



Roj: **SAN 232/2017** - ECLI: **ES:AN:2017:232**

Id Cendoj: **28079230082017100016**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **23/01/2017**

Nº de Recurso: **459/2015**

Nº de Resolución: **37/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **ANA ISABEL GOMEZ GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN OCTAVA**

**Núm. de Recurso: 0000459 / 2015**

**Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

**Núm. Registro General: 05722/2015**

**Demandante: AYUNTAMIENTO DE CIUTADELLA DE MENORCA**

**Procurador: D. ALEJANDRO GONZÁLEZ SALINAS**

**Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA**

**Codemandado: SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.**

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.: D<sup>a</sup>. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA**

### **SENTENCIA N<sup>o</sup>:**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D<sup>a</sup>. MERCEDES PEDRAZ CALVO

D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

D<sup>a</sup>. **ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA**

Madrid, a veintitres de enero de dos mil diecisiete.

**Visto** el presente recurso contencioso administrativo n<sup>o</sup> **459/15**, interpuesto ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por el Procurador **D. Alejandro González Salinas**, en nombre y representación del **AYUNTAMIENTO DE CIUTADELLA DE MENORCA**, contra la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 16 de julio de 2015, en el que la Administración demandada ha estado dirigida y representada por el Abogado del Estado. Ha sido parte codemandada la **SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.**, representada por la Procuradora **D<sup>a</sup>. María Jesús Gutiérrez Aceves**.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. **D<sup>a</sup>. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA**, Magistrada de la Sección.



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE CIUTADELLA DE MENORCA, contra la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 16 de julio de 2015, de declaración de entorno especial a los efectos de la entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización "Sa Caleta" de Ciutadella de Menorca.

**SEGUNDO:** Presentado el recurso, se reclamó el expediente administrativo y se dio traslado de todo ello al actor para que formalizara la demanda, el cual expuso los hechos, invocó los fundamentos de derecho y terminó por suplicar que, previos los tramites legales pertinentes, se dicte sentencia en la que, estimando el recurso, se declare la nulidad de la resolución impugnada, por no ser conforme a Derecho, dejando sin efecto la obligación de instalaciones de casilleros concentrados pluridomiciliarios por parte de los vecinos afectados y que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA, continúe con el reparto domiciliario de la correspondencia ordinaria en la zona. Condenando a los demandados al pago de las costas procesales generadas en la instancia.

Subsidiariamente, se declare la obligación de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA, de sufragar los gastos de los indicados casilleros concentrados pluridomiciliarios y su instalación, de conformidad con el artículo 37.2 del Reglamento de prestación de los servicios postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999 .

**TERCERO:** Formalizada la demanda se dio traslado al Abogado del Estado para que la contestara, el cual expuso los hechos y fundamentos de Derecho y suplicó se dictara sentencia de inadmisión y, subsidiariamente, desestimatoria de todas las pretensiones de la parte actora.

**CUARTO:** La entidad codemandada, Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, contestó a la demanda, solicitando la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa del Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca, con expresa condena en costas a la actora. Subsidiariamente, que se desestime íntegramente el recurso declarando ajustada a Derecho la resolución recurrida, con expresa condena en costas.

**QUINTO:** Habiendo sido solicitado el recibimiento a prueba del procedimiento se practicó la que de la propuesta fue declarada pertinente y, evacuado trámite de conclusiones, quedaron los autos conclusos, señalándose para votación y fallo el día 18 de enero del año en curso en que, efectivamente, se votó y falló.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** La resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia objeto del presente recurso, respondiendo a la solicitud efectuada por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos SA, tras analizar la eventual concurrencia de las condiciones establecidas en el artículo 37.4.b) del Reglamento Postal para establecer las condiciones de reparto de los envíos ordinarios en la urbanización "Caleta-Santandria" del término municipal de Ciutadella, resuelve que en dicha urbanización se cumplen las tres condiciones establecidas en el referido precepto para que sea considerada entorno especial y, en consecuencia, la entrega de los envíos postales ordinarios debe efectuarse mediante casilleros concentrados pluridomiciliarios. Asimismo, se dispone que dicha entrega se efectúe todos los días laborables y, al menos, cinco días a la semana, no afectando la decisión a los envíos certificados, que deberán seguir siendo entregados a domicilio. Quedando la resolución condicionada a la subsistencia de las circunstancias apreciadas.

