



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

SENTENCIA: 00049/2026

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA  
PLAZA DOCTOR VICENTE GARCIA MARCOS,3-BAJO  
Teléfono: 0034968506838  
Correo electrónico: CONTENCIOSO1.CARTAGENA@JUSTICIA.ES

Equipo/usuario: EE4

N.I.G: 30016 45 3 2023 0000349  
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000354 /2023 /  
Sobre: ADMINISTRACION LOCAL  
De D/Dª: [REDACTED]  
Abogado: CORAL NICOLAS POMARES  
Procurador D./Dª: LUIS FELIPE FERNANDEZ DE SIMON BERMEJO  
Contra D./Dª AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA, ANDRES SANCHEZ ASUAR  
Abogado: MIGUEL FERNANDEZ GOMEZ, FELIX MENDEZ NEGROLES  
Procurador D./Dª EVA ESCUDERO VERA, FELIX MENDEZ LLAMAS

**SENTENCIA N° 49**

**PROCEDIMIENTO:** Procedimiento Ordinario 354/2023

**OBJETO DEL JUICIO:** URBANISMO

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

**PARTE DEMANDANTE:** [REDACTED]

**Letrado:** Dª. Coral Nicolás Pomares.

**Procurador:** D. Luis Felipe Fernández de Simón Bermejo.

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

**Letrado:** D. Miguel Fernández Gómez.

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

En Cartagena, a 18 de marzo de 2026.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En esta Sección Contenciosa se recibió recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de [REDACTED] contra "la Resolución N.º 13517 de 10 de julio de 2023 del Concejal Delegado del Área de Urbanismo e Infraestructuras del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena en el expediente sancionador UBSA



2020/247, por la que se pone fin a la vía administrativa y se atribuye a mi representada una infracción muy grave, imponiéndole una sanción de 23.633,26 €.”.

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 por la que estime íntegramente la presente demanda, declarando:

-En primer lugar, la caducidad del expediente por el transcurso de casi tres años desde su incoación, ex art. 295.1 LOTURM.

-Subsidiariamente, la nulidad del expediente por prescindirse del procedimiento legalmente establecido y lesionarse derechos fundamentales de la administrada, por cuanto se cambió la calificación de la infracción tras haberse prestado conformidad a la infracción anteriormente propuesta sin retrotraer las actuaciones, y por lesionarse derechos fundamentales a causa de la extraordinaria e indebida dilación del procedimiento.

-Más subsidiariamente, se declare la nulidad del expediente por falta de motivación o, en su defecto, se declare su anulabilidad por el mismo motivo, ex art. 47.1.a) y e) Ley 39/2015 y art. 48 Ley 39/2015.

-En defecto de lo anterior, se califique la infracción como "grave", y se sancione con un 7,5% del valor de lo realizado por estimarse la existencia de circunstancia atenuante o, en su defecto, con un 15% del valor de lo realizado al no concurrir circunstancias modificativas de la responsabilidad o, más subsidiariamente, con un 22,5% del valor de lo realizado para el caso de estimar la existencia de circunstancia agravante.

Todo lo anterior, emitiendo todos los pronunciamientos favorables con los derechos inherentes a la estimación del recurso, con expresa condena en costas a la parte demandada.”.

**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 de la recurrente, con la confirmación íntegra de los actos administrativo impugnado (Decretos de 10-11-2019 y de 10-7-2023 que resuelve en reposición al anterior) en todos sus pronunciamientos, por ser éste ajustado a Derecho, al no dar ser ninguno de los motivos



*esgrimidos de contrario. 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 23.633'26 euros, por decreto de 4 de junio de 2024, y se aprobó la prueba que consta en el auto también de 12 de junio de 2024, en el que se señaló vista de conclusiones orales para el día 16 de diciembre de 2025.

**TERCERO.-** Sin embargo, el anterior auto fue recurrido, siendo estimado el recurso por auto de 3 de julio 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 18 de julio 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 16 de septiembre de 2024.

