



## JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 CIUDAD REAL

SENTENCIA: 00251/2025

UNIDAD PROCESAL DE APOYO DIRECTO

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA  
CALLE ERAS DEL CERRILLO 3 13071 CIUDAD REAL  
Teléfono: 926278896 Fax: 926278918  
Correo electrónico: contenciosol.ciudadreal@justicia.es

Equipo/usuario: MGM

N.I.G: 13034 45 3 2022 0000727

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000361 /2022 /

Sobre: ADMINISTRACION LOCAL

De D/Dª: ASOCIACION PROVINCIAL DE EMPRESARIOS DE HOSTELERIA Y TURISMO CIUDAD REAL

Abogado:

Procurador D./Dª: CARLOS SANCHEZ SERRANO

Contra D./Dª AYUNTAMIENTO DE CIUDAD REAL AYUNTAMIENTO CIUDAD REAL, LA CASONA HOSTELERIA Y SERVICIOS SL

Abogado: LETRADO AYUNTAMIENTO,

Procurador D./Dª , JOAQUIN HERNANDEZ CALAHORRA

### SENTENCIA

En Ciudad Real, a veinte de octubre de dos mil veinticinco.

Luis Alfonso Zuloaga Jiménez, magistrado titular del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número Uno de Ciudad Real, ha conocido los autos de la clase y número indicados: procedimiento ordinario registrado con el número 361/2022. Se han seguido a instancia de Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería y Turismo de Ciudad Real, representada por el procurador de los Tribunales don Carlos Sánchez Serrano y asistida por el letrado don Rodrigo Caballero Veganzones. Ha sido demandado el Ayuntamiento de Ciudad Real, representado y asistido por doña María Moreno Ortega y don Julián Gómez-Lobo

Yangüas. SS<sup>a</sup>, en nombre de SM El Rey y en virtud de la autoridad que le confiere la Constitución Española, dicta la presente Sentencia. Ello se hace en consideración a los siguientes:

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El 31-10-22 la representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra el <<acto administrativo y/o actuación (...) del Ayuntamiento de Ciudad Real, consistente en (...) adjudicación de la "carpa vermut" o denominación equivalente y de los puestos de hostelería dentro de la misma durante la festividades de agosto del municipio>>.

**SEGUNDO.-** Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo, se acordó requerir el expediente administrativo a la Administración demandada y se ordenó que la misma practicara los emplazamientos a que hubiera lugar de conformidad a lo dispuesto en el art. 49 LRJCA.

**TERCERO.-** Recibido el expediente administrativo, se concedió a continuación plazo para la presentación de la demanda del procedimiento ordinario, que se formuló el 3-5-24 contra el <<DECRETO DE LA ALCALDÍA DE CIUDAD REAL N° 2022/5163, DE 11 DE AGOSTO DE 2022 DE AUTORIZACIÓN PARA LA INSTALACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LA CARPA DEL VERMUT EN LA PLAZA MAYOR, CON MOTIVO DE LAS FERIAS Y FIESTAS 2022>>. Tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que consideró de aplicación al caso, la

parte actora terminó suplicando al Juzgado que <<dicte sentencia estimatoria de esta demanda en la que declare la nulidad o subsidiariamente, anulabilidad, del Decreto de la Alcaldía de Ciudad Real nº 2022/5163, de 11 de agosto de 2022 de autorización para la instalación y explotación de la Carpa del Vermut en la Plaza Mayor con motivo de las Ferias y Fiestas 2022>>.

**CUARTO.-** Admitida a trámite la demanda, se concedió plazo para la presentación del escrito de contestación a aquélla. La parte demandada lo presentó el 4-11-24, en el sentido de oponerse a las pretensiones de la actora.

**QUINTO.-** Siendo la prueba únicamente documental y habiéndose recibido los escritos de conclusiones de ambas partes, finalmente quedaron las actuaciones conclusas para dictar sentencia.