Tal como se razona en el fundamento jurídico segundo de la resolución, el artículo 37.4.b) del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre , por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, regula la entrega de envíos postales en entornos especiales o cuando concurren circunstancias o condiciones excepcionales, estableciendo en su apartado primero que "en los entornos especiales a los que se refiere este artículo, la entrega de los envíos postales ordinarios se realizará a través de buzones individuales no domiciliarios y de casilleros concentrados pluridomiciliarios". En su apartado cuarto se recogen los supuestos a los que se otorga a la consideración de "entornos especiales", entre los que se incluyen, en el subapartado b), caracterizados por un gran desarrollo de construcción y mínima densidad de población, en los que se den, al menos, dos de las siguientes condiciones:

*"1. El número de habitantes censados sea igual o inferior a 25 por hectárea, considerando a estos efectos la superficie urbana.*

*2. El número de viviendas o locales sea igual o inferior a 10 por hectárea, considerando a estos efectos la superficie urbana.*

*3. El volumen de envíos ordinarios en el entorno no exceda de 5 envíos semanales, de media por domicilio y en cómputo anual."*

Pues bien, se expone que a tenor de la información aportada por Correos y de la aportada por el propio Ayuntamiento, en la urbanización "Caleta Santandria" el número de habitantes censados es inferior a 25 por hectárea, el número de viviendas o locales es inferior a 10 por hectárea, el volumen de envíos ordinarios de media por domicilio y en cómputo anual es inferior a 5 envíos. Concurren pues las tres condiciones establecidas para que pueda considerarse como un entorno especial y, en consecuencia, la entrega de los envíos deba realizarse mediante casilleros concentrados y domiciliarios.

**SEGUNDO:** El Ayuntamiento de Ciutadella impugna la anterior resolución, alegando, en síntesis, que goza de legitimación para ser parte en este recurso, por haber sido parte interesada, personada y directamente afectada en el expediente administrativo del que trae causa este recurso. Por otra parte, la obligada instalación de casilleros concentrados pluridomiciliarios afectará al interés del municipio como titular de los espacios públicos donde se habrán de colocar.

En cuanto a la cuestión de fondo controvertida, alega que la zona declarada entorno especial no cumple los parámetros establecidos en el artículo 37.4 del Real Decreto 1829/1999 ; que la medida adoptada por la CNMC limita el derecho de los usuarios del servicio postal residentes en urbanizaciones y, además, les obliga a hacerse cargo de los costes de los nuevos buzones, que han de responder a los criterios de Correos, sin que esta entidad colabore para nada; que el artículo 37 del RD 1829/1999 atenta contra el principio general de igualdad de trato, previsto en la Constitución. Cita las Directivas de aplicación y denuncia vulneración del criterio de excepcionalidad, que se convierte en regla general.

**TERCERO:** El Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, alega falta de legitimación del Ayuntamiento recurrente, dado que la resolución recurrida no afecta al ámbito de autonomía de dicho Ayuntamiento, conforme al artículo 19.1.e) LRJCA . Y ello porque no se ven afectadas ninguna de las competencias que tiene atribuidas, entre las que no se encuentra la relativa a la actividad postal. La resolución tampoco podría afectar a su competencia de ordenación del tráfico, pues la única incidencia que puede producirse es que el vehículo de Correos no recorra la urbanización afectada. Por otra parte, el casillero pluridomiciliario debe instalarse en elementos de la comunidad de propietarios. La legitimación para impugnar el acto recurrido corresponde a los vecinos, bien individualmente o bien a través de las comunidades de propietarios. Por ello, se insta la inadmisión del recurso, al amparo del artículo 69 b) LRJCA . Cita sentencias de esta Sala en asuntos análogos.

Asimismo, se opone a la demanda considerando que la resolución es ajustada a Derecho, concurriendo los tres requisitos establecidos en el artículo 37.4.b) del Reglamento del Sector Postal para la declaración de entorno especial. No siendo admisibles las alegaciones de la actora en cuanto a la clasificación y características del suelo, ni sobre la forma de realizar el cómputo de viviendas y vecinos.

La entidad codemandada se opone al recurso, invocando también la falta de legitimación del Ayuntamiento recurrente, así como la concurrencia en la urbanización "Caleta Santandria" de los tres requisitos previstos en el artículo 37 del Reglamento Postal para ser declarada entorno especial.

**CUARTO:** Planteada por el Abogado del Estado y por la entidad codemandada la mencionada causa de inadmisión del recurso, por falta de legitimación activa del Ayuntamiento recurrente, hemos de comenzar examinando tal alegación, por cuanto su estimación haría innecesario el examen de fondo de la cuestión litigiosa.

