

ANTE EL DESARROLLO LEGISLATIVO
DEL DERECHO DE PETICIÓN
Materiales y opiniones (1)

ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. . 2. EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA. *Visión general. Precedentes en el constitucionalismo histórico. ¿En qué consiste el derecho de petición? Naturaleza del derecho. Sujetos que piden y sujetos que atienden. Forma de pedir. Procedimiento. Contenido del derecho. La ley de desarrollo. Derecho de petición para las Fuerzas Armadas y para reclusos. Garantías del derecho de petición. Nota repetida: un derecho fundamental de escasa trascendencia.* - 3. PARLAMENTO Y DERECHO DE PETICIÓN. *A partir del art. 77 CE. Derecho de petición y reglamentos de las Cámaras. La petición en otras sedes representativas.* - 4. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DERECHO. *Propuestas de la doctrina con anterioridad a la tramitación y aprobación de la Ley. Hechos relevantes del proceso de iniciativa y elaboración de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición. Caracteres de la nueva regulación. La petición como recurso complementario de participación política y remedio de asuntos particulares.* 5. BIBLIOGRAFÍA.

(1) El presente estudio se entrega a la *Revista de las Cortes Generales* cuando aún no ha finalizado el procedimiento legislativo de elaboración y aprobación de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Petición. Próximamente el autor ampliará estos comentarios a la vista del texto legal definitivo. Agradezco al Letrado de las Cortes D. Manuel Delgado, la atención prestada a este trabajo.

(*) Doctor en derecho, profesor de derecho constitucional (UCLM). Diputado.

1. INTRODUCCIÓN

Al comienzo de la VII Legislatura, el candidato a la Presidencia del Gobierno Sr. Aznar, anunció en su discurso de investidura ante el Pleno del Congreso de los Diputados, el propósito de promover el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales de asociación y petición (2).

No es la primera vez que responsables políticos o programas electorales anunciaban la comisión de esta empresa (3). Sin embargo, el tratamiento legislativo de muchos de los derechos fundamentales, a lo largo de los últimos años, ha permitido esta vez ir cerrando el catálogo de leyes orgánicas en esta materia. El Gobierno presentó finalmente un Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Petición, el día 1 de diciembre de 2000, que tras la consiguiente tramitación parlamentaria, se convertirá en el segundo período de sesiones del año 2001 en la norma de desarrollo del art. 29 de la Constitución española (en adelante CE).

(2) Discurso de Investidura del candidato a la Presidencia. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Martes 25 de abril de 2.000, pág. 24: *«Igualmente nos proponemos completar el desarrollo legislativo del Título I de la Constitución. En especial, el Gobierno impulsará una nueva regulación de los derechos de petición, de asociación y de fundación. Son tres derechos cuyo ejercicio contribuye a lograr una mayor participación de la sociedad en el logro de los fines de interés general»*.

(3) También se contenía en otros discursos y programas electorales, como por ejemplo en el del PSOE, a las elecciones de 28 de octubre de 1982. IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: *Derecho de petición y derecho de queja*, Dykinson, Madrid, 1993, pág. 53. El Grupo de Coalición Popular en la III Legislatura presentó una proposición no de ley para que el Gobierno remitiera a la Cámara un texto regulador.

La finalidad del presente trabajo es la aportación de materiales y opiniones ante el desarrollo del derecho de petición, exponiendo el estado de la cuestión hasta el momento y aportando algunas ideas sobre los objetivos de la nueva regulación. Para ello se efectuará un recorrido por su mención constitucional, el análisis doctrinal del derecho de petición, el papel actual del Parlamento como receptor de peticiones y, finalmente, por las perspectivas de la nueva regulación.

Antes de entrar en materia, es preciso dejar constancia de lo siguiente: los derechos fundamentales del Título I, capítulo II, sección 1.^a CE, aún cuando no guarden jerarquía alguna ni exista constitucionalmente establecida ninguna anteposición o preterición; son objeto de distintas valoraciones doctrinales. Así, habrá que convenir que derechos como la vida, la libertad personal o la libertad de expresión, han sido considerados como elementos imprescindibles para detectar la existencia de un Estado de Derecho. Conjuntamente con lo anterior, algún derecho reconocido entre los artículos 14 al 29 CE, y muy particularmente el derecho de petición, es objeto de una sistemática minusvaloración al entender que su contenido y ejercicio otorgan a la esfera de su titular una serie menor de ventajas prácticas y efectivas cuando se hace valer ante los poderes públicos, debido a lo limitado y concreto de su esfera protectora.

Ello, en principio, es muy cierto: un individuo sin derecho de huelga o una sociedad sin libertad religiosa o de prensa, carecería de elementos básicos para considerarla objetivamente como democrática. Además, la esfera de libertades y el desarrollo de las relaciones humanas y jurídicas de los ciudadanos también se vería inevitablemente afectada por esta ausencia. Puede, en cambio, que si no se reconociese el derecho de petición, ante el conjunto protector que se deriva del resto de derechos, no se viera afectado en la práctica el estatuto ciudadano de un individuo en democracia. En fin, que podría simplificarse diciendo que desde una apreciación jurídica o extrajurídica este derecho es mucho menos importante que los demás.

Sin embargo el derecho de petición existe y su reconocimiento y posición constitucional no ha de dejar lugar a dudas sobre la intención del constituyente (como se verá más adelante, acaso de cerrar un esquema de derechos de participación con todas las manifestaciones posibles) de considerarlo como derecho fundamental con todas sus consecuencias. Ni lo

limitado de su contenido, ni sus efectos prácticos, ni siquiera su escaso uso o invocación; pueden ser motivos suficientes para segregarlo del catálogo de derechos invocando su permanencia formal como una simple rémora del pasado. De continuar ese criterio, estaríamos tarde o temprano ante una graduación de los derechos y las libertades de los artículos 14 a 29 CE.

El contenido del derecho es el que es, y como se trata de demostrar a continuación tiene su utilidad y cubre sus finalidades. Además, las posibilidades de ejercicio son enormes por la sencillez de su uso y titulares potenciales. Puede que entre las circunstancias que hayan contribuido a su falta de relevancia social, se encontrara hasta la fecha una: el deficiente y arcaico desarrollo normativo que sufría, y por todo ello, un impulso legislativo puede otorgar mayor relevancia y contenido a las peticiones. En cualquier caso, su alcance y uso (como se acepta de manera pacífica), marchará a remolque del ejercicio de las facultades derivadas de otros derecho fundamentales, que amparan de manera más completa y efectiva las carencias sociales o personales que a través de las peticiones se pudieran denunciar.

2. EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA

Visión general

El derecho de petición es un derecho fundamental reconocido en el art. 29 CE (4), que hasta el momento no se había visto acompañado por una ley orgánica que lo desarrollara y completase. La norma a la que se acudía en aquellos extremos compatibles con la Carta Magna y su desarrollo, era la Ley 92/1960 de 22 de diciembre. Por su parte el art. 77 CE (5) es-

(4) Artículo 29.

1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

(5) Artículo 77.

1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.

2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.

tablece que las Cortes Generales pueden recibir peticiones, constitucionalizando, pues, a este órgano como sujeto (uno de los sujetos) receptor.

Los autores que han tratado este derecho (y cuyos trabajos refleja la bibliografía que se adjunta), coinciden generalmente en los perfiles derivados de su titularidad, contenido esencial y especialidades derivadas de su ejercicio por personas sometidas a especiales relaciones de sujeción. Evidentemente también son comunes a ellos dos comentarios: el primero, que el derecho de petición es un reflejo de tiempos en los que otros derechos no estaban desarrollados y la eficacia de los mismos dependía en buena parte de la voluntad de los poderes públicos; y el segundo, que la normativa de 1960 otorgaba pocas posibilidades para que el uso del derecho alcanzase mayor relevancia, conocimiento y utilidad, con lo que era necesario su actual desarrollo normativo.

Nada cabe objetar a estos planteamientos generales, que vamos a exponer con más detalle, y que pueden ser de interés ante su reciente regulación.

Precedentes en el constitucionalismo histórico

La capacidad de formular peticiones al poder establecido es un mecanismo tan antiguo que se ha conocido en todas las civilizaciones. No es ocasión ésta de hacer historia ni quien escribe el indicado, con lo que nos limitamos a hacer constar sus precedentes inmediatos en la época del constitucionalismo (6).

A diferencia de otros derechos y libertades, fue ignorado por la Constitución gaditana de 1812, ya que como recuerda COLOM se trata de un derecho anterior a la Revolución Liberal y ajeno a sus esquemas (7). Sin

(6) CORONA FERRERO, Jesús: «El derecho de petición ante el Parlamento: Proceso normativo», En *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 3, 1997, pág. 236 y ss. apunta diversas manifestaciones que demuestran la existencia efectiva de esta institución en la Edad Media, su uso en la sociedad estamental y la posible transformación de su contenido en ley.

(7) COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 18. En contra se pronunciaba CORONA FERRERO, Jesús: «El derecho de petición ante el Parlamento...», pág. 240, que entiende este derecho constitucionalizado *con algunos matices* por el art. 373 de la Constitución de Cádiz (*Todo español tiene derecho de representar a las Cortes y al Rey para reclamar la obediencia a la Constitución*), lo que no puede compartirse.

embargo, la primera ley reguladora del derecho se promulgará durante la vigencia de la Carta de 1812: la Ley de 12 de febrero de 1822, relativa a la *prescripción de los justos límites del derecho de petición*. La primera Constitución que lo reconoce es la de 1837 (art. 3), señalando que todo español tiene derecho a dirigir por escrito peticiones al Rey y a las Cortes en las condiciones que marquen las leyes. Continúan el reconocimiento constitucional, los textos de 1845 (art. 3), en los mismos términos que su antecesor. La Constitución de 1869 (art. 17) y la de 1876 (art. 13), amplían los recepcionistas de peticiones a las demás *autoridades*. Por su parte, la Constitución de 1931 (art. 35), admitirá también las peticiones colectivas a poderes públicos y autoridades siempre que no llegasen de colectivos armados. Hay que destacar del texto de la II República, respecto de las otras constituciones, que no mencione expresamente a las Cortes como receptora (8).

También ha sido tradicional que, dada la competencia de las cámaras parlamentarias en el conocimiento de peticiones, los reglamentos de las mismas hayan contenido numerosas especificaciones al respecto, relativas tanto a la propia comisión de peticiones como a la tramitación de las mismas en sede parlamentaria (9). Puede, en cualquier caso, observarse ante la finalidad histórica de este derecho y la actual, una clara similitud (10).

En derecho comparado, es asimismo usual el reconocimiento del derecho de petición (por ejemplo el art. 17 de la Ley Fundamental de Bonn, el art. 50 de la Constitución Italiana de 1947, el art. 52 de la Constitución Portuguesa de 1976 o el art. 54 de la Constitución Danesa de

(8) Por último, en el Franquismo trata el derecho el art. 21 del Fuero de los Españoles, que sería objeto de desarrollo por la hasta hoy en parte vigente, Ley 92/1960 de 22 de diciembre.

(9) A modo de ejemplo, citaremos los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 14 de febrero de 1838 (art. 89 y arts. 122 a 127), de 4 de mayo de 1847 (art. 74 y arts. 189 a 195), de 24 de mayo de 1918 (art. 62 y arts. 192 a 198) y de 29 de noviembre de 1934 (art. 49 y 127 a 129). O los Reglamentos del Senado de 30 de junio de 1871 (art. 81 y arts. 194 a 200) y de 16 de mayo de 1918 (art. 81 y arts. 194 a 200).

(10) Así lo observan OTERO PARGA, Milagros y ROVIRA FLÓREZ DE QUIÑONES, María Carolina: «La petición en el constitucionalismo español», en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, XIII jornadas de estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, vol. II, págs. 1826 a 1839, Madrid, 1993.

1953) (11). La voluntad de no olvidar este derecho, tantas veces calificado de anacrónico, se muestra en la actualidad en el proyecto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 4 de octubre de 2.000, cuyo art. 44 lo reconoce (12).

Por último, los trabajos parlamentarios respecto al tratamiento del derecho en la Constitución actual han sido tratados brevemente por ÁLVAREZ CARREÑO (13) y COLOM (14), entre otros.

¿En qué consiste el derecho de petición?

El derecho de petición consiste en la posibilidad de dirigirse a los poderes públicos y ser escuchado, y respondido por ellos. Esta afirmación genérica ha de ser matizada con cuidado para dotar al término petición de un carácter jurídico precisando la materia sobre la que se puede pedir, la forma de pedir, el efecto de la petición o los comportamientos de peticionarios y receptores, entre otras cuestiones. La doctrina ha analizado todos los actos que pueden considerarse como petición. GARCÍA ESCUDERO y GARCÍA MARTÍNEZ estiman que se pueden realizar

(11) Un estudio en castellano sobre el derecho de petición en países de nuestro entorno ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Comares, Granada, 1999. El sistema italiano en pág. 1 y ss. El alemán en pág. 101 y ss. En Portugal, el derecho de petición se reguló a través de la Ley 43/1990 de 10 de agosto (arts. 15 a 18, con una sucesión procedimental que guarda similitudes con la española en su tramitación parlamentaria) modificada por la Ley 6/1993 de 1 de marzo. Ver al respecto VV.AA: *O Direito de Petição. Colóquio parlamentar*, Comissão de Petições, Lisboa, 1995. Una relación de los países que mencionan en sus normas fundamentales el derecho, se puede encontrar en CORONA FERRERO, Jesús: «El derecho de petición ante el Parlamento...», pág. 242, y en GARCÍA ESCUDERO, José M.ª: «Comentarios al artículo 29», en *Comentarios a las Leyes Políticas*, Oscar Alzaga Villaamil, vol. I, Edersa, Madrid, 1984, pág 248.

(12) Art. 44: «Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho de petición ante el Parlamento Europeo.». Hay que observar que el único sujeto que puede recibir las peticiones es el Parlamento. El interés comunitario en este derecho se mostraba ya desde los trabajos preparatorios que lo calificaban como derecho básico.

(13) *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 520 y ss.

(14) *El derecho de petición...*, pág. 63 y ss.

peticiones de interés privado reclamando un derecho subjetivo, defendiendo un interés directo o incluso indirecto, sea o no susceptible de acción popular. También proceden denuncias de interés público ante infracciones de cualquier índole y con independencia del sujeto que las cometa. Junto con las peticiones y denuncias, cabe también realizar propuestas para mejorar los servicios públicos, el ordenamiento jurídico o instando a la mejora en cualquier campo, de manera genérica. Incluso afirman que la petición puede ser un cauce para exponer cuestiones (sin solicitud concreta) de las que se pueda deducir la necesidad de un comportamiento de los poderes públicos (15). Para SÁNCHEZ FERRIZ todo acto de pedir podría tener un doble ámbito material, el privado y el público. Por el primero se pretende en forma graciable algo por un interés particular, mientras que por el segundo se persigue un interés general (16). Su objeto en cualquier caso sería extraordinariamente amplio y por ello necesaria su delimitación (17). VIDAL, siguiendo a PÉREZ SERRANO, destaca que se solicita una gracia, reparación de agravio o adopción de medidas que satisfagan el interés del peticionario o intereses generales (18). Desde un punto de vista histórico, recogiendo opiniones de varios autores OTERO y ROVIRA consideran que petición asume ampliamente la posibilidad de suplicar, quejarse sin contestación, solicitar información los particulares o los representantes a las Cortes, instar la reparación de un agravio, exponer opiniones sobre asuntos de interés, reclamar la intervención de una autoridad cuando proceda, solicitar asuntos graciales... En fin, una forma de hacer valer derechos no respetados y con ello «(...) controlar, suplicar, reclamar, quejarse, pedir información, exigir reparación o intervención de la autoridad y

(15) GARCÍA ESCUDERO, José M.^a, y GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a Asunción: «Derecho de petición», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dir. Óscar Alzaga Villaamil, vol. III, págs. 371-382, Edersa, Madrid, 1996, pág. 377.

(16) SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras», en *Las Cortes Generales*, Jaime Aguilar Fernández-Hontoria, et alii., Instituto de Estudios Fiscales, vol. III, págs. 2179-2226, Madrid, 1987. Pág. 2185.

(17) SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»... Pág. 2186. Cita a ALONSO-CORTÉS: «(...) pueden solicitarse las más dispares cosas». ALONSO-CORTÉS CONCEJO, A.: «Hacia un concepto del Derecho de Petición», *Documentación Administrativa*, n.º 86, 1965. Pág. 61.

(18) VIDAL MARÍN, Tomás, «El derecho de petición», en *Parlamento y Constitución*, n.º 3, Cortes de Castilla – La Mancha – UCLM, Toledo, 1999, pág. 262. PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*. Madrid, 1984, pág. 670.

como medio de expresar ante la autoridad competente cualquier opinión sobre asuntos de interés público o personal.» (19).

