

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 304/2006-BA**  
**Sentencia nº 152 (25-09-2006)**

---

**TEMA: DISCIPLINA URBANÍSTICA**

ORDEN DE CLAUSURA. SOCIEDAD GASTRONÓMICA.

Actividad ejercida sin licencia: clandestina.

Protección de los derechos fundamentales: supuestos y procedimiento.

Domicilio privado, derecho de reunión y de asociación no se ven afectados.

Doctrina jurisprudencial.

Actuación administrativa conforme a derecho.

---

**Ilma. Sra.**

**MAGISTRADA JUEZ**

D<sup>a</sup>. Concepción Gimeno Gracia

En Zaragoza, a 25 de septiembre de 2006, vistas las presentes actuaciones por Dña. Concepción Gimeno Gracia, Magistrada Juez de este Juzgado; y

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Partes del recurso: Recurrente: Asociación Sociedad Gastronómica Cultural "L.S.", representada por la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> M.C.I.G. y defendida por el letrado Sr. D. A.G.M.

Demandado: Ayuntamiento de Zaragoza, representado por la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> N.C.A. y defendido por el letrado Sr. D. L.G.M.G.L.

Codemandado: P, S.L, representada por la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> E.C.M. y defendida por el letrado Sr. D. A.G.L.

**SEGUNDO.-** Actuación recurrida: Resolución de 28 de marzo por la que se desestiman las alegaciones de la recurrente y entendiendo que la carencia de la licencia municipal preceptiva conlleva que la actividad ejercida por la actora tenga la naturaleza de clandestina, se acuerda como medida cautelar la clausura del establecimiento y se requiere a la recurrente para que proceda a la clausura de la actividad de Sociedad Gastronómica sita en C/ Menéndez Núñez, Casto, para que proceda a su clausura por cuanto no dispone de autorización municipal para el ejercicio de dicha actividad, no pudiéndose por tanto ejercer la actividad sin licencia en la que se ponga de manifiesto el estado adecuado de las instalaciones.

Por último, se advertiría al titular de que de no proceder al cumplimiento voluntario del acuerdo, se procedería a la ejecución forzosa por parte del Ayuntamiento.

**TERCERO.-** Pretensiones de la parte recurrente: Se dicte Sentencia por la que se anule y deje sin efecto por ser contrario a derecho, el acuerdo emitido por el Ayuntamiento de Zaragoza, Gerencia Municipal de Urbanismo, Servicio de Disciplina Urbanística, Unidad J. de Control de Actividades y Negociado de Disciplina que lleva fecha de 28 de marzo de 2006, por el que se requiere a la Asociación que represento para que se proceda a la clausura y se declare el derecho que asiste a la Asociación Sociedad Gastronómica Cultural “Los Sitios” a continuar con sus actividades asociativas, hasta que si fuera el caso, un órgano judicial decretase su disolución o suspensión.

**CUARTO.-** Pretensiones de la parte recurrida: Se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso interpuesto en su integridad, confirmando el acto administrativo recurrido.

El Ministerio Fiscal por su parte, solicita la íntegra desestimación del recurso, por entender que la alegación de supuesta vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 18, 21.1 y 22 de la Constitución Española, es meramente formal ya que la resolución recurrida no incide en los mismos y se reconduce a un supuesto de legalidad ordinaria.

Por último, la codemandada personada P, S.L., solicita la íntegra desestimación de la demanda y la declaración de conformidad a Derecho del acto impugnado, sin vulneración alguna de derechos fundamentales, con expresa imposición de costas a la actora.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El art.114 de la LJCA, incluido en el Capítulo 1, del Título V, sobre el Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, establece: "1.El procedimiento de amparo judicial de las libertades y derechos, previsto en el art.53.2 de la Constitución Española, se regirá, en el orden contencioso-administrativo, por lo dispuesto en este capítulo y, en lo no previsto en él, por las normas generales de la presente Ley. Podrán hacerse valer en este proceso las pretensiones a que se refieren los artículos 31 y 32, siempre que tengan como finalidad la de restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales el recurso hubiere sido formulado..."

Por su parte, el art.53.2 de la Constitución Española, establece: "Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30."

En consecuencia, el procedimiento previsto para la protección de los derechos fundamentales, no permite examinar cualquier infracción del ordenamiento jurídico, quedando fuera del ámbito de su conocimiento la legalidad intrínseca de un acto o su adecuación al ordenamiento en general, en tanto no conculque alguno de los derechos fundamentales a que se refiere el art.53.2 de la Constitución Española, y que son: el derecho a la igualdad ante la Ley (art.14), el derecho a la vida y a la integridad física (art.15), la libertad ideológica y religiosa (art. 16), la libertad personal (art. 17), la intimidad e inviolabilidad del domicilio (art.

18), la residencia y circulación (art. 19), la libertad de expresión (art. 20), el derecho de reunión (art. 21), el derecho de asociación (art. 22), el derecho de participación (art. 23), la protección judicial de los derechos (art.24), la legalidad penal y sancionadora (art. 25), prohibición Tribunales de Honor (art. 26), la libertad de enseñanza y el derecho a la educación y autonomía universitaria (art.27), la libertad de sindicación y el derecho a la huelga (art.28) y el derecho de petición (art.29).