**SEXTO.-** En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales y demás de general y pertinente aplicación, salvo las relativas a algunos plazos procesales, dado el volumen de causas pendientes para dictar sentencia que han venido recibándose en este Juzgado durante el último semestre provenientes del SCOP. Asimismo, han influido en la dilación las huelgas en 2023 de los Cuerpos de Funcionarios y Letrados de la Administración de Justicia.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.- Objeto del recurso.**

Constituye el objeto del recurso contencioso la resolución administrativa identificada en los Antecedentes de Hecho Primero y Tercero de la presente sentencia. La actora fundamenta la impugnación de dicha resolución en que <<nos encontramos con un expediente sin que conste expresa solicitud de inicio (...) No consta ningún expediente del Servicio responsable de Patrimonio. No consta ningún motivo por el que la autorización para la autorización del espacio público fuera gratuita (...). No consta el trámite exigido para las concesiones a iniciativa de particular, regulado en los arts. 82 y siguientes del RBEL. Así pues, la actuación es nula de pleno derecho por aplicación del art. 47.1 e) y f) de la Ley 39/2015, y por aplicación del art. 81 del RBEL (nulidad de concesión sin las formalidades reglamentarias). O, subsidiariamente, anulable, a la vista de las irregularidades expuestas>>.

**SEGUNDO.- Sobre la causa de inadmisibilidad planteada por la defensa de la Administración.**

El Ayuntamiento demandado alega como excepción procesal la falta de legitimación activa de la Asociación Provincial de Empresarios de la Hostelería y Turismo de Ciudad Real ex art. 19.1 b) LRJCA.

A pesar de que el demandado aporta en fase de conclusiones una sentencia dictada por el juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 2 de Ciudad Real en un supuesto sustancialmente idéntico, en el caso que aquí nos ocupa no es posible acoger tal excepción. Veamos.

El artículo 6 de los estatutos de la actora (obrantes al acot. 152 del visor horus) contempla dentro de sus fines: la representación, defensa y promoción de los intereses económicos, sociales, profesionales y culturales de sus afiliados (letra a); ejercitar, tanto ante los Tribunales o cualquier otro organismo público, las acciones que procedan con arreglo a las leyes (letra f); así como cualesquiera otras funciones de naturaleza análoga, que se consideren necesarias o convenientes para el cumplimiento de sus fines y para la defensa de los legítimos intereses de sus miembros (letra h). Por tanto, se encuentra legitimada para promover el procedimiento que nos ocupa. La competencia de ejercicio de acciones y otorgamiento de poderes aparece expresamente atribuida a la Junta Directiva en el art. 26 j) de los estatutos, cuestión que precisamente se ha llevado a cabo aquí en el acuerdo de interposición de acciones obrante en autos.

Así pues, la Asociación está legitimada para intervenir en defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos y profesionales de sus asociados en cumplimiento de sus fines propias en un doble sentido: por un lado, la defensa de los intereses de los profesionales y empresarios que forman parte de la misma; por otro, la defensa del ejercicio de la hostelería en su conjunto como interés general o colectivo de la profesión ante los poderes públicos. Además, ostenta un interés legítimo y directo en el presente procedimiento como garante de la defensa de los intereses de sus asociados, Empresarios de Hostelería y Turismo de Ciudad Real. En este sentido, la resolución impugnada no sólo afecta directamente a sus intereses, sino también a los intereses concretos de los asociados, toda vez que la misma impidió la concurrencia de los empresarios de hostelería de Ciudad Real a la concesión del uso privativo de la Plaza Mayor de Ciudad Real en las Fiestas y

Ferias de 2022, constituyendo *a priori* un trato desigual de los profesionales y empresas del sector. Finalmente, existe relación entre el objeto de la resolución impugnada y la actividad de la Asociación, que comporta la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los empresarios de hostelería y turismo de Ciudad Real.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia nº 282/2006, de 9 de octubre de 2006, señaló, respecto de la legitimación activa de las asociaciones en los procedimientos contencioso-administrativos, que, en los supuestos en que exista una relación directa entre dichos fines y el motivo en que se fundamentaba la impugnación del acto administrativo, la conclusión de que la asociación carecería de interés legítimo supone una aplicación en exceso rigorista de esta exigencia legal, toda vez que no cabe alegar en este tipo de supuestos que la asociación sea neutral o indiferente ante el mantenimiento de la norma o resolución recurrida.