También suele la doctrina detallar todos los actos que no consideran dentro del concepto de petición: las solicitudes privadas, o dirigidas a cualquier autoridad de forma no específica, ni tampoco las acciones civiles, denuncias, solicitudes administrativas, iniciativas legislativas populares (20) o quejas ante el Defensor del Pueblo (COLOM) (21). La petición no es una instancia, queja o reclamación ni tampoco una acción destinada a restablecer derechos con protección más enérgica (LÓPEZ GUERRA) (22). GARCÍA MANZANO es el autor que con más extensión trata de perfilar las peticiones desde el punto de vista negativo, destacando que no son peticiones (23): a) las reclamaciones y recursos ante los órganos dependientes del poder ejecutivo en los que se invoca un derecho subjetivo o interés legítimo tutelable, b) las denuncias para conseguir la aplicación de un precepto normativo, c) las quejas reguladas legalmente a través de normas administrativas, d) la iniciativa legislativa popular, e) la condonación graciable (según ley) de sanciones tributarias, f) la solicitud de asilo (por mucho que éste nazca de la protección graciable del Estado en el ejercicio de su soberanía), g) la intervención ciudadana en trámites administrativos como las alegaciones urbanísticas (24) h) la solicitud de ac-

(19) OTERO PARGA, Milagros y ROVIRA FLÓREZ DE QUIÑONES, María Carolina: «La petición en el constitucionalismo español»... , pág. 1829.

(20) ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, p. 637: Precisamente cabe utilizar el derecho de petición colectiva para huir en ocasiones de los requisitos de la iniciativa legislativa popular.

(21) COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición...* , pág.25 y ss.

(22) LÓPEZ GUERRA, Luis, et alii: *Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, vol I, Valencia, 1997 (3.ª ed.), pág. 318. GONZÁLEZ PÉREZ, a la luz de la ley de 1960, calificaba de *artificiosa* la distinción entre la instancia dirigida a órganos administrativos y la petición. Señalaba entonces que el concepto era el mismo y que la distinción residía en tener o no un procedimiento reglamentado para el ejercicio o no tenerlo. A estas últimas peticiones se referiría la ley 92/1960 de 22 de diciembre. GONZÁLEZ PÉREZ, José: «Régimen jurídico del derecho de petición», *Documentación Administrativa*, n.º 40, 1961, pág. 17.

(23) GARCÍA MANZANO, Pablo: «Derecho de petición», en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, XIII jornadas de estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, vol. II, Madrid, 1993, pág. 1801 y ss.

(24) Añadiríamos a esta interesante negativa las formas de participación previstas en los reglamentos de corporaciones locales al amparo de la Ley de Bases de Régimen Local o las leyes autonómicas de desarrollo, con un procedimiento concreto que tampoco constituirían a nuestro juicio derecho de petición. Distinto es que los reglamentos de las corporaciones locales regulen el derecho de petición sobre materias sin procedimientos específicos a través de un reglamento habitualmente llamado *de participación ciudadana*.

cionar, dirigida a persona física, jurídica u órgano, cuando se abre por ella un procedimiento para decidir si procede o no la acción solicitada (p.e.: pedir al Ministerio de Justicia que promueva el recurso de revisión, solicitar una administración local o la Comisión Nacional de Administración Local (25) que un ente legitimado constitucionalmente, interponga un recurso de inconstitucionalidad; o el requerimiento por parte de los vecinos a su entidad local para que ejercite en su defensa acciones judiciales). Algún autor, compartiendo los caracteres generales con el resto, duda de la petición como instrumento de participación política, afirmando que es un simple mecanismo de expresar quejas y sugerencias (26).

Ante estas opiniones, en ocasiones contrapuestas (p.e. las quejas al Defensor del Pueblo: ¿son o no peticiones? [27]), es necesario ceñirse a lo que hoy, a la luz de la Constitución y las opiniones de su órgano intérprete, debe entenderse por petición (fruto del ejercicio del derecho del art. 29 CE). Especialmente para dar una visión interdisciplinar de su concepto, evitando encorsetar esta institución dentro del campo exclusivo de las relaciones administración-administrados (28) (ya que, evidentemente, no sólo se puede pedir a los órganos dependientes del ejecutivo), para dotarla de un contenido genérico que la haga aceptable desde cualquier punto de vista.

El Tribunal Constitucional, a través de la sentencia 242/1993 de 14 de julio (f.j. 1.º), perfila la petición como «*un mucho de instrumento de participación ciudadana y (...) algo de ejercicio (...) de libertad de expresión, como posibilidad de opinar*». Esta genérica afirmación sobre su natura-

(25) Art. 117 y ss. de la Ley de Bases de Régimen Local 7/85 de 2 de abril.

(26) ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 528 y 533.

(27) Una distinción entre ambas figuras a partir de CHAPELIER (petición puede ejercitarla sólo el ciudadano y queja todo hombre), en IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: *Derecho de petición y derecho de queja...*, pág. 37 y ss.

(28) Ello ocurre si se contempla la petición partiendo únicamente de la legislación administrativa o de algunos de los artículos de la antigua regulación de la Ley 92/1960 de 22 de diciembre. Así sucede cuando se parte de la distinción clásica entre peticiones simples y graciabiles y se evalúan sus cauces de impugnación según el tipo de acto que las origina. Por ejemplo RIVERO GONZÁLEZ, Manuel: «Derecho de petición y acceso a la jurisdicción», en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, XIII jornadas de estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, vol. II, págs. 1841 a 1852, Madrid, 1993.

leza lleva a decir que toda petición incorpora una sugerencia, una información y una iniciativa, pudiendo servir para incitar actuaciones de poderes públicos como el Defensor del Pueblo. En sentido positivo se trata de solicitar hechos discrecionales o graciabiles (también STC 161/1988 de 20 de septiembre, f.j. 5.º), expresando súplicas o quejas sin derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado (continúa de nuevo lo expresado en la STC 161/1988, que acabamos de citar). En sentido negativo el Tribunal Constitucional descarta que sea una reclamación administrativa, una demanda, un recurso judicial o una denuncia. Tampoco protege pretensiones con base en las regulaciones que afectan las funciones y facultades de miembros de órganos colegiados (SSTC 161/1988 de 20 de septiembre, f.j. 5.º y 242/1993, f.j. 1.º). Años antes también se negó el derecho de petición utilizado con el objeto de incoar un recurso de revisión penal (STC 7/1981 de 30 de marzo). Pero la posición más importante del Tribunal, a nuestro juicio, en la delimitación del derecho, es la exclusión de la petición como medio de obtener «(...)un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido(...)» (STC 242/1993 de 14 de julio, f.j. 1.º), lo cual elimina la petición como medio paralelo de consecución de objetivos, de informar adicionalmente a los poderes públicos o de presionar a favor de una resolución pendiente. Además constituye el principal factor diferenciador de las peticiones con las quejas al Defensor del Pueblo, que han de guardar la exigencia del art. 10 de su LO 3/1981 de 6 de abril, de invocar un interés legítimo. Así, cabe una petición que contenga o sea considerada como una «queja», pero no ejercita la petición el que se queje teniendo un interés legítimo, que deberá dirigirse al Defensor del Pueblo si carece de una vía legal concreta para hacer valer su pretensión.

El Tribunal trata el derecho de petición más a fondo en esas dos resoluciones, la 161/1988, de 20 de septiembre y, especialmente en la 242/1993, de 14 de julio. Luego tan sólo cabe destacar otros dos pronunciamientos, el ATC 46/1980 de 13 de octubre, que en su f.j.1.º niega la competencia del Tribunal Constitucional para conocer peticiones y opina que el derecho demanda una regulación legal, y la STC 99/1985 de 30 de septiembre, f.j.2.º, que rechaza la titularidad de los extranjeros, en base al art. 13.2 CE, de los derechos fundamentales de los arts. 19, 23 y 29 CE. De forma muy tangencial, aparece citado en las SSTC 7/1981 de 30 de marzo y 291/1993 de 18 de octubre,

además de algunas otras en la que es invocado por las partes con escaso fundamento (29).

La petición, en resumen, es una llamada a los poderes públicos que abarca posibilidades reivindicativas que no pueden canalizarse mediante el ejercicio de otros derechos fundamentales o legales. En sí misma, sirve además para que el sujeto opine, se exprese y participe políticamente (según el contenido y finalidad de lo que pida), como parte de una colectividad. Ha de manifestarse que, a nuestro entender, no tiene sentido diferenciar una petición de una queja cuando no exista en ella un interés legítimo, pues casi siempre cada figura lleva implícita mucho de la otra, teniendo en cuenta que cuando se pide algo es por que lo solicitado no existe, no funciona... etc., y cuando de algo se formula queja, es pretendiendo un arreglo, actividad o restitución. Por ello tampoco resulta práctico el apartar del campo de sujetos pasivos o receptores, al conocedor habitual de quejas, es decir, al Defensor del Pueblo, si bien su posición constitucional y atribuciones, pudiera servir para regular con más precisión un conocimiento de las peticiones que reciben los distintos poderes públicos.

Al hilo de la figura del Defensor del Pueblo, hay que detenerse por un instante: si la nota característica de la petición es, precisamente, su amplio radio de acción; habría de ponerse en duda que no pudiera ejercitarse por los titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos (30), sobre asuntos tangenciales a aquel que permite el uso de un determinado canal de acción. Pero lo cierto es que el Tribunal Constitucional ha dejado clara la exclusión de este tipo de asuntos. Nadie que advierta la posibilidad de defender en base a cualquier otra institución jurídica sus pretensiones, acude al art. 29 CE y, por añadidura, aquel que deseara la defensa de lo que ya ha solicitado judicialmente, podría retocar su propuesta con matices de carácter general o evitando la invocación de su derecho o interés, si su voluntad fuera la de abrir esta vía parajudicial.

(29) El Tribunal Supremo, entre otras, lo aborda en sentencias de 31 de octubre de 1983, 17 de noviembre de 1983, 14 de noviembre de 1989, 30 de mayo de 1991, 18 de mayo de 1992, 27 de mayo de 1992 y 8 de marzo de 1994.

(30) Como se ha visto afirma la STC 242/1993 y también los tribunales, p.e. en la STS de 6 de diciembre de 1986.

Naturaleza del derecho

El derecho de petición tiene un carácter esencialmente político, que permite abrir un canal para relacionarse con los poderes públicos, al tiempo que es vehículo para expresarse. Como derecho político sería encuadrable dentro de los de participación, aunque cabría también en cierto modo su consideración derivada de la libertad de pensamiento (31). La STC 242/1993 de 14 de julio (f.j.1), lo considera como un derecho de participación ciudadana, «(...) *aún cuando lo sea por vía de la sugerencia (...)*, mezclado con una parte de la libertad de expresión. COLOM recuerda que se niega en parte de la doctrina alemana su carácter de derecho subjetivo, aunque la mayoría no lo hace. A su vez señala discrepancias entre los que lo consideran un derecho o una libertad, recogiendo también las opiniones que lo encuadran en distintos apartados según la tipología que se elija. Con GIOCOLI NACCI, parece apostar por un encuadramiento como *instituto «sui generis» de derecho público* (32), cuya principal finalidad es proteger los intereses jurídicos que no lo están en el derecho, funcionando como una técnica de cierre del Estado social y democrático de Derecho (33). Esta característica se observa también por VILLALBA, que afirma que la petición cierra el conjunto de derechos y garantías del Estado de Derecho (34). Otras notas a destacar, serían para SÁNCHEZ FERRIZ (si bien se circunscribe al derecho de petición al Parlamento): 1, su capacidad de informar a las autoridades y conectar al ciudadano con los poderes públicos, lo que permite superar los cauces de participación mediada por los partidos e incluso admite su utilización por partidos extraparlamentarios para comunicarse con las Cámaras; 2, que constituye un medio de control al Gobierno (en su faceta parlamentaria, ante el reenvío de las peticiones recibidas en las Cámaras) y, 3, que cumple una función cívica haciendo posible que el ciudadano se sepa escuchado (35).

(31) SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2223, siguiendo a Carlos RUIZ DEL CASTILLO, *Manual de Derecho Político*. Instituto editorial Reus, Madrid, 1939, pág. 415.

(32) *El derecho de petición*..., pág. 91 y ss. La cita de ese autor en pág. 91.

(33) *El derecho de petición*..., pág. 93.

(34) VILLALBA TORRES, Fernando: «Contenido y ejercicio del Derecho de Petición», en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, XIII jornadas de estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, vol. II, págs. 2401 a 2414, Madrid, 1993, pág. 2414.

(35) «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2224 a 2226.

Sujetos que piden y sujetos que atienden

a) Una de las principales notas referentes a la titularidad del derecho de petición es su amplitud. El art. 29 CE lo atribuye a todos los españoles. El art. 3 de la Ley 92/1960 lo adjudicaba a los españoles mayores de edad y a personas jurídicas de nacionalidad española. En los últimos años, antes incluso de la promulgación de la nueva Ley Orgánica, la mayor parte de los autores han negado estas restricciones para el ejercicio de un derecho, precisamente caracterizado en su naturaleza y ejercicio como estamos teniendo ocasión de comprobar, por su simplicidad y escaso alcance práctico. Al respecto es suficientemente ilustrativo el art. 10 de la LO 3/81 del Defensor del Pueblo, que permite la formulación de quejas, con la mera invocación de un interés legítimo, a menores de edad e incapaces. Por ello, no cabe negar mayores requisitos a la petición, para la que no se exige interés legítimo. GARCÍA MANZANO, afirmaba que los titulares eran sólo los españoles, según quedó claro en el trámite parlamentario del art. 29 CE, añadiendo que ante el silencio al respecto del art. 77 CE tampoco era posible el conocimiento por las Cortes de peticiones de extranjeros, puesto que este precepto se trata de una especificación del art. 29 y, además, porque sólo los españoles están representados en las Cámaras como titulares del sufragio activo y pasivo (36). Por otra parte admitía los problemas en el reconocimiento del derecho a personas jurídico públicas, y, especialmente para el Consejo General del Poder Judicial o las Asambleas de Comunidades Autónomas, que gozan de cauces institucionales de relación específicos en la Constitución (37). COLOM reconocía como sujetos activos a los españoles, dejando abierta la puerta de la titularidad de extranjeros, a través del art. 13 CE. Señalaba al respecto el desarrollo legal de las peticiones en ámbitos especiales, como el penitenciario (art. 50.1 de la Ley General Penitenciaria), que no distingue la nacionalidad de los internos, recordando asimismo la STC 161/1988 de 20 de septiembre, que atribuye la titularidad a todos los ciudadanos por igual (38).

(36) GARCÍA MANZANO, Pablo: «Derecho de petición»..., págs. 1806 y 1807.

(37) «Derecho de petición»..., pág. 1807 a 1809.

(38) *El derecho de petición*..., pág. 98. Señala también que pueden existir problemas derivados de la vecindad administrativa en las peticiones dirigidas a autoridades territoriales. La máxima apertura del derecho de petición no parece, a nuestro juicio, justificar que se impida a cualquiera, por ejemplo, pedir lo que considere más adecuado en un pueblo o Comunidad Autónoma que no sea la suya.

Respecto de las personas jurídico privadas no ha existido mayor problema pues incluso las reconocía la Ley de 1960. Aquellas que tienen personalidad jurídica pública, son reconocidas por el Tribunal Constitucional a partir de la STC 64/1988 de 12 de abril (39). SÁNCHEZ FERRIZ, destacó como una de las principales innovaciones de la Constitución sobre el derecho, la aceptación de peticiones colectivas, con lo que la titularidad deja de ser exclusivamente individual. Por otra parte y con la anterior regulación, negaba el ejercicio a los extranjeros, por la naturaleza principalmente política del derecho de petición (40). VIDAL, creía ya posible la titularidad de extranjeros, interpretando conjuntamente el art. 29 y el 13.1 CE, lo que admitiría que una ley reconociese este derecho; incluso mencionaba el art. 29 de la LO 7/1985 que regulaba los derechos y libertades de los extranjeros, reconociéndoles genéricamente las garantías y protección de la Constitución y las leyes (41). Respecto de las personas jurídico públicas, se remitía a las propias disposiciones que las regulaban (42). ÁLVAREZ CARREÑO entendió que los extranjeros tendrían ese derecho desde el momento que se les admitía para las quejas ante el Defensor del Pueblo (la queja es, afirma, una manifestación concreta del Derecho de Petición), alegando también en su favor la STC 242/93 de 14 de julio (f.j. 3.º) y las normas de extranjería hasta la LO 4/2000. Admitía también la titularidad de las personas jurídicas de derecho público apelando a derechos que por su naturaleza pudieran ser ejercitados por este tipo de personas (43).

Como vemos, el tema más complicado hasta la llegada de la Ley Orgánica fue el del reconocimiento de la titularidad de los extranjeros. El Tribunal Constitucional se pronunció con base en la legislación del momento, sentenciando que los extranjeros no disfrutaban de los derechos de los arts. 19, 23 y 29 CE (STC 99/1985 de 30 de septiembre, f.j. 2).

Tras la entrada en vigor del nuevo texto los extranjeros disfrutaban la petición. La adjudicación de la titularidad es en cualquier caso acertada res-

(39) *El derecho de petición...*, pág. 101 y ss.

