



Roj: **SAN 594/2016** - ECLI: **ES:AN:2016:594**

Id Cendoj: **28079230082016100095**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **12/02/2016**

Nº de Recurso: **370/2014**

Nº de Resolución: **112/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **MERCEDES PEDRAZ CALVO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: < i> **0000370 / 2014**

Tipo de Recurso: < i> **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Núm. Registro General: **03714/2014**

Demandante: **AYUNTAMIENTO DE ORIHUELA**

Procurador: **D^a PILAR AZORIN ALBIÑANA**

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

Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: **D^a. MERCEDES PEDRAZ CALVO**

SENTENCIA N^o:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. **MERCEDES PEDRAZ CALVO**

D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA

Madrid, a doce de febrero de dos mil dieciséis.

Visto el presente recurso contencioso administrativo n^o **370/14**, interpuesto ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por la Procuradora **D^a Pilar Azorin Albiñana** en nombre y representación de **AYUNTAMIENTO DE ORIHUELA**, contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 8 de mayo de 2014 de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización Cabo Roig de Orihuela (Alicante), en el que la Administración demandada ha estado dirigida y representada por el Abogado del Estado, con una cuantía indeterminada y siendo Ponente la Magistrado **D^a MERCEDES PEDRAZ CALVO**.

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO- El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la representación procesal de **AYUNTAMIENTO DE BENICASSIM** el día 18 de julio de 2014 contra la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 8 de mayo de 2014 de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización Cabo Roig de Orihuela (Alicante).

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 acuerde la nulidad de la resolución impugnada.

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 declarando inadmisibile el recurso y subsidiariamente dictando sentencia desestimatoria de todas las pretensiones de la parte actora.

CUARTO- La Sala dictó auto acordando recibir a prueba el recurso, practicándose la documental y la testifical-pericial, a instancias de la actora, con el resultado obrante en autos.

Las partes, por su orden, presentaron sus respectivos escritos de conclusiones, para ratificar lo solicitado en los de demanda y contestación a la demanda.

QUINTO- La Sala dictó providencia señalando para votación y fallo del recurso la fecha del 10 de febrero de 2016 en que se deliberó y voto, habiéndose observado en su tramitación las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO- Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso-administrativo la resolución dictada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 8 de mayo de 2014 de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización Cabo Roig de Orihuela Alicante).

La parte dispositiva establece literalmente:

" Que, según lo expuesto, en la urbanización CABO ROIG del término municipal de Orihuela (Alicante) se cumplen dos de las tres condiciones establecidas en el artículo 37.4.b) del Reglamento de Prestación de los Servicios Postales aprobado mediante Real Decreto 1829/1999 para que sea considerada entorno especial y, en consecuencia, la entrega de los envíos postales ordinarios debe efectuarse mediante casilleros concentrados pluridomiciliarios. En todo caso, se realizará todos los días laborables, y, al menos, cinco días a la semana. Esta decisión no afecta a los envíos certificados que deberán seguir siendo entregados a domicilio.

No obstante lo anterior la presente resolución queda condicionada a la subsistencia de las actuales circunstancias. En caso contrario, podrá dirigirse a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia para que, en su caso, determine, nuevamente, el sistema de reparto de correspondencia ordinaria de dicha urbanización "

SEGUNDO- Los motivos de impugnación alegados por la parte actora son resumidamente los siguientes:

- Nulidad de pleno derecho por vulneración del procedimiento legalmente establecido lesionando los derechos de los interesados al desconocer el procedimiento y su resolución no pudiendo comparecer a ningún efecto. Y ello porque, pese a reconocer que procedió a publicar los edictos no se produjo ninguna alegación por ninguno de los 737 habitantes censados o del resto de la población nacional e internacional residente durante todo el año o con residencia estacional en las 1.740 viviendas existentes en el ámbito afectado.
- Indefensión producida por la carencia de notificación del acto recurrido a los interesados.
- Nulidad de pleno derecho al carecer el acto de la razón o motivo expreso que fundamente la incoación del procedimiento y sirva de base al proceso lógico y jurídico a que conduce la decisión administrativa.
- Fraude de ley, ello porque la actora entiende que Sociedad de Correos y telégrafos S.A. no ha tramitado la declaración de entorno especial sobre una urbanización aislada en el medio rural o entorno litoral. Por el contrario la Oficina de Correos de Orihuela Costa se encuentra a tan solo 3,5 km de la Urbanización Cabo Roig. Es decir, se ha tramitado un expediente y resuelto una declaración de entorno especial a tan solo 3.500 ms de la Oficina de Correos.

Refiere que constituye una entidad singular y núcleo poblacional Orihuela Costa el conjunto de urbanizaciones que detalla que cuenta con 32.500 habitantes, que constituyen un núcleo homogéneo.

El Abogado del Estado opone la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa del Ayuntamiento recurrente.

Subsidiariamente alega que en el folio 17 del expediente administrativo consta que la CNMC dirigió requerimiento al Ayuntamiento de Orihuela a efectos de dar cumplimiento al trámite de notificación a los vecinos afectados, en virtud de los arts. 59.5 y 60 de la ley 30/1992 para inserción del acuerdo de incoación del expediente y demás actuaciones.