Pues bien, dicho esto, del escrito de demanda se deduce que la recurrente alega como vulnerados por la actuación administrativa, el derecho a la inviolabilidad del domicilio previsto en el artículo 18.2 CE, el derecho de reunión previsto en el artículo 21.1 y el derecho de asociación previsto en el artículo 22 del mencionado texto constitucional. Concretamente, tras mantener que la sociedad actora tiene como objeto social la realización de todo tipo de actividades gastronómicas y culturales (...) el recreo y esparcimiento de sus socios, cultivando las buenas relaciones de amistad entre ellos, y que no “entiende” que es lo que el Ayuntamiento quiere clausurar (si son los locales, dice, se impediría a los asociados utilizar su domicilio y realizar cualquiera de sus actividades: ingerir comida preparada, ver la televisión, jugar a las cartas... tampoco se dice cuando comienzan los peligros a los que se refiere la resolución, si el acceso está prohibido para todos los socios o a grupos que excedan de seis....) encontrándose el Municipio -dice- suspendiendo todas las actividades a una asociación lícita y legalmente reconocida que se distancia absolutamente del concepto “Bar” y que implica por tanto que no se esté clausurando un establecimiento público, sino un domicilio privado.

Invoca, como ya adelantábamos, como derechos constitucionales vulnerados el de la inviolabilidad del domicilio, el derecho de reunión y el derecho de asociación y entendemos en consecuencia que estos son los únicos derechos que han de ser examinados en esta resolución, desde el punto de vista de la supuesta vulneración que se esgrime (derechos estos que se recogen expresa y oportunamente en nuestro texto constitucional) bastando la presente conclusión, para desestimar de entrada el resto de los motivos de impugnación mantenidos por la recurrente y en relación, entre otros, a la incompetencia del órgano decisor.

**SEGUNDO.-** Nos centraremos ahora en la vulneración esgrimida sobre el Derecho a la inviolabilidad del domicilio. El artículo 18.2 de la CE, establece: “El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”.

Al respecto, la recurrente mantiene que si bien es cierto que no se ha registrado o entrado al domicilio social de la misma, también lo es que se le está impidiendo acceder a él, lo cual supone la lesión del contenido esencial del derecho que invoca.

Ningún obstáculo existe para mantener que la recurrente es titular de dicho derecho, ya que la libertad del domicilio se califica como reflejo directo de la protección acordada en el ordenamiento a la persona, pero no necesariamente a la persona física, desde el momento en que la persona jurídica venga a colocarse en el lugar del sujeto privado comprendido dentro del área de la tutela constitucional y todas las hipótesis en que la instrumentación del derecho a la libertad, no aparezcan o sean incompatibles con la naturaleza y la especialidad de fines del ente colectivo; ahora bien, las garantías que establece el art.18.2 CE, se concretan en una rigurosa protección de la inviolabilidad del domicilio, estableciendo tres supuestos taxativos en los que procederá la entrada y registro del mismo: 1-

existencia de consentimiento del titular; 2-presencia de flagrante delito y 3-resolución judicial. En su consecuencia, el derecho protegido de manera constitucional en dicho artículo es el de la facultad que tiene el titular del derecho sobre el domicilio, de impedir la entrada en él, y de esta facultad es consecuencia, que la resolución administrativa que ordena una ejecución que sólo puede llevarse a cabo ingresando en un domicilio privado, por sí sola, no conlleve el mandato y la autorización de ingreso, de suerte que cuando éste es negado por el titular debe obtenerse una resolución judicial que autorice la entrada y las actividades que una vez dentro del domicilio, pueden ser realizadas. Así, no puede mantenerse en modo alguno que la resolución que aquí se impugna afecte al contenido esencial del derecho invocado, ya que a través de la medida cautelar de clausura acordada no se está privando al titular del derecho de impedir la entrada en el mismo, ni se está procediendo a una entrada fuera de los supuestos permitidos, limitándose la actuación recurrida a decidir la clausura del local requiriendo a la parte recurrente para que proceda a la misma, advirtiéndole de ejecución subsidiaria en caso contrario, ejecución subsidiaria ésta que aquí no se analiza y que debería, en su caso, haberse producido de conformidad con los requisitos legales exigibles.

Otra cosa es que la decisión de clausura de que se trata, pueda ser o no conforme a Derecho; ahora bien, tal aspecto constituye una mera cuestión de legalidad ordinaria, que no puede ser analizada en este tipo de procedimiento y resolución.

**TERCERO.-** Se mantiene en segundo lugar por la actora, la violación del derecho de reunión previsto en el artículo 21.1 de la CE.

Dicho artículo establece: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa”.

La actora mantiene que ese es su derecho y que un mero acuerdo de la Gerencia Municipal no lo puede eliminar.

