



Roj: **STSJ AND 7106/2023 - ECLI:ES:TSJAND:2023:7106**

Id Cendoj: **41091330022023100385**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Sevilla**

Sección: **2**

Fecha: **22/05/2023**

Nº de Recurso: **1152/2021**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **LUIS GONZAGA ARENAS IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCIA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SEVILLA**

**SENTENCIA**

**ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:**

**D. JOSE SANTOS GOMEZ**

**D. ANGEL SALAS GALLEGO**

**D. LUIS G. ARENAS IBAÑEZ**

---

En la ciudad de Sevilla, a 22 de mayo de dos mil veintitrés.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo con sede en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, integrada por los Ilmos. Sres. Magistrados que al margen se expresan, ha visto el **recurso de apelación número 1152/2021** interpuesto por la **ASOCIACION DE VENDEDORES ITINERANTES DE SEVILLA (AVITS)**, representada por la Procuradora Sra. Jiménez Sánchez, contra la *Sentencia* de 28 de septiembre de 2021 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número nueve de Sevilla dictada en Procedimiento Ordinario num. 346/2019 , siendo parte apelada la **GERENCIA DE URBANISMO DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA**, representada por el Letrado de sus servicios jurídicos.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. **DON LUIS ARENAS IBAÑEZ**, quien expresa el parecer de la Sala.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- Con fecha 28 de septiembre de 2021 el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número nueve de Sevilla dictó Sentencia en el proceso indicado desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación de Vendedores Itinerantes de Sevilla (AVITS): 1º) contra la desestimación presunta del recurso de alzada que había formulado frente a la resolución del Gerente de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla de 26 de mayo de 2017 (Expediente NUM000 - P.S. 1 V.A.) por la que se resolvía la solicitud formulada con fecha 27 de octubre de 2016 y se autorizaba la ocupación de la vía pública para venta ambulante en los lugares que se reseñan y para el periodo de 1 de enero a 31 de diciembre de 2017; y 2º) contra la Ordenanza reguladora para el ejercicio del Comercio Ambulante en el término municipal de Sevilla y acuerdo plenario de 29 de octubre de 1998.

**SEGUNDO** .- Contra dicha Sentencia se presentó en tiempo y forma recurso de apelación por la parte actora, dándose traslado del mismo a la parte contraria que formuló oposición a dicha apelación.



**TERCERO** .- Recibidas las actuaciones en esta Sala, mediante providencia de 3 de marzo de 2023 se dio traslado a las partes, con amparo en lo previsto en el artículo 33.2 LJCA, para alegaciones en orden a la posible inadmisibilidad del recurso interpuesto por falta de legitimación activa de la parte actora teniendo en cuenta que se impugnaba un determinado acto de concesión de licencia el cual había sido impugnado por el destinatario de la misma en otro recurso cuya apelación se tramitó en esta Sala. Esa providencia fue confirmada por Auto de 4 de mayo de 2023.

**CUARTO** .- No se ha abierto la fase probatoria en esta instancia.

**QUINTO** .- Señalado día para votación y Fallo, tuvo éste lugar con arreglo a lo que a continuación se expresa.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Con carácter previo a analizar y resolver, en su caso, los argumentos contenidos en los escritos de recurso de apelación y de oposición a la misma, esta Sala debe entrar a conocer de la causa de inadmisibilidad planteada de oficio al amparo de lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), pues como expresamos en nuestro Auto de 4 de mayo de 2023 su apreciación determinaría la revocación de la Sentencia instancia acordando en su lugar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo de conformidad con lo previsto en el artículo 69.b) LJCA (al haberse interpuesto por persona no legitimada) habida cuenta que el debate suscitado no se contrae únicamente a la apelación, sino a la legitimación activa de la parte demandante a lo largo de todo el proceso ex artículo 19 LJCA.