El requerimiento fue debidamente diligenciado lo que significa que se dio cumplimiento al trámite de audiencia, siendo improcedente la notificación individual.

En todo caso, aún si se entendiese incumplido no se habría causado a los interesados una indefensión material o sustantiva, y constituiría una irregularidad no invalidante del procedimiento.

Finalmente considera que concurren los requisitos de los arts. 24 de la ley del Sector Postal y del art. 32.1 y el art. 37 del Reglamento del Sector Postal .

En su escrito de conclusiones, en relación con la alegada falta de legitimación, el Ayuntamiento recurrente sostiene que el acto recurrido fue notificado por la CNMC directamente al recurrente "reconociendo su condición de interesado directo en el procedimiento" al igual que le otorga pie de recurso.

En segundo lugar considera que está legitimado en defensa de los intereses de los ciudadanos del municipio.

TERCERO- Con carácter previo es necesario examinar la alegación del Abogado del Estado sobre la falta de legitimación de la recurrente. Sostiene que la resolución recurrida al autorizar la instalación de casilleros pluridomiciliarios no afecta al ámbito de autonomía del Ayuntamiento recurrente, en virtud de lo dispuesto en el art. 19.1.e) de la ley jurisdiccional , lo que determina la inadmisión del recurso al amparo del art. 69 b) de la misma ley .

La cuestión ha sido planteada en idénticos términos en anteriores recursos, y resuelta igualmente por esta Sala en sentencias dictadas, entre otras fechas, los días 11 , 14 y 17 de septiembre de 2015, en recursos interpuestos por el propio Ayuntamiento de Orihuela , y los días 11 y 25 de septiembre de 2015 en recursos interpuestos por el Ayuntamiento de Benicassim, entre otras.

Al igual que en las referidas sentencias es necesario comenzar examinando la legitimación activa de la entidad recurrente, que está regulada en el art. 19 de la ley jurisdiccional en los siguientes términos:

"1. 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."

Esta previsión normativa exige recordar la regulación que al respecto establece la ley de bases del régimen local, y en concreto el art. 63:

"Artículo 63.

1. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:

a) La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en los casos y términos previstos en este capítulo.

b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.

2. Están igualmente legitimadas en todo caso las Entidades locales territoriales para la impugnación de las disposiciones y actos de la Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal como esta resulta garantizada por la Constitución y esta Ley.

3. Asimismo, las Entidades locales territoriales estarán legitimadas para promover, en los términos del artículo 119 de esta Ley, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada."

El Reglamento por el que se regula la prestación de servicios postales, R.D. 1829/1999 establece en su art. 37.2 la posibilidad de que el operador que presta el servicio postal universal pueda convenir con los "Ayuntamientos competentes" el establecimiento, ubicación y financiación de las instalaciones para la entrega de los envíos postales ordinarios.



El Ayuntamiento actor sostiene que al haber sido "interesado" en el expediente administrativo está legitimado en el recurso contencioso-administrativo.

La Sala considera que no ha sido "interesado" en el expediente administrativo, cuyo examen pone de manifiesto lo siguiente:

a) -. Presentada la solicitud por Correos, el 12 de febrero de 2014 la CNMC con fecha 24 de febrero de 2014 remite oficio al Ayuntamiento ahora actor, relacionado con cinco urbanizaciones que con la referencia "Notificación dirigida a los vecinos de las urbanizaciones de referencia" dice:

" En los expedientes de referencia que se siguen en esta Comisión a instancias de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. para determinar la forma de reparto de la correspondencia ordinaria 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" .

b)-. Con fecha 20 de marzo de 2014 tuvo entrada en la CNMC escrito del Ayuntamiento de Orihuela facilitando los datos de habitantes empadronados a 14 de marzo, 737 habitantes. La superficie urbana, 103 hectáreas, añadiendo que no puede precisar el número actual de viviendas, y que es colindante con las urbanizaciones Aguamarina, La Regia, La Zenia II y no puede considerarse prolongación del casco urbano.

Al mismo tiempo se recibe diligencia expedida en el Registro General del Ayuntamiento de Orihuela haciendo constar que la información remitida por la CNMC estuvo expuesta en el tablón de anuncios del Ayuntamiento entre los días 1 y 18 de marzo de 2014.

Lo actuado en el expediente administrativo es recogido por la resolución impugnada en la que no se recoge que el Ayuntamiento recurrente compareciese como "interesado" en el referido expediente, añadiendo la resolución impugnada al final de los antecedentes de hecho 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* " .

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, el Alto Tribunal razona que " *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".

CUARTO -. 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 inadmisibles por falta de legitimación activa de la recurrente.

QUINTO-. 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 debemos **INADMITIR** como INADMITIMOS el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de **AYUNTAMIENTO DE ORIHUELA** , contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de fecha 8 de mayo de 2014 de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización Cabo Roig de Orihuela (Alicante) descrita en el fundamento jurídico primero de esta sentencia. Con condena en costas a la parte recurrente.

Así por esta nuestra Sentencia, que se notificará haciendo la indicación de que contra ella cabe recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.