Finalmente, el presente procedimiento quedó visto para sentencia por providencia de 16 de diciembre 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**

**PREVIO.-** Respecto de las alegaciones introducidas por la parte actora en fase de conclusiones, en cuanto a la caducidad del plazo para presentar la contestación a la demanda, basta con contar los días hábiles que transcurrieron desde la notificación del decreto de 20 de marzo de 2024 a la procuradora del Ayuntamiento (21 de marzo de 2024) hasta la presentación de la contestación (26 de marzo de 2024), que sólo fue el 25 de marzo de 2024 al iniciarse el cómputo el día anterior, para comprobar que dicha contestación era admisible en virtud de lo establecido en los artículos 135.5 LEC 1/2000 *“La presentación de escritos y documentos, cualquiera que fuera la forma, si estuviere sujeta a plazo, procesal o sustantivo, podrá efectuarse hasta las quince horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo.”* y 128 LJCA 29/1998 *“No obstante, se admitirá el escrito que proceda, y producirá sus efectos legales, si se presentare dentro del día en que se notifique la resolución, salvo cuando se trate de plazos para preparar o interponer recursos.”.*

Y por lo que se refiere a la alegación de que no debe dictarse sentencia en tanto no se resuelva el recurso de apelación interpuesto contra la medida cautelar solicitada por la parte actora y acordada por este juzgado en la correspondiente pieza separada, basta con aclarar que la medida cautelar tiene una naturaleza meramente instrumental de la sentencia, es decir, se acuerda para garantizar que la sentencia que se dicte se pueda cumplir en sus propios términos, y no al revés, por lo que procede el dictado de sentencia.

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

**Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo** el Decreto del Concejal Delegado del Área de Urbanismo e Infraestructuras del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, firmado electrónicamente el 10 de julio de 2023, por el que se acordó:

*"DESESTIMAR el recurso de reposición interpuesto contra el Decreto de fecha 10/11/2020, excepto la alegación relativa a los metros cuadrados de ampliación de vivienda que pasa de a 100 m2 a 69,2 m2 la modulación del porcentaje de la infracción, así como la aplicación de la reducción del 20% por reconocimiento de responsabilidad, de manera que se imponga una sanción grave descrita en los antecedentes de la presente, por importe de 23.633,26 € equivalente al 75% del valor de lo realizado, según informe de los Servicios Técnicos Municipales de fecha 08/06/2023, siendo este de 39.388,77 €, y posterior aplicación de una reducción del 20%, confirmando el resto del mencionado Decreto en todos sus términos."*

El Decreto de 10 de noviembre de 2020 acordó en su parte dispositiva:

1) ██████████, con D.N.I. ██████████, ha realizado obras consistentes en AMPLIACIÓN DE LA EDIFICACIÓN RESIDENCIAL EXISTENTE LEVANTANDO UNA NUEVA PLANTA DE UNOS 100,00 M2 CON situadas en ██████████, Bº CONCEPCION de CARTAGENA, sin que haya sido precisa la realización de actuaciones complementarias

2) ██████████, con D.N.I. ██████████, es autora de los hechos constitutivos como una infracción MUY GRAVE, en el artículo 285.2.e) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (BORM 06/04/2015)

3) Imponer a ██████████, con D.N.I. ██████████ una sanción en cuantía de sanción de 48.382,17 € que equivale a un 85% del valor de lo realizado, como autora de la

infracción urbanística descrita en los antecedentes de la presente resolución.

4) En el caso de que no se haya abonado con anterioridad el ICIO (4% del valor de las obras) correspondiente a las obras realizadas sin título habilitante, se girara complementariamente a la sanción impuesta, carta de pago para el abono de este.

5) Declarar la imposibilidad de legalización de los actos de edificación y/o usos del suelo descritos en el encabezamiento del presente al no haberse producido la legalización de las obras realizadas, tal y como se requirió al interesado con la incoación del expediente sancionador de referencia.

6) Ordenar a [REDACTED], con D.N.I. [REDACTED] de conformidad con el artículo 275.5, de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (BORM 06/04/2015) la demolición de la obra ilegal realizada consistente AMPLIACIÓN DE LA EDIFICACIÓN RESIDENCIAL EXISTENTE LEVANTANDO UNA NUEVA PLANTA DE UNOS 100,00 M2 CON en situado en [REDACTED], Bº CONCEPCION de CARTAGENA, con Rfa. Catastral [REDACTED], bajo dirección técnica, y en el plazo de un mes que comenzará a contar desde el día siguiente al de la notificación de la resolución del procedimiento sancionador.