(40) SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2197.

(41) «El derecho de petición»..., pág. 267.

(42) «El derecho de petición»..., pág. 269.

(43) ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 541 y ss.

pecto de un derecho que pese a su componente de participación política, no afecta en caso alguno a la soberanía (se puede *opinar* sobre asuntos de trascendencia pública, pero no *decidir* sobre ellos o *influir* de manera determinante), por lo que no tendría nunca que haber existido obstáculo alguno para su reconocimiento. Es claro que un extranjero debe tener abierta la puerta, al menos, a poder dirigirse a los poderes públicos en busca de una respuesta, y que ante la falta de titularidad o ante los límites que sufren en otros derechos, alcanza precisamente su máximo grado de importancia la petición, como un derecho más práctico, volviendo a la utilidad de su origen: por la imposibilidad de usar resortes jurídicos reservados a españoles, la petición sería un recurso necesario que imprime a los derechos del extranjero unas mínimas garantías, consistentes en la apertura de una vía de comunicación con las autoridades del país que los acoge y en una forma de participar políticamente y de expresarse, en el lugar donde trabajan o viven.

Por último, respecto de la titularidad activa, hay que repetir que uno de los cambios clave del derecho de petición tras 1978 ha sido la posibilidad de ejercicio colectivo (excepto para los miembros de las Fuerzas e Institutos armados), frente a la exigencia del art. 2 de la Ley 92/1960 de que las peticiones fuesen individuales. La nueva Ley Orgánica refrenda formalmente este avance.

b) Por lo que se refiere a los receptores de la petición, no es el art. 29 CE sino el art. 77 el que designa al Congreso y al Senado como destinatarios, si bien hay que sobrentender que el derecho fundamental afecta a todos los poderes públicos que por su naturaleza pudieran atender una solicitud. El art. 2 de la Ley 92/1960 relataba una lista considerable de receptores que sólo pudo ser orientadora tras el cambio orgánico de la Constitución (44). Además, tanto entonces como ahora, es posible que la legislación amplíe el número de sujetos pasivos. ÁLVAREZ CARREÑO añadía a las Cortes Generales como sujeto receptor predeterminado constitucionalmente, al Defensor del Pueblo, si bien a esta lista habría que sumar muchas otras autoridades con capacidad de respuesta (p.e. excluye a la Corona)

(44) Por ejemplo, se han de entender comprendidos los órganos de las Comunidades Autónomas. SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2198. La Propuesta del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, para regular la petición (proposición de ley fechada el 24 de noviembre de 2000), optaba por la técnica de detallar los destinatarios.

(45). COLOM, entendía que determinados órganos no podían recibir peticiones en la actualidad (el Consejo General del Poder Judicial, salas de gobierno de juzgados y tribunales), especialmente el Tribunal Constitucional, según se deriva de su Ley Orgánica y de los Autos 46/1980 y 81/1980 (46). GARCÍA MANZANO se pronunciaba en dos sentidos: primero, la naturaleza graciable y discrecional de las peticiones hace que el sujeto adecuado para recibir las sea el Poder ejecutivo y los demás Entes públicos territoriales, que pueden apreciar criterios de oportunidad, pero no así el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal de Cuentas. Segundo: partiendo de la distinción entre petición y queja, excluía al Defensor del Pueblo. La queja demanda un interés legítimo que la petición no requiere. A pesar de ello, parecía admitir como caso límite la petición a este órgano para que interponga el recurso de inconstitucionalidad (47). VIDAL excluyó, como el resto, al Tribunal Constitucional y a los tribunales de justicia, pero incluye al Defensor del Pueblo, siguiendo la idea de SÁNCHEZ AGESTA sobre éste órgano como receptor natural de peticiones (48).

La nueva ley orgánica rompe con esta línea doctrinal abriendo totalmente el campo de sujetos receptores. Como sugeriremos con posterioridad, puede que hubiera contribuido a la efectividad del derecho el reducir el número de receptores que estudiaran y calificasen la petición, principalmente por el conocimiento impreciso de ámbitos competenciales que tiene el ciudadano. La Unión Europea, por ejemplo, sólo admite como receptor al Parlamento Europeo, con independencia de los reenvíos que esta institución realice con posterioridad (49).

(45) *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 550 y ss. Entiendo que la Corona recibe diariamente peticiones ciudadanas, puesto que es habitual el desconocimiento de las funciones tasadas de este órgano. La Casa del Rey, parece que responde en ocasiones amablemente, cuando no se trata de una solicitud en concreto, o a través de sus constantes relaciones con la Administración Central del Estado, reenvía al Ejecutivo las peticiones.

(46) *El derecho de petición...*, pág. 119.

(47) «Derecho de petición»..., págs. 1811 y 1812.

(48) «Derecho de petición»..., pág. 276. SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *el sistema político de la Constitución*, Madrid, 1984, pág. 78.

(49) Algunos autores han evaluado o citan dependencias concretas dentro de órganos del Estado o en el organigrama de la Administración Central del Estado, cuyo cometido es atender las peticiones. Entre otros: IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: *Derecho de petición y derecho de queja*, Dykinson, Madrid, 1993. VILLALBA TORRES, Fernando: «Contenido y ejercicio del Derecho de Petición», en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, XIII jornadas de estudio, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, vol. II, págs. 2401 a 2414, Madrid, 1993.

Forma de pedir

La Constitución exige, tanto en el art. 29 como en el 77, la forma escrita. Es pacífico en la doctrina destacar la ausencia de formalismo del escrito, que tan sólo debe contener los datos personales que identifiquen al peticionario (nombre y domicilio) a efectos de la respuesta, su petición y la firma. Asimismo debe dirigirse en concreto a alguna autoridad, o al menos entregarse ante un organismo público. Hemos de entender los mismos requerimientos a las peticiones colectivas. El art. 4 del proyecto de Ley Orgánica, tras su primera lectura en el Congreso, incluye, como consecuencia del reconocimiento del derecho para extranjeros, la mención a la nacionalidad, pero no impide que los apátridas puedan ejercitar peticiones. De esa manera, la indicación de la nacionalidad parece perfilarse como un requisito más formal e informativo que indispensable en la práctica.

Es claro que al margen de los requisitos particulares a los que deban sujetarse las peticiones dirigidas a determinados órganos en su tramitación, poco más se puede exigir al peticionario salvo que se atenga en el momento de presentación y en la descripción del caso a las normas de orden público de carácter general (evitar la presentación directa a través de manifestaciones ciudadanas ante las Cámaras, como prohíbe el art. 77.1 CE, o incurrir en delito de injurias, calumnias... etc., como antes señalaba el art. 1.1 de la Ley 92/1960, y hoy se va a deducir del art. 1 del proyecto de Ley Orgánica) partiendo del hecho que en ningún caso sería de recibo extraer consecuencias negativas para el peticionario de expresiones gruesas empleadas en el escrito, siempre que no incurrieran en falta o delito; so pena de alterar el contenido de este derecho y, además, las facultades de la libertad de expresión. Así, el art. 1 del proyecto reseñado garantiza totalmente la indemnidad del peticionario.

El art. 5.2 de la Ley 92/1960, facultaba a la autoridad requerida para que se dirigiese al peticionario solicitando aclaraciones referidas a los extremos de la petición, y en esa línea se mantiene la nueva regulación. Ahora bien, ello no puede ser utilizado para exigir documentación adicional o precisiones que escapen al conocimiento del peticionario. La petición ha de llevar en todo caso su curso, y la oscuridad de planteamientos o la deficiencia argumental, si bien es cierto que pueden perjudicar el fin de la petición, no han de ser utilizadas por los receptores para evitar el tratamiento del fondo del asunto.

La entrega efectiva se habrá de realizar por cualquier medio, incluido los de carácter electrónico, como destaca el art. 4 del proyecto. Hasta la fecha se requería un registro de naturaleza pública, conforme a las leyes de procedimiento o dirección de los órganos que las recibían, o por telégrafo (arts. 6.1 y 5 de Ley 92/1960), aunque como es natural se podrían haber añadido entonces, sin menoscabo de la efectividad del derecho, otros medios de presentación como el fax o el correo electrónico.

Procedimiento

El procedimiento de tramitación de solicitudes, sólo tiene como referencia en la Constitución el que afecta a las peticiones recibidas por las Cámaras y que además éstas entiendan que deben ser objeto de explicaciones por el Gobierno (art. 77.2), estando para ello regidas por sus Reglamentos. Sobre el resto funciona la remisión legal del art. 29 CE. Así, ha venido existiendo un procedimiento genérico en el art. 6 y ss. de la Ley 92/1960 y las especialidades se concretarían o variarían en el ámbito administrativo, militar, penitenciario, en las Cortes Generales o en los entes territoriales (50). Se destacaban como notas comunes: 1.º una fase de acogida o recepción con el correspondiente acuse de recibo y en su caso la remisión al órgano competente o el archivo directo (si la petición era irracional u objeto de otra acción jurídica concreta, comunicando tal circunstancia al interesado), 2.º una fase de estudio o calificación y, 3.º finalmente una última fase de contestación a la que habría que sumar si fuera procedente, el inicio de cualesquiera procedimiento o la emisión de un acto tendente a solventar el fondo de la petición. Así se deducía de la normativa especializada y de los arts. 6 y ss. de la Ley 92/1960: recepción de la petición (art. 6.1), acuse de recibo (art. 6.2), devolución al peticionario ante la existencia de un procedimiento legal concreto para el fondo del asunto (art. 7.1), remisión al órgano competente para conocer del fondo de la petición, comunicándolo al peticionario (art. 7.2), puesta en conocimiento de los miembros de órganos colegiados, en el plazo de treinta días, de la petición recibida por el órgano (art. 8), en su caso, indagación de fondo sobre los extremos de la petición (art. 9), adopción de medidas oportunas ante peticiones que se con-

(50) COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición...*, pág. 121 y ss.

sideren fundadas (art. 11.1 y 2) y comunicación al interesado de la resolución que se adopte (11.3).

El cambio normativo que se perfila con la nueva legislación no es sustancialmente relevante en cuanto al procedimiento (art. 6 y ss. del proyecto): se presenta el escrito ante el órgano, éste acusa recibo, observa si concurren los requisitos de forma, solicita en su caso los datos complementarios, admite a trámite (o envía al órgano competente o declara la inadmisión de forma motivada), estudia la petición, contesta y actúa en consecuencia.

Contenido del derecho

El derecho de petición debe siempre cumplir la finalidad que tiene constitucionalmente asignada, haciendo posible una relación directa y por escrito entre un titular o un grupo de titulares, y un poder público. La relación tiene un doble sentido: de una parte el peticionario proporciona una información sobre un asunto o realidad que requeriría un cambio, y que sospecha puede remediar aquel Poder u órgano al que se dirige. De otra parte la autoridad receptora constata que existe este cauce de comunicación abierto una vez que recibe la petición, y actúa en consecuencia, perfeccionando la relación bilateral con la puesta en conocimiento del/los iniciadores del proceso, tanto del resultado como de los efectos de su acción. Como se viene repitiendo, este esquema de relaciones podrá acoger una multiplicidad de comportamientos cimentados en algunos casos sobre otros derechos fundamentales, y podrá ser más o menos calificado como participación política dependiendo de la trascendencia pública de la petición. De lo que no puede caber duda alguna es que se trata de una libertad que ampara un espacio relacional ciudadano – poder público, que ha de ser resguardado (a través de un respeto a quien lo insta, sin que del correcto ejercicio se derive perjuicio al peticionario, y por la obligación de estudiar y contestar los extremos solicitados, de parte de los poderes públicos). Pedir es comenzar un contacto con el poder público, generando en el seno del mismo un comportamiento reglado por ley.

El contenido esencial de este derecho comprende, en primer lugar, el ejercicio de la acción de pedir dejando al titular indemne de cualquier perjuicio o consecuencia negativa (indemnidad). En segundo lugar, la ac-

cesibilidad sin trabas, quedando desnaturalizado si se exigieran fianzas, depósitos o requisitos formales más allá de los mínimos (entendemos que serían nombre, domicilio y petición firmada). En tercer lugar, que siga un procedimiento ante el órgano competente (incluso llegado el caso, la remisión al órgano competente). En cuarto, que se considere (que se evalúe). Y en quinto y último lugar, que se conteste (se supone que con la motivación exigida a todos los actos de los poderes públicos).

No forma parte del contenido esencial (aunque en algún caso pudieran serlo del legal) el tener derechos adicionales en el curso del procedimiento, determinados plazos de contestación o estudio, o como también ha manifestado el Tribunal (STC 161/1988, de 20 de septiembre, f.j. 5.º), ser atendido en los extremos de la petición.

Ciertos autores ponen especial énfasis en la necesidad de motivación (51) o añaden al contenido esencial otras notas como que la contestación debe guardar un plazo razonable (52). A la vista del proyecto de ley del Gobierno, sobre el contenido esencial del derecho, GARCÍA FERNÁNDEZ ha manifestado que: «*Pocas veces la norma que disciplina un derecho fundamental ha podido describir con tanta precisión el contenido del mismo. (...) Este contenido es evidentemente más formal que sustantivo, pero ésa es precisamente la esencia del derecho*». (53)

La Ley de desarrollo

La finalidad de este trabajo es, precisamente, exponer el panorama que hacía necesario un cambio legislativo, y el resultado del mismo. Hay

(51) VIDAL MARÍN, Tomás: «El derecho de petición»..., pág. 272, entiende que la respuesta contraria habría de motivarse, por analogía del caso con el contenido en el art. 17.1 de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo. Además, en caso contrario se vería afectado el art. 9.3 CE (principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos). Comparte también (pág. 273) la preocupación de GARCÍA CUADRADO, Antonio: «El derecho de petición»..., págs. 119 a 170, sobre la posibilidad que un alto número de peticiones nacidas, por ejemplo, al amparo de una reivindicación colectiva, colapsaran el funcionamiento del órgano destinatario. Al respecto, señala que es necesaria la aplicación del principio de proporcionalidad, dotando a la contestación de mayor o menor contenido razonado, según los términos y circunstancias que rodean a la petición.

(52) COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición*..., pág. 73 y ss.

(53) GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: «El Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición. Antecedentes, análisis y propuestas», en *La Ley*, n.º. 5263, jueves 8 de marzo de 2001, pág. 6.

que recordar con el Tribunal Constitucional (ATC 46/1980 de 13 de octubre) y especialmente con el Tribunal Supremo, a través de su jurisprudencia, en particular la sentencia de 10 de abril de 1987, que mientras no ha existido desarrollo del art. 29 CE el contenido mínimo (añadiríamos legal, no constitucional) y provisional ha sido el marcado por el texto de 1960.

La norma preconstitucional sufrió un alto nivel de crítica: ÁLVAREZ CARREÑO estimaba que ni siquiera debía ser considerada como un desarrollo provisional del derecho de petición, entre otras cuestiones, porque no permitía una garantía de respuesta motivada, bastando con declarar no fundada una petición de forma discrecional para evitar la contestación. Asimismo recordaba los problemas atinentes a los titulares tanto activos como pasivos: imposibilidad de formulación por menores, de ejercicio colectivo, desfase de receptores... (54). Este mismo autor constata la concurrencia de otras normas tanto especiales como generales, para cimentar la configuración legal del derecho. Es acertado, al respecto, recordar que el derecho de petición se beneficiaba ya de protección penal a través del art. 542 del Código Penal, que castiga a la autoridad o funcionario que impida el ejercicio de los derechos cívicos reconocidos en la Constitución y en las leyes (55).

La norma de desarrollo, con el contenido que se va desgranando a lo largo de estas páginas, va a ser la nueva Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Petición, pero también aunque de manera parcial y en el ámbito de su competencia, todas las normas organizadoras de los entes y autoridades receptoras. Por ejemplo, los reglamentos del Congreso de los Diputados y Senado, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, y la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985 de 2 de abril, entre otras de carácter autonómico y local.

Derecho de petición para las Fuerzas Armadas y para reclusos

El art. 29.2 CE impide la formulación de peticiones colectivas a los ciudadanos sujetos a estas especiales relaciones con los poderes públi-

(54) *El Derecho de Petición...*, pág. 539.

(55) *El Derecho de Petición...*, pág. 559.

cos, por la capacidad de presión que su cometido constitucional generaría en los receptores (56). Asimismo, permite que las leyes que les afectan limiten el derecho individual de petición, a tenor de su estatuto particular. Con varios autores, hay que precisar que no existen restricciones ante peticiones de interés general realizadas por los militares o los funcionarios sometidos a este estatuto, como simples ciudadanos, y que es conveniente separar las peticiones de los habituales mecanismos internos de solicitud o recurso (57). Con otros, hay que admitir la necesidad de compatibilizar el derecho en este ámbito con los principios de disciplina y subordinación jerárquica (58).