Igualmente, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en su Sentencia nº 81/2019, de 8 de abril de 2019 (rec. 356/2017), se hace acopio de la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional y señala lo siguiente:

«La legitimación como motivo de inadmisibilidad, como sucede en el caso de autos, está en íntima relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución) en su dimensión del derecho de acceso a la jurisdicción, según la interpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional, de aquí que cualquier decisión judicial negando la existencia de la misma, y con ello la posibilidad de obtener un pronunciamiento de fondo acerca de la

pretensión ejercitada, deba efectuarse con cautela mediante la interpretación menos restrictiva de la misma. En ese sentido, se ha declarado en la sentencia del Tribunal Constitucional, nº 28/2009, de 26 de enero, que:

"Constituye doctrina consolidada de este Tribunal (por todas, SSTC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2; 119/2008, de 13 de octubre, FJ 4) la relativa a que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales, si bien ese derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial, por concurrir una causa legal apreciada razonadamente, dicta una resolución de inadmisión. Dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen estas decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de realizarse de forma especialmente intensa: más allá de la verificación de que no se trata de resoluciones arbitrarias, manifiestamente irrazonables o fruto de un error patente tal control procede a través de los criterios que proporciona el principio pro actione, entendido no "como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan", sino como "la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican" (STC 88/1997, de 5 de mayo, FJ 2).

En el desarrollo de esta doctrina en relación con la legitimación para acceder al proceso ha destacado el Tribunal que, al reconocer "el art. 24.1 CE el derecho a la tutela

judicial efectiva a todas las personas que son titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de [tal] legitimación activa" (STC 42/1987, de 25 de febrero, FJ 2; también, entre otras, SSTC 195/1992, de 16 de noviembre, FJ 2 ; 85/2008, de 21 de julio, FJ 4; 119/2008, de 13 de octubre, FJ 4). En concreto, "hemos precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta" (STC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 3; también, entre otras, SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3; 73/2006, de 13 de marzo, FJ 4) ".

Como se puede comprobar de los pronunciamientos citados, el concepto jurisprudencial de legitimación se ha ampliado en gran medida tras la promulgación de la Constitución, lo cual se ha visto también plasmado en el artículo 19.1.b de la Ley jurisdiccional de 1998, en el que se exige, respecto a las "corporaciones, asociaciones, sindicatos.....que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.". Igualmente, la posibilidad de amparar una decisión judicial de inadmisión del



recurso contencioso de manera anticipada al dictado de la sentencia, concretamente tras el examen del expediente (art. 51 LJCA) - como sucedió en el supuesto de autos al aplicar la previsión recogida en el apartado 1 b) del referido precepto-, exigen la constancia inequívoca y manifiesta de tal causa de inadmisibilidad, circunstancias que, y así podemos anticipar, no concurrían en el supuesto de autos con la Asociación recurrente, especialmente cuando inicialmente se le concedió - de oficio- trámite de alegaciones, una vez presentada la demanda, y por una eventual carencia de legitimación activa por no tener, presumiblemente, ningún interés directo en las decisiones adoptadas - providencia de 21 de junio de 2017-, y se acaba dictando el auto inadmitiendo el recurso por falta de legitimación activa fundado en la incapacidad de actuación procesal de la entidad recurrente por motivo de su ámbito de actuación territorial.

En conclusión, la Asociación apelante contaría con legitimación activa " ad procesum" para el cumplimiento de sus fines en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha y, por tanto, con la legitimación que se le niega para poder actuar en el proceso iniciado ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Toledo nº 3 de Toledo, lo que lleva a la Sala a tener que estimar el recurso de apelación, así como a revocar el auto de inadmisión apelado al no ser obstáculo para la continuación del procedimiento iniciado la causa de inadmisibilidad justificativa de tal decisión judicial>>.