7) Apercibir al interesado que el incumplimiento de lo que se ordena dentro del plazo señalado o la paralización de los trabajos comenzados, dará lugar a la ejecución subsidiaria de esta Administración a costa del infractor, de conformidad con lo establecido en el artículo 275 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (BORM 06/04/2015) y los artículos 99 y siguientes • Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 236 - 2 de octubre de 2015).”.

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

.- Que con fecha 13 de agosto de 2020, se emitió Decreto de incoación de expediente sancionador por actos de edificación sin contar con título habilitante, ordenándose la inmediata suspensión, calificándose la infracción urbanística de grave, proponiéndose inicialmente una sanción del 35% del valor de lo realizado, por ser este el "porcentaje medio del baremo aplicable al no concurrir circunstancias modificativas de la responsabilidad”.

.- Que el 3 de septiembre de 2020, se emitió un nuevo Decreto por el cual se incorporaba Informe parcial de visita de inspección de fecha 31 de agosto de 2020 de los Servicios Técnicos de Disciplina Urbanística, en el cual se afirmaba que ese día se estaban realizando obras sobre unos 100 m<sup>2</sup> y que se estimaba ejecutado el 80% de la misma, ordenándose a la Policía Local que procediera al precinto de los accesos a los efectos de paralizar la obra; además en el mismo Informe también se afirmaba que, durante la visita, se escuchaba la existencia de personas en el interior del inmueble, pero no se atendían las llamadas realizadas por el técnico.

.- Que con fecha 11 de septiembre de 2020, la actora comunicó al Excmo. Ayuntamiento que había procedido a suspender los actos de edificación solicitados, dando cumplimiento a los anteriores Decretos, no habiendo podido realizar este trámite con anterioridad por tratarse del periodo estivo y por no disponer de medios electrónicos.

.- Que nuevamente el 14 de septiembre de 2020, la actora comunicó al Excmo. Ayuntamiento su reconocimiento de los hechos y su renuncia a formular alegaciones y recursos, en los términos indicados en el Decreto de incoación, con lo que procedería una reducción del 20% de la sanción propuesta. Es decir, habiéndose propuesto inicialmente una sanción del 35% del valor de lo realizado, procedería reducir la sanción a un 15% del valor de lo realizado.

.- Que el 17 de septiembre de 2020 se emitió Propuesta de resolución del expediente sancionador, en virtud de la cual procedió a tipificarse la sanción como muy grave por considerar que se había construido en "*suelo no urbanizable protección forestal*", añadiendo como agravantes: no haberse procedido a la suspensión de las obras, resistirse a las órdenes de la autoridad e inicio de las obras sin orden del técnico director.

.- Que con fecha 04 de noviembre de 2020, la actora presentó escrito solicitando acceso al expediente administrativo objeto de autos, así como al UBSA 2018/247, confiriéndosele dicho acceso, aunque de manera incompleta por no contener las alegaciones formuladas por la propia parte actora.

.- Que el 08 de noviembre de 2020, en cumplimiento del trámite de alegaciones que le confería la Propuesta de resolución, la actora formuló las mismas sosteniendo la nulidad de pleno derecho de la Propuesta de resolución por prescindir del procedimiento legalmente establecido, al cambiar la tipificación de la infracción (instando el carácter grave de la infracción en lugar de muy grave), al tiempo que se negaba



cualquier tipo de resistencia a las órdenes de la autoridad (ofreciéndose expresamente el acceso al inmueble objeto de obras).

.- Que el 10 de noviembre de 2020 se emitió Decreto por el que se sancionaba a la actora con una infracción muy grave y se le imponía una sanción del 85% del valor de lo realizado, así como se le compelia al pago del ICIO (4% del valor de las obras).

.- Que el 28 de diciembre de 2020, la actora formuló recurso de reposición contra la anterior resolución, en el que reiteraba todas las alegaciones previamente formuladas, que no habían sido consideradas en ninguno de sus extremos.

.- Que 10 de abril de 2023 se emitió resolución respecto de las anteriores alegaciones (a la Propuesta de resolución), bajo el título de "Decreto contestando recurso de reposición", en el cual se desestimaron todos los pedimentos de la actora a excepción de la medición objeto de obras, que pasó a ser de 69,2 m<sup>2</sup> en lugar de los 100 m<sup>2</sup> iniciales, motivo por el cual se terminó sancionando con el 75% del valor de lo realizado, atendiendo a la reducción aplicada de un 20% sobre el valor de lo realizado de 39.388'77 €.