El derecho de petición de los militares se ha visto regulado con múltiples normas de carácter procedimental y restrictivo, entre las que destacaría las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas (Ley 85/1978 de 28 de diciembre, arts. 199 a 205) así como a otras disposiciones concurrentes (la LO 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Decreto 93/62 de 18 de enero, sobre derecho de petición en este ámbito; LO 13/1985 de 9 de diciembre, de Código Penal Militar; LO 11/1991 de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil; LO 13/1991 de 20 de diciembre, del Servicio Militar; LO 8/1998 de 2 de diciembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas; Ley 17/1999 de 18 de mayo, de régimen del personal de las Fuerzas Armadas y Real Decreto 1410/1994 de 25 de junio, que aprueba el Reglamento del Servicio Militar), pero siempre atemperadas a tenor de la aplicación del resto de derechos fundamentales. La *sólida y arraigada historia* que esta limitación tiene en la milicia, según COLOM (59), es mucho más llevadera a partir de la limitación del art. 29.2 CE, que interpretando el art. 21 del Fuero de los Españoles y la Ley 92/1960. No obstante observa ciertos formalismos y advertencias en las que los límites persisten (60). Alertas todavía más claras respecto de los estrechos márgenes

(56) En palabras de VIDAL, por la *intimidación* que los receptores perciban, al detentar éstos la *fuerza material del Estado*. «Derecho de petición»..., pág.268.

(57) GARCÍA MANZANO, Pablo: «Derecho de petición»..., págs. 1809 y 1810. Así lo deduce del art. 1 del Decreto de 18 de enero de 1962 y de la Ley 85/1978, respectivamente. También en este sentido se pronuncia IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: *Derecho de petición y derecho de queja*. Dykinson, Madrid, 1993, pág. 27. Nos remitimos también a otros autores: ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 594 y ss.

(58) IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: *Derecho de petición y derecho de queja...*, pág. 27 y ss.

(59) COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición...*, pág.156.

(60) COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición...*, pág. 73.

genes en este colectivo, son las que indica GARCÍA MANZANO con base en la antigua Ley Orgánica 12/85 de Régimen Disciplinario, que prescribía como falta grave las peticiones contrarias a la disciplina, basadas en aseveraciones falsas o realizadas a través de medios de comunicación social, penalizando en especial aquellas actitudes que se pudieran entender como colectivas, derivadas del art. 29 CE. GARCÍA MANZANO se pregunta si la simple formulación irrespetuosa o cursar la petición al margen del conducto reglamentario, es suficiente para violentar la indemnidad del peticionario (61).

En principio, el art. 33.2 del anteproyecto de nuestra Constitución, como en 1931, les negaba totalmente el derecho. Tras la fase de enmiendas (entre ellas las del Senador por designación real D. CAMILO JOSÉ CELA), se prohibieron sólo las peticiones colectivas y se les sometió a su legislación específica, vinculándoles en su actuación como funcionarios. En cualquier caso es un hecho que la sumisión al cauce reglamentario, los límites en la determinación de receptores, en la redacción o en la publicidad, marcan una considerable diferencia con el resto de titulares (62). A mi juicio lo que existe es, simplemente, un mayor riesgo de extraer consecuencias negativas ante el ejercicio del derecho, que puede llevar a los titulares a forzar vías de protección de sus derechos mucho más concretas y efectivas o en caso contrario no hacer uso de la petición.

La Guardia Civil se considera también sometida a esta restricción, según interpreta el Tribunal Constitucional la legislación vigente, que lo considera *instituto armado de naturaleza militar*, en la STC 194/1989 de 16 de noviembre. No obstante esa resolución se acompañaba de un voto particular de los Magistrados DE LA VEGA y DÍAZ EIMIL, que cuestionaba la naturaleza militar del Benemérito Cuerpo, entendiendo que la sumisión a la disciplina militar era cuestión distinta a su consideración como elemento de las Fuerzas Armadas y por tanto estrictamente castrense. De haber prevalecido esta tesis minoritaria, no se hubiera alterado el régimen especial de ejercicio del derecho de petición puesto que el art. 29.2 CE, precisamente veta el ejercicio colectivo haciendo mención directa a los cuerpos sometidos a disciplina militar además de señalar expresamente la prohibición para miembros de las Fuerzas o Institutos Ar-

(61) GARCÍA MANZANO, Pablo: «Derecho de petición»..., pág. 1813.

(62) *El derecho de petición*..., págs. 155 y 159.

mados. El precepto, que puede ser precisamente utilizado para marcar distinciones entre los miembros del ejército y este cuerpo de seguridad (como el art. 28.1 CE), no puede, sin embargo alegarse para evitar con respecto al ejercicio de este derecho diferencia alguna.

En el proceso de elaboración de la nueva Ley Orgánica este tema, prácticamente en solitario, ha suscitado cierta controversia por la posición tendente a suprimir la mayoría de las restricciones, asumida desde el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria a través de su portavoz en la Comisión Constitucional, el Sr. MARDONES, frente a la lectura literal de la prohibición nacida del art. 29 CE, realizada por otros grupos de la Cámara. La regulación final apunta (art. 1.2 del proyecto) a una continuidad en el mecanismo de remitir este tema a la legislación específica, dentro de la exigencia constitucional de ejercicio individual.

Existen otras circunstancias específicas, al margen de la militar, apartadas del régimen general del derecho de petición, como la titularidad en el interior de un centro penitenciario. En este caso habrá de estarse a la Ley General (LO 1/1979 de 26 de septiembre) y a su Reglamento (RD 190/1996 de 9 de febrero) para interpretar el canal de ejercicio de las peticiones en ese ámbito. El art. 50.1 LO 1/1979 reconocía el derecho de petición en forma de recurso dirigido al director del centro penitenciario para que solventara el contenido o le diera curso. Si se formulan por escrito, podrían contenerse en sobre cerrado y a su entrega se daría recibo. Asimismo, el art. 76.2 g) del mismo texto, facultaba al Juez de Vigilancia Penitenciaria a resolver sobre las peticiones y quejas. El art. 53 del RD 190/1996 precisa los cauces procedimentales en el interior de los centros y la obligación de contestar por parte de la dirección expresando los órganos competentes para conocer, los recursos que procedan y los plazos. También aclara el art. 54 del Reglamento las facultades del Juez de Vigilancia Penitenciaria, disponiendo que éste puede conocer directamente las peticiones que le remita la Administración penitenciaria, que a su vez no puede dilatar este envío más de tres días. Es destacable, por último, la prohibición de someter a censura de ningún tipo las peticiones y quejas dirigidas por los reclusos al Defensor del Pueblo (art. 53.4 RD 190/1996), de lo que se deduciría, a la inversa, que el resto de peticiones sí lo pueden ser (63).

(63) Sobre petición en este ámbito: COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición...*, pág. 166 y ss. ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M.: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 614 y ss.

Garantías del derecho de petición

El derecho goza de todas las garantías protectoras de los derechos fundamentales, en cuanto a su reserva de ley orgánica, o por utilización del procedimiento reactivo preferente y sumario de restitución de derechos, e invocación en amparo por los titulares, llegado el caso. Por otra parte, no es susceptible de suspensión durante la vigencia de los estados descritos en el art. 116 CE.

GARCÍA MANZANO se pregunta si el mecanismo de la ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, sería aplicable ante la inobservancia del derecho por las Cortes Generales. Contesta acudiendo al art. 42 LOTC que no, y que lo que cabe directamente es el amparo constitucional, que ha de interponerse dentro de los tres meses desde que en virtud de normas internas de las Cámaras la resolución lesiva se considere firme, entendida esta como acto resolutorio o decisorio (64).

Nota repetida: un derecho fundamental de escasa trascendencia

Desde estas líneas no se comparte esta constatación doctrinalmente mayoritaria. Como habrá ocasión de explicar, el derecho de petición es un elemento al alcance de todos para participar, quejarse, solicitar o expresarse, que se aleja de formalismos de procedimiento y de corsés legales que rodean a otros derechos. Si la principal finalidad del derecho a pedir, la vemos como conseguir lo que corresponde en Justicia, es evidente que sólo cabe menospreciarlo en comparación, por ejemplo, con las facultades nacidas del derecho a la tutela judicial efectiva. Pero si se estima, de forma más simple, que es un derecho complementario y adicional a otros (al de participación política, al de expresión, al acceso a los tribunales...), cobra todo su sentido y vigor: se dirige al conjunto de la ciudadanía que siente un impulso de solicitar, desconociendo en muchos casos si tiene o no un derecho o si es justo o no que se resuelva una situación personal o colectiva (es importante por ello no distinguir la petición de la queja, admitiendo la segunda en principio y a salvo de su reenvío al Defensor del Pueblo, ya que el peticionario puede ignorar que goza de un interés legí-

(64) GARCÍA MANZANO, Pablo: «Derecho de petición»..., pág. 1814.

timo respecto a un asunto). En otras palabras, el derecho de petición sirve para abrir una nueva vía de relaciones entre el ciudadano y los poderes públicos, mediante un procedimiento reglado *al margen del resto de procedimientos reglados*, en busca de una respuesta *que no va a encontrarse por las vías habituales de respuesta*. Es la constitucionalización de un derecho a relacionarse informalmente (lo más informalmente posible que la *formalidad* exigida por la vinculación a la ley de todos los poderes públicos obliga), con las ventajas e inconvenientes que esa circunstancia conlleva: quien pide no formula una acción civil, ni una denuncia, ni reúne firmas para una iniciativa legislativa, ni se presenta a una elecciones, ni escribe un libro o llama a una emisora de radio; pero el que responde, por su parte, se limita a considerar lo que el peticionario dice y a responderle, sin una inmediata vinculación a otra cosa que no sean las formalidades que una norma establezca.

Frente a lo anterior, sólo podrá encontrarse la constatación de cómo se minusvalora doctrinalmente este derecho en nuestros días: para ÁLVAREZ CARREÑO la constitución pone mucho énfasis (arts. 29 y 77; reconociéndolo al más alto nivel como en Italia o Alemania en homenaje a su simbolismo y tradición histórica) pero con poca renovación, y alude a que toda la doctrina recuerda que este derecho está anticuado (65). Sobre la importancia que otorga a este derecho frente a otros más trascendentes recoge la opinión de BASILE respecto de la improcedencia de que este derecho calificado por el segundo de absurdo, se pueda invocar en amparo y no así la privación de la ciudadanía del art. 11 CE (66). También recuerda los comentarios de *Alzaga* (derecho inocuo), DE ESTEBAN y GONZÁLEZ – TREVIJANO (derecho muy depauperado), GARCÍA ESCUDERO y GARCÍA MARTÍNEZ (necesita replantearse), LUCAS VERDÚ (se ha mantenido por razones tradicionales), PÉREZ ROYO (ha quedado como una suerte de reliquia histórica), ÁLVAREZ CONDE (hay que procurar una mayor cercanía de poderes públicos y ciudadanos en busca de mayor incidencia real), LÓPEZ GUERRA (una figura residual y relegada ante el desarrollo de procedimientos específicos, que queda para asuntos graciables y discrecionales), o SÁNCHEZ FERRIZ, aunque esta autora se-

(65) ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: El derecho de petición..., pág. 516 y 635.

(66) BASILE, S.: «Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», en *La Constitución española de 1978*. (Coord. A. Predieri y E. García de Enterría), Cívitas, 1.ª ed., Madrid, 1980, pág. 280.

parándose en parte del resto deduce mayor utilidad de la figura (67). Raro es el comentario monográfico o genérico que no incida en este aspecto, como también se observa en los escritos de MARTÍN RETORTILLO (lo califica como derecho de entidad menor), LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (para quien es un derecho de apariencia anodina) o BASTIDA (que duda del sentido de calificarlo como derecho fundamental en nuestro tiempo) (68). Otros autores, apuestan por la búsqueda de elementos positivos: para VELLOSO, por ejemplo, la petición sirve para poner en marcha mecanismos de fiscalización jurisdiccional por el ciudadano que no esté legitimado, como sucedería en el caso de instar al Defensor del Pueblo para que interpusiera un recurso de inconstitucionalidad (69).

Puede que la falta de conocimiento ciudadano en uso de este derecho sea la clave del mantenimiento de esta circunstancia, y no puede negarse que los poderes públicos han permanecido ajenos hasta esta Legislatura a su deber de remover los obstáculos para hacer una realidad el contenido de este derecho. Sin una reforma de la mano del desarrollo legal, acompañada de la necesaria difusión de este resorte cívico, la situación de menosprecio social continuaría. No obstante, la carencia de actualidad de este derecho, no ha de contemplarse como un fenómeno negativo en todo caso, puesto que deriva de la existencia de otros mecanismos de protección que abarcan la práctica totalidad de las parcelas jurídicas en las que

(67) Para Alzaga el derecho es tan inocuo que fue el único derecho político que se reconoció exento de precisar autorizaciones gubernativas para su ejercicio durante el franquismo (cita de *Álvarez Carreño* en pág. 517). DE ESTEBAN, Jorge y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro José: *Curso de Derecho Constitucional Español*, UCM, 1.ª ed. Tomo II, Madrid, 1993, pág. 198. LUCAS VERDÚ, Pablo: «Artículo 29». En *VVAA Constitución española. Edición comentada*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pág. 89. PÉREZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, 2.ª ed., Madrid, 1995, pág. 315. ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, 2.ª ed., vol. I, Madrid, 1996, pág. 421. LÓPEZ GUERRA, Luis, *et alii*, *Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, 2 vols., Valencia, 1997 (3.ª ed.). pág. 319. GARCÍA ESCUDERO, José M.ª., y GARCÍA MARTÍNEZ, M.ª. Asunción: «Derecho de petición», pág. 372 y ss. SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2179 y ss.

(68) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: «El derecho de petición ¿reclamación también?» En *Materiales para una Constitución*, Akal, Madrid, 1984, pág. 171. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: «Derecho de Petición», En *Nueva Enciclopedia Jurídica Española*, vol. XIX, Seix, Barcelona, 1982. BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.: «Derecho de Petición», En *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. II, Civitas, págs. 2238 a 2240, Madrid, 1995.

(69) VELLOSO JIMÉNEZ, Luisa: «La regulación jurídica del derecho de petición...», pág. 1859.

se desenvuelven las relaciones ciudadanas. Como señala acertadamente SÁNCHEZ FERRIZ, «*Probablemente buena parte de su inoperancia se deba a la amplitud con la que se le mantiene hoy, que tantos otros institutos han ido minando afortunadamente su terreno.*» (70).

En definitiva, es una manera de pedir sobre asuntos en los que no tenemos reconocidos derechos subjetivos, pero también de opinar en esferas discrecionales o políticas, buscando si no una satisfacción, sí una contestación motivada (71); recordando al ciudadano, en palabras de ÁLVAREZ CARREÑO, que los poderes públicos están para servirle, atenderle y solucionar sus problemas, asegurando que, al menos, los conocerá e intentará resolverlos (72), aunque no medien elecciones (73).

Al margen de lo expuesto, cabe adelantar respecto de la intervención parlamentaria en el conocimiento de las peticiones, que es objeto del apartado inmediatamente posterior, que en ese campo aflora una de las más importantes facetas de esta institución jurídica donde, en palabras de SANTAOLALLA «*(...)constituye uno de los escasos mecanismos que en la democracia compleja y organizada de nuestro tiempo permite entrar en contacto directo a los ciudadanos con sus representantes parlamentarios.*» (74).

(70) SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2185. Ya no hay juego para un derecho que surge fruto del impulso social ante la inexistencia de formalizaciones y regulaciones jurídicas. MORODO LEONCIO, Raúl: «Notas sobre el derecho de petición», En *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político*, n.º 31, Salamanca, 1980, pág. 93.

(71) *El derecho de petición...*, pág. 187.

(72) ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 630. Este autor concluye, entre otras cosas, que la petición va más allá de la libertad de expresión al incorporar la obligación de respuesta por parte de los poderes públicos y que se trata de un mecanismo parajurisdiccional de protección de derechos e intereses. Se constituiría como un tercer género entre las formas de participación democrática directa y las formas derivadas de la democracia representativa. Entiendo que es más sencillo calificar la petición como derecho de participar políticamente con un alcance y efecto limitado, complementario a las garantías ofrecidas por otros derechos fundamentales (pero no garante en sí mismo de nada).

(73) La participación política supera la mera asistencia a las urnas. SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2190, recordando a FERRANDO BADÍA, Juan: *Democracia frente a autocracia*, Tecnos, Madrid, 1980.

(74) Si bien este autor asume que la vía más rápida de exposición de quejas es el contacto directo con los grupos de presión, los partidos y grupos parlamentarios y los propios gobernantes. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Espasa - Calpe, Madrid, 1990, pág. 428.

3. PARLAMENTO Y DERECHO DE PETICIÓN

A partir del art. 77 CE

Se expone a continuación el papel de las Cámaras ante el ejercicio del derecho de petición. El motivo de relatar el procedimiento al que se atiene este derecho ante el Poder Legislativo, y no detallarlo ante otros poderes y órganos, se debe a que su condición de sujeto receptor es destacada con especial interés por la Constitución, y como consecuencia de ello también por la doctrina científica.

