

RESOLUCIÓN DE DECLARACIÓN DE ENTORNO ESPECIAL A LOS EFECTOS DE LA ENTREGA DE LOS ENVÍOS POSTALES ORDINARIOS EN LA ZONA, ÁREA POBLACIONAL O ENTORNO DE DEVESES DE DENIA (ALICANTE).

Expediente STP/DTSP/111/16

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D.^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala

D Miguel Sánchez Blanco. Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 8 de junio de 2017

Visto el expediente de declaración de entorno especial a los efectos de la entrega de los envíos postales ordinarios en la zona, área poblacional o entorno de Deveses de Denia (Alicante), la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Solicitud de 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 zona, área poblacional o entorno de Deveses de Denia.

Con fecha 12 de abril de 2016, tuvo entrada solicitud de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A., en adelante Correos, para que se determinen las condiciones de reparto de los envíos ordinarios que corresponden a la zona, área poblacional o entorno de Deveses de Denia y se valore si concurren en ella las condiciones previstas en el artículo 37.4.b) del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, en la redacción dada por el Real Decreto 503/2007, de 20 de abril, en adelante Reglamento Postal, en cuyo caso se consideraría un entorno especial y se realizaría el reparto de los envíos ordinarios en casilleros concentrados pluridomiciliarios.

Correos, por entender que pudiese tratarse de un entorno especial, había solicitado previamente al Ayuntamiento la información precisa para acreditarlo sobre superficie urbana, número de habitantes censados y viviendas construidas. El Ayuntamiento, con fecha de 15 de septiembre de 2015 informó del número de la superficie, del número de personas empadronadas y aportó la nomenclatura de las vías urbanas y copia de los planos de la localidad con el número de viviendas por distritos y secciones, aunque no es equivalente a los núcleos de edificaciones de las urbanizaciones, si bien ha servido de base para el recuento in situ por personal de Correos.

Para acreditar la concurrencia de las condiciones del artículo 37.4.b) del Reglamento Postal, Correos aportó en su solicitud la siguiente documentación:

- Anexo I: Impresión obtenida del sistema de información geográfica de parcelas agrícolas (SIGPAC), donde se aprecia la ubicación del entorno y su superficie.
- Anexo II: Escrito del Ayuntamiento de 15 de septiembre de 2015, en el que informa de la superficie, del número de personas empadronadas y la nomenclatura de las vías urbanas y copia de los planos de la localidad con el número de viviendas por distritos y secciones.
- Anexo III: Certificación de Correos de la condición establecida en el artículo 37.4.b).3 del Reglamento Postal, sobre el volumen de envíos ordinarios.

SEGUNDO.- Solicitud de información al Ayuntamiento y trámite de audiencia. Alegaciones recibidas. Nueva petición de informe y nuevo trámite de audiencia.

Con fecha de 17 de mayo de 2016 se remitió escrito al Ayuntamiento con la información facilitada por Correos, al objeto de que presentara las consideraciones o alegaciones que estimara convenientes, así como, de conocerlos, facilitara datos sobre representantes de los vecinos afectados (administrador, presidente de la comunidad, etc.), con objeto de informarles de la tramitación del presente expediente.

En otro escrito de la misma fecha dirigido al Ayuntamiento, se solicitó la publicación en el tablón de anuncios, durante un período de quince días, de las condiciones comunicadas por Correos al objeto de que los posibles interesados en el expediente pudiesen presentar alegaciones.

En los mencionados escritos se indicaba que, en caso de no aportar información adicional, se resolvería con aquélla que constaba en el expediente.

El 3 de agosto de 2016 tuvo entrada escrito del Ayuntamiento en el que consta que la información remitida al efecto, había estado expuesta en el tablón de anuncios durante el plazo de quince días.

Asimismo, dada la imposibilidad de notificar personalmente a los interesados la apertura del trámite de audiencia previo a la resolución del procedimiento, por tener como destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas, conforme a lo dispuesto en el artículo 59.6 y 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se notificó, mediante anuncio en el Boletín Oficial del Estado, publicado el 27 de septiembre de 2016, la apertura de un trámite de audiencia a los interesados por un plazo de diez días, para poder examinar el expediente y alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

El Ayuntamiento de Denia en escrito de 10 de octubre de 2016, formuló alegaciones a la solicitud de declaración de entorno especial, solicitando la anulación de todo el procedimiento realizado y modificando el criterio aportado durante la tramitación del mismo. En especial, hacía mención al hecho de que en el informe que el Ayuntamiento envió a Correos, en su momento, se aludía a la superficie urbana de cada una de las unidades poblacionales citadas, incluyendo también el suelo urbano no consolidado que, a su juicio, debería haberse excluido.