.- Que considera que la anterior actuación administrativa es contraria a derecho por los siguientes motivos.

1.- La caducidad del procedimiento con arreglo a lo establecido en el artículo 295.1 LOTURM 13/2015 al haber más de un año (casi tres años) desde el Decreto de incoación de fecha del 13 de agosto de 2020, y la Resolución finalizadora del procedimiento en la vía administrativa de fecha 10 de julio de 2023, y en su defecto, una dilación indebida y extraordinaria del procedimiento que debe conducir a su nulidad.

2.- Vulneración del derecho de audiencia de la actora al pasar la calificación de la infracción de grave que se contenía en el Decreto de incoación a muy grave en la Propuesta de Resolución cuando la actora además había prestado su conformidad con la calificación de grave contenida en el Decreto de Incoación, de modo que en este caso en virtud de lo dispuesto en el artículo 291 LOTURM 13/2015 la administración debía haber resuelto el procedimiento con la sanción correspondiente a la calificación de la infracción como grave a la que la actora había prestado su conformidad, y de no hacerlo así debería haber retrotraído las actuaciones al momento inicial para darle la oportunidad a la actora de defenderse de esa nueva calificación como muy grave, amén de que en este caso, en la Propuesta de

Resolución se introdujeron hechos nuevos que no estaban en el Decreto de Incoación como el "carácter protegido" del suelo sobre el que se realizaron las obras (cuando en el IBI consta como urbano) y las agravantes (debiendo hacerse notar que en el Informe de los Servicios Técnicos de 31 de agosto de 2020 se indica que no se atendían las llamadas del técnico en cuestión cuando no se había concertado ninguna cita previa para dicha visita de inspección, sin respetarse los 10 días de plazo conferidos en el Decreto de incoación para concertar la misma, sin que en ningún momento se diga en dicho informe que se impidiera el acceso).

3.- La falta de motivación en el elemento subjetivo del injusto y en la graduación de la sanción, ya que, al deberse considerar la infracción como grave y no como muy grave, dado la existencia de las atenuantes de las letras a) del artículo 289.2 y a) y b) del artículo 289.3 LOTURM 13/2015, si el valor medio de la sanción es del 35%, por la existencia de atenuantes se tendría que imponer la sanción en su mitad inferior, esto es, en la mitad entre el 20% y el 35%, que sería el 27'5%, a lo que habría que restar el 20% por la conformidad prestada, quedando la sanción en el 7'5 % de las obras realizadas.

Subsidiariamente, si no se apreciaron circunstancias ni atenuantes ni agravantes, si la sanción impuesta es del 35% del valor de las obras realizadas por ser ese el punto medio de la horquilla, al haber prestado la actora su conformidad, a ese 35% habría que reducirle el 20%, de modo que la sanción debería quedar en un 15% del valor de lo realizado.

Y más subsidiariamente, si se considerara que concurren las agravantes recogidas en los actos impugnados, siendo el porcentaje medio el 35%, por la existencia de agravantes se tendría que imponer la sanción en su mitad superior, esto es, en la mitad entre el 35% y el 50%, que sería el 42%, a lo que habría que restar el 20% por la conformidad prestada, quedando la sanción en el 22'50 % de las obras realizadas.

**Frente a la antedicha reclamación el Exmo. Ayuntamiento de Cartagena alega,** básicamente, y de forma resumida:

.- Que no existe caducidad porque el plazo de caducidad de un año se computa desde la incoación del expediente sancionador, lo que ocurrió el 13 de agosto de 2020), hasta la notificación de la resolución sancionadora, lo que ocurrió el 13 de noviembre de 2020, y no hasta la notificación de la resolución por la que se resolvió el recurso de reposición.

.- Que no se ha vulnerado el derecho de audiencia de la actora por cuanto se han respetado los trámites previstos en la LOTURM 13/2015 y LPAC 39/2015, ya que en el Decreto de incoación del procedimiento sancionador ya se decía *"Los hechos que motivan la incoación de este procedimiento, pueden ser calificados como infracción urbanística, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción"*, y los artículos 64.2.b) y 89.3 de la LPAC 39/2015 establece como momento expreso para fijar la exacta calificación jurídica de la infracción el de la propuesta de resolución.

.- Que los actos recurridos están correctamente motivados: tanto la calificación de la infracción, como la graduación de la sanción, como las circunstancias agravantes, sin que exista ninguna atenuante.

