



Roj: **SAN 2534/2017** - ECLI: **ES:AN:2017:2534**

Id Cendoj: **28079230082017100266**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **12/06/2017**

Nº de Recurso: **463/2015**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **JOSE ALBERTO FERNANDEZ RODERA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 0000463 / 2015

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 05728/2015

Demandante: AYUNTAMIENTO DE CIUDADELA

Procurador: DON ALEJANDRO GONZALEZ SALINAS

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA

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 junio de dos mil diecisiete.

Vistos los autos del recurso contencioso administrativo nº **463/2015**, que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido el Procurador **DON ALEJANDRO GONZÁLEZ SALINAS**, en nombre y representación de **AYUNTAMIENTO DE CIUDADELA**, frente a la **COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)**, representada por el Sr. Abogado del Estado, siendo codemandada la **SOCIEDAD ESTATAL DE CORREOS Y TELÉGRAFOS**, representada por el Procurador **DOÑA MARÍA JESÚS GUTIÉRREZ ACEVES**, contra resolución de fecha 16 de julio de 2015 de la **CNMC**, (que después se describirá en el primer Fundamento de Derecho), siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. **D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA**.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO.- Por el recurrente expresado se interpuso recurso contencioso-administrativo, mediante escrito presentado el 24 de septiembre de 2015, contra la resolución antes mencionada, acordándose su admisión por Decreto de fecha 30 de septiembre de 2015, y con reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó demanda, mediante escrito presentado el 21 de marzo de 2016, en el cual, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando la estimación del recurso, con la consiguiente anulación de los actos recurridos.

TERCERO.- El Sr. Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado el 12 de mayo de 2016, en el cual, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la inadmisibilidad del presente recurso o, en otro caso, la desestimación del presente recurso. La codemandada contestó a la demanda en fecha 7 de septiembre de 2016.

CUARTO.- Recibido el pleito a prueba por auto de 11 de noviembre de 2016, se propuso por la parte actora la que a su derecho convino, con el resultado que obra en autos.

QUINTO.- Dado traslado a las partes por su orden para conclusiones, las evacuaron, reiterándose en sus respectivos pedimentos.

SEXTO.- Por Providencia de esta Sala, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 7 de junio de 2017, en el que se deliberó y votó, habiéndose observado en la tramitación las prescripciones legales.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Se impugna por el AYUNTAMIENTO DE CIUDADELA (ME **NO** RCA), resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia de fecha 16 de julio de 2015, en la que se decidió que la urbanización "Son Xoriguer", sita en ese término municipal, cumple las tres condiciones establecidas en el artículo 37.4 b) del Reglamento de 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 concertados pluridomiciliarios.

Los motivos de la demanda se centran, en síntesis, en que el regulador verifica una consideración incorrecta de la figura "entorno especial" a efectos del reparto postal y en la condición de servicio público universal que tiene el servicio postal y la consiguiente interpretación restrictiva que debe darse a las modalidades excepcionales de su prestación.

SEGUNDO.- 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 las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía, tal como esta resulta garantizada por la Constitución y esta Ley.

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

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

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

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

a) Presentada la solicitud por Correos, el 13 de junio de 2014 la CNSP dicta resolución el 17 de junio siguiente remitiendo oficio al Excmo. Ayuntamiento de Ciudadela mediante el cual se recababa información a la vista de lo indicado por Correos, y se presentaron alegaciones, solicitándose publicación de las condiciones comunicadas en el tablón de anuncios durante un período de quince días, al objeto de que posibles interesados pudiesen presentar alegaciones, con significación de que, caso de no aportar información adicional, se resolvería con la existente en el expediente.

b)- Con fecha 18 de julio de 2014 tuvo entrada el escrito del Ayuntamiento de Ciudadela donde se presentaban las siguientes alegaciones, relativas a la

totalidad de expedientes de urbanizaciones radicadas en el municipio:

Primera.-Los datos facilitados se han elaborado sin tener en cuenta la realidad existente en el municipio, como se pone de manifiesto mediante los certificados de empadronamiento, viviendas y locales que adjuntan.

Segunda.-Se ha subdividido el entorno en otros menores, asimilando entorno a urbanización, cuando de la realidad física existente se comprueba que cada entorno está formado por diversas urbanizaciones continuas, que comparten la misma trama urbana, creando ciudad y con calles que las conectan, sin ningún tipo de separación entre ellas, siendo los entornos existentes en Ciudadela:

Entorno I.- Calan Blanes: formado por Calan Blanes, Cales Piques, Los Delfines (Torre del Ram II y III) y Torre del Ram 1.

Entorno II.- Son Blanc: Formado por las urbanizaciones de Son Blanc, Caleta-Santandria, Son Carrió, Cala Blanca (A, B y C).