Siguiendo la tradición histórica de las constituciones monárquicas españolas, el Parlamento es señalado constitucionalmente como receptor de peticiones. COLOM, escribe que las Cortes han pasado por tres etapas como sujeto pasivo del derecho de petición: una primera que se desarrolla durante la Monarquía constitucional, hasta la II República (Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838 al Reglamento del Congreso de 29 de noviembre de 1934), que se caracteriza en líneas generales por la evaluación que las Comisiones de Peticiones realizan de la misma, decidiendo no tomarla en consideración o por el contrario hacerlo, remitiéndola al Ministro o autoridad competente. También era posible tomarla en consideración para trabajos legislativos, caso en el que a la vista del informe de la ponencia, la Cámara resolvía. El autor refleja también una segunda etapa en los Reglamentos de las Cortes orgánicas del Franquismo (Reglamento de Cortes de 26 de diciembre de 1957, art. 13 de la Ley 92/1960), del que se destaca el protagonismo de la Comisión Permanente, cuyo presidente decidía en muchos casos sobre el trámite que debe seguir la petición. Un último período sería el presente, que se desarrolla a partir de los Reglamentos de la Transición (75). La novedad en la actualidad, es que reciba un artículo *ad hoc* como *escaparate* de su condición receptiva, a través del art. 77 CE (76).

(75) COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición...*, pág. 139 y ss. La petición en el ámbito parlamentario es consecuencia de la época liberal, puesto con anterioridad era el propio Rey el receptor de las peticiones de los estamentos (MORODO LEONCIO, Raúl: «Notas sobre el derecho de petición»..., pág. 96.).

(76) Nace como consecuencia de la asunción de opiniones expresadas por el grupo de alianza popular, por parte de la Comisión Constitucional del Congreso. Mención de los trabajos parlamentarios en ÁLVAREZ CARRERO, Santiago: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 571 y ss.

El mencionado artículo, señala en su apartado primero que las Cámaras reciben las peticiones individuales y colectivas, siempre que se presenten de forma escrita y no directamente mediante manifestación (en definitiva, no aporta nada nuevo al art. 29 CE salvo constitucionalizar la prohibición de manifestarse ante las Cámaras [77]), y en su apartado segundo recoge la capacidad del Congreso y Senado para remitir al Gobierno las peticiones que reciban, así como la posibilidad de exigir de éste una respuesta sobre el contenido de la petición. Esta segunda parte del artículo parece tener más sentido, pues introduce un nuevo modo de control de la acción del Gobierno sobre casos particulares y concretos, guardando ciertas similitudes de contenido con algunas de las preguntas que el Ejecutivo recibe en las sesiones al efecto. Bien es cierto que, al moverse ya sobre otro plano de relaciones entre Poderes del Estado, sobre el contenido esencial del derecho de petición nada aporta; pues el Gobierno está obligado siempre a la evaluación de un caso y a su respuesta a un particular aunque las Cortes no se lo pidan. Pero qué duda cabe que el respaldo de una Cámara a cualquier petición dota a ésta de una mayor calificación puesto que la imprime de la fuerza que emana de la representación que ostenta, haciendo participe de la misma a toda la ciudadanía. De este modo, el peticionario vería como su ánimo individual se acompaña de más voluntades interesadas en el fondo del asunto. En todo caso, lo que no se puede pretender es buscar sentido a este segundo apartado como complemento o aclaración del art. 29 CE, sino limitarse a entenderlo como la habilitación de un nuevo cauce de relaciones Cortes-Gobierno, que aunque tenga su causa de origen en que un/unos ciudadanos, ejerciesen su derecho de petición, trasciende de ese ámbito particular cuando una Cámara se implica en el fondo del asunto.

Efectivamente nada aporta tampoco como garantía del derecho de petición (78), pero no se puede dudar de la capacidad del art. 77.2 CE para

(77) Si bien el Código Penal no castiga la manifestación, ni parece posible que manifestaciones realizadas pacíficamente y en el exterior de la Cámara puedan ser castigadas (efectivamente no permitidas) a partir de la Ley Penal, sino es indirectamente, tras incurrir en un delito de desobediencia a la autoridad que niegue el paso a los aledaños de las sedes parlamentarias. Sobre este apartado primero del art. 77 CE también hay que resaltar, al margen de las consideraciones jurídicas, la importancia del vehículo de información que para el Parlamento constituye tener noticias de primera mano sobre deficiencias concretas. Ello generará mayor sensibilidad en el ejercicio de las funciones legislativas, presupuestarias y de control.

(78) En este sentido se pronuncia RECODER DE CASSO, E.: «Comentario al artículo 77 de la Constitución Española», en *Comentario a la Constitución española*, Fernando Garrido Falla, Civitas, (2.º ed.), Madrid, 1985, pág. 1186.

elevar al rango de preocupación general, aquello que sólo era una preocupación particular, haciendo posible una nueva vía de participación ciudadana cuando el asunto tenga trascendencia, facilitando que lo que opinan uno o varios sujetos, sea objeto de conocimiento parlamentario y de un intercambio de información entre poderes. En este sentido, no es nada desdeñable la riqueza de este precepto.

La doctrina se ha pronunciado sobre el artículo en cuestión como sigue: con carácter general, SANTAOLALLA califica al derecho de petición, desde el punto de vista del Parlamento, como mecanismo para obtener información de particulares y tras las indagaciones oportunas fruto de esas solicitudes, puede devenir en justificación o excusa para poder además recabar información a los poderes públicos implicados (79). CRUZ VILLALÓN piensa que el art. 77 CE pretendía la constitucionalización de la práctica norteamericana del lobbying. Tras realizar un concienzudo repaso de la sesión de la Comisión Constitucional del Congreso de 2 de junio de 1978, en la que se trataba este artículo en el Proyecto de Constitución, concluye afirmando que esta idea fracasó por su finalidad transgresora del principio de participación a través de partidos. También advierte que el art. 77.1 CE es una reiteración del derecho de petición, analizando los antecedentes históricos de los extremos contenidos en el artículo: la presentación directa, por escrito y la prohibición de manifestaciones ciudadanas ante las sedes de las Cámaras (80). SÁNCHEZ FERRIZ, califica a las peticiones ante las Cámaras como una especie de las generales, siendo el mejor ámbito receptor de las peticiones de carácter público (81). La novedad que supone el art. 77 CE no permite afirmar una distinción de estas peticiones con las del art. 29 CE, sino que simplemente se constitucionaliza una práctica parlamentaria regulada hasta el momento sólo por su normativa interna (82).

Respecto del art. 77.1 CE, los autores acumulan casi de forma unánime sus críticas, ante la reiteración con el art. 29 CE. Aunque SÁNCHEZ

(79) *Derecho parlamentario español...*, pág. 427.

(80) CRUZ VILLALÓN, Pedro: «Comentario al artículo 77 de la Constitución: El derecho de petición a las Cámaras», en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. Óscar Alzaga Villamil, Edersa, vol. VI (artículos 66 a 80), págs. 597-615, Madrid, 1989.

(81) SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2201.

(82) SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2203 y 2204.

FERRIZ califica como prudente y realista la prohibición de manifestaciones directas, frecuentes ya en la Transición, con el fin de garantizar la inviolabilidad de los recintos parlamentarios (83).

Por lo que se refiere al art. 77.2 CE, existe alguna discrepancia entre la mayoría, que entiende tras el precepto una de tantas manifestaciones relacionales de las Cámaras en la indagación del asunto derivado de la petición (84), y la opinión de RECODER DE CASSO, que deduce que las Cámaras ante una petición estarán limitadas a pedir aclaraciones a otros órganos (85). Sobre la previsión de este segundo apartado, que obliga al Gobierno a dar cuenta de las peticiones que le envíen, SÁNCHEZ FERRIZ estima que no limita las posibilidades de actuación de las Cámaras, que pueden dirigirse también a otros sujetos, sino que se está garantizando una nueva expresión de la facultad de control (86).

Derecho de Petición y reglamentos de las Cámaras.

La recepción, tramitación y respuesta de las peticiones dirigidas a las Cámaras parlamentarias, son objeto de regulación interna a través de sus respectivos Reglamentos:

a) El Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (en adelante RC) (87), establece en su art. 46.2.3.^a, la existencia de una Comisión de Peticiones. *Creación y naturaleza*: la comisión es de carácter permanente durante cada Legislatura (art. 46.3 RC), y ha de constituirse dentro de los diez días que siguen a la sesión constitutiva del Congreso (art. 46.3 RC). *Composición*: está formada por sólo un representante de cada grupo parlamentario ocupando la presidencia de la misma

(83) SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2205

(84) GARCÍA MANZANO, Pablo: «Derecho de Petición».... SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras».... SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho parlamentario español*....

(85) «Comentario al artículo 77 de la Constitución Española», pág. 1187.

(86) SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2206.

(87) Con anterioridad también existían unas normas de la Presidencia del Congreso, de fecha 21 de abril de 1978, sobre funcionamiento provisional de la Comisión de Peticiones.

el del grupo parlamentario más numeroso, y la vicepresidencia y secretaría, los que representen al segundo y tercer grupo de la Cámara, respectivamente (art. 49.1 en relación con art. 48.1 RC). *Procedimiento*: el Congreso de los Diputados, al recibir una petición, la envía a la Comisión de Peticiones, y ésta acuerda según proceda y siempre a través del Presidente del Congreso el envío a otros órganos y entes constitucionales (art. 46.2 RC) como son el Defensor del Pueblo, el Senado, el Gobierno, los Tribunales, el Ministerio Fiscal, o una Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien afecte el conocimiento (art. 49.1.º y 3.º RC). También puede quedar la petición dentro del Congreso para su conocimiento cuando otra Comisión estuviere tratando el asunto en cuestión (art. 49.2.2.º RC). De no acordar una revisión, la petición se archiva sin más trámites (art. 49.3 RC), pero sea cual fuere la decisión procedimental de la Comisión, se acusará recibo de la misma y se comunicará el acuerdo adoptado al peticionario (art. 49.4 RC).

La nota organizativa más destacable es la composición de esta Comisión a través de un único representante y la formación de la Mesa de ésta, como ocurre con la Comisión permanente no legislativa de Estatuto de los Diputados, por un menor número de miembros. ARCE JANÁRIZ, señala que se trata de una comisión de carácter reglamentario sin atribuciones legislativas, similar a la de Reglamento y Estatuto de los Diputados (88). Sobre el procedimiento ÁLVAREZ CARREÑO y CRUZ VILLALÓN, convienen que se trata de un cauce menos rígido que la iniciativa legislativa popular (89).

(88) ARCE JANÁRIZ, Alberto: «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias», en *Las comisiones parlamentarias*, coord. Juan Carlos da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, págs. 225-360, Vitoria, 1994, pág. 239. Otras reflexiones sobre Comisiones en general: BASTERRA MONTSERRAT, Daniel: *Las comisiones legislativas con delegación plena*. Comares, Granada, 1997, especialmente págs. 5 a 18. PANIAGUA SOTO, Juan Luis: «El sistema de Comisiones en el Parlamento español», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 10 (monográfico: Estudios de Derecho parlamentario), págs. 111-142, 1986. Para estos órganos en derecho comparado: ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: «Repertorio bibliográfico sobre comisiones parlamentarias», en *Las comisiones parlamentarias*, coord. Juan Carlos da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, págs. 543 a 605, Vitoria, 1994, contiene bibliografía sobre Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia, principalmente.

(89) ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 531, destaca que la Iniciativa Legislativa ha de publicarse, se incluye en el orden del día para su toma en consideración y sigue los trámites de otras proposiciones de ley. CRUZ VILLALÓN, Pedro: «Comentario al artículo 77 de la Constitución...», pág. 615.

En cuanto a las particularidades de tramitación cabría destacar varios asuntos: primero, cuando el art. 49.2. 3.º RC describe una serie de órganos receptores de la petición, no está elaborando una lista cerrada, entre otras cosas porque se olvida de detallar entes territoriales con las mismas finalidades y estatuto constitucional o legal que otros que cita, como son las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco, los Consejos Insulares de Baleares, o las instituciones de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (90). Segundo, el envío a la Comisión del Congreso *que estuviere conociendo del asunto*, como se menciona en el art. 49.2.2.º RC ha de entenderse que procede cuando la petición trate de algún extremo atinente a un asunto parlamentariamente vivo o en estudio, y no como una invitación a la apertura, en cualquier caso, de una investigación con la finalidad de obtener una repercusión legal, por parte de la Comisión destinataria; en caso contrario casi siempre podría encuadrarse una petición en el amplio campo de conocimiento de las Comisiones Legislativas.

b) El Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994 (en adelante RS), recoge la existencia de una Comisión de Peticiones en el art. 49.2. *Creación y naturaleza*: la Comisión de Reglamento del Senado es constituida en cada Legislatura de acuerdo al Reglamento (arts. 50, 52 y 53 RS), considerándose como de carácter permanente (art. 49.1 RS) y no legislativo (art. 49.2 RS). *Composición*: a diferencia del Congreso sigue en su composición el régimen de la mayoría de las Comisiones, quedando los grupos representados de acuerdo a su importancia numérica, de forma proporcional, en el seno de la misma, y estableciéndose un mínimo de un miembro por grupo parlamentario (art. 51.1 RS). La Mesa, salvo acuerdo en contra, está compuesta por un Presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios (art. 53.2 RS). *Procedimiento*: en el Senado, la tramitación de las peticiones goza de una atención especial a través de un Título (el X) reservado al efecto; y que se sujeta al régimen general que se establezca para el derecho de petición por ley (art. 192 RS). No obstante, una vez llega a la Cámara Alta un escrito de esta naturaleza, la Comisión de Peticiones examina la petición y delibera (art. 193.1 RS), si la admite a trámite, el dictamen se publica oficialmente por la Cámara (art. 194 RS) acordando: a), su traslado a la Comisión competente en razón de la materia (art. 193.1.1.º

(90) Sobre la consideración constitucional de todos estos entes: BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique: *Los representantes locales en España*. CEPC, Madrid, 2000.

RS), b) comunicarla a los grupos parlamentarios por si desean emprender alguna iniciativa parlamentaria (art. 193.1.2.º RS) y c) remitirla a través del Presidente del Senado a otros órganos y entes constitucionales (art. 193.1.3.º RS, en los términos que más arriba veíamos para la Comisión de Peticiones del Congreso, con la elocuente omisión del Defensor del Pueblo, mencionado en primer lugar como destinatario de los reenvíos de peticiones por parte de la Cámara Baja). Los órganos receptores en cuestión, cuando es la Cámara Alta la que les hace llegar una petición recibida, tienen la obligación (salvo ley en contra) de informar con la mayor rapidez posible de las medidas que va a adoptar, si se considerase competente en la materia (art. 193.1.3.º *in fine* RS). d) puede, por último archivarla (art. 193.1. 4.º RS). Una vez que la petición queda en manos del órgano externo o comisión interna competente, debe resolver el contenido de la petición y comunicarlo al afectado. Con anterioridad, el peticionario ya ha tenido noticia que su petición se había recibido (acuse de recibo), del acuerdo de la Comisión de Peticiones (admisión a trámite o archivo) directamente (art. 194 RS), con independencia de su inclusión en las publicaciones oficiales de la Cámara. *Informe de la Comisión de Peticiones*: la Comisión informa al Senado (dice el art. 195 RS, lo cierto es que informará al Pleno), en cada período ordinario de sesiones a), del número de peticiones recibidas, b) de las decisiones adoptadas por la Comisión, c) de las resoluciones adoptadas por otras autoridades cuando la petición hubiese sido objeto de reenvío. El mismo precepto, exige por último, dos actos que garantizan el relevante tratamiento de las peticiones para esta Cámara: el informe ha de publicarse y ser objeto de consideración ante el pleno de la Cámara.

Es evidente que la doctrina no tiene ocasión de discrepar sobre la mayor precisión del Reglamento del Senado sobre el del Congreso, en el tratamiento de las peticiones recibidas (91). Las adiciones más importantes respecto del conocimiento de los escritos son la comunicación a los grupos parlamentarios para que estudien iniciativas al efecto, la obligación del órgano que ha recibido por reenvío la petición de informar a la mayor brevedad posible, la publicación oficial de la petición y el informe resumen de todas las medidas adoptadas ante iniciativas recibidas al amparo

(91) Si bien SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2211, destaca que el RS omite al Defensor del Pueblo como autoridad a la que dirigirse.

de este derecho así como la publicación del mismo. Además, en el plano formal, la utilización de un capítulo en el Reglamento para destacar estos trámites, denota la atención y detenimiento con el que los senadores abordaron su papel de receptores de la petición. Por último, hasta en el plano organizativo de la Comisión, es claro que el mayor número de miembros de la misma permite que la comunicación entre representados y representantes que todas las peticiones entrañan, tenga más contenido y multiplique las posibilidades de conocimiento directo de un asunto y con ello las probabilidades de resolución. Se puede entender, por todo esto, que son los resortes de publicidad internos, desde la publicación de las peticiones admitidas a trámite como del informe periódico mismo, junto con el mayor conocimiento directo de más senadores como miembros de la Comisión, los factores que, en cierta manera, pueden destacar la tramitación de peticiones en el Senado respecto de la del Congreso (92), y no tanto otros aspectos que los autores han resaltado especialmente como la comunicación a los grupos parlamentarios, que puede ser sustituida en la práctica, en el Congreso, por el contacto directo con sus representantes en la Comisión de Peticiones y mediante la consulta de sus actas.