**SEGUNDO.- NO CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.-**

En el presente caso la parte actora considera que el plazo de caducidad de un año establecido en el artículo 295.1 LOTURM 13/2015 debe contarse, no desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador hasta la notificación de la resolución sancionadora que puso fin a la vía administrativa, sino desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador hasta la notificación de la resolución resolviendo el recurso de reposición contra la resolución sancionadora que agotó la vía administrativa por haber transcurrido casi tres años entre una y otra.

Esta tesis de la actora no puede ser acogida por cuanto está más que consolidado desde hace bastante en la jurisprudencia que la resolución administrativa que pone fin al procedimiento sancionador es la que impide la caducidad, independientemente de que contra ella quepa recurso de reposición.

En este sentido extractaremos, por su claridad y porque cita sentencias del TS sobre esta cuestión, la STSJ de Castilla León nº 913/2019, de 25 de junio, que declara:

*"Asiste en este extremo la razón a la parte demandada, pues no se está en este supuesto ahora enjuiciado ante una caducidad del procedimiento administrativo incoado por la administración, sino que se está ante un incumplimiento del plazo para resolver un recurso de alzada interpuesto por la administración frente a una primitiva resolución que, en sí misma considerada, culminó sin queja de caducidad alguna el procedimiento que incluía el expediente sancionador abierto al actor. En estos supuestos, y como se lee, entre otras en las*

SSTS de 27 mayo 1992 y 15 diciembre 2004, con cita en esta última de la STC 91/2003, de 19 mayo, "... no cabe entender aplicable ese instituto a la vía administrativa de recurso, es decir en los casos en que la Administración ya ha culminado el procedimiento sancionador mediante la imposición de la medida coercitiva correspondiente, pues la vía de recurso no cabe configurarla como una prolongación del expediente administrativo, sino como un plano supraordenado al expediente encaminado a la revisión de los actos que pusieron fin al mismo"; doctrina que conlleva la desestimación de la alegación que se hace por la parte actora

(...)

**Por ello, el ámbito propio de la prescripción y el de la caducidad es el del expediente sancionador que finaliza, culmina y se acaba con la resolución (y consiguiente notificación) sancionadora (de resultar la misma procedente), momento en el que se agota por parte de la administración actuante el ejercicio de la potestad sancionadora. En consecuencia, la demora en la resolución expresa del recurso administrativo ---al margen de la posible exigencia de responsabilidades--- solo da lugar al silencio administrativo negativo o desestimatorio que habilita y permite la posterior revisión jurisdiccional. No cabe, pues, duda acerca de la distinta naturaleza y finalidad de ambos procedimientos (sancionador y de impugnación de actos y disposiciones), y de la diferente potestad administrativa que en cada uno de ellos se ejercita. La interposición del recurso administrativo da lugar a un verdadero y distinto procedimiento administrativo, con autonomía y sustantividad propia que puede terminar de una forma normal (esto es, mediante una resolución expresa dictada por el órgano competente para resolverlo debidamente motivada) o de una forma ficticia, mediante el silencio administrativo, que cuenta con los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente. Este, pues, es el único efecto de la extemporaneidad en la resolución del recurso, sin que el legislador contemplara efecto alguno derivado de tal circunstancia."**

Este razonamiento también sirve para desvirtuar la alegación contenida en la demanda sobre la dilación indebida y extraordinaria, ya que una vez transcurrido el plazo legalmente previsto que tenía el Ayuntamiento para resolver el recurso de reposición interpuesto, la actora tenía expedita la vía judicial para recurrir la desestimación presunta de su recurso.

**TERCERO.- NO VULNERACIÓN DEL DERECHO DE DEFENSA DE LA ACTORA POR INEXISTENCIA DE CAMBIO DE TIPIFICACIÓN ENTRE FASE INSTRUCTORA Y FASE DECISORIA.-**

Establece el artículo 63 LPAC 39/2015 **"Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos."**

Y como establece el artículo 75.1 de la misma ley la finalidad de la instrucción es la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

Una vez finalizada la instrucción, disponen los apartados 2 y 3 del artículo 89 de la repetida ley:

*"2. En el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.*

*3. En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado. Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esa circunstancia."*

De estos artículos resulta claramente que la calificación contenida en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador es una calificación meramente provisional, y por eso, el artículo 62.1.b) LPAC 39/2015 dispone **"1. El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado: b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción."**

1.- Por tanto, en relación a la conformidad de la actora con la propuesta de resolución, hay que decir que la administración no queda vinculada por la calificación dada a los hechos en el acuerdo de incoación, ni siquiera aunque el administrado hubiera reconocido su responsabilidad, y por eso el artículo 291.1 de la LOTURM dice *"Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción propuesta"*, pero es que el artículo 85.1 LPAC 39/2015 no habla ni siquiera de la sanción propuesta sino dice que *"se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda"*.