**SEGUNDO** .- En torno a este debate la parte actora alegó en síntesis -vía recurso de reposición-: 1º) El recurso del que trae causa esta apelación lo interpuso en nombre de los asociados que cita, representación acreditada en el Procedimiento Ordinario 346/2019 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 9 de Sevilla. Lo hizo en defensa de los intereses y derechos de sus asociados (entre los que se encontraba el Sr. Lucas ) que individualmente también estaban recurriendo los actos de otorgamiento de licencias de venta ambulante que consideraban no conformes a Derecho, habiendo declarado el referido Juzgado en su Auto de 20 de mayo de 2020 que el recurso queda circunscrito a la reclamación formulada por la Asociación en nombre de sus asociados y en defensa de sus intereses. En el curso del procedimiento en primera instancia ni la parte demandada ni el Juzgado cuestionaron la capacidad procesal ( artículo 18 LJCA) ni la legitimación activa ( artículo 19.1.b) LJCA) de la recurrente. Y la providencia impugnada confunde el recurso objeto de autos (que afecta a una pluralidad de personas representadas por la Asociación que ampara y defiende sus derechos) y el recurso de apelación 93/2022 (ya resuelto favorablemente y que se interpuso por el destinatario de su licencia personal concreta y determinada ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 11 de Sevilla en Procedimiento Ordinario 138/2020). 2º) De acuerdo con la jurisprudencia que cita no cabe duda de que la Asociación tiene sobrada legitimación para defender los intereses de sus asociados a tenor de lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 4/2006 de Asociaciones de Andalucía y en el artículo 2.a) y b) de sus Estatutos, por lo que debe reconsiderarse la providencia de 3 de marzo de 2023, y decretarse la admisión a trámite del recurso de apelación, reconociendo la legitimación activa de la Asociación para su interposición y defensa.

La parte demandada, en sus escritos evacuando el traslado conferido por providencia de 3 de marzo último, y de impugnación del recurso de reposición, alegó en esencia: 1º) La apelante carece de legitimación activa pues la tutela de los derechos e intereses del destinatario del acto objeto del recurso ya se había hecho efectiva en el seno del recurso contencioso-administrativo interpuesto por él y resuelto ya por esta Sala. 2º) No es cierto que el recurso sustanciado ante el Juzgado lo Contencioso-administrativo nº 9 se interpusiera por la Asociación recurrente en nombre de los concretos asociados que enumera, pues tras la desacumulación acordada en providencia de 26 de febrero de 2020 fue interpuesto por la Asociación en su exclusivo nombre. 3º) No es cierto que el Auto de 20 de mayo de 2020 declarase que el recurso quedaba circunscrito a la reclamación formulada por la Asociación en nombre de sus asociados y en defensa de sus intereses, pues esa afirmación no se recoge en la referida resolución judicial, en la cuál se acordaba tramitar el procedimiento contra la desestimación presunta de la GMU recurso de alzada contra resolución de 26-5-2017 en expediente NUM000 respecto, única y exclusivamente, a la Asociación de Vendedores Itinerantes de Sevilla, y al mismo tiempo se requería a los asociados para que interpusieran sus respectivos recursos por separado.

**TERCERO** .- Este proceso judicial se inició mediante escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo presentado por la Procuradora Sra. Jiménez Sánchez en nombre y representación de la Asociación de Vendedores Itinerantes de Sevilla (AVITS), y de los asociados de la misma que se identificaban en el encabezamiento de ese escrito inicial, entre los que se encontraba D. Lucas , contra las resoluciones que en él se citan del Gerente de Urbanismo y contra la Ordenanza reguladora para el ejercicio del Comercio Ambulante en el término municipal de Sevilla.



En la providencia del Juzgado de 23 de febrero de 2020, rectificada por Auto de 20 de mayo siguiente, se acordó: desacumular los recursos presentados por la Procuradora (al referirse a distintas resoluciones dictadas en distintos expedientes administrativos); tramitar el presente procedimiento contra la desestimación presunta por parte de la GMU del recurso de alzada formulado contra la resolución de 26 de mayo de 2017 dictada en el expediente NUM000 respecto, única y exclusivamente, a la Asociación de Vendedores Itinerantes de Sevilla; y requerir a la representación de los recurrentes a fin de que interpusieran por separado los recursos correspondientes a los distintos asociados, incluido Lucas. La providencia y Auto citados fueron confirmados en reposición mediante Auto del Juzgado de 18 de junio de 2020.