Otra nota a destacar es la del art. 193.1.3.º *in fine* del Reglamento, que sólo marca al órgano o ente constitucional que recibe la petición, la necesidad de responder si se considera competente. Nada dice sobre una necesidad que sería preciso sobrentender, como es comunicar al Senado que no estiman la propia competencia sobre la materia. El caso pasaría a un plano jurídico de conflicto, toda vez que las calificaciones de distintos órganos sobre un problema han sido dispares, y quedando, a mi juicio, el Senado como primer receptor de la petición, obligado a determinar el pertinente destinatario puesto que de lo contrario se estaría vulnerando

(92) Tampoco esto garantiza el conocimiento efectivo de todos los Senadores. Bien es cierto que las Peticiones conocidas por el Congreso, difícilmente van a llegar al orden del día de los grupos parlamentarios si sus representantes en ella no se interesan por difundirla. Pero tampoco puede esperarse un efecto difusor efectivo en las publicaciones internas de una Cámara, que por su extraordinaria frecuencia y extensión impiden un mayoritario conocimiento puntual de los parlamentarios, sobre absolutamente todos los extremos que se estudian en ella. Y es que no cabe duda que sería más eficaz en la práctica, aunque careciera de eficacia jurídica, el envío de un escrito reproduciendo la petición, a la dirección de un grupo parlamentario. Incluso, el medio más habitual de pedir, puede acabar siendo el envío de una copia de las peticiones a los correos electrónicos, conocidos públicamente, de diputados y senadores.

el derecho fundamental, o en caso contrario, si se ratifica sobre el envío al órgano o ente que rechazó la competencia, emprender las acciones judiciales oportunas para determinar la competencia. Es evidente, que la naturaleza de la inmensa mayoría de las peticiones impide llegar a esta hipótesis. De igual manera pueden surgir conflictos ante el imperativo de responder al Senado a la mayor brevedad posible, pues la apreciación de las circunstancias que rodean a un asunto, salvo que existiese un plazo legal marcado, dependerán del régimen jurídico del órgano que ha recibido la petición reenviada. Así, lo procedente es acudir al régimen general de la Ley Orgánica respecto de trámites y plazos.

ÁLVAREZ CARREÑO critica que las peticiones en ambas Cámaras estén afectadas por la caducidad general de los asuntos tratados ante la disolución o expiración del mandato (DA 1.ª RS y art. 207 RC), con lo que podría verse afectado el derecho fundamental, ya que los ciudadanos tendrían que volver a enviar la petición (93). Es claro que los peticionarios deberían de conocer en ese caso, que han de iniciar de nuevo el trámite, y ser comunicados personalmente de esa circunstancia por la Comisión de Peticiones, a no ser que se entienda que se concilia con el contenido del derecho que los ciudadanos tienen oportunidad de conocer estos preceptos reglamentarios, lo que es mucho suponer... Así, ésta parece una de las cuestiones que nuevos Reglamentos de las Cámaras no deberían dejar de tratar. En otro orden de cosas, el autor precisa, apelando a una norma interpretativa de la presidencia, de 11 de octubre de 1984, que la Comisión no puede efectuar investigaciones respecto del asunto que trate (94). Al respecto, IBÁÑEZ indica que para la creación de una Comisión de Investigación sobre el asunto, la de Peticiones habría de elevar al Pleno una Moción asumiendo el contenido de la petición, que habría de ser aprobada por la Cámara (95). Este autor también destaca otra nota de procedimiento necesaria: la intervención de los letrados de la Cámara tanto en el Senado como en el Congreso y su trascendental función al resumir el sentido de las peticiones y avanzar una resolución previa a la deliberación (96).

(93) *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 579.

(94) *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 578. La norma interpretativa de la presidencia del Senado está en el BOCG – Senado, n.º. 101 de 11 de octubre de 1984.

(95) IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: *Derecho de petición y derecho de queja...*, pág. 20.

(96) IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: *Derecho de petición y derecho de queja...*, pág. 21.

La Petición en otras sedes representativas

Un análisis pormenorizado del conocimiento y tramitación parlamentaria de las peticiones, al margen de las Cortes Generales, excedería los objetivos de este trabajo. Sin embargo no puede dejar de aludirse al procedimiento de consideración de peticiones ante el Parlamento Europeo, objeto de atención por alguno de los autores que se vienen citando, por el extraordinario interés que ha puesto en la efectividad del derecho esta institución supracomunitaria. Por ello, merece la pena que de forma sucinta se plantee cómo se produce en ese ámbito la petición, a la vista de los arts. 174 a 176 del Reglamento del Parlamento Europeo: el derecho puede ejercitarse por los ciudadanos de la Unión, los extranjeros residentes y personas jurídicas con sede en alguno de los Estados Miembros. Su objeto puede ser solicitar la atención sobre una necesidad general (por tanto se restringe el ámbito material respecto de la mayoría de Estados Miembros), una queja (en este ámbito tampoco distinguen petición de queja) o pedir al Parlamento que adopte una posición con respecto a un ámbito de interés público competencia de la Unión. En cuanto a la forma, se hace constar el nombre, nacionalidad, profesión y domicilio (en las peticiones colectivas, al menos los datos del primer firmante), firmarla y dotarla en sus términos de claridad y comprensión o al menos ser legible. La lengua puede ser cualquiera de las oficiales. El escrito se personaliza en el Presidente del Parlamento. La tramitación es similar a la que conocen los Parlamentos nacionales: el Presidente la remite a la Comisión de Peticiones, que la califica para ver si entra en el ámbito competencial de la Unión Europea, admitiéndola a trámite y examinando el fondo del asunto. Tras ello, la Comisión de Peticiones puede dirigirse solicitando información a la Comisión Europea, transmitir el conocimiento a otras Comisiones de la Cámara o elaborar un informe para someter al Pleno. Del archivo, tramitación e informes, dará cuenta a los peticionarios, pudiendo también sugerirles que se dirijan a otra instancia nacional o internacional (97).

Las referencias normativas que sustentan la regulación de la Eurocámara son varias: el Tratado de Amsterdam introdujo un párrafo tercero en

(97) Sobre este procedimiento, algún autor destaca que prevé la comprobación personal de los miembros de la Comisión de Peticiones. COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición...*, pág. 147. Un informe sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones durante el año parlamentario 1999 - 2000: DOC. A5-162, de 13 de junio de 2000.

el art. 21 del Tratado Constitutivo de la Unión, reconociendo la titularidad de los ciudadanos y su ejercicio en cualquiera de las lenguas oficiales. El art. 194, cuyo contenido se debe al Tratado de Maastricht, permite la petición al Parlamento Europeo abriendo el espectro de titulares en los términos que ya hemos indicado. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (18-12-2000, art. 44), va a recoger el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, reconociéndolo a todo ciudadano de la Unión o a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. Días antes, la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional de 12 de diciembre del 2000 (Cumbre de Niza) aprobó una declaración en la que se invitaba a las instituciones de la Unión a dar respuesta escrita a los ciudadanos de la Unión en un plazo razonable.

En derecho comparado, las distintas Cámaras parlamentarias regulan la constitución de las comisiones de peticiones y el procedimiento de tramitación de las mismas. A modo de ejemplo puede señalarse el reglamento del *Bundestag* (arts. 108 a 112), los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de Italia (arts. 109 y 140 a 141, respectivamente), los de la Asamblea Nacional y el Senado francés (arts. 147 a 151 y 87 a 89 bis, respectivamente), los de las Cámaras de Comunes y Lores de Gran Bretaña (arts. 153 a 157 y art. 74, respectivamente), los de la Cámara de Representantes y el Senado de Bélgica (arts. 95 a 96 y 75, respectivamente), o el Reglamento de la Asamblea de la República Portuguesa (arts. 248 a 254).

Los Parlamentos autonómicos también han ido adoptando, en su mayoría, distintos cauces para el ejercicio del derecho de petición ante las Cámaras (98), destacando la peculiaridad de la regulación extremeña, que par-

(98) GARCÍA MANZANO, Pablo: «Derecho de Petición»..., pág. 1821 y ss. trata la regulación de diversas asambleas autonómicas (Extremadura, Madrid, Asturias y Murcia). También ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M.: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, PÁG. 580 y ss. COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición...*, pág. 149 y ss. Los reglamentos de doce CCAA ordenan un procedimiento: art. 50 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 62 del Reglamento de las Cortes de Aragón; arts. 69.2 y 71 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, arts. 45.2.3.º, 47 y 48 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; arts. 44.2.3.º y 47 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; art. 47 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; arts. 45.2.3.º y 48 del Reglamento del Parlamento de Galicia; art. 49.1.e del Reglamento de la Asamblea de Madrid; arts. 165 y 166 del Reglamento de la Asamblea de Murcia; arts. 36.3.2.º, y 83 del Reglamento de la Cámara de La Rioja; arts. 43.2.3.º y 46 del Reglamento de las Cortes Valencianas y arts. 40 y 42 del Reglamento del Parlamento del País Vasco.

te no sólo del Reglamento de la Asamblea, sino de la previsión contenida en el art. 27 del Estatuto de Autonomía de esa Comunidad, que eleva a ese rango normativo el conocimiento parlamentario de las peticiones ciudadanas (99).

Finalmente, extralimitándonos del ámbito parlamentario, habría que aludir al derecho de petición en el ámbito local. Las corporaciones locales están jugando y jugarán un papel fundamental en la atención de peticiones, por ser su ámbito el más propicio para atender escritos ciudadanos de naturaleza política inconcreta solicitando remedios rápidos, y también por la tendencia a depositar, especialmente en ayuntamientos, mayores atribuciones competenciales. Por toda España están proliferando normativas locales de participación vecinal o ciudadana, al amparo de la legislación estatal (Ley de Bases de Régimen Local 7/85 de 2 de abril y Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales RDL 2568/1986, de 28 de noviembre) y autonómica en la materia. El soporte habitual de presentación de peticiones, quejas y sugerencias es un *libro-registro* puesto a disposición de los vecinos, así como todo tipo de asuntos dirigidos a los órganos de gobierno locales. Una peculiaridad destacable es la admisión por parte de cada vez más municipios, de la posibilidad de presentar directamente las peticiones individuales y colectivas, una vez terminan las sesiones plenarias, siempre que comunicaran previamente por escrito el contenido de las mismas, guardando los plazos y requisitos exigidos reglamentariamente (100).

4. EL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DERECHO

Propuestas de la doctrina con anterioridad a la tramitación y aprobación de la Ley.

Ante el panorama que se venía apuntando: denuncia de la eficacia práctica del derecho y su calificación como producto arcaico; eran esca-

(99) Ver: VELLOSO JIMÉNEZ, Luisa: «La regulación jurídica del derecho de petición...», pág. 1853 y ss.

(100) Barcelona goza de una regulación específica sobre la petición, con el rango de Ley Autonómica, concretamente en los arts 30 y 44 de su Carta Municipal, aprobada por Ley 22/1988 de 30 de diciembre. Algunas notas sobre la petición en el ámbito local: ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M.: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 587 y ss.

sas las atenciones que el derecho de petición suscitaba a nivel legislativo y doctrinal. Sin embargo, esas opiniones coincidían de forma unánime en la necesidad de una nueva regulación, con mayor o menor énfasis (102).

IBÁÑEZ propuso una redacción para la ley orgánica de desarrollo, que abarcaba una definición, la garantía de indemnidad, la exclusión de los derechos subjetivos e intereses directos como objeto de peticiones, pero restringiendo a los españoles la titularidad del derecho. Se marcaban unos plazos razonables de quince días para el acuse de recibo y tres meses para la contestación, optando ante el incumplimiento de los plazos por la interposición de una queja ante el Defensor del Pueblo. Como curiosidad destacaríamos su propuesta de premiar el empeño ciudadano ante determinadas peticiones de interés público, concediendo alguna mención o diploma (102). Los demás autores analizaban los extremos que a su juicio debería contener la nueva ley pero no se aventuraron a proponer el texto concreto: SÁNCHEZ FERRIZ realizó un análisis muy pormenorizado de las necesidades a atender (103). Comenzaba por destacar la necesidad de concretar la tramitación de peticiones según su objeto, así como la compatibilidad de las peticiones formuladas a las Cámaras con las demás (104). Respecto del contenido, señalaba que ante la progresiva pérdida de eficacia de las peticiones particulares por la protección desarrollada a través de otros derechos, habría de potenciarse las peticiones de carácter público, que servirán al ciudadano para estar presente en determinados temas con «(...)su propia personalidad y protagonismo(...)» (105). La multiplicidad de receptores también es criticada, proponiendo soluciones parecidas a la del art. 50 de la Constitución italiana: que exista un solo órgano receptor (por ejemplo las Cortes Generales) (106), pues los inconvenientes que se pudieran derivar de una mayor lentitud en la gestión de las peticiones se salvarían con la seguridad del peticionario acerca del correcto conocimiento por parte del órgano competente (107). Finalmente,

(101) Desde luego quien más empeño puso en ello fue *Ibáñez*, que llega a dirigirse al Gobierno y Parlamento solicitando la regulación legal *Derecho de petición y derecho de queja*....

(102) Como relata en *Derecho de petición y derecho de queja*..., pág. 57 y ss.

(103) «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2212 a 2226.

(104) «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2212.

(105) «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2214.

(106) «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2214. De la misma opinión es GARCÍA MANZANO, Pablo: «Derecho de petición»..., pág. 1820.

(107) «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2216.

apuntaba también a las Cámaras Parlamentarias como receptoras de las peticiones públicas principalmente, pudiéndose canalizar otras de tipo individual a través del Defensor del Pueblo (108). En cualquier caso, estimaba necesaria una nueva ley que dotase al derecho de participación de un importante papel en el seno de una democracia representativa, reforzando el contacto de gobernantes y gobernados y con una cercanía mayor de las Cámaras en el procedimiento, convirtiendo al Parlamento en sujeto pasivo ante las peticiones públicas (109). ÁLVAREZ CARREÑO, por su parte, solicitó un mayor contenido obligacional de los poderes públicos ante peticiones colectivas pidiendo que se fijase un número mínimo de solicitantes para considerar relevantes este tipo de peticiones, pero sin llegar a los requisitos de la iniciativa legislativa popular (*peticiones colectivas cualificadas*, las denomina, que exigirían más de mil firmas). También apostó por la posibilidad de audiencias en el trámite de estudio de las peticiones (110). Por otra parte, en cuanto a los titulares del derecho, admitía que los extranjeros lo disfrutasen sugiriendo, por el contrario, que se les excluyera del mecanismo protector de ejercitar procedimientos preferentes y sumarios y en su caso el amparo constitucional (111). Opinaba que los requisitos formales deberían seguir siendo ligeros, no debiéndose solicitar más allá de los datos identificadores y la petición por escrito (112).

El resto de autores, de forma más breve, compartían unánimemente la necesidad de desarrollo (113).

(108) «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2217.

(109) «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2222 y 2223.

(110) *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 631.

(111) *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 636.

(112) *El derecho de petición. Estudio en los sistemas...*, pág. 639.

(113) Por ejemplo: CORONA FERRERO, Jesús: «El derecho de petición ante el Parlamento...», pág. 258: (...) *poco se ha avanzado en el Derecho de Petición, lo que constituye nuevo motivo de desánimo y causa de seria preocupación sobre la vigencia efectiva e interés real que despierta este derecho.*». VIDAL MARÍN, Tomás: «El derecho de petición»..., pág. 278: la ley de 1960 es insuficiente. VILLALBA TORRES, Fernando: «Contenido y ejercicio del Derecho de Petición», pág. 2414: que no existan retrasos innecesarios. Incluso desde la abogacía: NARANJO SINTES, Francisco: «El derecho de petición», en *La Constitución y la práctica del derecho* (dir. Manuel Aragón Reyes y Julián Martínez-Simancas), tomo II, Sopec, Madrid, 1998, pág. 1757: demandaba una intervención urgente.

Hechos relevantes del proceso de iniciativa y elaboración de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición

El Anteproyecto de Ley presentado por el Gobierno al comienzo de la VII Legislatura, contenía trece artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria y una final. Trata de regular la petición como un derecho sencillo, accesible y fiel en su contenido a las líneas expresadas por el Tribunal Constitucional, especialmente a través de la STC 242/1993. La titularidad se configura de manera extensiva, con la importante novedad del acceso al ejercicio del derecho a los extranjeros, y con la sola restricción inevitablemente impuesta por el art. 29 CE a los miembros de las Fuerzas e Institutos armados. Los destinatarios, a diferencia de lo estipulado en la regulación preconstitucional, no están relacionados nominalmente sino de forma genérica: todos los poderes públicos, autoridades, órganos constitucionales y administraciones públicas. El objeto de la petición también puede ser amplio en busca de una actuación graciable o discrecional, sin que se prevea otra exclusión que la generada por acciones concretas ya establecidas en el derecho. La forma sólo sujeta al peticionario a los mínimos requisitos de la expresión clara de sus datos y pretensiones, reconociendo, como no podía ser de otra manera, la posibilidad de uso de lenguas distintas al castellano en los lugares donde estén estatutariamente reconocidas. Todo ello se canaliza a través de un sencillísimo procedimiento, sujeto a las directrices mínimas del contenido esencial del derecho: acusar recibo, tramitar y contestar. Por último, el anteproyecto renunciaba a la regulación particular de la petición en el seno de órganos constitucionales concretos y en las Cortes Generales, entendiéndose que ese es cometido de otros textos o de los distintos Reglamentos, en el caso de las Cámaras.