Así pues, el hecho de que la actora prestara su conformidad con lo expuesto en el acuerdo de inicio del expediente sancionador no era vinculante para el resultado final del procedimiento sancionador, y sólo podía ser tenido en cuenta a los efectos de apreciar la reducción del 20% de la sanción propuesta, como además así ocurrió.

2.- Por lo que se refiere a lo alegado en la demanda de que en la propuesta de resolución se introdujo un hecho nuevo consistente en el "carácter protegido" del suelo sobre el que se realizaron las obras, hay que decir que, tal y como resulta de los artículos transcritos, el artículo 89.3 LPAC 39/2015 establece que es en la propuesta de resolución donde se han de fijar *"los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión"*, sin que en este caso se le originase ningún tipo de indefensión a la parte actora puesto que se le dio trámite de audiencia, tal y como consta en el folio 50 del expediente administrativo *"Otorgar al presunto infractor un plazo de QUINCE DIAS para aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estime convenientes"*, sin que la actora, pese a haber sido debidamente notificada (folio 51 del expediente administrativo) hiciera uso de este trámite de audiencia.

Es más, incluso nuestro Tribunal Supremo permite que el órgano decisor del expediente sancionador pueda variar la calificación jurídica de la infracción que hubiera hecho el instructor en su propuesta de resolución siempre que se base en los mismos hechos, previo trámite de audiencia, y así declara la STS nº 1382/2020, de 22 de octubre:

*"1ª.- La imposición de una sanción más grave que la anunciada en la propuesta de resolución exige nuevo trámite de audiencia si ello deriva de hechos distintos a los contenidos en la propuesta o si es consecuencia de una modificación de la calificación jurídica de los mismos.*

*2ª.- Tampoco puede imponerse sanción más grave sin previa audiencia, si ello es consecuencia del rechazo de circunstancias modificativas que hubieren sido tenidas en cuenta en la propuesta de resolución. (En concreto, las citadas sentencias del Tribunal Supremo de 30 de Octubre de 2013 -recurso nº 2184/2012- y 21 de Mayo de 2014 -recurso nº 492/2013-, se refieren a una causa de atenuación de la responsabilidad, regulada en el artículo 66 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia, que fue apreciada en la propuesta de resolución y rechazada, sin audiencia previa, en la resolución sancionadora).*

*El principio acusatorio, que constituye una de las garantías estructurales del proceso penal, cuya protección se reconoce por el artículo 24.2 de la Constitución, vinculado al derecho de defensa, al derecho a un proceso con todas las garantías y al derecho a ser informado de la acusación, debe modularse cuando se trate de su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador, de modo que, a diferencia de la transcendencia que tiene en el proceso penal, en este ámbito no comporta que el órgano competente para resolver un expediente sancionador no pueda imponer una sanción, modificando, para ello, la calificación jurídica efectuada por el órgano instructor, siempre que no se base en la consideración de hechos distintos de los hechos determinados en la fase de instrucción (salvo en el supuesto en que se hayan practicado actuaciones complementarias para su concreción definitiva en la ulterior fase decisoria), y se respete el derecho de defensa...".*

*De lo anterior se colige, que en nuestro caso ni se han variado los hechos de la fase de instrucción a la de resolución, ni se ha producido indefensión en ninguna de las dos fases, ya que: en primer lugar, se incoó el procedimiento sancionador por unos hechos concretos "consistentes en ELEVACIÓN DE PLANTA, en inmueble situado en [REDACTED], Bº CONCEPCION de CARTAGENA, con Referencia Catastral [REDACTED], sin contar con el preceptivo título habilitante.", se le dio trámite de audiencia a la actora en el que reconoció su responsabilidad; en segundo lugar, pese al reconocimiento de la actora, tras llevarse a cabo las actuaciones pertinentes en fase de instrucción, resultó que la anterior construcción se había realizado en suelo protegido, y*

por ello, se formuló la correspondiente propuesta de resolución con los hechos, la calificación y la sanción correspondiente a los mismos a efectos de elevarla al órgano competente para resolver, previo trámite de audiencia a la actora, que en este caso no utilizó pese a estar debidamente notificada; y en tercer lugar, se dictó la resolución sancionadora por el órgano competente, el cual no varió en nada ni los hechos, ni la calificación, ni la sanción contenidos en la propuesta de resolución.