A la vista de las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento y al no haberse dictado la resolución final en los expedientes, se acordó la realización de nuevas actuaciones, para lo cual con fecha de 19 de diciembre de 2016 se solicitaron nuevos informes a las partes y se les informaba de que, de conformidad con lo establecido en el artículo 42(5) (a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo para resolver el procedimiento se suspendía por el tiempo que mediara entre la notificación de los nuevos requerimientos realizados y su efectivo cumplimiento por los destinatarios. Asimismo se les indicaba la posibilidad de formular alegaciones y de aportar los documentos que estimasen oportunos.

Con respecto al Ayuntamiento se le solicitaba de manera específica que facilitara los “nuevos” datos de cada una de las zonas o entornos sobre población empadronada, extensión y, en su caso, que confirmara o indicara cuál sería la denominación de las mismas, así como el número de viviendas o locales existentes. Por lo que respecta a Correos, se le informó del contenido de las alegaciones recibidas, con el fin de que pudiera formular nuevas alegaciones.

Correos remitió informe con fecha de 29 de diciembre de 2016, en el que formulaba nuevas alegaciones y el Ayuntamiento lo hizo mediante informes de 9 y 16 de enero de 2017, que tuvieron entrada el 12 y 19 de enero de 2017 respectivamente, por lo que el plazo para resolver se consideró reanudado desde el 17 de enero de 2017.

En estos informes el Ayuntamiento comunicó a la CNMC los datos relativos a *“población empadronada, viviendas y extensión de lo que ha denominado como áreas poblacionales, según los datos del Instituto Nacional de Estadística y los datos de que dispone este Ayuntamiento”*. Para ello utiliza la denominación de núcleo poblacional que concuerda con el nombre en principio asignado a cada uno de los entornos en los procedimientos y que, a su vez, coincide con la denominación que figura en el padrón de habitantes del Instituto Nacional de Estadística (INE), para cada una de las unidades poblacionales y la *“población empadronada en cada uno de los distritos y secciones censales de las áreas poblacionales solicitadas, según los datos de que dispone este Ayuntamiento”*. Sobre el contenido de estos últimos informes del Ayuntamiento debe destacarse que, si bien en su momento alegó que de la extensión de cada una de las unidades poblacionales debería haberse excluido el suelo urbano no consolidado, motivo por el que se realizaron nuevas actuaciones posteriores al trámite de audiencia, en el último informe recibido en esta Comisión con fecha de 12 de enero de 2017, no aporta datos de extensión distintos a los aportados en el primer informe remitido por el Ayuntamiento a Correos y a los considerados durante la tramitación del expediente. Sí aportó en su último escrito, sin embargo, datos nuevos de número de habitantes y número de viviendas.

Con fecha de 3 de febrero de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se dio trámite de audiencia a Correos, remitiendo escrito con los datos disponibles sobre las condiciones existentes y su valoración, para que pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes.

Igualmente, dada la imposibilidad de notificar personalmente a los interesados la apertura del trámite de audiencia previo a la resolución del procedimiento, por tener como destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas, conforme a lo dispuesto en el artículo 59.6 y 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se notificó, mediante anuncio en el Boletín Oficial del Estado, publicado el 8 de febrero de 2017, la apertura de un trámite de audiencia por un plazo de diez días, para poder examinar el expediente y alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes.

Asimismo, con fecha de 28 de marzo de 2017, se dio también trámite de audiencia al Ayuntamiento, remitiendo escrito con los datos disponibles sobre las condiciones existentes y su valoración. En dicho escrito se resaltaba el hecho de que, según los últimos informes del propio Ayuntamiento, si bien en su momento alegó que de la extensión de cada una de las unidades poblacionales debería haberse excluido el suelo urbano no consolidado, motivo por el que se realizaron nuevas actuaciones posteriores al trámite de audiencia, en el último informe recibido en esta Comisión con fecha de 12 de enero de 2017, no se aportaban datos de extensión distintos a los facilitados en el primer informe remitido por el mismo Ayuntamiento a Correos y a los considerados durante la tramitación del expediente, para que pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes, sin que hasta el momento se hayan recibido alegaciones sobre ello.

