente se ha colocado en una situación de clandestinidad en la realización de unas obras y que por tanto ha creado la dificultad para el conocimiento del "dies a quo" y el principio de la buena fe, plenamente operante en el campo procesal, artículo 11,1 Ley Orgánica del Poder Judicial, impide que el que crea una situación de ilegalidad pueda obtener ventaja de las dificultades probatorias originadas por esa ilegalidad, sin que aquí pueda hablarse en absoluto de la presunción de inocencia aplicable en el ámbito del derecho sancionador administrativo, al no tratarse la actividad enjuiciada de una medida sancionadora sino de restauración de la legalidad urbanística alterada".

De modo específico, qué deba entenderse por obras dispuestas para su destino aparece resuelto en la sentencia del TSJ de Murcia de 18-12-2015, recurso 152/2015, en la que se dice que de los arts. 214.c) y 220 de la Ley del Suelo de la Región de Murcia de 2005 "se desprende que en tanto no se solicite la licencia de primera ocupación ha de entenderse que las obras no están dispuestas para su destino, siendo exigible además dicha licencia para poder obtener los correspondientes suministros. Difícilmente puede considerarse que una vivienda está dispuesta para su destino si carece de servicios básicos tales como energía eléctrica, agua, gas y telecomunicaciones", doctrina reiterada en las sentencias del mismo Tribunal de 1-3-2024, recurso 84/223, 9-2-2024, recurso 45/2023, 11-10-2019, recurso 149/2019, entre otras.





De lo anterior se desprende que una vivienda está dispuesta para su destino si está terminada y solo está terminada si reúne las condiciones necesarias para obtener licencia de primera ocupación o cédula de habitabilidad. Resulta indiferente si ha obtenido declaración de alteración catastral, dado que la misma se concede sobre la base de la declaración del interesado, sin comprobación por parte del Catastro relativa a si la vivienda declarada es o no habitable. Tampoco constituye prueba de esa terminación de la obra el aspecto exterior de la vivienda, con todos sus paramentos exteriores, ventanas, puertas y techo.

**CUARTO.**-La aplicación de la doctrina jurisprudencial anterior al presente caso impide apreciar la prescripción alegada porque: -de la certificación catastral incorporada a la escritura de compraventa acompañada como doc. 1 de la demanda no se desprende que la vivienda a que se refiere estuviera dispuesta para su destino a la fecha de su emisión; -tampoco sirve a tal fin el doc. 2 de la demanda del que se desconoce el objeto de los reintegros y pagos a que se refieren; -por último, las fotografías acompañadas como docs. 8, 9, 10, prueban la existencia de una construcción, pero no que estuviera terminada y dispuesta para su destino en los términos que se ha explicado.

Procede, en consecuencia, desestimar el recurso y declarar ajustada a derecho la resolución recurrida.

**QUINTO.**-Conforme al art. 139.1 de la LJCA procede la condena en costas de la parte recurrente, al ser desestimada su pretensión, fijando su importe en 1.000 euros más IVA si procediere.

### **III. -FALLO. -**

Que debo: 1º.-desestimar el recurso contencioso-administrativo presentado por la Letrada D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Morillas Martínez, en nombre y representación de [REDACTED] [REDACTED], contra la resolución referida en el fundamento de derecho segundo de la presente sentencia; y 2º.-declararla ajustada a derecho; condenando en costas a la parte recurrente, fijando su importe en 1.000 euros más IVA si procediere.

Esta sentencia no es firme y contra ella las partes pueden interponer ante este Juzgado dentro de los quince días siguientes a su notificación recurso de apelación del que, en su caso, conocerá la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia.





Para la admisión del recurso es preciso es preciso acreditar la consignación en la "Cuenta de Depósitos y Consignaciones" abierta a nombre de de este Juzgado con el num. 3316, código 22, en la entidad bancaria Banco de Santander de la cantidad de 50 euros, estando exentos quienes gocen del beneficio de justicia gratuita, el M°. Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependiente de todos ellos.

Así por esta mi sentencia, juzgando en primera instancia, lo pronuncio y firmo. Juan González Rodríguez, Magistrado-Juez Titular del Juzgado Contencioso Administrativo nº 6 de Murcia.

**PUBLICACIÓN.-** La anterior sentencia fue notificada a las partes mediante lectura íntegra estando celebrando audiencia pública el Magistrado- Juez que la suscribe. Doy fe.

