



Roj: **SAN 797/2018** - ECLI: **ES:AN:2018:797**

Id Cendoj: **28079230082018100093**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **12/02/2018**

Nº de Recurso: **552/2016**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JUAN CARLOS FERNANDEZ DE AGUIRRE FERNANDEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 0000552 / 2016

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 05715/2016

Demandante: AYUNTAMIENTO DE CALVIÀ (MALLORCA)

Procurador: DON JOSÉ ANTONIO CABOT LLAMBIAS

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

SENTENCIA Nº:

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 dieciocho.

VISTOS por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-administrativo nº **552/2016**, promovido por el Procurador de los Tribunales **don José Antonio Cabot Llambias**, en nombre y representación del **Ayuntamiento de Calvià (Mallorca)**, contra la Resolución del Director de Transportes y del Sector Postal de 28 de julio de 2016, sobre declaración de entorno especial.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado representada por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 17 de febrero de 2016 la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia dictó Resolución en cuya parte dispositiva acuerda:



1. Declarar que en la Urbanización Castell de Bendinat del término municipal de Calvià (Mallorca, Islas Baleares), se cumplen las 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.

2. 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.

3. 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.

Por Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 21 de abril de 2016 se acordó:

a) la acumulación de los recursos de reposición formulados por el Ayuntamiento de Calvià contra seis resoluciones de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 17 de febrero de 2016, de declaración de entorno especial de las Urbanizaciones Sa Porrassa, Costa d'en Blanes, Sol de Mallorca, Badia de Palma, Castell de Bendinat y Costa de la Calma,

b) la inadmisión de los recursos de reposición deducidos por el Ayuntamiento de Calvià contra las resoluciones de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 17 de febrero de 2016, de declaración de entorno especial de las Urbanizaciones Sa Porrassa, Costa d'en Blanes, Sol de Mallorca, Badia de Palma, Castell de Bendinat y Costa de la Calma, a los efectos del artículo 37.4.b) del Reglamento por el que se regula la prestación de los Servicios Postales.

Por escrito presentado el 20 de junio de 2016 en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Alcalde-presidente del ayuntamiento de Calvià solicitó que "atendiendo a que las circunstancias que concurren en el entorno denominado Castell de Bendinat, término municipal de Calvià en Illes Balears, no son las que se tuvieron en cuenta en el la Resolución de 17 de febrero de 2016, dictada en el expediente STP/DTSP/025/15, por la que se declaró a dicha urbanización como entorno especial a los efectos de la entrega de los envíos postales ordinarios, determine nuevamente el sistema de reparto de correspondencia ordinaria en esta urbanización".

Con fecha 28 de julio de 2016 el Director de Transportes y del Sector Postal acordó que "Los datos facilitados por ese Ayuntamiento supondría, por tanto, una modificación del ratio segundo de las condiciones para la declaración de entorno especial (viviendas o locales por hectárea), al ser superior a 10 en todas las urbanizaciones, sin embargo, ello no modificaría el resultado final de la resolución en su momento dictada, pues seguirían cumpliéndose, al menos, dos de las tres condiciones previstas por el citado artículo, por lo que cabe concluir que no procede efectuar la revisión solicitada prevista en el artículo 37.7 de dicha norma".

Contra dicha Resolución la representación procesal del Ayuntamiento de Calvià interpuso recurso contencioso-administrativo.

Reclamado el expediente a la Administración y siguiendo los trámites legales, se emplazó a la parte recurrente para la formalización de la demanda, lo que verificó mediante escrito que obra en autos, en el que termina solicitando de la Sala que dicte sentencia "por la que: a) declare no ser conforme a Derecho la resolución recurrida, procediendo a su anulación; b) acuerde que las zonas de Sa Porrassa, Costa d'en Blanes, Sol de Mallorca, Badia de Palma, Castell de Bendinat y Costa de la Calma, todas del municipio de Calvià (Mallorca), no cumplen con los requisitos para ser declaradas `entorno especial los efectos del Real Decreto 1829/1999, procediendo que se vuelva a realizar el reparto de correspondencia conforme al sistema ordinario, casa por casa; c) se impongan las costas a la Administración demandada".