El Ayuntamiento, en escrito que ha tenido entrada el 26 de abril de 2017, ha indicado que se ratifica en las alegaciones anteriormente realizadas.

Por parte de otros posibles interesados no se han realizado otras alegaciones adicionales, ni aportado documentación distinta de la que consta en el expediente.

A los anteriores Antecedentes le son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Habilitación Competencial.

La competencia de esta Comisión viene establecida por el artículo 8 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en adelante LCNMC, según el cual, ésta ejercerá, entre otras funciones, la de *“velar para que se garantice el servicio postal universal, en cumplimiento de la normativa postal y la libre competencia del sector, ejerciendo las funciones y competencias que le atribuye la legislación vigente, sin perjuicio de lo indicado en la Disposición adicional undécima de esta Ley”*.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 21.2 de la LCNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria es la competente para conocer y resolver este expediente.

SEGUNDO.- Objeto, legislación aplicable y conclusiones en la resolución del expediente.

El presente procedimiento tiene por objeto determinar si concurren las condiciones establecidas en el artículo 37.4.b) del Reglamento Postal para establecer las condiciones de reparto de los envíos ordinarios en la zona, área poblacional o entorno de Deveses del término municipal de Denia.

El artículo 3.3 de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, determina que *“los Estados miembros adoptarán medidas para asegurar que el servicio universal quede garantizado al menos cinco días laborales por semana, excepto en circunstancias o condiciones geográficas excepcionales, y para que incluya, como mínimo: - una recogida, - una entrega al domicilio de cada persona física o jurídica o, como excepción, en condiciones que quedarán a juicio de la autoridad nacional de reglamentación, una entrega en instalaciones apropiadas”*.

En este sentido el artículo 24 de la ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, en adelante Ley Postal, dispone en el segundo párrafo que *“las entregas se practicarán, al menos, todos los días laborables, de lunes a viernes, salvo en el caso de concurrir circunstancias o condiciones geográficas especiales, conforme a lo previsto en esta Ley y en su normativa de desarrollo. En particular, se realizará una entrega en instalaciones apropiadas distintas al domicilio postal, previa autorización de la Comisión Nacional del Sector Postal (ahora Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), cuando concurren las condiciones fijadas en la normativa de desarrollo de la presente Ley, con arreglo a lo previsto en la Directiva 97/67/CE”*.

El artículo 32.1 del Reglamento Postal, en desarrollo del artículo 24 de la Ley Postal dispone que *“los envíos postales deberán entregarse al destinatario que figure en la dirección del envío o a la persona autorizada en el domicilio del mismo, en casilleros domiciliarios, en apartados postales, en oficina, así como en cualquier otro lugar que se determine en el presente Reglamento o por Orden del Ministerio de Fomento”*, estableciendo, a su vez, en el apartado 4 que *“se entregará en oficina la correspondencia dirigida a dicha dependencia o aquella que, por ausencia u otra causa justificada, no se hubiese podido entregar en el domicilio. Los plazos de permanencia en dicha oficina se determinarán por el operador al que se ha encomendado la prestación del servicio postal universal”*.

A su vez, el artículo 37 del citado Reglamento, regula la entrega de los envíos postales en entornos especiales o cuando concurren circunstancias o condiciones excepcionales, estableciendo en el primer apartado 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”*, y regulando en el cuarto apartado los supuestos que podrán tener la consideración de entornos especiales, dentro de los que figura el identificado con la letra b) los que estarían 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.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la citada zona, área poblacional o entorno figura como una unidad poblacional diferenciada a nivel INE, con el código 03063000102 DEVESES, situada al noroeste del núcleo de población de Denia, a una distancia aproximada de 10 km del núcleo o casco urbano de Denia.