Dispone el art. 19.1 LJCA que:

*"Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:*

*e) Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales."*

Por su parte, el art. 63.2 Ley 7/1985 , reguladora de las Bases del Régimen Local, establece:

*"Están igualmente legitimadas en todo caso las Entidades locales territoriales para la impugnación de las disposiciones y actos de las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas que lesionen su autonomía, tal como ésta resulta garantizada por la CE y esta Ley."*

Constan en el expediente administrativo, entre otros, los siguientes documentos:

- Solicitud presentada por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A., para que se determinen las condiciones de reparto que corresponden a los envíos postales ordinarios en la urbanización "CALETA SANTANDRIA" de la localidad de Ciutadella".



- Comunicación del Director de Transportes y del Sector Postal de la CNMC, dirigida al Ayuntamiento de Ciutadella, en fecha 17 de junio de 2014, en la que se consigna como "Asunto: *Notificación dirigida a los vecinos de las urbanizaciones de referencia: (...)*". Se consignaba el siguiente texto:

*"En los expedientes de las referencias arriba indicadas que se siguen en esta Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, a instancias de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. para determinar la forma de reparto de los envíos postales ordinarios que corresponde llevar a cabo en las citadas urbanizaciones de esa localidad, y al objeto de notificar a los posibles interesados en los respectivos procedimientos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59.5 y 60 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se adjunta la información correspondiente a las circunstancias alegadas por Correos, para que sea publicada por medio de anuncios en el tablón de edictos de ese Ayuntamiento, durante el plazo de quince días rogando que, con objeto de proseguir la tramitación de los citados expedientes, nos sea comunicada su realización tan pronto se produzca".*

- Con fecha 21 de julio de 2014, la Alcaldesa en funciones de Ciutadella se dirigió a la CNMC remitiendo edicto publicado en el tablón de anuncios de ese Ayuntamiento, *"sin que se hayan presentado alegaciones ni reclamaciones durante el periodo de exposición pública del 02/07/2014 al 19/07/2014"*.

El Ayuntamiento presentó alegaciones, mostrando disconformidad con los datos facilitados. No hay constancia en el expediente de que por los interesados se hiciese alegación alguna. Señalando la resolución impugnada en el último párrafo de su "Antecedente Tercero" que *"Por parte de los posibles interesados no se han realizado en el plazo otorgado otras alegaciones adicionales, ni aportado documentación distinta de la que consta en el expediente"*.

Pues bien, entiende la Sala, al igual que en otros supuestos idénticos, que el Ayuntamiento recurrente no ha tenido la consideración de interesado en el expediente administrativo, tampoco ostenta tal condición en este procedimiento.

**QUINTO:** Sobre la legitimación activa de los Ayuntamientos recurrentes, en sentencias de fecha 11 de septiembre de 2015 (rec. 20/14, 40/14 y 367/14) y de 14 de septiembre de 2015 (rec. 369/14, 389/14 y 459/14), en recursos interpuestos por los Ayuntamientos de Benicassim, Orihuela, Lluçmajor y Elche contra resoluciones de la CNMC sobre la misma cuestión objeto de litigio, acogiendo la excepción de falta de legitimación, invocada de contrario.

Dijimos:

*«Comencemos por señalar que esta Sala es consciente de los amplios términos con que, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo, conciben el concepto de interesado que, a los efectos comunes de cualesquiera procedimientos administrativos, recoge el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, a los efectos de impetrar la tutela judicial de esta Jurisdicción, regula el artículo 19.1 a), considerando legitimados a los titulares de intereses legítimos, de la citada LJCA. Pero no es este amplio concepto de legitimación el que aquí está en entredicho: es preciso comprobar si en este específico recurso contencioso-administrativo tiene legitimación el Ayuntamiento recurrente.*

*Y es aquí donde debe traerse a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no referida al concepto de interesado en términos generales, sino concretamente en relación con la atribución a una Entidad Local de legitimación para impugnar en la vía contencioso-administrativa aquellos actos que atañen a intereses de carácter local, aunque no supongan una invasión de las competencias municipales, que la jurisprudencia vincula a la noción de "ostentar un derecho o interés legítimo".*

*Así en la sentencia dictada por el Tribunal Supremo el día 21 de marzo de 2013 en el recurso ordinario 223/2011, debe recordarse que la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se deduce de la doctrina de esta Sala (STS de 14 de octubre de 2003 [R 56/2000], de 7 de noviembre de 2005 [R 64/2003] y de 13 de diciembre de 2005 [R 120/2004]), así como de la jurisprudencia constitucional (STC 65/94), implica, en el proceso contencioso-administrativo, la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (SSTC 105/1995, de 3 de julio, F. 2; 122/1998, de 15 de junio, F. 4 y 1/2000, de 17 de enero, F. 4), de modo que procede rechazar la objeción procesal de inadmisión del recurso contencioso-administrativo suscitada, atendiendo a las circunstancias concretas de este supuesto, en que está plenamente justificada la legitimación ad causam del Ayuntamiento de Penagos para impugnar un Acuerdo gubernamental, concerniente a la ejecución del proyecto de construcción de una línea eléctrica que transcurre por su término municipal y que afecta directamente a la*



protección de intereses paisajísticos y medioambientales, cuya competencia se reconoce a los Entes locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local ."