3.- Ya en el recurso de reposición contra la resolución sancionadora alega la actora que en el recibo de IBI que abona por el inmueble donde se realizaron las obras, consta calificado como urbano.

No obstante, en relación a esta cuestión es evidente que a efectos de sanciones de naturaleza urbanística no es relevante lo que figure en el catastro o en el recibo de IBI -que tienen una naturaleza fiscal- sino las normas de ordenación urbanística como establece la LOTURM 13/2015 en su artículo 281.1 *"Constituye infracción urbanística toda acción u omisión que vulnere **las prescripciones contenidas en la ordenación territorial y urbanística, tipificadas y sancionadas en la presente ley**"*.

En este sentido podemos citar la STSJ de Andalucía n° 3364/2020, de 29 de octubre, que recoge como principio general lo que hemos dicho en el párrafo precedente al declarar *"En efecto, como señala el Ayuntamiento de Monachil, **el abono del IBI no determina la clasificación del suelo, que es la que resulta del planeamiento...**"* o la SJCA n° 32 de Madrid n° 253/2013, de 20 de mayo, que, remitiendo a la doctrina del Tribunal Supremo, declara *"Como ha declarado reiterada doctrina jurisprudencial -entre otras, sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 4 de julio de 1995 y 21 de septiembre de 1998-, **ni el pago de tributos, ni el mero transcurso del tiempo, ni la simple tolerancia por parte de la Administración Municipal tienen suficiente relevancia para dar lugar al pretendido acto tácito de otorgamiento de licencias.** En este orden de razonamientos, y en lo que afecta a las concretas particularidades del supuesto enjuiciado, debe significarse que la sociedad recurrente era plenamente conocedora de las circunstancias urbanísticas del inmueble, no pudiendo aducir el transcurso del plazo como remedio de legalización de usos de suelo que se desarrollan en edificios que están fuera de ordenación al no haber obtenido las preceptivas licencias municipales."*

**CUARTO.- CORRECTA MOTIVACIÓN TANTO DE LA INFRACCIÓN COMO DE LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN.-**

Debemos partir de que, en base a los hechos constatados en el expediente administrativo, la calificación de la infracción como muy grave es correcta, ya que tanto en el decreto sancionador como en el decreto que resuelve el recurso de reposición interpuesto contra el anterior se dice *"al tratarse de obras en Suelo No urbanizable A.NUPF: No urbanizable protección forestal (suelo con afección directa a vegetación catalogada como Hábitats de interés comunitario (dentro del 27390040f))"*, sin que el hecho de que en el decreto sancionador se cite el artículo 282.2.e) LORURM 13/2015 en lugar del 282.3.e) pueda servir como base para calificar la infracción sólo como grave cuando el propio recurrente no tiene ninguna duda de que se le ha impuesto una sanción en base al artículo 282.3.e) LOTURM 13/2015 y frente a ella ha articulado toda su defensa, y cuando en la propia resolución impugnada en el presente procedimiento judicial se recoge expresamente *"Error en la calificación de la infracción: se desestima, al tratarse de obras en Suelo No urbanizable A.NUPF: No urbanizable protección forestal (suelo con afección directa a vegetación catalogada como Hábitats de interés comunitario (dentro del 27390040f))."*

Y lo mismo cabe decir respecto de las agravantes aplicadas, consistentes en:

*"1. Art. 289.1.b) La resistencia a las órdenes emanadas de la autoridad, como es la obstrucción a la inspección de los Servicios Técnicos.*

*2. Art. 289.1.c) El inicio de las obras sin orden escrita del técnico director.*

*3. Art. 289.1.d) No haber procedido a la suspensión de las obras tras la inspección y pertinente advertencia de la autoridad."*

Respecto del inicio de las obras sin orden escrita del director técnico, no cabe duda de que en este caso concurre puesto que no se aportó ni al expediente ni al presente procedimiento ninguna orden escrita, por lo que debemos concluir que no existía.