Por otro lado, para determinar la existencia de un entorno especial, a los efectos de lo previsto en la mencionada normativa, se parte de la siguiente información:

- Información facilitada por el Ayuntamiento:
 - 406 habitantes censados o empadronados.
 - 117 hectáreas de superficie urbana.
 - 3078 viviendas construidas.
- Información facilitada por Correos:
 - 582 envíos ordinarios remitidos a la citada zona, área poblacional o entorno en el periodo de muestreo, entre el 16 al 29 de septiembre de 2015.
 - índice de estacionalidad (100,19) que corresponde a dicho periodo del año en 2014.

De acuerdo con estos datos, las condiciones existentes en la zona, área poblacional o entorno de Deveses serían las siguientes:

- Número de habitantes censados por hectárea: $406/117= 3,47$, inferior a 25 por hectárea.
- Número de viviendas o locales por hectárea: $3078/117= 26,31$ **superior a 10 por hectárea.**
- Volumen de envíos ordinarios de media por domicilio y en cómputo anual: $582/3078*100/100,19= 0,19$, inferior a 5 envíos.

Por tanto, de conformidad con lo expuesto, debe concluirse que en la zona, área poblacional o entorno indicada concurren dos de las tres condiciones establecidas en el artículo 37.4.b) del Reglamento Postal, por lo que procede considerarla como un entorno especial en el que la entrega de los envíos ordinarios debe realizarse mediante casilleros concentrados pluridomiciliarios.

Por lo que se refiere a las alegaciones realizadas por el Ayuntamiento, que han sido ratificadas en comunicación entrada el 25 de abril de 2017, hay que indicar, respecto de la denominación hecha en principio, que con ella se estaba aludiendo a la forma de identificar el espacio para el que se solicitaba la declaración de entorno especial, que en este caso coincide con el nombre que figura dado por el Ayuntamiento en el INE a la unidad poblacional en cuestión, si bien utilizando el calificativo de urbanización. A la vista de la observación realizada por el Ayuntamiento de que afecta a un espacio físico superior al de una mera urbanización, se ha optado por denominar el espacio objeto de análisis como “zonas, áreas poblacionales o entornos”, a fin de evitar las confusiones que pudieran derivarse con la mención de urbanización para todo el conjunto.

Respecto de la publicidad de la información procede decir que, como se ha indicado a lo largo de los antecedentes, en ellos se detallan todos los trámites que han tenido lugar, entre los cuales han estado los de audiencia, a través de los que se ha informado a las partes de las actuaciones realizadas y de su contenido, pues desde el primer momento se ha remitido la información existente sobre el entorno y su valoración, indicando a las partes que podían formular las alegaciones u observaciones y presentar los documentos y justificaciones que se estimaran pertinentes.

En particular, debe señalarse que en el Boletín Oficial del Estado (BOE) se han realizado dos anuncios de trámite de audiencia, el primero el 27 de septiembre de 2016, momento a partir del cual se han recibido las alegaciones del Ayuntamiento, que han dado lugar a la realización de nuevas actuaciones y el último el 3 de febrero de 2017. En estos anuncios se incluía el contenido íntegro del texto que suponía dicho acto, que no era otro que el de informar de la apertura del trámite de audiencia, en el que se indicaba expresamente que podían examinar el correspondiente expediente administrativo y el lugar donde llevarlo a cabo, la sede de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y se informaba igualmente, de nuevo, de que podían formular las alegaciones u observaciones y presentar los documentos y justificaciones que se estimaran pertinentes, sin que con posterioridad a este último anuncio se hayan recibido alegaciones u observaciones de las partes implicadas.

En lo relativo al cálculo del volumen de envíos ordinarios utilizados para comprobar el cumplimiento de la tercera de las condiciones del artículo 37.4.b), debe señalarse que Correos parte del número total de envíos ordinarios

recibidos para todo el conjunto sobre el que se pretende la declaración de entorno especial, durante el período de tiempo en que realiza el muestreo, e incorpora las correcciones derivadas del índice de estacionalidad que corresponden al mes en el que se toma la muestra, según la siguiente fórmula: (Número de envíos ordinarios/Número de viviendas) * (100/Índice de estacionalidad). A su vez el índice de estacionalidad está elaborado conforme a métodos estadísticos que permiten extrapolar los datos en el cómputo anual, con lo que se corrigen los desvíos que se produzcan a lo largo del año.