En virtud de estas decisiones judiciales el objeto de este proceso quedaba circunscrito -además de la Ordenanza reguladora para el ejercicio del Comercio Ambulante en el término municipal de Sevilla y acuerdo plenario de 29 de octubre de 1998- a la desestimación presunta del recurso de alzada formulado por la Asociación de Vendedores Itinerantes de Sevilla frente a la resolución de 26 de mayo de 2017 de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla recaída en el expediente NUM000 por la que se concedió a D. Lucas licencia de ocupación de las vías públicas que se indicaban para el ejercicio de la actividad de venta ambulante en los términos y condiciones que se exponían para el periodo de 1 de enero a 31 de diciembre de 2017.

Pues bien, como conocen las partes esta Sala y Sección ha dictado Sentencia en fecha 2 de febrero de 2023 en el recurso de apelación núm. 93/2022 que tenía por objeto -junto a otra referida a la licencia concedida para el año 2018- la misma resolución objeto de autos. Traía causa dicho recurso del Procedimiento ordinario núm. 138/2020 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. once de Sevilla a instancias de D. Lucas, en el que tanto en la primera instancia como en la apelación se plantearon cuestiones y argumentos de impugnación y oposición coincidentes con los suscitados en este proceso.

En aquel caso el Fallo de la Sentencia de instancia fue el que sigue: "*Que debo estimar y estimo parcialmente la demanda formulada por la procuradora de los tribunales D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Ángeles Jiménez Sánchez en nombre y representación de D. Lucas contra las resoluciones presuntas de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, anulándose las resoluciones la resolución presunta desestimatoria del recurso de alzada interpuesto en fecha 23 de junio de 2017 ante el Consejo de Gobierno de la Gerencia de Urbanismo contra la resolución del Gerente de Urbanismo de 26 de mayo de 2017 por la que se autoriza la ocupación de la vía pública para venta ambulante en los lugares que se reseñan para el periodo de 1 de enero a 31 de diciembre de 2017, así como contra la resolución presunta desestimatoria del recurso de alzada interpuesto en fecha 25 de mayo de 2018 ante el Consejo de Gobierno de la Gerencia de Urbanismo contra la resolución del Gerente de Urbanismo de 7 de mayo de 2017 por la que se autoriza la ocupación de la vía pública para venta ambulante en los lugares que se reseñan, para el periodo de 1 de enero a 31 de diciembre de 2018, por no ser ajustadas a derecho, procediendo el dictado de nueva Resolución debidamente motivada. Así mismo debo desestimar el recurso interpuesto contra la Ordenanza reguladora para el ejercicio del Comercio ambulante en el término municipal de Sevilla y el acuerdo plenario de fecha 29 de octubre de 1998 por ser ajustados a Derecho. Sin costas.*"

Y la Sentencia de este Tribunal de 2 de febrero de 2023, dando respuesta a los recursos de apelación deducidos por las partes actora y demandada contra la resolución judicial de primera instancia, decidió como reza su Fallo: 1º) Estimar en parte el recurso de apelación de Lucas y revocamos la Sentencia apelada. 2º) Desestimar el recurso de apelación de la Gerencia Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla. 3º) Estimar en parte la demanda de Lucas. 4º) Declarar nula de pleno derecho la frase *Las licencias tendrán una vigencia anual* del artículo 14.1 de la Ordenanza reguladora para el ejercicio del comercio ambulante en el término municipal de Sevilla. 5º) Anular y dejar sin efecto las resoluciones de la Gerencia Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla de 26 de mayo de 2017 y 7 de mayo de 2018 (expediente NUM000). 6º) Ordenar a la Gerencia Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Sevilla el dictado de nuevas resoluciones en lugar de las anuladas en esta sentencia, dotadas de motivación suficiente. Y 7º) Desestimar la demanda en todo lo demás.

Esta Sentencia de 2 de febrero ha sido declarada firme mediante Decreto de 20 de abril de 2023.