SEGUNDO.- Emplazada la Abogacía del Estado para que contestara a la demanda, así lo hizo en escrito en el que, tras expresar los hechos y fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó solicitando que se dictara una sentencia "inadmitiendo el recurso y, subsidiariamente, desestimatoria de la demanda; con imposición de costas a la recurrente".

TERCERO.- Habiéndose recibido el recurso a prueba se practicó documental propuesta por la parte recurrente, en los extremos admitidos por la Sala, con el resultado que obra en las actuaciones.

CUARTO.- Practicadas las pruebas se dio traslado a las partes para la presentación de conclusiones sucintas acerca de los hechos alegados, las pruebas practicadas y los fundamentos jurídicos en que apoyaron sus pretensiones.



QUINTO.- Concluidas las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, el cual tuvo lugar el día 24 de enero de 2018.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado **don JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ**, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso contencioso- administrativo determinar si es o no conforme a Derecho la Resolución del Director de Transportes y del Sector Postal de 28 de julio de 2016 por la que se acuerda que "Los datos facilitados por ese Ayuntamiento supondría, por tanto, una modificación del ratio segundo de las condiciones para la declaración de entorno especial (viviendas o locales por hectárea), al ser superior a 10 en todas las urbanizaciones, sin embargo, ello no modificaría el resultado final de la resolución en su momento dictada, pues seguirían cumpliéndose, al menos, dos de las tres condiciones previstas por el citado artículo, por lo que cabe concluir que no procede efectuar la revisión solicitada, prevista en el artículo 37.7 de dicha norma".

Previamente a cualquier otra consideración la Sala debe poner de manifiesto que aunque en los hechos solo se ha hecho mención en algunos casos a las actuaciones referentes a la Urbanización Castell de Benidat, debe entenderse, y estarse, a los términos de la resolución impugnada en cuanto a seis urbanizaciones: Sa Porrassa, Costa d'en Blanes, Sol de Mallorca, Badia de Palma, Castell de Bendinat y Costa de la Calma.

SEGUNDO.- La representación procesal del Ayuntamiento de Calvià alega en primer término que la Administración nada ha resuelto sobre el incumplimiento de los requisitos generales que fueron alegados en vía administrativa, que la propia Administración reconoció al Ayuntamiento de Calvià la condición de interesado y que esta Sala de la Audiencia Nacional ha reconocido implícitamente la legitimación para recurrir a las Corporaciones Locales en el caso de que la instalación se efectuase en la vía pública o produjese consecuencias negativas en la esfera de las potestades administrativas.

Señala que la Administración no ha dado respuesta a la totalidad de las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento y que la declaración de entorno especial se basó en documentación incorrecta y no actualizada. Añade que la documentación por ella facilitada acredita que las zonas de que se trata forman un continuo urbano y que su consideración en forma aislada no se atiene al espíritu del artículo 3.3 de la Directiva 97/67/CE, además de que hoy día todas ellas se han urbanizado y edificado formando una trama urbana continua consolidada, siendo imposible determinar dónde comienza una unidad poblacional y dónde la siguiente, tratándose de urbanizaciones que forman parte del suelo urbano consolidado del municipio, circunstancias todas ellas que no justifican la declaración de entorno especial de las urbanizaciones.

Alega finalmente que antes de analizarse las condiciones previstas en el artículo 37.4.b) del Reglamento de prestación de Servicios Postales, debe examinarse si se trata de entornos de gran desarrollo de construcción y mínima densidad de población, desprendiéndose de las actuaciones que las zonas afectadas está ocupadas por viviendas unifamiliares adosadas, bloques plurifamiliares aislados, hoteles, apartamentos turísticos y centros comerciales, siendo así, que no se cumpliría la premisa básica para la consideración del ámbito como entorno especial. Finalmente alega que el cálculo efectuado para la determinación de los envíos mínimos se basó en premisas erróneas.

La Abogacía del estado, por su parte, se opone al recurso alegando falta de legitimación del Ayuntamiento invocando al efecto el criterio de la Sala expuesto en numerosas sentencias, estimando por lo demás que concurren los requisitos exigidos para declarar a las urbanizaciones entornos especiales.

TERCERO.- De las actuaciones practicadas se extrae que la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, dictó con fecha de 17 de febrero de 2016 seis resoluciones, todas ellas de "idéntica naturaleza, destinadas a la declaración de entorno especial a los efectos de entrega de servicios postales ordinarios en seis urbanizaciones" -Sa Porrassa, Costa d'en Blanes, Sol de Mallorca, Badia de Palma, Castell de Bendinat y Costa de la Calma.