Del paso del anteproyecto por el Consejo de Estado y por el Consejo General del Poder Judicial, habría que extraer como asuntos de más interés: a) en el Consejo General del Poder Judicial (informe del 13 de septiembre de 2000) se cuestiona por su rigorismo formalista, la necesidad de firma de todos los que ejerciten una petición colectiva; b) en el Consejo de Estado (dictamen de 16 de noviembre de 2000) habría de destacarse su postura sobre las observaciones planteadas por el Ministerio de Defensa para limitar en cualquier caso el derecho de petición colectiva de los miembros de Fuerzas e Institutos Armados, frente a la pretensión del anteproyecto (elaborado por el Ministerio de Presidencia) de limitar la petición colec-

tiva tan sólo a los asuntos relativos a la actividad profesional (lo que fue valorado positivamente por el Consejo General del Poder Judicial). El Consejo de Estado, acudiendo a la legislación vigente sobre derecho de petición en el ámbito militar, se decanta por la posición del Ministerio de Defensa de excluir la petición colectiva de los militares y guardias civiles en todos los casos. Otro tema de interés es la visión sobre la apertura en los sujetos receptores (bien valorada por el CGPJ), inclinándose por entender, en línea con dos tempranos autos del Tribunal Constitucional (AATC 46/80 y 81/80) que no todos los órganos por su naturaleza están concebidos para atender peticiones.

Con carácter previo a la entrada en el Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley Orgánica, publicado en su Boletín Oficial de 1 de diciembre de 2000, el Grupo Parlamentario Socialista en esa Cámara presentaba una Proposición de Ley con un breve texto regulador (114). El proyecto remitido por el Gobierno mantiene los postulados generales del anteproyecto con algunas matizaciones: se trata de abrir un cauce de participación pública, de permitir las iniciativas y sugerencias que expresen súplicas o simplemente quejas en búsqueda de una decisión discrecional o graciable, sin un cauce propio en el ámbito judicial o administrativo. Las tres notas propias de su contenido esencial como derecho fundamental están presentes, a saber: ejercicio sin perjuicio para el titular, obligación de los receptores de acusar recibo y comunicar el acuerdo adoptado junto con un razonamiento, tras conocerlo adecuadamente, sin que se derive en ningún caso un supuesto derecho a respuesta favorable sino tan sólo a respuesta. La sistemática del articulado del proyecto trata ordenadamente a) los sujetos peticionarios y destinatarios, b) el objeto del derecho, c) la forma de ejercicio, d) las obligaciones que supone una petición para el destinatario (recibo, tramitación, consideración, respuesta y efectos) e) consecuencias ante la vulneración del derecho, e) modalidades especiales de ejercicio. No varían respecto del anteproyecto ni la amplitud de pe-

(114) Ante el anuncio del Gobierno de llevar a cabo la regulación de los derechos de reunión y asociación, el grupo mayoritario de la oposición ha presentado en la VII Legislatura sendas proposiciones de articulado. En lo que se refiere a la reguladora del derecho de reunión (BO del Congreso de 24 de noviembre de 2000), proponía un texto aún más breve que el del Proyecto (tan sólo siete artículos) del que habría de resaltarse la relación nominal de sujetos receptores, siguiendo el mecanismo de la Ley 92 de 1960, así como una regulación del procedimiento ante las Cámaras Parlamentarias (art. 5 de la Proposición).

ticionarios, ni la nacionalidad de los mismos, ni la llamada genérica y no individualizada a los receptores, ni la absoluta sencillez formal, así como los plazos de tramitación y respuesta. Sin embargo varía la mención al ejercicio por los miembros de las Fuerzas e Institutos armados, ciñéndose el Proyecto de Ley Orgánica a la literalidad del art. 29.2 CE, que reenvía a la legislación militar específica, a la vista de la cual se deduce la restricción de peticiones de carácter colectivo, incluso las no referidas a la profesión militar. Bien es cierto que al quedar el Proyecto con una redacción basada en la remisión a la legislación específica, deja abierta la posibilidad de reconocer a los militares el derecho de petición en parcelas ajenas a su función, huyendo de una prohibición expresa en la ley reguladora del derecho de petición, lo que hubiera sido poco conciliable con su carácter abierto en la determinación de peticionarios. Finalmente, persiste en la línea de no interferir en la autonomía de las Cámaras para regular el procedimiento de peticiones, así como tampoco en los campos regulados por la legislación penitenciaria o la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

En el Congreso, las enmiendas más destacables fueron por su número y planteamiento técnico de fondo, las aportadas por el grupo del Partido Nacionalista Vasco, pero en el seno de la Ponencia (115) quedó clara desde un principio la predisposición al acuerdo por parte de ese grupo parlamentario y del resto, incluido el mayoritario de la oposición, que convino en la necesidad de trabajar sobre el soporte del Proyecto del Gobierno, intentando sumar en la medida de lo posible el fondo de las pretensiones sostenidas en su propia Proposición de Ley. Salvo en la cuestión del ejercicio en el ámbito de las Fuerzas Armadas, tema en el que el grupo de Coalición Canaria ha propugnado en todo momento mayor apertura, el consenso ha sido la nota predominante.

En el Senado transcurre la tramitación del proyecto en el momento de entrega de este estudio, sin cambios sustanciales.

(115) Formada por Sus Señorías: Bermúdez de Castro, Matador de Matos y Belda (Grupo Popular); López Garrido y Romeu (Grupo Socialista); López de Lerma (Grupo CIU); Ruiz Lopez (Grupo IU), Erkoreca Gervasio (PNV) Mardones Sevilla (Coalición Canaria) y Labordeta (Mixto).

Caracteres de la nueva regulación

El texto de Ley Orgánica resultante del procedimiento va a conferir de soporte legal a las relaciones basadas en el derecho de petición entre los poderes públicos y los ciudadanos, con la importante incorporación como titulares de los extranjeros. La sencillez se proyecta en el momento de la aprobación del Proyecto por el Congreso, sobre doce artículos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y una final. a) *Titularidad*. Los titulares son españoles y extranjeros, que ejercitan este derecho bajo total garantía frente a perjuicios derivados de la formulación de sus opiniones con el único límite de no incurrir en delito o falta. Se reproduce la prohibición constitucional de peticiones colectivas de las Fuerzas e Institutos Armados (art. 1). b) *Destinatarios*. Los receptores de la petición pueden ser todos los entes y organismos públicos sin ninguna limitación expresa (art.2). c) *Núcleo*.— el objeto de las peticiones también goza de la máxima amplitud posible, con independencia de su carácter personal o colectivo, siempre que no se trate de solicitudes y quejas (p.e. las susceptibles de ser dirigidas al Defensor del Pueblo) que tengan establecido un procedimiento *ad hoc* (art. 3). d) *Forma*. Se incorpora la petición por medios electrónicos y se realiza una llamada a la apertura de medios (escritos) para su formulación, anticipándose a cualesquiera avances, debiendo establecer el peticionario el medio para relacionarse con el órgano receptor. Las peticiones llevan nombre, firma, nacionalidad en su caso del ejerciente, y un contenido. Se dirigen a un órgano determinado pero puede ser remitida copia por el propio peticionario a cualquier otra institución u órgano. Tras el paso por la ponencia en el Congreso de los Diputados se incluyó el derecho del peticionario a exigir la confidencialidad de sus datos (art. 4). e) *Idioma*. La petición se ejercita en castellano, pero en las Comunidades Autónomas que gocen de lengua oficial propia, estarán al uso dispuesto por su correspondiente legislación autonómica. Es importante el avance que supone reconocer explícitamente el uso de las lenguas autóctonas oficialmente reconocidas para las peticiones dirigidas a la Administración Central del Estado u organismos dependientes de ella, con independencia de su traducción de oficio, si fuese necesaria, por el ente receptor o instructor (art. 5). f) *Presentación y trámite*. En cuanto a la tramitación de peticiones, su presentación se realiza en cualquier registro de documentos de los señalados por la legislación administrativa. El órgano u administración receptora, acusa recibo y lo comunica al interesado en los diez días siguientes a su recepción, siguiendo sus normas autorgani-

zativas internas (art. 6). Se procede a la constatación de los requisitos legales, tras lo cual tramita la petición o requiere al peticionario para que en el plazo de quince días subsane los defectos advertidos, considerando que se desiste de la petición si así no lo hiciera, procediéndose de nuevo a notificarle, esta vez, el archivo de su iniciativa. También cabe en esta fase previa a la evaluación, solicitar al peticionario documentación complementaria sobre los extremos expuestos (art. 7). g) *Inadmisión*. Al evaluar la petición, se inadmite cuando el contenido sea ajeno al objeto de actuación de los poderes públicos o exista un procedimiento específico para solventar lo solicitado, de carácter judicial, administrativo o incluso parlamentario; o exista un procedimiento abierto, al tiempo, en cualesquiera de estas tres sedes (art. 8). La inadmisión ha de ser motivada y se notifica al interesado no más tarde de cuarenta y cinco días hábiles desde presentado su escrito de petición (lo que obliga a la administración a actuar con rapidez), indicándole en su caso los procedimientos específicos de salvaguardia del contenido de la misma (art. 9). Si la causa de inadmisión se basa en la falta de competencia del órgano receptor, éste la envía al que considere competente, informando de ello al peticionario en la citada declaración, y comenzando de nuevo el cómputo de los plazos y trámites legales a partir del momento de la recepción en el órgano competente (art. 10). h) *Evaluación del contenido*. Cuando no se produce una declaración de admisibilidad, se entiende la admisión a trámite (art. 9.2). Nótese que ante la indeterminación procedimental de este hito, se pretende en la nueva ley que los receptores tengan la obligación de evaluar, contestar y notificar qué deciden sobre el contenido de la petición, en el plazo de tres meses desde la fecha en la que se formula la misma por escrito (art. 11.1). Ello nos da idea del compromiso con la efectividad del derecho que parece evidenciar el legislador al marcar tiempos máximos, de nuevo y como sucede con otros plazos que se han visto en la fase de admisión, con el objetivo de promocionar la institución jurídica de la petición. El trámite de evaluación y estudio de la solicitud, permite la posibilidad que se convoque a los peticionarios en audiencia (art. 11.1 *in fine*). i) *Resolución*. El derecho demanda la atención y ejecución de medidas conexas, si los poderes públicos receptores consideran atinado el contenido de lo que se les solicita (art. 11.2). En efecto, el contenido, tras la nueva Ley Orgánica, acaba añadiendo una extraordinaria faceta al derecho: si bien no puede existir una obligación de admitir los extremos del contenido de la petición, si se reconoce y conviene la razonabilidad de lo expuesto, nace un compromiso (diríamos que similar al constitucional de

remoción de obstáculos en el ejercicio de los derechos) para obrar al efecto, subsanando la circunstancia que se ha puesto en evidencia. Las actuaciones pueden ser variadas: legislativas, ejecutivas, de actuación ante instancias judiciales, etc. Cabe, desde luego, después de sopesar la petición, una contestación negativa. En todo caso, sea cual sea su sentido, exige expresamente el texto la motivación que se espera de todas las actuaciones de poderes públicos, incluyendo las medidas que en su caso se hubieran acordado a raíz de la petición (art. 11.3). j) *Publicación*. Se dispone que los receptores elaboren una memoria anual de las actividades derivadas de las peticiones que hayan recibido. También es posible al margen de la comunicación personal, realizar inserciones en diarios oficiales, si fuera necesario, es de suponer que dado el carácter colectivo de algunas peticiones (art. 11. 5 y 4, respectivamente). k) *Protección jurisdiccional*. Se recuerda la posibilidad de accionar las vías dedicadas a la protección de los derechos fundamentales, y se concreta la posibilidad de recurso contencioso-administrativo vinculado a la protección jurisdiccional de derechos fundamentales, ante la declaración de inadmisibilidad, la omisión de la contestación en plazo y la ausencia de contestación motivada conforme a esta norma (art. 12). l) *Petición ante las Cortes Generales y Asambleas de Comunidades Autónomas*. Ha sido la nota dominante en la elaboración de la Ley Orgánica, el no disponer de una regulación específica que afectase a la autonomía organizativa de los órganos y entes territoriales constitucionales. Tras el paso del proyecto por la ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, tan sólo se impone a todas las asambleas territoriales que en su tramitación interna se contemple la recepción en audiencia a los interesados, lo que viene a reiterar el art. 11.1 del texto. Asimismo, se prevé la posibilidad de transformar un intento de iniciativa legislativa popular, que hubiese fracasado por no reunir los requisitos mínimos exigidos, en petición colectiva, pero asumiendo los requisitos que ésta hubiera de reunir, circunstancia que también abunda en los términos generales de la norma (DA 1.^a). m) *Exclusión del Defensor del Pueblo*. Las quejas a este órgano y a otros similares de las Comunidades Autónomas se excluyen de la regulación (DA 2.^a), lo que muestra que el legislador opta por una diferenciación de la queja, respecto del resto de las peticiones (se cuestionaba en estas líneas, dentro de una formulación amplia, sobre la inserción de las mismas en el campo conceptual de la petición). n) *Petición en reclusos*. En este ámbito se produce una remisión a la LO 1/1979 (DA 3.^a). o) La disposición derogatoria, termina con la vigencia de la ley 92/1960.

La valoración, a la vista del texto manejado, ha de ser prudentemente positiva. Tanto por su origen basado en un amplio respaldo parlamentario, prácticamente unánime hasta el momento, como por su significación política de poner fin al reinado de los restos de la Ley de 1960, se deduce que va a producir un cambio necesario de relanzamiento del derecho. Los avances en el campo del acceso a los extranjeros, las garantías procedimentales y el respeto a la autoorganización de Poderes y entes territoriales (marcando una breve normativa pero suficientemente orientadora), configuran este texto como un instrumento de utilidad, dentro de la que sustancialmente puede llegar a tener un derecho de estas características. Más positivo es, aún, que se comprometa a los poderes públicos en contestaciones rápidas en las que tienen asimismo que sopesar un contenido que les puede hacer acreedores de un comportamiento positivo específico. Como nota posiblemente negativa, podría encontrarse la intervención en el procedimiento de tramitación de la multiplicidad de sujetos que necesariamente pueden recibir peticiones, habiendo sido más interesante desde un punto de vista estrictamente doctrinal la unificación de recepción de las peticiones en un órgano. Pero desde este modesto parecer, poco cabe proponer al respecto de manera realista so pena de coartar la autonomía resolutoria de los entes receptores, por lo que la solución adoptada parece la única coherente. Nada podrá, además, evitar que se produzcan reenvíos de unos órganos a otros por cuestiones de incompetencia, siendo lo más ajustado a la realidad dotar a la motivación de una omnipresencia en todas las fases.

Algún autor, a la vista del Proyecto, ha manifestado una valoración positiva. Es el caso de GARCÍA FERNÁNDEZ para el que la regulación es correcta, respetuosa con las Comunidades Autónomas y evita, a pesar de la continuidad, que persista la regulación de un derecho fundamental por normas anteriores a la entrada en vigor de la Constitución (116).

La petición como recurso complementario de participación política y remedio de asuntos particulares.

A modo de resumen, se expone para concluir la siguiente opinión. El derecho de petición puede impulsarse en una doble vertiente, primero

(117) GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: «El Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición. Antecedentes, análisis y propuestas», en *La Ley*, n.º. 5263, jueves 8 de marzo de 2001, pág. 7.

como medio adicional para participar en los asuntos públicos: exponiendo las quejas relativas a funcionamiento de poderes y servicios, poniendo de manifiesto deficiencias sectoriales, alertando sobre carencias de un colectivo...; y segundo como remedio para preocupaciones de carácter privado que no encuentran referente protector en ninguna norma. El peticionario es un sujeto al que no se le ha de exigir otra cosa que buena voluntad y tener consciencia de un problema individual o colectivo que, a su juicio, necesite respuesta y reparación. Por ello, es saludable la existencia de un cauce de participación (y también de opinión) que a modo de cajón de sastre, sea capaz de atesorar las *sobras* que producen los caminos reivindicativos de protección de derechos. Incluso la petición puede ser un medio que acabe informando al peticionario que su solicitud goza de un mecanismo reglado de respuesta sobre el fondo, y le indique una acción concreta a ejercitar frente a los poderes públicos.