**CUARTO** .- De lo expuesto se desprende que ha coexistido la tramitación de dos recursos contencioso-administrativos contra la misma resolución: el interpuesto por la Asociación de Vendedores Itinerantes de Sevilla (AVITS) -en su propio nombre-, objeto de autos, tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número nueve de Sevilla en Procedimiento Ordinario núm. 346/2019; y el interpuesto por D. Lucas -en su propio nombre, como persona física- seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. once de Sevilla como Procedimiento ordinario núm. 138/2020 y que concluyó con la mencionada Sentencia firme de esta Sala y Sección de 2 de febrero de 2023 recaída en el recurso de apelación núm. 93/2022.



No obstante lo anterior, la resolución administrativa originaria impugnada en uno y otro caso -adoptada el 26 de mayo de 2017 por la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla en el expediente NUM000 - se dirigía únicamente a D. Lucas como interesado, pues a través de ella, y en respuesta a su solicitud, se le concedía la licencia de ocupación de las vías públicas que se indicaban para el ejercicio de la actividad de venta ambulante en los términos y condiciones que se exponían para el periodo de 1 de enero a 31 de diciembre de 2017.

**QUINTO** .- El artículo 19.1 LJCA dispone en sus letras a) y b) que " están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo. b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos."

La jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo en torno a la legitimación activa en uno y otro caso se recoge, entre otras, en la Sentencia de su Sección 4ª núm. 1240/2021 de 18 de octubre, dictada en el recurso núm. 361/2020, en la que se razona lo que sigue:

*" Ciertamente nuestra Constitución vincula el presupuesto procesal de la legitimación activa al derecho a la tutela judicial efectiva al describirlo, en el artículo 24.1 , como el "derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos". De modo que la legitimación es la medida con arreglo a la cual se presta el derecho a la tutela judicial efectiva por jueces y tribunales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, ex artículo 117.3 de la CE (RCL 1978, 2836) .*

*El catálogo general sobre la legitimación activa que dibuja la Ley – artículo 19 de la LJCA – diferencia entre la legitimación general por la concurrencia de un derecho e interés legítimo y otro tipo de legitimaciones como la legitimación corporativa, la legitimación de las Administraciones y la que corresponde al Ministerio Fiscal. Pues bien, la legitimación activa del artículo 19.1 de la LJCA , como cualidad que habilita a las personas jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto, se vincula, por lo que hace al caso, a la concurrencia, del interés legítimo en la relación que media entre aquella parte y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Se condiciona a que "resulten afectados" o que "estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos " (apartado b/ del mentado artículo 19.1 de la LJCA ) .*

*Sólo el concurso de esta cualidad faculta a las personas jurídicas en general, y a las asociaciones en particular, para actuar como parte demandante en un determinado proceso, mediante, insistimos, esa conexión esencial entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. De modo que a tenor del artículo 19.1 de la LJCA , la legitimación activa se condiciona, por lo que hace al caso, a la concurrencia de un interés legítimo (apartado a), o a la afectación de sus intereses legítimos colectivos (apartado b), aunque solo cuando se está habilitado legalmente al efecto y en este caso estamos ante una asociación de base privada.*

*Pues bien, la concurrencia de derechos e intereses, en el recurso contencioso administrativo, supone que no basta con que se discrepe y disienta de un acto administrativo por cualquier razón, o se considere que el mismo no es conforme a Derecho, para proceder a su impugnación ante los jueces y tribunales de este orden jurisdiccional. Es necesario, además, que medie esa concreta y determinada relación entre el sujeto promotor del recurso y el objeto del proceso que ponga de manifiesto el beneficio o ventaja que se alcanzaría con un pronunciamiento favorable, o el perjuicio que se ocasionaría en caso contrario. Beneficio y perjuicio que puede ser presente o futuro, pero siempre cierto, real y determinado."*

**SEXTO** .- La toma en consideración de esta doctrina aboca a nuestro entender a la declaración de inadmisibilidad del recurso, pues a través del recurso judicial interpuesto la Asociación actora no defiende y ejercita intereses y pretensiones relacionadas con todo el colectivo de sus asociados, sino intereses y pretensiones específicas y particulares deducidas ante la Administración por parte de uno de ellos (D. Lucas ), en relación con la concreta licencia por él pedida, y resuelta por aquélla individualizadamente en el acuerdo originario que aquí se recurre, correspondiéndole por tanto al Sr. Lucas la legitimación para combatirlo (en este sentido, STS Sala 3ª, sec. 7ª, de 12-11-2007, recurso 179/2004).