Continúa la sentencia recordando otras anteriores del Alto Tribunal, y específicamente, la diferencia entre legitimación "ad processum" y legitimación "ad causam" siendo la primera la facultad genérica de promover la actividad del órgano decisorio, o dicho de otro modo, la aptitud de ser parte en cualquier proceso, mientras que la segunda "de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e «implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito»; añadiendo la doctrina científica que «esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal». Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991 , ha dicho que «la legitimación [se refiere a la legitimación ad causam], en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso». Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto».

En esa sentencia se reconoce la legitimación al Ayuntamiento por estar en juego el otorgamiento de permisos de investigación de hidrocarburos "cuya ejecución afecta a intereses medioambientales y paisajísticos" y entiende el Alto Tribunal que en estas materias tanto los Convenios Internacionales como las Directivas comunitarias promueven "asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial, la efectividad de los derechos de información y participación», reconociendo el derecho de impugnar en vía contencioso-administrativa cualquier acto u omisión imputable a una autoridad pública que suponga una vulneración del medio ambiente. "

En el supuesto enjuiciado no aprecia la Sala que en la decisión de si el correo se entrega dentro de una urbanización privada en cada casa o en un buzón único pluridomiciliario el Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentra situada la referida urbanización, por este mero hecho, tenga legitimación para impugnar tal decisión. Como se ha razonado más arriba, ni siquiera si se hubiera determinado que había tenido la condición de "interesado" en el expediente administrativo.

En la sentencia dictada el 22 de febrero de 2012 en el recurso num. 301/2009 el Tribunal Supremo claramente señala que incluso en el supuesto en que a un Ayuntamiento le fue reconocida legitimación en vía administrativa por el Jurado de Expropiación, tal reconocimiento no conlleva reconocer la legitimación en vía contencioso-administrativa, sin que la notificación a la Corporación Local conlleve "por si misma reconocimiento de legitimación alguna".

... En todo caso, es preciso recordar que incluso cuando se trata de una entidad local, la existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte a cuya satisfacción sirva el proceso. Y la amplitud con la que la jurisprudencia viene interpretando el artículo 28.1.a) de la Ley, por exigencias del artículo 24.1 CE , y la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo, no llegan hasta el extremo de que no se condicione en todo caso la legitimación a la existencia de un interés real. Como ha dicho el Tribunal Constitucional ( STC 143/87 ), el interés legítimo al que se refiere el artículo 24.1 CE , y también el artículo 19 de la nueva LJCA , equivale a una titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta.

La jurisprudencia ha establecido el carácter casuístico de la legitimación, lo que impide una respuesta indiferenciada para todos los casos, y hace que en cada uno de ellos deba realizarse la búsqueda del concreto interés legítimo que pueda servir de soporte a la legitimación, incumbiendo su alegación y prueba a quien se lo arroge.

En este caso, el Ayuntamiento recurrente ha concretado el efecto positivo que la pretendida sentencia estimatoria tendría en la esfera de sus intereses en el hecho de que representa los intereses de los ciudadanos.

Tal representación no puede articularse, como se hace por la recurrente en el escrito de conclusiones, de forma abstracta, sino que ha de venir vinculada al ejercicio de las potestades administrativas reconocidas por el ordenamiento jurídico. En este caso, entre las competencias que el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local reconoce al Municipio ("El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo") enumeradas en el párrafo segundo de dicho precepto, no figura competencia alguna relativa al servicio postal.



*Por otra parte, el párrafo cinco de este precepto establece que "La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública."*

*Por el conjunto de razones expuestas concluye la Sala con el Abogado del Estado, que el recurso es inadmisibile por falta de legitimación activa de la recurrente.»*

**SEXTO:** De conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 LJCA , en la redacción vigente a la fecha interposición de este recurso, procede la condena en costas a la parte actora.

**Vistos** los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

Que **INADMITIMOS** el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador **D. Alejandro González Salinas** , en nombre y representación del **AYUNTAMIENTO DE CIUTADELLA DE MENORCA** , contra la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 16 de julio de 2015, a la que la demanda se contrae.

Con condena en costas a la parte recurrente.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su **no** tificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción , justificando el interés casacional objetivo que presenta.