



Roj: **SAN 1131/2017** - ECLI: **ES:AN:2017:1131**

Id Cendoj: **28079230082017100117**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **22/03/2017**

Nº de Recurso: **455/2015**

Nº de Resolución: **148/2017**

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: 0000455 / 2015**

**Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

**Núm. Registro General: 05713/2015**

**Demandante: AYUNTAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO DE CIUTADELLA DE MENORCA**

**Procurador: DON ALEJANDRO LÓPEZ SALINAS**

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

**Codemandado: SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS**

**Abogado Del Estado**

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

### **SENTENCIA N.º:**

**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**

Madrid, a veintidos de marzo de dos mil diecisiete.

**VISTOS** por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-administrativo n.º **455/2015**, promovido por el Procurador de los Tribunales **don Alejandro López Salinas**, en nombre y representación del Ayuntamiento del **Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca**, contra la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 16 de julio de 2015, sobre declaración de entorno especial a efectos de entrega de envíos postales.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada por la Abogacía del Estado y la **Sociedad Estatal Correos y Telégrafos**, representada por la Procuradora de los Tribunales **doña María Jesús Gutiérrez Aceves**.



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 16 de julio de 2015 la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia dictó Resolución en cuya parte dispositiva acuerda: "... en la urbanización Serpentona del término municipal de Ciutadella (Menorca), se cumplen dos de 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, equiparándose 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 de la Competencia para que, en su caso, determine, nuevamente, el sistema de reparto de correspondencia ordinaria en dicha urbanización".

Contra a dicha Resolución la representación procesal del Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca 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 a la Sala que dicte sentencia por la que

"a) Declare la nulidad de la resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha de 16 de julio de 2015, dictada en expediente núm. 173/2014, declarando la inadecuación de la declaración de la urbanización Serpentona, del término municipal de Ciutadella de Menorca, zona como entorno especial, a los efectos del servicio postal ordinario, por no ser adecuada a Derecho, y 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, S.A. y continúe con el reparto domiciliario de la correspondencia ordinaria en la indicada zona;

"b) Condene a los demandados al pago de las costas procesales generadas por la presente instancia;

"c) Subsidiariamente, y para el caso no sea estimada la anterior pretensión, se declare la obligación de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. de sufragar los gastos de los indicados casilleros concentrados pluridomiciliarios y su instalación, de conformidad a lo establecido en el artículo 37.2 del Reglamento de prestación de los servicios postales, aprobado por el Real Decreto 1829/1999".

**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 "de inadmisión y, subsidiariamente, desestimatoria de todas las pretensiones de la parte actora".

En trámite de contestación a la demanda la representación procesal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos interesó una sentencia "por la que se acuerde: a) declarar inadmisibile el recurso por falta de legitimación activa del Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca para impugnar la resolución 16 de julio den 2015 adoptada por la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con expresa condena en costas a la actora, o, subsidiariamente, b) se desestime íntegramente el recurso declarando ajustada a derecho el acto recurrido con expresa condena en costas".

**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 15 de marzo de 2017.

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 de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 16 de julio de 2015 según los términos que han quedado expuestos.

**SEGUNDO.-** La Sala debe poner de manifiesto que la problemática que presenta la presente controversia ya ha sido resuelta en recientes sentencias, entre otras las de 25 de septiembre y 8 de octubre de 2015 y 23 de enero de 2017, dictadas respectivamente en los recursos 74/2014, 373/2014 y 459/2015, siendo en este último parte actora el Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca. En estos recursos la Abogacía del Estado, al igual que en el presente, opuso con carácter previo la falta de legitimación del Ayuntamiento - también lo hace en este recurso la representación procesal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos-, siendo acogida esta excepción por la Sala y declarada la inadmisión de los recursos. Planteándose la controversia en términos análogos a los ya resueltos por la Sala y no existiendo motivos que permitan modificar el criterio en dichas sentencias sustentado, por unidad de criterio a ellas nos referiremos en lo menester. Dijimos entonces y ahora reiteramos, que

"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 artículo 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 artículo 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 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 ésta 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, establece en su artículo 37.2 la posibilidad de que el operador que presta el servicio postal universal pueda convenir con los ayuntamientos competentes el establecimiento, ubicación y financiación de las instalaciones para la entrega de los envíos postales ordinarios.

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

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

"a) Presentada la solicitud por Correos, la Comisión Nacional del Sector Postal remite oficio al Excmo. Ayuntamiento de Benicàssim mediante el cual:

"En los expedientes de referencia que se siguen en esta Comisión Nacional del Sector Postal, a instancias de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., para determinar la forma de reparto de la correspondencia ordinaria que corresponde llevar a cabo en las citadas urbanizaciones de esa localidad, y al objeto de notificar a los posibles interesados en los respectivos procedimientos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59.5 y 60 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se adjunta la información correspondiente a las circunstancias



alegadas por Correos, para que sea publicada por medio de anuncios en el tablón de edictos de ese Ayuntamiento, durante el plazo de quince días rogando que, con objeto de proseguir la tramitación de los citados expedientes, nos sea comunicada su realización tan pronto se produzca.

"b) En la carta remitida al Ayuntamiento se hace referencia a las circunstancias de seis urbanizaciones, entre ellas la urbanización (...) -en nuestro caso `Las Palmas-, y se remite `A fin de determinar si en las citadas urbanizaciones se cumplen las condiciones que permitan considerarlas como entornos especiales se ruega que en el plazo de quince días indique si está conforme con la información reseñada y/o formule cuantas consideraciones o alegaciones estime convenientes sobre el tema planteado.

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

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

"Comencemos por señalar que esta Sala es consciente de los amplios términos con que, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo, conciben el concepto de interesado que, a los efectos comunes de cualesquiera procedimientos administrativos, recoge el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, a los efectos de impetrar la tutela judicial de esta Jurisdicción, regula el artículo 19.1, considerando legitimados a los titulares de intereses legítimos, de la citada LRJCA . 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, dictada en el recurso 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 , 7 de noviembre de 2005 y 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 (...) 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, incluso si se hubiera determinado que había tenido la condición de `interesado en el expediente administrativo, con ese único fundamento no puede reconocérsele la legitimación debatida.

"En la sentencia dictada el 22 de febrero de 2012 en el recurso 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 24.1CE, y también el artículo 19 de la nueva LRJCA, 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 del 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.



Procede en consecuencia declarar la inadmisibilidad del recurso.

**CUARTO.-** Las costas se imponen a la parte recurrente -ex artículo 139.1 LRLCA.

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

#### **FALLAMOS**

**PRIMERO.-** Declarar la **inadmisión** del recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal del **Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca** contra la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 16 de julio de 2015.

**SEGUNDO.-** Las costas se imponen 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 **no** tificación; 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 CENSOJ