Prueba de que ello es así lo constituye el hecho de que, conforme al tenor del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, la Asociación actora únicamente dedujo el mismo frente a la resolución municipal de 26 de mayo de 2017 referida a D. Lucas , no así frente a las otras resoluciones municipales igualmente identificadas en el escrito de interposición y que concernían a otros asociados/recurrentes.

De hecho esta circunstancia determinó que, tras la desacumulación judicial de los recursos, los distintos asociados/recurrentes fueran requeridos para que interpusieran por separado los recursos correspondientes frente a los acuerdos administrativos que les afectaban individualmente; mientras que en el caso de la Asociación de Vendedores Itinerantes de Sevilla su acción quedó circunscrita únicamente -por lo que a los actos administrativos respecta- a la resolución de 26 de mayo de 2017 (Expediente NUM000 - P.S. 1 V.A.) que decidía la solicitud formulada con fecha 27 de octubre de 2016 por D. Lucas .



Debe tenerse en cuenta además, a la luz de la jurisprudencia antes referenciada, que como venimos diciendo el Sr. Lucas promovió individualmente acción judicial frente al mismo acto administrativo objeto de autos, bajo igual representación procesal y defensa, y en base a alegatos y fundamentos fácticos y jurídicos coincidentes con los que articula en esta causa. Y que dentro de ella esta Sala ha dictado Sentencia -que es firme- en fecha 2 de febrero de 2023 (recurso de apelación núm. 93/2022) que, estimando parcialmente la demanda, anuló la resolución aquí impugnada, y declaró nula de pleno derecho por vía de impugnación indirecta la frase " *Las licencias tendrán una vigencia anual*" del artículo 14.1 de la Ordenanza reguladora para el ejercicio del comercio ambulante en el término municipal de Sevilla, por las razones que en ella se exponían.

Por lo tanto, en última instancia se ha dado ya cumplida y definitiva respuesta a las pretensiones de AVITS en tanto que coinciden con las de aquel recurrente en relación con la actuación de la Gerencia aquí recurrida que afectaba a sus derechos e intereses particulares, siendo en consecuencia ese recurrente -el Sr. Lucas - quien en virtud del pronunciamiento judicial favorable de febrero de 2023 obtiene un beneficio personal cierto, real y determinado, que es lo que le cualifica como activamente legitimado.

Por lo expuesto procede revocar la Sentencia apelada, y en su lugar declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación de Vendedores Itinerantes de Sevilla (AVITS) por falta de legitimación activa de conformidad con lo establecido en el artículo 69.b) LJCA.

**SÉPTIMO** .- Conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa no ha lugar a hacer expresa imposición respecto a las costas procesales causadas en ambas instancias al responder la decisión aquí adoptada a una causa de inadmisibilidad planteada de oficio por esta Sala en el curso de la tramitación del recurso de apelación.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación.

#### FALLAMOS

1º) Revocamos la Sentencia de 28 de septiembre de 2021 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número nueve de Sevilla dictada en Procedimiento Ordinario num. 346/2019.

2º) Declaramos la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación de Vendedores Itinerantes de Sevilla (AVITS) por falta de legitimación activa.

3º) No imponemos las costas de ninguna de las instancias.

Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que contra ella cabe interponer recurso de casación a interponer ante esta Sala, en el plazo de treinta días siguientes a la notificación, si concurren los requisitos de los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Firme la Sentencia, con certificación de la misma para su cumplimiento, devuélvase el expediente administrativo a su órgano de procedencia.

Así por esta nuestra sentencia definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.