Además de lo expuesto, cabe indicar que nos encontramos ante un supuesto de contratación administrativa (incluso aunque sea contratación de carácter patrimonial en el seno de una

concesión), siendo indiscutida la legitimación de las asociaciones empresariales para impugnar los procesos de licitaciones, o las actuaciones en su ausencia.

Por tanto, en el presente caso sí concurre el interés legítimo previsto en el art. 19.1 de la LRJCA

**TERCERO.- Valoración de la prueba y decisión judicial sobre el fondo del asunto.**

Tal y como sostiene la parte actora, en el presente caso no existe solicitud formal de utilización de la Plaza Mayor. En la página 41 del expediente (EA) obra una solicitud realizada por la arquitecto María Franco Martínez, actuando en nombre y representación de la entidad Tomate Texmex SL, sin que conste mandato o representación, acompañando una memoria en relación con el desarrollo de la actividad de VERMUT 2022 en la Plaza Mayor. Igualmente, en las págs. 21 y 22 del EA obra un escrito de 3 de agosto de 2022, sin firma y sin registro de entrada de otras empresas, en el que se hace referencia a una reunión mantenida con la alcaldesa el día anterior. Sin embargo, no consta a lo largo del expediente la presentación del mencionado escrito en registro ni constancia alguna de la "reunión" realizada el 2 de agosto con determinados empresarios.

Pues bien, sin la tramitación de procedimiento alguno, el Ayuntamiento puso a disposición de dos empresas de forma exclusiva todo el espacio de la Plaza Mayor y alrededores, para el desarrollo de una actividad económica de singular importancia; espacio que abarcaba hasta 464 personas para convertirse en clientes directos de esas empresas. Bajo la apariencia de la autorización de la instalación, se produjo realmente una utilización privativa del espacio público para una explotación

de una actividad económica, en perjuicio de la competencia de otros empresarios del sector y sin abono de ningún tipo de contraprestación. De hecho, conforme manifestó la actora en el hecho tercero de su demanda, en el Decreto de 11 de agosto de 2022 no se especifica ni consta referencia alguna a la legislación de bienes de las entidades locales, al Servicio de Patrimonio o al coste o canon a abonar por dicha ocupación de la vía pública, ni tampoco se justifica por qué no debe abonarse el mismo.

El uso de la Plaza Mayor del modo arriba indicado impedía el uso a otros hosteleros para realizar su actividad económica. Como ha quedado acreditado en el EA, tras el cese de la actividad por parte de la empresa, el espacio se cerraba, existiendo incluso seguridad privada. En este sentido, el demandado sostiene en su contestación a la demanda que la seguridad privada era *<<costeada por y para la protección del material que componía las instalaciones>>* que son del Ayuntamiento; sin embargo, conforme consta en el EA, la seguridad privada fue contratada y costeada por una de las empresas citadas. Además, las instalaciones asentadas en la Plaza Mayor eran propiedad de la citada empresa, llevándose a cabo la instalación por ésta, tal y como consta en la Memoria.

El Ayuntamiento dio un trato preferente a una única empresa frente a otras, no sólo por la actuación que ha quedado demostrada en el presente procedimiento, sino, además, por la promoción y publicidad de la actividad económica desarrollada en el espacio adjudicado. El doc. 3 de la demanda acredita que dicha actividad venía incluida en el programa de ferias como elemento central y recurrente.

Más todavía, el Ayuntamiento ha actuado en contra de la obligación de transparencia, no habiendo permitido el acceso a la información que comporta la actuación analizada hasta que ha sido requerida judicialmente, tras la interposición del recurso contencioso-administrativo.

En el escrito de contestación a la demanda se hace referencia a la gestión interna del expediente como motivo para no dar acceso al mismo. Esto resulta incongruente, máxime cuando la solicitud de acceso se efectuó con fecha 28 de septiembre de 2022, es decir, habiendo finalizado el mismo, tal y como consta en el EA remitido.