En definitiva, la ausencia de este derecho o incluso el hecho que no hubiera gozado del máximo grado de protección constitucional, podría haber dejado insatisfechos los anhelos de participación o expresión que tuvieran aquellos que no utilicen habitualmente los cauces constitucionales para expresarse, participar o reclamar. Así, probablemente un periodista no ejercite en su vida el derecho de petición para exponer una carencia pública o privada, sino que escogerá el camino de publicar una columna en un diario, o una carta abierta a los poderes públicos. Un abogado o jurista, preferirá reivindicar aquello que sería susceptible de ser calificado como *petición* del art. 29 CE, alegando forzosamente cualesquiera norma jurídica que le abra la vía de un procedimiento administrativo o judicial. Finalmente, un representante popular o cualquier ciudadano con interés en la cosa pública, expondrá sus quejas y propuestas en el seno de un partido, sindicato, presentándose a unas elecciones... Pero una gran parte de los ciudadanos, y no sólo por falta de conocimientos concretos, puede preferir que sus peticiones las conozcan los poderes públicos entendiendo que *entre ellos* deben *ponerse de acuerdo* sobre quien debe dar respuesta, arreglar o propiciar la solución que el peticionario cree que es Justicia. De esta manera, en un mundo de relaciones entre los órganos del Estado y de distribuciones funcionales y competenciales complejas y cambiantes, el ciudadano se limita a dirigirse al poder público que a su entender le puede ayudar, para que lo haga. Son los poderes públicos que pretendan dotar de eficacia este derecho los que han de saber

canalizar la espontaneidad y sencillez latente en el derecho de petición, con eficacia práctica (117).

Entiendo, por ello, que lo que en principio debe lograrse tras la regulación del derecho, es un mecanismo eficaz para hacer llegar la petición con la mayor rapidez y acierto, a quien puede estudiarla y contestarla. La eficacia hubiera podido venir de la mano de la implantación de un solo centro receptor de peticiones (por ejemplo una Comisión de Peticiones de alguna de las Cámaras o una oficina de la Administración Central del Estado [118]) y que éste remitiese la citada iniciativa para su conocimiento

(117) Una forma de aportar experiencias e ideas, para que los ciudadanos de todo orden participen sugiriendo. Así, nos recuerda SÁNCHEZ FERRIZ, con la doctrina italiana, que la petición es una defensa de la personalidad individual que, además, no estorba en absoluto el normal funcionamiento del sistema representativo. «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras»..., pág. 2191.

(118) ¿Qué centro de recepción-calificación hubiese sido el adecuado para una centralización de peticiones?. Puede que las Comisiones de Peticiones de cualquiera de las Cámaras Parlamentarias, y probablemente la del Senado, por tres razones: esta Cámara necesita mayor contenido, su autorregulación se ha preocupado hasta el momento más de los extremos referentes a la tramitación del derecho y, por último, el número de miembros de esa Comisión favorecería una mayor atención de las peticiones recibidas (si bien sería imprescindible dotarla de un mayor número de letrados que calificasen las peticiones, determinando el centro oficial de reenvío más adecuado o la propia competencia de la Cámara, así como más personal adscrito de todo tipo). En cualquier caso, las Comisiones de Peticiones, (las dos o una de ellas), siempre que recibieran el refuerzo de personal necesario para conocer y calificar las peticiones, podrían conocer y responder las acciones derivadas del ejercicio de este derecho o en su caso, trasladarlas al órgano competente, dando un acuse de recibo. En ese caso, un posible procedimiento hubiera sido el siguiente: la petición se recibe en el registro del Congreso o Senado o en cualquier oficina de carácter público, que la remite a la Comisión de Peticiones de la Cámara que se determine. La Comisión de Peticiones acusa recibo y realiza una primera calificación sobre la competencia de su conocimiento. A) Si estima que es el Parlamento el Poder receptor, comienza el procedimiento reflejado en los respectivos reglamentos. B) Si entiende que no es su competencia, lo envía directamente al órgano que los informes técnicos determinen (el Gobierno, un Ayuntamiento, el Defensor del Pueblo...). C) Si la Comisión de Peticiones, advierte una acción jurídica que el peticionario pueda utilizar directamente para la defensa del contenido de su petición (es decir, que observa un derecho subjetivo o interés legítimo), se la comunica, a la vez que decide el archivo de la petición. D) En caso que exista una manifiesta improcedencia del contenido derivado de la petición, o si ni siquiera cabe calificar un escrito como tal, acordaría el archivo comunicándolo a los peticionarios. Seguidamente el órgano competente receptor comunica al peticionario que ha recibido su petición y el plazo en que la estudiará y responderá. Correspondería al derecho aplicable en cada uno de los órganos y poderes receptores, los mecanismos de comunicación o resolución interna. El órgano competente contesta al peticionario y manda copia de la respuesta a la Comisión de Peticiones. Ese hubiera sido un procedimiento, entre cualesquiera otros que se propongan, para la opción rechazada a nivel legislativo, de unificar el centro receptor de peticiones.

y respuesta oportuna, al poder público competente, pero esa solución hubiese sido difícilmente conciliable con la naturaleza de este derecho que se constituye en esencialmente abierta a la disponibilidad de la voluntad del peticionario, y en su determinación de dirigirse directamente a aquellas autoridades que desea.

5. BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN MATESANZ, Isabel María: «Las comisiones parlamentarias» en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, dir. José María Gil-Robles Gil-Delgado. Cyan, págs. 155-163, Madrid, 1997.

ALONSO-CORTÉS CONCEJO, A.: «Hacia un concepto del Derecho de Petición» *Documentación Administrativa*, n.º 86, 1965

ALONSO DE ANTONIO, Angel Luis: «Repertorio bibliográfico sobre comisiones parlamentarias». en *Las comisiones parlamentarias*, coord. Juan Carlos da Silva Ochoa. Parlamento Vasco, págs. 543 a 605, Vitoria, 1994.

ALONSO DURÁN, María Asunción: «El derecho de petición». *Revista de Documentación del Ministerio de Justicia e Interior*, n.º 10, págs. 37 a 58 septiembre-diciembre de 1995.

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: *El derecho de petición. Estudio en los sistemas italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Comares, Granada, 1999.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Curso de Derecho Constitucional*. Tecnos, 2.ª ed., vol. I, Madrid, 1996.

ANADÓN PÉREZ, María José: «El derecho de petición en las Fuerzas Armadas» *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 12, págs. 97 a 134, julio de 1998.

ARCE JANÁRIZ, Alberto: «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias». en *Las comisiones parlamentarias*, coord. Juan Carlos da Silva Ochoa. Parlamento Vasco, págs. 225-360, Vitoria, 1994.

BASILE, S.: « Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas» en *La Constitución española de 1978*. (Coord. A. Predieri y E. García de Enterría), Cívitas, 1.ª ed., Madrid, 1980.

- BASTERRA MONSERRAT, Daniel: «Derecho de petición». En *Prontuario de Derecho Constitucional*, Comares, Granada, 1996.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.: «Derecho de Petición». En *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. II, Civitas, págs. 2238 a 2240, Madrid, 1995.
- BISCARETTI DI RUFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid, 1982.
- CHUECA SANCHIO, Ángel G.: «El derecho de petición de los ciudadanos de la Unión Europea al Parlamento Europeo». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 18, págs. 217-234, 1993-1994 (Curso).
- CHUECA SANCHO, Ángel G.: «El derecho de petición al Parlamento europeo y déficit democrático de la Unión Europea». *Noticias de la Unión Europea*, n.º 137, págs. 9 a 14, junio de 1996.
- CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, María del Coro: «Una Libertad Pública: El Derecho de Petición». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º 2, 1983.
- COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición*. Marcial Pons, Madrid, 1997.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición*. Secretaría General del Congreso de los Diputados. *Documentación*, n.º 154, 2001.
- CORONA FERRERO, Jesús: «El derecho de petición ante el Parlamento: Proceso normativo». En *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 3, 1997.
- CORTES GENERALES: *La Constitución española de 29 de diciembre de 1978. Trabajos parlamentarios*. Cortes Generales, (edición preparada por F. Sainz Moreno), Madrid, 1980.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro: «Comentario al artículo 77 de la Constitución: El derecho de petición a las Cámaras» en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. Óscar Alzaga Villaamil. Edersa, vol. VI (artículos 66 a 80), págs. 597-615, Madrid, 1989.
- CORONA FERRERO, Jesús: «El derecho de petición ante el Parlamento: proceso normativo». *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 3, págs. 233-259, 1997.

D'EUFEMIA, Giuseppe: «*Le commissioni Parlamentari nelle costituzioni moderne*» en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.º 1, 1956.

DE ESTEBAN, Jorge y GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro José: *Curso de Derecho Constitucional Español*. UCM, 1.ª ed. Tomo II, Madrid, 1993.

DUBOURG-LAVROFF, Sonia: «*Le droit de pétition en France*». *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger* n.º 6, págs. 1733 a 1770, 1992.

GARCÍA CUADRADO, Antonio: *El derecho de petición*. Universidad de Navarra, Pamplona, 1989.

GARCÍA CUADRADO, Antonio: «El derecho de petición» *Revista de Derecho Político*, n.º 32, págs. 119-170, 1991.

GARCÍA ESCUDERO, José M.ª: «Comentarios al artículo 29» en *Comentarios a las Leyes Políticas*, Oscar Alzaga Villamil, vol. I, Edersa, Madrid, 1984.

GARCÍA ESCUDERO, José M.ª, y GARCÍA MARTÍNEZ, M.ª Asunción: «Derecho de petición» en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dir. Óscar Alzaga Villaamil, vol. III, págs. 371-382. Edersa, Madrid, 1996.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: «El Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición. Antecedentes, análisis y propuestas». En *La Ley*, n.º. 5263, jueves 8 de marzo de 2001.

GARCÍA MANZANO, Pablo: «Derecho de petición» en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, XIII jornadas de estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, vol. II, págs.1799 a 1824, Madrid, 1993.

GARRIDO FALLA, Fernando: «Artículo 29». En *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985.

GONZÁLEZ PÉREZ, José: «Régimen jurídico del derecho de petición». *Documentación Administrativa*, n.º 40, 1961.

GONZÁLEZ SALINAS, Pedro: «El ejercicio del derecho de petición y la fiscalización jurisdiccional de la resolución administrativa». *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 54 (abril-junio), págs. 269-276, 1987.

- GUIMERA LÓPEZ, C.: «El ejercicio del derecho de petición y su garantía jurisdiccional». En *La Ley*, 1990-3.
- HAURIOU, Maurice: *Droit constitutionnel et institutions politiques*. París, 1968
- HUERTAS CONTRERAS, Marcelo: «El derecho de petición en el ordenamiento constitucional español» en *VVAA Estudios de Derecho Público, Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol I., Tecnos, Madrid, 1997.
- IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: «El derecho de petición en España. Un análisis de la situación actual». *La Ley*, n.º 2558. 1990.
- IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: *Derecho de petición y derecho de queja*. Dykinson, Madrid, 1993.
- IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: «El próximo desarrollo del artículo 29 de la Constitución». *Actualidad Administrativa*, n.º 35, 1996.
- IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: «Los votos particulares en el proceso judicial comunitario: el contenido mínimo del derecho de petición ante el Parlamento Europeo y la protección de este derecho por el Defensor del Pueblo». *Noticias de la Unión Europea*, n.º 156, págs. 25 a 36, enero de 1998.
- IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac: «La expansión del derecho de petición en el Tratado de Amsterdam». En *Noticias de la Unión Europea*, n.º 171, 1999.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier: *El Derecho de petición y la iniciativa legislativa*. Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José: «El derecho de petición al Parlamento Europeo» En *Los derechos del europeo*, pág. 177 a 187, Madrid, 1993.
- LAVROFF, Dimitri-Georges: «*Les commissions de l'Assemblée nationale sous la V République*». En *Revue de Droit Public et de Science Politique*, n.º 6, 1971.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, *et alii*: *Derecho Constitucional*. Tirant Lo Blanch, 2 vols., Valencia, 1997 (3.ª ed.).
- LÓPEZ-MEDEL BASCONES, Jesús: «Comentarios al proyecto de Ley Orgánica sobre el Derecho de Petición». En *La Ley*, n.º. 5263, jueves 8 de marzo de 2001.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: «Derecho de Petición». En *Nueva Enciclopedia Jurídica Española*, vol. XIX, Seix, Barcelona, 1982.
- LUCAS VERDÚ, Pablo: «Artículo 29». En *VVAA Constitución española. Edición comentada*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
- MARTÍN FRADE, Daniela: «El ejercicio de la iniciativa popular como superación de la dialéctica parlamentarismo - democracia directa». *Revista del foro canario*, n.º 77 (1989).
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: «El orden público como límite –inesperado –al ejercicio del derecho de petición». En *Bajo el signo de la Constitución*, IEAL, Madrid, 1983.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: «El derecho de petición ¿reclamación también?». En *Materiales para una Constitución*, Akal, Madrid, 1984.
- MORODO LEONCIO, Raúl: «Notas sobre el derecho de petición». En *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político*, n.º 31, Salamanca, 1980.
- MORTATI, Constantino: «*Instituzioni di Diritto Pubblico*». 9.ª ed. Padua, 1976.
- MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: «El derecho de petición ante el Parlamento Europeo. Régimen jurídico y práctica política». En *Actualidad Administrativa*, n.º 23, 1998.
- NARANJO SINTES, Francisco: «El derecho de petición». En *La Constitución y la práctica del derecho* (dir. Manuel Aragón Reyes y Julián Martínez - Simancas), tomo II, Sopec, Madrid, 1998.
- NAVAS CASTILLO, Florentina: «La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional». En *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la AE de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- ORRÙ, Romano: *La petizione al pubblico potere tra diritto e libertà: evoluzione storica e profili comparatistici*. G. Giappichelli, Turín, 1996.
- OTERO PARGA, Milagros y ROVIRA FLÓREZ DE QUIÑONES, María Carolina: «La petición en el constitucionalismo español». en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, XIII jornadas de estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, vol. II, págs. 1826 a 1839, Madrid, 1993.

- PANIAGUA SOTO, Juan Luis: «El sistema de Comisiones en el Parlamento español». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 10 (monográfico: Estudios de Derecho parlamentario), págs. 111-142, 1986.
- PÉREZ ROYO, Javier: *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, 2.ª ed., Madrid, 1995.
- PÉREZ SOLA, Nicolás: «Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos». *Revista de Derecho Político* n.º 41, págs. 97 a 118, 1996.
- PLIAKOS, Astéris: «*Les conditions d'exercices du droit de pétition*». *Cahiers de Droit Europeen*, n.º 3-4, págs. 317 a 350, 1993.
- RECODER DE CASSO, E.: «Comentario al artículo 77 de la Constitución Española». En *Comentario a la Constitución española*, Fernando Garrido Falla, Civitas, (2.º ed.), Madrid, 1985.
- RIVERO-GONZÁLEZ, Manuel: «Derecho de petición y acceso a la jurisdicción» en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, XIII jornadas de estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, vol. II, págs. 1841 a 1852, Madrid, 1993.
- ROVIRA SERRANO, María del Pilar: «El derecho de petición en la ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común». *Actualidad Administrativa*, n.º 47, págs. 587 a 603, 1993.
- ROVIRA VIÑAS, Antonio: «El derecho de queja». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 94, págs. 171 a 182, octubre - diciembre de 1996.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras» en *Las Cortes Generales*, Jaime Aguilar Fernández-Hontoria, et alii. Instituto de Estudios Fiscales, vol. III, págs. 2179-2226, Madrid, 1987.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: «La libertad de ejercer el derecho de petición» en *Estudio sobre las libertades*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1989.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho parlamentario español*. Espasa - Calpe, Madrid, 1990.

- SUBIRATS, Joan, y VINTRO, Joan: «El derecho de Petición a las Cámaras Parlamentarias». *Anuario de Derecho Político*, Cátedra de derecho político, Barcelona, 1983.
- SURREL, Hélène: «*Le "droit de pétition" au Parlement européen*». *Revue du marché commun*, n.º 335, 1990.
- TOSI, Silvano: *Diritto Parlamentare*. Milán, 1974.
- VELLOSO JIMÉNEZ, Luisa: «La regulación jurídica del derecho de petición ante la Asamblea de Extremadura» en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, XIII jornadas de estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, vol. II, págs. 1853 a 1866, Madrid, 1993.
- VIDAL MARÍN, Tomás: «El derecho de petición» en *Parlamento y Constitución*, n.º 3, Cortes de Castilla-La Mancha - UCLM, págs. 261 a 284, Toledo, 1999.
- VIGIER GLARIA, L. F.: «El derecho de petición: algo más que un derecho inofensivo». *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 55, 1990.
- VILLALBA TORRES, Fernando: «Contenido y ejercicio del Derecho de Petición» en *Los derechos fundamentales y las libertades públicas II*, XIII jornadas de estudio. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, vol. II, págs. 2401 a 2414, Madrid, 1993.
- VV.AA.: *O Direito de Petição. Colóquio parlamentar. Comissão de Petições*, Lisboa, 1995.