En la resolución que ahora se impugna consta que "Con fecha 20 de junio de 2016 han tenido entrada en esta Comisión las peticiones de ese Ayuntamiento de Calvià (Illes Balears), en las que solicita que se revise la concurrencia o no de la determinación de las circunstancias del artículo 37 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, y la revisión de la calificación como entorno especial para el servicio postal en las urbanizaciones Sa Porrassa, Costa d'En Blanes, Sol de Mallorca, Badia de Palma, Castell de Bendinat y Costa de la Calma de esa localidad. Las seis urbanizaciones antes mencionadas fueron calificadas como entornos especiales del artículo 37.4.b) del



Reglamento Postal mediante Resoluciones de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 17 de febrero de 2016".

La misma resolución señala seguidamente que

"Los datos facilitados por ese Ayuntamiento supondrían, por tanto, una modificación del ratio segundo de las condiciones para la declaración de entorno especial (viviendas o locales por hectárea), al ser superior a 10 en todas las urbanizaciones, sin embargo, ello no modificaría el resultado final de la resolución, en su momento dictada, pues seguirían cumpliéndose, al menos, dos de las tres condiciones previstas por el citado artículo, por lo que cabe concluir que no procede efectuar la revisión solicitada, prevista en el artículo 37.7 de dicha norma.

"No obstante lo anterior, en el supuesto de que se disponga de información que modifique las actuales circunstancias, podrá dirigirse a esta Comisión para examinar nuevamente en su caso el sistema de reparto de la correspondencia ordinaria en dicha urbanización.

"Por otro lado, al haberse finalizado el procedimiento una vez dictada la resolución final, no corresponde a este organismo hacer ningún otro tipo de pronunciamientos, en el marco de la legislación postal, si bien las resoluciones pueden ser recurridas ante la autoridad judicial dentro del procedimiento indicado en ellas.

Como ya se ha señalado la representación procesal del Ayuntamiento de Calvià alega que la propia Administración reconoció al Ayuntamiento de Calvià la condición de interesado y que esta Sala de la Audiencia Nacional ha reconocido implícitamente la legitimación para recurrir a las Corporaciones Locales en el caso de que la instalación se efectuase en la vía pública o produjese consecuencias negativas en la esfera de las potestades administrativas.

La Sala no comparte el planteamiento propuesto y estima que corresponde a las Urbanizaciones, por medio de sus respectivos órganos de representación, en su caso asociaciones de vecinos, plantear ante la Dirección de Transportes y del Sector Postal las eventuales modificaciones que se planteen en relación con la declaración de "entorno especial" y sus correspondientes efectos en relación con las resoluciones de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia de 17 de febrero de 2016, todas ellas de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de servicios postales ordinarios en seis urbanizaciones: Sa Porrassa, Costa d'en Blanes, Sol de Mallorca, Badia de Palma, Castell de Bendinat y Costa de la Calma.

Sobre esta cuestión -legitimación de los Ayuntamientos para recurrir resoluciones que declaran entorno especial y forma o modo de entrega de la correspondencia- ya se ha pronunciado la Sala en reiteradas ocasiones, como alega la Abogacía del Estado - sentencias de 11, 14 (citada por la Abogacía del Estado) y 25 de septiembre y 8 de octubre de 2015 y 12 de febrero de 2016, dictadas respectivamente en los recursos 367/2014, 459/2014, 74/2014, 373/2014 y 370/2014. Criterio que la Sala estima extrapolable al presente litio en lo que resulte de aplicación. Se dijo entonces y ahora reiteramos, que

"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, de 7 de noviembre de 2005 y de 13 de diciembre de 2005, 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, 122/1998 y 1/2000), 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 5 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 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.

CUARTO.- Las particulares del litigio y las dudas que ha planteado aconsejan no hacer declaración en costas -ex artículo 139.1 LRLCA.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

PRIMERO.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal del **Ayuntamiento de Calvià** contra la Resolución del Director de Transportes y del Sector Postal de 28 de julio de 2016, por ser ajustada a Derecho.

SEGUNDO.- Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se **no** tificará a las partes haciéndoles saber 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.