Respecto de las alegaciones sobre la superficie de cada zona, núcleo poblacional o entorno, debe señalarse que los datos utilizados para el cálculo de la concurrencia de las condiciones establecidas en el artículo 37.4.b) del Reglamento Postal, sobre población, viviendas y extensión a efectos de determinar si procede o no su declaración como entorno postal, son los que ha facilitado el Ayuntamiento (que es el Organismo que tiene la competencia en esos temas), en su último informe enviado, y son los que se han utilizado para realizar en el cálculo sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 37.4.b) del Reglamento Postal, a efectos de determinar si procede o no su declaración como entorno especial, sin que hayan sido cuestionados por el propio Ayuntamiento. Por tanto, ante las alegaciones planteadas por el Ayuntamiento en octubre de 2016, esta Comisión inició nuevas actuaciones con el objetivo de que el Ayuntamiento aportase los nuevos datos de extensión que debían tomarse en consideración para la resolución del expediente, de acuerdo con su criterio en relación con la calificación del suelo afectado, sin que el Ayuntamiento haya aportado nuevos datos de extensión. En definitiva, se han considerado, en todo caso, los datos aportados por el Ayuntamiento.

En relación con el espacio tenido en cuenta a la hora de valorar si procede o no su consideración como entorno especial, cabe decir que entre los supuestos que aparecen en el apartado 4 del artículo 37 del Reglamento Postal como entornos especiales, está el de la letra b), entornos de gran desarrollo de construcción y mínima densidad de población, entendiéndose por tal desarrollos de construcción horizontal, que sean viviendas individuales o agrupadas, naves industriales o cualquier otro tipo de edificación individualizada, que sería el supuesto planteado en el presente caso, con independencia de que, al tratarse de espacios en los que hay diferentes tipos de construcciones (vivienda individual o agrupada y en altura), los lugares finales en los que se instalen los casilleros concentrados pluridomiciliarios habrán de adecuarse a cada uno de estos tipos de vivienda y determinar el lugar donde deban instalarse, como se indica en el párrafo correspondiente de esta resolución sobre el lugar donde deba efectuarse la instalación de los buzones o casilleros.

En relación con la instalación de los buzones el Reglamento Postal establece en su artículo 37.2 que: *“De conformidad con el artículo 3.1.a.3) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y al objeto de*

facilitar la prestación del servicio postal en las condiciones previstas reglamentariamente, el operador al que el Estado ha encomendado la prestación del servicio postal universal podrá convenir con los usuarios o sus representantes, los ayuntamientos competentes, así como con los promotores y demás entidades responsables de la proyección, construcción y mantenimiento de las edificaciones del entorno afectado, el establecimiento, ubicación y financiación de instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales ordinarios”.

Sobre esto último hay que añadir que el artículo 37.4.b) se aplica a ambos supuestos de edificación, sin establecer la obligación de que las construcciones en dichos entornos deban ser en su totalidad vivienda individual, ya que la consecuencia de calificarse un entorno como especial a los efectos del reparto de los envíos ordinarios es la de que éste se realice en buzones concentrados pluridomiciliarios, que en el caso de las viviendas en bloque son instalaciones equiparables a las baterías de buzones o casilleros domiciliarios que se encuentran en los edificios de este tipo de construcción (propiedad horizontal), en los que debería hacerse la entrega de los envíos y respecto del lugar de instalación que se decida y, por tanto, su lejanía o proximidad a las viviendas, así como el número de emplazamientos en los que puedan situarse las baterías de buzones pluridomiciliarios, depende del acuerdo entre las partes (Vecinos-Correos-Ayuntamiento), que son quienes deben decidir sobre ello. En atención a lo indicado, procede no acceder a la petición de declaración de nulidad solicitada.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria

RESUELVE

1º.- Declarar que en la zona, área poblacional o entorno de Deveses del término municipal de Denia, se cumplen dos de las condiciones establecidas en el artículo 37.4.b) del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, aprobado por 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.

2º.- En todo caso la entrega 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.

3º.- 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 la Competencia para que, en su caso, determine,

nuevamente, el sistema de reparto de correspondencia ordinaria en dicha zona, área poblacional o entorno de .

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.