Como dice la STC 85/1988, de 28 de abril: “Históricamente, el derecho de reunión surge como un derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y de asociación, que mantiene en la actualidad una tan íntima conexión doctrinal con ellos, que bien puede decirse, en una primera aproximación al tema, que el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo -una agrupación de personas-, el temporal -su duración transitoria-, el finalístico -licitud de la finalidad- y el real y objetivo -lugar de celebración”. En sentido análogo se manifiesta la STC 66/1995, de 8 de mayo.

Según la STC 85/1988, de 28 de abril: “Respecto a dicha concepción, sólo corresponde aquí destacar como ideas relevantes en este recurso, que, en cuanto al elemento subjetivo, la agrupación de personas en el derecho de reunión viene caracterizada por la nota esencial de ser una concurrencia concertada en la cual existe un cierto grado de vinculación subjetiva de cada persona interviniente en la reunión con los restantes que participan en la misma y, respecto del elemento finalístico, que la finalidad de comunicación pública, en su consideración de elemento interno, común y consustancial a toda clase de reuniones

en lugares públicos, en cuyo alcance y efectos no entramos, no es confundible con la concreta finalidad que tenga la reunión, respecto de la cual procede subrayar especialmente que se trata de un elemento externo al puro contenido del derecho de reunión, cuya función se reduce a legitimar el ejercicio de éste en atención a su licitud, de manera que no se incluye en el derecho fundamental aquellas reuniones que tengan una finalidad ilícita”.

En cuanto a su noción y elementos definidores, deben destacarse dos notas esenciales -conurrencia concertada y carácter externo del fin concreto de la reunión- ya que, pese a la ausencia de definición del derecho en el precepto constitucional, ésta viene suplida en el artículo 1 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, cuyos términos permiten sostener que, en nuestro ordenamiento jurídico, son elementos delimitadores o definidores del derecho de reunión, entre otros, el concierto de las personas que reúnen y la presencia de un fin lícito que actúa como condición externa de la legitimidad del derecho (STC 85/1988).

Entre tales notas esenciales, no cabe incluir en modo alguno que el contenido del derecho ampare a su ejercicio -como pretende la recurrente- en lugares concretos y específicos, los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y entre ellos el derecho de reunión, no son ilimitados, sino que encuentran sus límites en el derecho de los demás (art.10 CE) y en general, en otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por ello, no puede afirmarse de forma absoluta e incondicionada que el derecho de reunión comprende el de que para su ejercicio un tercero deba poner a disposición de quienes lo ejercitan un local de su titularidad -caso por ejemplo de su ejercicio en el ámbito laboral- o que deba permitirse. el mismo y en todo caso en lugares concretos y específicos, cuando a su desarrollo en tales circunstancias se opone la protección de otros derechos o intereses legítimos, a cuyos fines también sirve la Administración de conformidad con lo dispuesto en el art.103 CE.

Entendemos en su consecuencia que la actuación administrativa impugnada, no vulnera en modo alguno el contenido constitucional del derecho de reunión esgrimido y que procede la íntegra desestimación del presente motivo de impugnación.

**CUARTO.-** Por último, se invoca por la recurrente como vulnerado por la actuación administrativa, el derecho de asociación previsto en el art.22 de la CE, concretamente en el aspecto de que las mismas sólo pueden ser disueltas o suspendidas en sus actividades, en virtud de resolución judicial motivada.

Pues bien, lo primero que parece saltar a la vista, es que la orden de clausura de una local por carecer de las licencias exigibles -no entramos en la conformidad o no a Derecho de la decisión, ya que, reiteramos, constituye un aspecto de legalidad ordinaria- no supone en modo alguno la disolución o suspensión de ninguna asociación ni de sus actividades, ni necesita en su consecuencia de resolución judicial.

El derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE, comprende no sólo el derecho a asociarse (o no asociarse) sino también, el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las Leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen.

En definitiva, en modo alguno podemos concluir que la actuación administrativa impugnada, incida ni siquiera de manera tangencial en el contenido constitucional del Derecho que se invoca, debiendo concluirse que, sin perjuicio de las facultades que a la actora correspon-

den de plantear sus pretensiones ante quien resulte competente y a través del procedimiento ordinario correspondiente, en lo que aquí nos ocupa ha de concluirse que la Administración no ha vulnerado. Ninguno de los Derechos Fundamentales esgrimidos y que procede la desestimación de la demanda de la forma que se dirá en la Parte Dispositiva de la presente resolución

**QUINTO.-** No procede efectuar una especial imposición de las costas causadas de conformidad con lo al efecto establecido en el art. 139 LJCA.

Vistos los artículos mencionados y demás de general y pertinente aplicación

## **FALLO**

Desestimar el presente recurso contencioso-administrativo Procedimiento para la Protección de Derechos Fundamentales n° 304/2006-BA, interpuesto por la Asociación Sociedad Gastronómica Cultural "L.S.", con la representación y defensa antes expresada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los hechos de la presente resolución, y

**PRIMERO.-** Declarar conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa, únicamente en relación a las cuestiones examinadas en el presente procedimiento.

**SEGUNDO.-** No efectuar una especial imposición de las costas causadas.

Contra esta sentencia cabe interponer recurso de apelación dentro de los 15 días siguientes a su notificación.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.