



Roj: **SAN 3261/2015 - ECLI:ES:AN:2015:3261**

Id Cendoj: **28079230082015100469**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **11/09/2015**

Nº de Recurso: **41/2014**

Nº de Resolución: **242/2015**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN OCTAVA**

**Núm. de Recurso: 0000041 / 2014**

**Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

**Núm. Registro General: 00340/2014**

**Demandante: AYUNTAMIENTO DE BENICASSIM**

**Procurador: D<sup>a</sup> VICTORIA PÉREZ-MULET DÍEZ PICAZO**

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

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.: D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO**

### **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 once de septiembre de dos mil quince.

**Visto** el presente recurso contencioso administrativo nº **41/14**, interpuesto ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por la Procuradora **D<sup>a</sup> Victoria Pérez-Mulet Díez Picazo** en nombre y representación de **AYUNTAMIENTO DE BENICASSIM**, contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 26 de noviembre de 2013 de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización El Palasiet del municipio de Benicassim (Castellón), en el que la Administración demandada ha estado dirigida y representada por el Abogado del Estado, con una cuantía indeterminada y siendo Ponente el Magistrado **D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO**.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**



**PRIMERO-**. El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la representación procesal de **AYUNTAMIENTO DE BENICASSIM** contra la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 26 de noviembre de 2013 de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización El Palasiet de Benicassim.

**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 admitida por la Sala, 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 9 de septiembre de 2015 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 26 de noviembre de 2013 de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización El Palasiet de Benicassim (Castellón).

La parte dispositiva establece literalmente:

*" Que, según lo expuesto, en la urbanización EL PALASIET del término municipal de Benicássim se cumplen 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 en dicha urbanización "*

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

- . Falta la premisa de que verdaderamente se trate de un "entorno de gran desarrollo" que es lo que permite aplicar el art. 37.4.b) con independencia de que el ámbito afectado reúna o no las condiciones previstas en la normativa aplicada.

- . Al tratarse el servicio postal de un servicio público universal debe darse una interpretación restrictiva a las modalidades excepcionales de prestación del mismo.

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

Subsidiariamente alega que concurren los requisitos del 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 "la Administración no puede desconocer en vía contenciosa la legitimación reconocida en vía administrativa". Y en segundo lugar, que su legitimación viene dada por la titularidad que el municipio ostenta sobre los bienes de dominio público, como son las vías públicas y sus facultades de ordenación urbanística respecto de todo tipo de instalaciones, entendiéndose que los casilleros pluridomiciliarios afectarán el interés del municipio como titular de los espacios públicos donde se habrán de colocar.

Continúa en este sentido señalando que tendrá que ejercitar una actuación de vigilancia, regular el emplazamiento, etc, con cita de lo dispuesto en el art. 37.2 en cuanto se ha previsto la posibilidad de convenir

con el Ayuntamiento competente "el establecimiento, ubicación y financiación de instalaciones apropiadas para la entrega de envíos postales ordinarios".

**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 legitimación activa de la entidad recurrente 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, la Comisión Nacional del Sector Postal remite oficio al Excmo. Ayuntamiento de Benicasim mediante el cual:

*" En los expedientes de referencia que se siguen en esta Comisión Nacional del Sector Postal, 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)-. En la carta remitida al Ayuntamiento se hace referencia a las circunstancias de seis urbanizaciones, entre ellas la urbanización El Palasiet y se remite " A fin de determinar si en las citadas urbanizaciones se cumplen las condiciones que permitan considerarlas como entornos especiales se ruega que en el plazo de quince días indique si está conforme con la información reseñada y/o formule cuantas consideraciones o alegaciones estime convenientes sobre el tema planteado".



c).- Consta también la carta firmada por la Alcaldesa en la cual con cita de las identificaciones de los expedientes afectados comunica " *que estamos conformes con la información reseñada y no formulamos ninguna alegación* ".

Igualmente se constata que el Ayuntamiento expuso en el tablón de anuncios, por el plazo señalado, lo solicitado.

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.

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, 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, incluso si se hubiera determinado que había tenido la condición de "interesado" en el expediente administrativo, con ese único fundamento no puede reconocérsele la legitimación debatida.

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 supuestamente los nuevos buzones estarían situados en la vía pública, siendo el recurrente titular de los espacios públicos donde se habrán de colocar los casilleros litigiosos.

En primer lugar, no existe dato alguno en el expediente que ponga de manifiesto que los casilleros en cuestión hayan de situarse necesariamente en la vía pública, siendo así que se trata de una urbanización y siendo más probable la instalación en terrenos propios de la misma.

En segundo lugar, aún si se instalaran en la vía pública, conectando con la alegación de que entonces el Ayuntamiento tendrá que ejercitar una actuación de vigilancia, regular el emplazamiento, etc. tales circunstancias no están relacionadas con lo que constituye la potestad administrativa ejercitada por la CNMC en el acto administrativo impugnado, que no es otra que la declaración de entorno especial a efectos de entrega de envíos postales ordinarios. Corresponde a una cuestión diferente e independiente de la litigiosa la determinación del lugar en que se instalen los casilleros pluridomiciliarios, y sólo en el caso de que la instalación se efectuase en la vía pública, o produjese consecuencias negativas en la esfera de las potestades administrativas municipales, tendría, a tales efectos, competencia el Ayuntamiento.

Finalmente, la legitimación del Ayuntamiento no puede articularse 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 de 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 BENICASSIM** , contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de fecha 26 de noviembre de 2013 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 la misma cabe interponer recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 89 y concordantes LRJCA , lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