Entorno III.- Son Cabrisas

Entorno IV.- Cap d'Artrutx: Formado por las urbanizaciones de Cap d'Artrutx, Cala en Bosch y Son Xoriguer.

Entorno V.- Cala Morell

Entorno VI.- Serpentina

Tercera.-. No ha efectuado correctamente el cálculo del volumen de envíos ordinarios.

Cuarta.-. Resulta imposible cambiar el sistema de reparto en atención a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Iª del Reglamento Postal.

Quinta.-. La declaración supondría la vulneración del principio de igualdad de trato.

Sexta.- Asimismo se vulneraría el principio de excepcionalidad del sistema de casilleros concentrados pluridomiciliarios.

En base a las anteriores alegaciones 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 Ciudadela 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 la comunicación de la Alcaldía del

Ayuntamiento de Ciudadela, haciendo constar que la información remitida

al efecto había estado expuesta en el tablón de anuncios del 2 al 19 de julio de



2014.

Lo actuado en el expediente administrativo es recogido por la resolución impugnada en la que no se indica que el Ayuntamiento recurrente compareciese como "interesado" en el referido expediente, añadiendo la resolución impugnada al final de los antecedentes de hecho que *"Por parte de los posibles interesados no se han realizado en el plazo otorgado otras alegaciones adicionales ni aportado documentación distinta de la que consta en el expediente"*.

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 [R 56/2000], de 7 de noviembre de 2005 [R 64/2003] y de 13 de diciembre de 2005 [R 120/2004]), así como de la jurisprudencia constitucional (STC 65/94), implica, en el proceso contencioso-administrativo, la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (SSTC 105/1995, de 3 de julio, F. 2 ; 122/1998, de 15 de junio, F. 4 y 1/2000, de 17 de enero, F. 4), de modo que procede rechazar la objeción procesal de inadmisión del recurso contencioso-administrativo suscitada, atendiendo a las circunstancias concretas de este supuesto, en que está plenamente justificada la legitimación ad causam del Ayuntamiento de Penagos para impugnar un Acuerdo gubernamental, concerniente a la ejecución del proyecto de construcción de una línea eléctrica que transcurre por su término municipal y que afecta directamente a la protección de intereses paisajísticos y medioambientales, cuya competencia se reconoce a los Entes locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local ."*

Continúa la sentencia recordando otras anteriores del Alto Tribunal, y específicamente, la diferencia entre legitimación "ad processum" y legitimación "ad causam" siendo la primera la facultad genérica de promover la actividad del órgano decisorio, o dicho de otro modo, la aptitud de ser parte en cualquier proceso, mientras que la segunda *"de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e «implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito» ; añadiendo la doctrina científica que « esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal » .* Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991, *ha dicho que « la legitimación [se refiere a la legitimación ad causam], en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso » . Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto » .*

En esa sentencia se reconoce la legitimación al Ayuntamiento por estar en juego el otorgamiento de permisos de investigación de hidrocarburos *"cuya ejecución afecta a intereses medioambientales y paisajísticos"* y entiende el Alto Tribunal que en estas materias tanto los Convenios Internacionales como las Directivas comunitarias promueven *"asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial, la efectividad de los derechos de información y participación"*, reconociendo el derecho de impugnar en vía contencioso-administrativa cualquier acto u omisión imputable a una autoridad pública que suponga una vulneración del medio ambiente." En el supuesto enjuiciado no aprecia la Sala que en la decisión de si el correo se entrega dentro de una urbanización privada en cada casa o en un buzón único pluridomiciliario el



Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentra situada la referida urbanización, por este mero hecho, tenga legitimación para impugnar tal decisión. Como se ha razonado más arriba, ni siquiera si se hubiera determinado que había tenido la condición de "interesado" en el expediente administrativo.

En la sentencia dictada el 22 de febrero de 2012 en el recurso num. 301/2009 el Tribunal Supremo claramente señala que incluso en el supuesto en que a un Ayuntamiento le fue reconocida legitimación en vía administrativa por el Jurado de Expropiación, tal reconocimiento no conlleva reconocer la legitimación en vía contencioso-administrativa, sin que la notificación a la Corporación Local conlleve "por si misma reconocimiento de legitimación alguna".

TERCERO.- 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.

CUARTO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 LJCA, procede la condena en costas a la parte actora.

FALLAMOS

En nombre de S.M. EL REY, y en atención a lo expuesto, la Sala ha decidido:



PRIMERO.- INADMITIR el recurso contencioso-administrativo formulado por **AYUNTAMIENTO DE CIUADELA**, contra resolución **COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)** contra resolución de fecha 16 de julio de 2015.

SEGUNDO.- Con costas a la 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.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