En definitiva, ha quedado acreditado que el Ayuntamiento de Ciudad Real efectuó una concesión administrativa de uso privativo de la Plaza Mayor (vial público cuyo uso común no comporta la explotación de la actividad económica del "baile del Vermú") a unas determinadas empresas, sin la correspondiente licitación previa y sin la tramitación del correspondiente procedimiento. En efecto, no consta solicitud de inicio expresa; de los escritos que obran en el EA se intuye que hubo una reunión previa con la alcaldesa. No se encuentra justificada la ampliación de la autorización otorgada. Tampoco consta expediente del Servicio responsable de Patrimonio. No hay motivo que justifique la gratuidad de la autorización de un espacio público. No se justifica en ningún momento por qué no se aplica la ordenanza A-12, en su tarifa 11 (usos del dominio público local por puestos, barracas, casetas de venta, espectáculos o atracciones situados en terrenos de uso público local e industrias callejeras y ambulantes), que establece un valor de 1,17 €/m<sup>2</sup> y día (doc. 4 demanda). Tampoco consta el trámite exigido para para las concesiones a iniciativa de particular, regulado en los arts. 82 y siguientes del RBEL.

La parte demandada sostiene que nos encontramos ante la ocupación temporal de un espacio público, en los términos del art. 25.2 de la LRBRL. Sin embargo, dicha ocupación no se encuentra regulada en las Ordenanzas de aplicación. Concretamente, si fuera de aplicación la Ordenanza municipal reguladora del aprovechamiento de terrenos públicos (doc. 4 demanda) podemos comprobar que el supuesto no está regulado ni, por tanto, permitido, en la misma. La parte más importante de esa Ordenanza regula las terrazas, y reserva el Título V para "Otras ocupaciones"; en esos cinco artículos (art. 31 a 36) no hay ninguna referencia a una ocupación de la vía pública como la efectuada.

Con base en todo lo anterior, procede declarar la actuación efectuada por el Ayuntamiento de Ciudad Real nula de pleno derecho, conforme al art. 47.1 e) y f) de la Ley 39/2015 y por aplicación del art. 81 del RBEL (nulidad de concesión sin las formalidades reglamentarias).

**CUARTO.- Sobre las demás cuestiones eventualmente planteadas.**

A la vista de las conclusiones alcanzadas en el Fundamento Jurídico precedente, se hace innecesario analizar las restantes alegaciones de las partes, contenidas en sus escritos de demanda y contestación, ni valorar más prueba.

**QUINTO.- Pronunciamientos, costas y recursos.**

Procede estimar el recurso contencioso-administrativo (art. 70.1 LRJCA).



Habiéndose acogido las pretensiones de la parte actora, procede imponer las costas a la Administración demandada (art. 139.1 LRJCA).

La presente sentencia es susceptible de apelación conforme al art. 81.1 LRJCA.

Por todo ello, vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre de SM El Rey y en uso de la potestad que me confiere la Constitución Española,

#### **FALLO**

Que debo estimar y estimo el recurso contencioso-administrativo presentado por la representación procesal de la Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería y Turismo de Ciudad Real, contra la resolución identificada en los Antecedentes de Hecho Primero y Tercero de la presente Sentencia, la cual se declara nula por no ser ajustada a derecho. Con condena en costas a la parte demandada.

La presente resolución judicial no es firme y podrá ser recurrida en apelación, que resolverá el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha conforme a lo dispuesto en el art. 81 y ss. LRJCA por los trámites y en los plazos previstos en el art. 85 de dicha Ley de la Jurisdicción contenciosa, previa constitución de un depósito de 50 € conforme a la DA



15ª de la LOPJ en la cuenta de consignaciones que indique el Juzgado.

En su caso, procédase a dejar testimonio de esta sentencia en las actuaciones, y pase el original de la misma al Libro de Sentencias. Una vez declarada la firmeza de la sentencia, devuélvase el expediente a la Administración pública de origen del mismo.

Así, por esta mi sentencia, la 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.