

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

REF.32:

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección: SÉPTIMA

Ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Trillo Torres

RECURSO DE CASACIÓN Num.: 6922/1997

S E N T E N C I A

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: SÉPTIMA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Enrique Cancer Lalanne

Magistrados:

D. Ramón Trillo Torres
D. Manuel Goded Miranda
D. Juan José González Rivas
D. Fernando Martín González

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Noviembre de dos mil uno.

VISTO por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en Sección por los señores al margen anotados, el recurso de casación que con el número 6922/97, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de 30 de abril de 1997 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional recaída en el recurso número 144/94, contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la petición que habían dirigido al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente el 29 de noviembre de 1993, sobre explotación de una frecuencia de radio. Siendo parte recurrida don Angel S. R. y don Pedro A.R.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene parte dispositiva que copiada literalmente dice:

"FALLAMOS: Que estimando el recurso interpuesto por la representación procesal de don Angel S. R. y don Pedro A. R., debemos declarar y declaramos que la resolución tácita denegatoria dictada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, ha conculcado el derecho constitucional de aquellos previsto por el artículo 29.1 (derecho de petición) de la Carta Fundamental, debiendo ser la misma anulada, revocándola y con cesación de sus efectos; quedando además sujeta la Administración demandada a la observancia de la conducta que le imponemos para restituir que se describen en el anterior Fundamento de Derecho séptimo. En relación a las costas del proceso, y por lo ya expuesto, la parte demandada satisfará el total de las que se causaron".

SEGUNDO.- Notificada la anterior resolución, el Abogado del Estado presentó escrito preparatorio de recurso de casación al amparo del art. 93 y 96 de la Ley jurisdiccional, recayendo providencia de la Sala de instancia por la que se tuvo por preparado dicho recurso, acordándose la remisión de las actuaciones y el emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo, ante la que ha comparecido el Abogado del Estado como parte recurrente, así como la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Rodríguez Coronado en nombre y representación de las parte recurridas y el Ministerio Fiscal.

TERCERO.- En su escrito de personación, formalizó la interposición del recurso de casación con arreglo a lo dispuesto en el art. 95-1-4º de la Ley de la Jurisdicción y en el que después de exponer razonadamente los motivos en que lo apoya, Suplica a la Sala dicte resolución por la que, estimando este recurso, se case y anule el fallo recurrido, dictando en su lugar otro por el que sea declarada la conformidad a Derecho de la resolución administrativa recurrida.

CUARTO.- Instruido el Magistrado Ponente designado, da cuenta a la Sala, acordándose la admisión del recurso.

Dado traslado del escrito de interposición del recurso a la representación procesal de los recurridos ésta formula escrito de oposición y hechas las alegaciones que considera procedentes, suplica a la Sala dicte sentencia declarando no haber lugar al presente recurso y confirmando en todos sus pronunciamientos la Sentencia de instancia con expresa imposición de las costas al recurrente.

El Ministerio Fiscal, en la representación que le es propia, presenta escrito en el que, tras realizar las alegaciones que considera pertinentes, entiende que no es posible afirmar que ha existido conculcación de un derecho que no se ha visto concernido, lo que procede ser declarado con revocación de la sentencia impugnada.

QUINTO.- Conclusas las actuaciones, se señaló para la deliberación y fallo el día 6 de noviembre de dos mil uno en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. RAMÓN TRILLO TORRES, .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los demandantes, Concejales del Ayuntamiento de O. de la S.(B.), interpusieron un recurso contencioso-administrativo por el cauce especial de la Ley 62/1978 contra la desestimación presunta de la petición de que se instruyera un expediente sancionador contra la

mercantil "D.R. S.L.", por supuestas irregularidades en la explotación de la frecuencia de radio modulada 107.9, invocando como derecho fundamental infringido el derecho de petición consagrado en el artículo 29 de la Constitución, por no haberse dado a dicha solicitud ninguna clase de tramitación.

