



Roj: **SAN 2732/2017** - ECLI: **ES:AN:2017:2732**

Id Cendoj: **28079230082017100271**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **12/06/2017**

Nº de Recurso: **467/2015**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **MERCEDES PEDRAZ CALVO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN OCTAVA**

**Núm. de Recurso:** 0000467 / 2015

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 05735/2015

**Demandante:** AYUNTAMIENTO DE CIUTADELLA DE MENORCA

**Procurador:** D. ALEJANDRO GONZÁLEZ SALINAS

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

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.:** D<sup>a</sup>. MERCEDES PEDRAZ CALVO

### **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 doce de junio de dos mil diecisiete.

**Visto** el presente recurso contencioso administrativo nº **467/15**, interpuesto ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por el Procurador **D. Alejandro González Salinas** en nombre y representación de **AYUNTAMIENTO DE CIUTADELLA DE MENORCA**, contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 16 de julio de 2015 de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización Cala en Bosch de Ciutadella de Menorca, en el que la Administración demandada ha estado dirigida y representada por el Abogado del Estado, con una cuantía indeterminada. Ha comparecido como codemandado la SOCIEDAD ESTATAL DE CORREOS Y TELÉGRAFOS representada por la Procuradora Sra. Gutierrez Aceves y siendo Ponente la Magistrado **D<sup>a</sup> MERCEDES PEDRAZ CALVO**.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** - El presente recurso contencioso-administrativo se interpone por la representación procesal de AYUNTAMIENTO DE CIUTADELLA DE MENORCA contra la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 16 de julio de 2015 de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización Cala en Bosch de Ciutadella de Menorca.

**SEGUNDO**- . Presentado el recurso, se reclamó el expediente administrativo y se dio traslado de todo ello al actor para que formalizara la demanda, el cual expuso los hechos, invocó los fundamentos de derecho y terminó por suplicar que, previos los tramites legales pertinentes, se dicte sentencia en la que, estimando el recurso, se acuerde la nulidad de la resolución impugnada, dejando sin efecto la obligación de instalación de casilleros concentrados pluridomiciliarios por parte de los vecinos afectados y que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos continúe con el reparto domiciliario de la correspondencia ordinaria en la indicada zona.

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

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

La representación procesal de la codemandada igualmente contestó a la demanda para oponerse a la misma y solicitar la inadmisión del recurso y subsidiariamente su desestimación, dejando expuestos los fundamentos de hecho y de derecho que justifican su pretensión.

**CUARTO**- . La Sala dictó auto acordando recibir a prueba el recurso, practicándose la documental 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 7 de junio de 2017 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 16 de julio de 2015 de declaración de entorno especial a los efectos de entrega de envíos postales ordinarios en la urbanización Cala en Bosch de Ciutadella (Menorca).

La parte dispositiva establece literalmente:

*" Que, según lo expuesto, en la urbanización CALA EN BOSCH del término municipal de CIUTADELLA (Menorca), 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, considerándose equiparables a tales casilleros concentrados, los casilleros domiciliarios situados en los bloques ubicados en la urbanización, donde debe mantenerse el reparto en las actuales condiciones. 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 la Competencia para que, en su caso, determine, nuevamente, el sistema de reparto de correspondencia ordinaria en dicha urbanización . 8*

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

- . La zona declarada entorno especial no cumple los parámetros establecidos en el art. 37.4 del Real Decreto 1829/1999 .

- . El número de usuarios en las zonas afectadas en relación con el cálculo del volumen de envíos ordinarios en el entorno, revela que los cálculos efectuados por Correos son erróneos y tendenciosos.



- A la vista de las obligaciones de los usuarios y de la empresa operadora, no solo se está menguando el derecho de los residentes en urbanizaciones sino que se les está obligando a hacerse cargo de los costes de los nuevos buzones.

- El artículo 37 del Real Decreto 1829/1999 atenta contra el principio general de igualdad de trato previsto en la Constitución.

- Se ha vulnerado el criterio de excepcionalidad en la transposición de las Directivas Comunitarias, el Estado tiene que garantizar unos niveles de calidad.

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 . La zona delimitada encaja en la noción jurídica de entorno, el propio recurrente denomina a Cala en Bosch como urbanización, y, en definitiva, se cumplen los requisitos para la calificación como entorno especial a efectos de reparto postal.

La codemandada alega igualmente la falta de legitimación del Ayuntamiento recurrente y subsidiariamente, que se cumplen los parámetros necesarios para que tenga lugar la declaración de "entorno especial" respecto de la urbanización Cala en Bosch de Menorca.

En su escrito de conclusiones, en relación con la alegada falta de legitimación, el Ayuntamiento recurrente sostiene que tal causa de inadmisión del recurso debió alegarse en los cinco primeros días del plazo para contestar a la demanda, según dispone el art. 58.1 de la ley jurisdiccional . Alega que, por otra parte, tampoco la Sala la apreció de oficio y 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 entendiéndose que los casilleros pluridomiciliarios afectarán el interés del municipio como titular de los espacios públicos donde se habrán de colocar.

**TERCERO** -. Con carácter previo es necesario examinar la alegación del Abogado del Estado y de la codemandada sobre la falta de legitimación de la recurrente.

Sostienen 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.

En la demanda el Ayuntamiento recurrente sostiene que está legitimado por haber sido parte interesada personada y directamente afectada en el expediente administrativo num. 161/2014 tramitado por la CNMC cuya resolución es objeto del presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la ley 30/1992 de 26 de noviembre .

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

Presentada la solicitud por Correos el 4 de junio de 2014, la CNMC dicta resolución el 17 de junio siguiente remitiendo oficio al Excmo. Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca mediante el cual le requiere para que se informe sobre la solicitud presentada por la Sociedad Estatal, y presente las alegaciones que considere oportunas.

El día 18 de julio de 2014 tuvo entrada escrito del Ayuntamiento de Ciutadella donde se presentaban alegaciones relativas a la totalidad de los expedientes de urbanizaciones.

El Ayuntamiento solicita que se declare no conforme a derecho la solicitud realizada por Correos consistente en dejar sin servicio de correo al veinte por ciento de la población de Ciutadella, y en consecuencia reconozca el derecho de los ciudadanos a recibir el servicio de correo ordinario de forma individualizada en cada vivienda o local.

Con fecha 22 de julio de 2014 se comunicó lo alegado por el Ayuntamiento a Correos.

El 25 de julio de 2014 se recibió por la CNMC comunicación de la Alcaldía del Ayuntamiento de CIUTADELLA, haciendo constar que la información remitida al efecto había estado expuesta en el tablón de anuncios del 2 al 19 de julio de 2014.

Y dice la CNMC: "*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 .*"

Aunque en la demanda señala que tal escrito lo remitió en su condición de "interesado" la CNMC no recoge en la resolución impugnada, ninguna referencia a tal circunstancia.

En todo caso, como señaló el Tribunal Supremo en la sentencia dictada el día 26 de junio de 2007 , la condición de interesado en el procedimiento administrativo no implica per se el reconocimiento de legitimación en vía contencioso-administrativa.

Como se ha recordado en anteriores sentencias relativas a litigios en los que otros Ayuntamientos recurrían decisiones de la Comisión del Sector Postal o de la CNMC similares a la de autos, 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, 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 el supuesto de autos, no se aprecia que el hecho de que en su momento se constituyese una entidad urbanística de conservación de la urbanización, concretamente en el año 1986, con la cesión de viales al Ayuntamiento y todas las obligaciones mutuas que se recogen en la correspondiente escritura, otorgue legitimación al Ayuntamiento actor en autos.



El hecho de que después de tramitado el expediente administrativo origen de este litigio tuviera lugar una concesión demanial para la construcción de una caseta y la colocación de los casilleros correspondientes a fin de ejecutar el acto administrativo impugnado, no otorga la pretendida legitimación al Ayuntamiento actor.

Continuando con las alegaciones que recoge el escrito de conclusiones de la parte actora, el hecho de que, según afirma, no haya zonas comunes privadas en la urbanización donde instalar casilleros concentrados, lo que transforma al Ayuntamiento en el "el único titular de los espacios libres públicos y viales" concluye que "si los buzones deben instalarse necesariamente en espacio público, al ser las únicas zonas comunes del entorno especial, la competencia municipal si se verá afectada pues el Ayuntamiento es el único competente para conceder la autorización para la ubicación y colocación de casilleros concentrados para su uso privativo en zona de dominio público"

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, corresponde a una cuestión diferente e independiente de la litigiosa la determinación del lugar en que se instalen los casilleros pluridomiciliarios.

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."

En relación con el momento procesal en que debe alegarse la falta de legitimación, el artículo 58 de la ley jurisdiccional establece que las partes demandadas "podrán" alegar los motivos relativos a la inadmisibilidad del recurso regulados, como es el caso, en el art. 69, "sin perjuicio de que tales motivos, salvo la incompetencia del órgano jurisdiccional, puedan ser alegados en la contestación, incluso si hubiesen sido desestimados como alegación previa."

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

**QUINTO** - La inadmisión del recurso conlleva la condena en costas a la parte actora, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139 de la ley jurisdiccional .

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 CIUTADELLA DE MENORCA** contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de fecha 16 de julio de 2015 descrita en el fundamento jurídico primero de esta sentencia. Con condena en costas a la parte recurrente.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción , justificando el interés casacional objetivo que presenta.