Por lo que se refiere a la no suspensión de las obras, en el expediente administrativo al folio 20 la Policía hace constar expresamente *"Comprobación-4 días"* y a continuación *"Las obras continúan a puerta cerrada algunos días y hoy en*



concreto están en la fachada con dobles pies de andamios trabajando los albañiles”, figurando firmado este documento por los agentes 2802 y 2412 y fechado el 13 de septiembre de 2020, con lo cual es evidente que la actora no respetó la orden de suspensión de las obras, ya que el decreto que contenía dicha orden le había sido notificado el 24 de agosto de 2020 (folio 17 del expediente administrativo) y había prestado su conformidad con los hechos recogidos en el decreto de incoación el 10 de septiembre de 2020 (folio 41 del expediente administrativo), sin que la presunción de veracidad de la que goza el documento firmado por los dos agentes 2802 y 2412 en virtud de lo establecido en los artículos 77.5 LPAC 39/2015 y 298 LOTURM 13/2015 haya sido desvirtuada por la parte actora a través de absolutamente ningún medio de prueba. Lo dicho en relación con esta agravante desvirtúa las alegaciones contenidas en la demanda sobre la existencia de atenuante alguna, sin perjuicio de ser procedente la reducción del 20% por el reconocimiento de haber llevado a cabo una construcción sin disponer de título habilitante para ello.

Y con respecto a la agravante de resistencia a las órdenes emanadas de la autoridad, como es la obstrucción a la inspección de los Servicios Técnicos, en este punto sí que debemos estimar que no se ha apreciado correctamente por cuanto la primera inspección (el 31 de agosto de 2020) tuvo lugar sin que hubiera transcurrido el plazo de 10 días que se le concedió a la actora para concertar una cita a efectos de inspeccionar el inmueble en el decreto de incoación que, como hemos dicho, se le notificó el 24 de agosto de 2020; pero es que, además, consta un segundo informe técnico que se instó tras las alegaciones efectuadas por la actora el 30 de diciembre de 2020 en el que la actora se pone a disposición del Ayuntamiento para permitirle a los técnicos el acceso al inmueble previa cita, y la misma técnico que visitó el inmueble el 31 de agosto de 2020 volvió a emitir un nuevo informe en cuyo apartado segundo dice que no estima necesaria una segunda visita (folio 91 del expediente administrativo).

Así pues, si la sanción que procedía por una infracción muy grave sin agravantes ni atenuantes debía ser del 75% del valor de lo realizado “La graduación partirá del porcentaje medio” (artículo 288 LOTURM 13/2015), y la administración la subió hasta el 85% del valor de lo realizado por la existencia de las tres agravantes señaladas, debemos concluir que atribuyó a cada agravante un valor de 3'33%, de modo que al haber excluido una de las agravantes apreciadas, redondeando, la sanción debe quedar en el 70% del valor de lo realizado, descontando el 20% por el reconocimiento de los hechos, ya que la administración ya redujo la sanción al 75% del valor de lo

construido en el Decreto de 10 de julio de 2023, aclarando que la reducción del 20% aplicada es la prevista en el artículo 85.3 LPAC 39/2015 "reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta".

**QUINTO.- COSTAS.-**

En cuanto a las costas procesales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 139 de la LJCA, dada la estimación parcial de la demanda, cada parte deberá abonar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

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

**FALLO**

**ESTIMO PARCIALMENTE el recurso contencioso administrativo** interpuesto por la representación de frente el Decreto del Concejal Delegado del Área de Urbanismo e Infraestructuras del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, firmado electrónicamente el 10 de julio de 2023, desestimatorio del recurso de reposición interpuesto contra el Decreto de 10 de noviembre de 2020; y los anulo parcialmente por ser contrarios a derecho; y en consecuencia **reduzco la cuantía de la multa a 22.057'71 euros equivalente al 70% del valor de lo realizado, según informe de los Servicios Técnicos Municipales de fecha 08/06/2023, siendo este de 39.388,77 €, y posterior aplicación de una reducción del 20%, confirmando el resto de pronunciamientos en todos sus términos**, debiendo la administración demandada devolver, en su caso, a la actora el resto satisfecho con los correspondientes intereses legales.

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 esta Sección Contenciosa 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.