La sentencia de instancia comienza puntualizando que el escrito elevado por los interesados a la Administración "encaja por su naturaleza en el concepto de denuncia", y, tras resumir la caracterización dogmática del derecho de petición consagrado en el artículo 29 de la Constitución y regulado en la Ley 92/1960 de 22 de diciembre, señala que uno de los ámbitos sobre los que se proyecta este derecho es la posibilidad de interponer denuncias en materia sancionadora, denuncias que deben ser debidamente tramitadas y sólo podrán ser inadmitidas a trámite cuando sean manifiestamente injustificadas e incluso en tales casos de forma motivada y con la debida comunicación al denunciante.

Descendiendo a las circunstancias del caso concreto, constata la Sala de instancia que la denuncia presentada por los recurrentes no dio lugar a diligencia de investigación alguna, ni siquiera con el propósito de ver si concurrían razones suficientes para abrir un procedimiento sancionador, vulnerando la obligación de tramitar denuncias que se contiene en el Real Decreto 13987/1993, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. En atención a esta inactividad administrativa, concluye la sentencia que se ha producido una efectiva infracción del derecho fundamental de petición de los demandantes, en los términos en que el mismo se configura en el ámbito administrativo sancionador, por lo que - con estimación del recurso- ordena a la Administración demandada que cumpla con su deber de dar trámite en debida forma al escrito de denuncia de los interesados.

SEGUNDO.- Contra esta sentencia se ha interpuesto recurso de casación por el Abogado del Estado, que articula su impugnación en un solo motivo, en el que alega que las denuncias no forman parte del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 29 de la Constitución, por lo que mal puede fundamentarse una supuesta infracción de tal derecho por el hecho de que la Administración no haya dado trámite a una denuncia.

La sentencia constitucional 249/1993, de 14 de julio, se pronuncia en el sentido indicado por el Abogado del Estado. Dice dicha sentencia que "la petición en que consiste el derecho en cuestión tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar. Concepto residual, pero no residuo histórico, cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso en la judicial, como tampoco una denuncia, en la acepción de la palabra ofrecida por la Ley de Enjuiciamiento Criminal o las reguladoras de la potestad sancionadora de la Administración en sus diversos sectores. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, "expresando súplicas o quejas", pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciabiles (STC 161/1988), sirviendo a veces para poner en marcha ciertas actuaciones institucionales, como la del Defensor del Pueblo o el recurso de inconstitucionalidad de las Leyes -arts. 54 y 161.1.a) CE- sin cauce propio jurisdiccional o administrativo, por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario".

Es, por tanto, evidente que la denuncia formulada por los actores, por la que interesaban de la Administración la realización de diligencias tendentes a la averiguación de hechos presuntamente ilícitos y la consiguiente imposición de sanciones a las personas responsables de los mismos, no podía tener encaje en el marco del derecho fundamental invocado en este cauce procesal especial y sumario, por lo que el recurso contencioso-administrativo debió ser declarado inadmisibile. La reacción contra la pasividad de la Administración en el esclarecimiento de los hechos denunciados debió haberse canalizado, pues, mediante los medios impugnatorios que el Ordenamiento Jurídico ofrece contra la infracción -expresa o por silencio- de las normas sobre tramitación de denuncias y no mediante la invocación de un derecho fundamental -el de petición- que se proyecta fundamentalmente sobre las peticiones graciabiles y resulta inaplicable a las pretensiones fundadas en Derecho que incorporan una solicitud de tutela de derechos o intereses reconocidos por el ordenamiento Jurídico (en este caso, el derecho a que una denuncia sea tramitada), para las que la Constitución reconoce la universalidad de su tutela judicial efectiva (art. 24).

TERCERO.- Procede que impongamos las costas de la instancia a los demandantes y que ordenemos que las del recurso de casación sean satisfechas por cada una de las partes (artículos 102-2 de la Ley de la Jurisdicción y 10-3 de la Ley 62/78).

Por todo lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución,

F A L L A M O S

Primero, declaramos haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de abril de 1997, dictada en el recurso 144/94, que casamos; segundo, desestimamos el recurso contencioso-administrativo de protección de los derechos fundamentales formulado por don Angel S. R. y don Pedro A. R. contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la petición que habían dirigido al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente el 29 de noviembre de 1993, sobre explotación de una frecuencia de radio, tercero, condenamos a los recurrentes al pago de las costas de la instancia y ordenamos que cada parte satisfaga las suyas en cuanto a las causadas en el recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos