

EL DERECHO DE PETICIÓN

Tomás Vidal Marín

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

SUMARIO

- A.- *Consideraciones Generales*
 - a) *Derecho Histórico y Comparado*
- B.- *Titularidad del derecho*
 - a) *Extranjeros*
 - b) *Miembros de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos sometidos a disciplina militar*
 - c) *Personas jurídicas*
- C.- *Contenido y ámbito protegido*
 - a) *Contenido esencial*
 - b) *Desarrollo legal*
- D.- *Garantías*
 - a) *Garantías generales: reserva de Ley*
 - b) *Garantías jurisdiccionales*
- E.- *Suspensión*
- F.- *Apéndices*
 - a) *Jurisprudencia*
 - b) *Legislación*
 - c) *Bibliografía*

Art. 29 C.E.: “1º.- Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

2º.- 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”.

A.- Consideraciones generales

El derecho de petición, cuya importancia histórica nadie discute, es en la actualidad, al decir de Pérez Serrano, el más inofensivo de todos los derechos.

Este derecho aparece consagrado expresamente en el artículo 29 de la CE. Sin embargo, y al igual que sucede en el caso de la libertad de asociación, el legislador postconstitucional aún no ha llevado a cabo el oportuno desarrollo del mismo mediante Ley Orgánica. Es por ello por lo que en la actualidad el régimen común del derecho de petición está contenido en la Ley franquista 92/60, de 22 de diciembre; Ley que, obviamente, continúa vigente en todo aquello que no se oponga a la Constitución.

De su ubicación en el texto constitucional: Sección 1ª, Capítulo II del Título I, se desprende que estamos en presencia de un derecho fundamental y que, por tanto, goza de la protección reforzada que otorga el artículo 53 de la CE.

Este derecho público subjetivo puede ser ejercido por todos los españoles, individual o colectivamente, salvo los miembros de las Fuerzas armadas que sólo podrán ejercerlo individualmente; ahora bien, tanto en un caso como en otro habrá de ejercitarse por escrito.

El último inciso del apartado 1º y del apartado 2º del artículo 29 CE nos permite afirmar que estamos en presencia de un derecho de configuración legal; configuración legal que se prevé en dos sentidos: una configuración general de la institución (último inciso del apartado 1º) y una configuración especial para los miembros de las Fuerzas armadas (último inciso del apartado 2º).

En cuanto al concepto del derecho de petición, Pérez Serrano lo definió como aquel derecho que autoriza para dirigirse a los Poderes Públicos solicitando gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan el interés del peticionario o los intereses generales (1984, p. 670). Supone, por tanto, el reco-

nocimiento en favor de los ciudadanos de hacer peticiones a los órganos institucionales de cualquier clase, pero como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional, no supone nunca que lo solicitado tenga que ser necesariamente aceptado (ATC 749/85). Estamos, pues, en presencia de un derecho bastante devaluado. La escasa importancia o decadencia de este derecho arranca precisamente del reconocimiento en los distintos países del Estado de Derecho. Paradójicamente, el Estado que lo consagra como derecho fundamental es al mismo tiempo el Estado que lo convierte en el más inútil de los derechos.

En efecto, si bien en un principio este derecho constituyó el cauce para que los ciudadanos planteasen sus pretensiones a los poderes públicos, con el surgimiento del Estado de Derecho se desarrollan mecanismos específicos de garantía de los derechos fundamentales y de intereses legítimos (recursos jurisdiccionales), distintos del derecho de petición¹. Además, con el reconocimiento de la libertad de expresión y con el desarrollo de los medios de comunicación social pierde todo su sentido este derecho como cauce para condicionar las decisiones de las autoridades públicas. Asimismo, actualmente no tiene sentido utilizar el derecho de petición para ejercer la iniciativa legislativa o para controlar al ejecutivo. Nuestra Constitución consagra la iniciativa legislativa popular; los partidos políticos son los cauces normales para hacer constar las inquietudes de la sociedad en el Parlamento y los parlamentarios tienen derecho a formular ruegos y preguntas y dirigir interpelaciones a los miembros del gobierno.

En definitiva, con el desarrollo del Estado de Derecho ha perdido toda la importancia que tuvo en el pasado este derecho fundamental. García Escudero expresa la decadencia del derecho de petición con las siguientes palabras: “Como una madre que se ha agotado dando a luz a sus hijos, el derecho de petición, que está en el fondo de todos los que hoy regulan las Constituciones, se vacía y parece quedar sin objeto aunque se respeta su permanencia” (1983, p. 247).

1. En relación con este tema es bastante ilustrativa la STC 242/93, caso *Ayudas a estudiantes canarios en la Península*. En este pronunciamiento señala el TC: “(...) excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso en la judicial, como tampoco una denuncia, en la acepción de la palabra ofrecida por la Ley de Enjuiciamiento Criminal o las reguladoras de la potestad sancionadora de la Administración en sus diversos sectores. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, expresando súplicas o quejas, pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciabiles”.

Algún autor, sin obviar los motivos más arriba mencionados, considera como causa principal de la decadencia del derecho el hecho de que el mismo tiene, por su propia naturaleza, una fortísima componente moral muy difícilmente juridificable (García Cuadrado, 1991, p. 140). Por su parte, Ibáñez García señala que la decadencia del derecho de petición no está en las razones antes apuntadas, sino en la confusión de dicho derecho como un derecho omnicomprendivo y no como un verdadero derecho político (1993, p. 10).

Esto último apuntado nos conduce a otro tema discutido por la doctrina tal como es la naturaleza jurídica del derecho de petición: ¿Estamos ante un derecho de participación política? ¿Estamos ante un derecho de libertad? ¿Estamos ante un derecho mixto: político y de libertad?. El *Bill of Rights* y las primeras Constituciones que consagran este derecho señalaban la ilegalidad de la prisión o procesamiento de los peticionarios. Esto significa que en estos primeros textos se consagraba como un derecho de libertad, es decir, el Estado no podía impedir o limitar el ejercicio de este derecho. Así considerado, el derecho de petición sería una prolongación de la libertad de expresión y, por tanto, sería un derecho inherente a toda persona por el hecho de ser tal. Desde esta perspectiva, resulta claro que el derecho se ejercería en defensa de intereses particulares.

Sin embargo, cuando las peticiones se ejercen en defensa de intereses generales o públicos, estamos ante un derecho político, es decir, ante un derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

Como acertadamente ha expuesto Lucas Murillo de la Cueva, considerar el derecho de petición única y exclusivamente como un derecho de libertad supone olvidar que con él se establece una relación con los poderes públicos de los que, normalmente, se pretenderá un hacer. Por otro lado, considerarlo única y exclusivamente como un derecho político, podría distorsionar su sentido integral puesto que es un derecho que se puede ejercer para pretender intereses particulares (1989, p. 747). Con esto lo que queremos poner de manifiesto es que estamos ante un derecho de doble naturaleza o derecho mixto, a saber: estamos en presencia tanto de un derecho de libertad como de un derecho político. Y este carácter mixto del derecho de petición da lugar a dos tipos de peticiones: peticiones de naturaleza privada y peticiones de naturaleza pública².

2. En este sentido, Pérez Serrano afirma que el derecho de petición comprende dos cosas distintas: el requerimiento individual, para fines personales, y la demanda que se plantea con vistas a intereses generales. Evidentemente, lo primero es completamente inocuo. Sin embargo, cuando se pide a nombre y en aras de un interés general, que es cuando adquiere verdadera significación este derecho, su carácter

a) Derecho histórico y comparado.

El derecho de petición, cuyos orígenes históricos se remontan a las monarquías asiáticas de tipo tiránico, se convierte, en la Edad Media, en una vía institucional privilegiada mediante la cual los súbditos acuden primero al Monarca y después a otras instituciones públicas, solicitando gracias o reparación de agravios. En efecto, en la Edad Media surgen las Asambleas estamentales, a las cuales acudían los representantes de los distintos estamentos con sus cuadernos de instrucciones, en los que, precisamente, se contenían las peticiones de los súbditos al monarca. Estas Asambleas estamentales aceptaban las propuestas reales a cambio de ver satisfechas sus peticiones, con lo cual aquéllas condicionaban las decisiones políticas del monarca. Con el advenimiento del Estado Liberal, el derecho de petición dio un paso más en su institucionalización, pasando a formar parte de las Constituciones y de las Declaraciones de derechos de los distintos Estados con el rango de derecho fundamental. Así, en Inglaterra, el *Bill of Rights* de 1689 reconoce en su artículo 5 el derecho de los súbditos de presentar peticiones al rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios. En Estados Unidos, la 1ª enmienda de la Constitución impide al Congreso adoptar una ley que prohíba el derecho del pueblo para pedir al gobierno la reparación de agravios. En Francia, la Constitución de 1791 reconoce como un derecho civil y natural de los ciudadanos la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente.

En nuestro país, el primer atisbo de reconocimiento constitucional del derecho de petición lo encontramos en la Constitución de 1812, que en su artículo 373 proclamaba el derecho de todo español de pedir a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución. Se reconoce, pues, el derecho de petición, pero sólo para exigir el cumplimiento de la Constitución. Será en la Constitución de 1837 donde se consagrará plenamente este derecho en el senti-

ter político es indudable (1984, p. 670). La doble naturaleza del derecho de petición no es algo de nuestros días. Quedó patente ya en la Asamblea Constitucional francesa de 9 de mayo de 1791, de la mano de Le Chapelier. Este diputado entendía que el derecho de petición propiamente dicho es el que se ejerce en aras del interés público. "El derecho de petición es el derecho que tiene el ciudadano activo de expresar sus opiniones al cuerpo legislativo, al Rey o a los administradores públicos sobre asuntos de administración o de organización. La queja es el derecho de recurrir que tiene todo hombre que ve lesionados sus intereses particulares por una autoridad cualquiera o por un individuo. El derecho de petición, esta especie de iniciativa del ciudadano, en orden a la ley y a las instituciones sociales, esta parte casi activa que puede tomar cada ciudadano en los asuntos generales del Gobierno, ¿puede pertenecer a otros que a los miembros del cuerpo social? De aquí que la distinción entre la queja y la petición debe señalarse así: la queja es derecho que a todos los hombres corresponde; no hay necesidad para recibir y para resolver la queja de tomar en consideración la existencia política del que la presenta; la petición, en cambio, es derecho exclusivo del ciudadano".

do que actualmente tiene. Así, el artículo 3 de la misma reconocía a todos los españoles el derecho de dirigir peticiones por escrito al Parlamento y al Rey, de conformidad con las leyes. En términos parecidos, también se recogerá el derecho de petición en las Constituciones de 1845, 1869 y 1876³.

Así pues, el derecho de petición aparecía regulado en los textos constitucionales del siglo XIX, independientemente de la corriente ideológica a la que pertenecían (las Constituciones de 1837 y de 1869 eran de significación progresista; y las de 1845 y 1876 eran de significación moderada), lo que demuestra que se trataba de un derecho incorporado al acervo común del constitucionalismo y, como tal, aceptado por todos (García Escudero, 1983, p.249).

Ya en el presente siglo, la Constitución republicana de 1931 reconocía, en su artículo 35, a todo español el derecho de petición, tanto individual como colectivamente, si bien prohibía el ejercicio del mismo a cualquier clase de fuerza armada. Posteriormente, las Leyes Fundamentales franquistas también reconocieron este derecho, el cual ha pasado a formar parte de la Constitución de 1978 que, en su artículo 29, reconoce a todos los españoles el derecho de petición individual y colectiva, limitándolo a los miembros de las Fuerzas Armadas ya que estos sólo podrán ejercerlo individualmente.

En lo que al Derecho Comparado se refiere, actualmente el derecho de petición está consagrado en casi todas las Constituciones del mundo. En este sentido son de destacar la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución italiana de 1947 y la Constitución portuguesa de 1976. El primero de estos textos constitucionales, reconoce, en su artículo 17, el derecho de todos a dirigir peticiones por escrito, individual o colectivamente, a las autoridades competentes o a la representación popular. En términos parecidos se contempla en el artículo 50 de la Constitución italiana y en el artículo 52 de la Constitución portuguesa⁴.

3. El artículo 3 de la Constitución de 1845 disponía: “Todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey, como determinen la leyes”. En similar sentido, el artículo 17 de la Constitución de 1869 establecía: “ Tampoco podrá ser privado ningún español:... del derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al Rey y a las autoridades”. Por su parte, el artículo 13 de la Constitución de 1876 disponía: “Todo español tiene derecho: de dirigir peticiones individual o colectivamente al Rey, a las Cortes y a las autoridades”.

4. Dispone el artículo 50 de la Constitución italiana: “Todos los ciudadanos podrán dirigir peticiones a las Cámaras para solicitar se dicten disposiciones legislativas o exponer necesidades de índole común”.

El artículo 52 de la Constitución portuguesa establece: “1.- Todos los ciudadanos tendrán derecho a

Es de destacar, puesto que constituye un caso especial en lo que respecta al derecho ahora en estudio, el régimen francés. La Constitución francesa de 1958 no contiene una parte dogmática, remitiéndose en su Preámbulo a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual no contempla el derecho de petición. Es por ello por lo que el reconocimiento y regulación de este derecho se ha llevado a cabo en el país vecino a través de una Ordenanza Orgánica de 1958.

B.- Titularidad del derecho

a) Extranjeros.

La Constitución, en su artículo 29, reconoce el derecho de petición única y exclusivamente a los españoles (“Todos los españoles tendrán el derecho de petición...”). Esto no significa otra cosa que nuestra norma fundamental consagra, en el citado precepto, este derecho en su vertiente de derecho político.

Ahora bien, una interpretación conjunta y sistemática de la Constitución, nos permite afirmar que los extranjeros son, también, titulares del derecho de petición. En efecto, el artículo 13.1 de la misma señala que los extranjeros podrán gozar en España de las libertades públicas que garantiza su Título I en los términos que establezcan los Tratados y la ley. Así pues, es posible y constitucionalmente lícito, que una ley reconozca a los extranjeros este derecho a presentar peticiones.

Además, con base en el artículo 29 de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España a cuyo tenor los extranjeros gozarán en España de la protección y garantías establecidas en la Constitución y en las leyes, podemos extender a éstos la titularidad del mencionado derecho.

b) Miembros de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos sometidos a disciplina militar.

Al igual que sucede con otros derechos fundamentales, dada la especial naturaleza de estos colectivos, los miembros de los mismos ven limitado el ejercicio

presentar individual o colectivamente a los órganos de soberanía o cualesquiera autoridades peticiones, representaciones, reclamaciones o quejas para la defensa de sus derechos, de la Constitución, de las leyes y del interés general. 2.- La Ley determinará las condiciones en que las peticiones presentadas colectivamente a la Asamblea de la República deberán ser examinadas por el Pleno (...).”

del derecho de petición. En este sentido, la CE, en el apartado 2 del artículo 29, tras reconocer también el derecho de petición a los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, introduce una restricción consistente en que los miembros de dichas instituciones sólo podrán ejercer el derecho de manera individual, señalando a renglón seguido que los referidos miembros habrán de ejercer dicho derecho con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.

Los motivos de la prohibición a los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos sometidos a disciplina militar del ejercicio del derecho de petición colectivamente son varios. En primer lugar, la intimidación que sobre las autoridades públicas supone la presentación de peticiones colectivas por quienes detentan la fuerza material del Estado. En segundo lugar, la devaluación que experimentaría la rígida disciplina militar si no se respeta la estructura jerárquica castrense a la hora de exponer las peticiones.

Ahora bien, la limitación a que se ven sometidos los militares y los miembros de los Cuerpos sometidos a disciplina militar sólo afecta a los mismos cuando actúan en su condición de tales, desapareciendo la misma cuando aquéllos actúan como simples ciudadanos. Lo afirmado ahora se desprende de lo dispuesto en el artículo 1º del decreto 93/62, de 18 de enero, por el que se regula el ejercicio del derecho de petición por los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados, el cual somete las peticiones de los mismos sobre materia que no sea de la competencia de los Ministerios o de las Autoridades militares a la Ley reguladora del derecho de petición⁵.

Por lo que a su legislación específica se refiere, ésta está contenida en el ya mencionado Decreto 93/62, de 18 de enero, y en las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas aprobadas por la ley 85/78, de 28 de diciembre. De acuerdo con este último texto normativo, y en coherencia con lo dispuesto en nuestra norma fundamental, los militares sólo podrán ejercer el derecho de petición individualmente, en los casos y con las formalidades que prevenga la ley (art. 199).

5. Dispone el artículo 1º del Decreto 93/62: "El ejercicio del derecho de petición por los miembros de las Fuerzas e Institutos Armados habrá de someterse a las normas peculiares que establece la presente disposición, siempre que sus peticiones estén en el ámbito de la Ley reguladora y se refieran a materia de la competencia de los Ministerios o Autoridades militares, o que de algún modo afecten a éstos o a los Ejércitos.

Fuera de estos casos antedichos, las peticiones de este personal se atenderán únicamente a las prescripciones de la Ley reguladora".

Por lo demás, los artículos 202 y 203 de las Reales Ordenanzas hacen referencia al derecho que tiene todo militar de dirigir peticiones a sus superiores, insistiendo en el carácter individual que han de revestir las mismas⁶.

c) Personas jurídicas.

Por lo que respecta a las personas jurídicas, ¿son éstas titulares del derecho de petición? Son varias las razones que pueden aducirse para contestar de manera afirmativa a esta cuestión. En primer lugar, la jurisprudencia del TC según la cual las personas jurídicas pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales que por su naturaleza sean ejercitables por las mismas, si bien respecto de las personas jurídicas de Derecho Público es necesario “que recaben para si mismas ámbitos de libertad, de los que deben disfrutar sus miembros o la generalidad de los ciudadanos”⁷.

En segundo lugar, y respecto de las personas jurídico-privadas, la Ley 92/60, reguladora del derecho de petición, reconoce a las personas jurídicas de nacionalidad española capacidad para deducir peticiones. Por su parte, el Código Civil en su artículo 28 dispone que “las corporaciones, fundaciones y asociaciones reconocidas por la ley y domiciliadas en España, gozarán de la nacionalidad española, siempre que tengan el concepto de personas jurídicas con arreglo a las disposiciones del presente Código”. Teniendo en cuenta este precepto del Código Civil no hay inconveniente para considerar a estas personas jurídicas formando parte de la expresión “todos los españoles” empleada por nuestro Texto fundamental.

En tercer lugar, y centrándonos en las personas jurídicas de Derecho Público, la Ley 92/60 establece, en su artículo 4, que las corporaciones podrán ejercitar este derecho de acuerdo con las disposiciones por las que se rijan. Precepto éste que es perfectamente congruente con la CE. Y ello porque, como señala Lucas Murillo de la Cueva, disposiciones como el artículo 137 de la CE, que garantiza a los entes territoriales allí mencionados (Comunidades Autónomas, provincias

6. Dispone el artículo 202 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas: “Las exigencias del conducto reglamentario no excluyen que todo militar, para exponer sus preocupaciones y recabar su consejo en asuntos no específicos del servicio, pueda acudir a un superior en la cadena de mando, aunque no sea el inmediato, a quien en todo caso informará, por cortesía de su intención”. Y el artículo 203: “Cualquier militar podrá dirigir propuestas a sus superiores haciéndolo individualmente y por conducto regular. Cuando sea autorizado para ello podrá recabar el parecer de sus compañeros para la consideración de posibles sugerencias, que habrán de ser presentadas por el más caracterizado. No se podrá solicitar ni conceder autorización para presentar reclamaciones o peticiones colectivas”.

7. Vid. en este sentido la STC 64/88.

y municipios) la autonomía que precisen para la gestión de sus intereses, y el artículo 36 que constitucionaliza los Colegios profesionales, habida cuenta de su contribución a la satisfacción del interés público, suministran fundamento suficiente para sostener la atribución de este derecho en su favor (Lucas Murillo de la Cueva, 1989, p.748)⁸.

C.- Contenido y ámbito protegido

a) Contenido esencial.

La CE reconoce el derecho de petición en el artículo 29, dentro, por tanto, de la Sección 1ª, del Capítulo II del Título I. Y de acuerdo con el artículo 53.1, sólo por ley, que deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio del mencionado derecho. Lo que constituye el contenido esencial de un derecho lo dejó claro nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia de 8 de abril de 1981 (STC 11/81)⁹. Teniendo en cuenta esta doctrina del Tribunal sobre el contenido de un derecho fundamental ¿Cual es el contenido esencial del derecho de petición?

8. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de febrero de 1987, en la cual este Tribunal reconoce a los municipios la titularidad del derecho de petición. Así, afirma textualmente: “(...) el artículo 140 de la Ley Fundamental del Estado garantiza la autonomía de los municipios a la vez que reconoce su personalidad jurídica plena, factores subjetivos de base para legitimar el ejercicio del derecho de petición por las Entidades Locales”.

En similar sentido se ha pronunciado Colom Pastor, el cual señala que autonomía se explicita, entre otras, en la capacidad de influir en las orientaciones políticas de otros entes, por lo que parece elemental y engarza con la naturaleza política del derecho de petición que estos entes sean titulares de este derecho (Colom Pastor, 1997, p. 108).

9. Afirma textualmente en esta sentencia el TC: “Para tratar de aproximarse de algún modo a la idea de contenido esencial, que en el artículo 53 de la Constitución se refiere a la totalidad de los derechos fundamentales y que puede referirse a cualesquiera derechos subjetivos, sean o no constitucionales, cabe seguir dos caminos. El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho. Según esta idea, hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y lo que algunos autores han llamado el metalenguaje o ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en Derecho. Muchas veces el *nomen* y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta recogido y regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho preexiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta. Los especialistas en Derecho pueden responder si lo que el legislador ha regulado se ajusta o no a lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo. Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento his-

En primer lugar, forma parte de su contenido esencial el deber de tramitar y contestar a las peticiones por parte de los poderes públicos. En este sentido se ha manifestado el más alto de nuestros Tribunales, para el que las peticiones deben ser admitidas y se les debe dar el curso debido por parte del órgano destinatario, el cual, además, debe tomarlas en consideración. Así pues, desde el punto de vista del receptor de la petición se derivarían dos obligaciones: una primera, consistente en manifestar al peticionario la recepción de aquélla y una segunda, que se concreta en comunicar a aquél lo que se resuelva al respecto (STC 242/93, caso *Ayudas a estudiantes canarios en la Península*).

No considerar el deber de responder como parte integrante del contenido esencial del derecho de petición sería dejar sin efectividad el propio derecho¹⁰, esto es, no estaríamos realmente ante el derecho de petición sino a lo sumo ante la libertad de petición, o lo que es lo mismo, ante la posibilidad del individuo de dirigir peticiones libremente a los poderes públicos, siendo éstos libres, también, de acogerlas o responderlas.

El hecho de que el deber de contestar forma parte del contenido esencial del derecho de petición encuentra apoyo en la propia Ley reguladora del mismo. Los artículos 6.2 y 11.3 de la precitada Ley establecen la obligación de la autoridad de acusar recibo de la misma así como de exteriorizar al peticionario la resolu-

tórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trata de derechos constitucionales. El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del Derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al Derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el Derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despejan de la necesaria protección”.

10. En relación con el deber de contestar, el Tribunal Supremo, en sentencia de 10 de abril de 1987, también ha señalado que el destinatario de la petición, en este caso concreto la Administración, estaba obligada a resolver las peticiones que se le formularan e, incluso, que su resolución constituye un acto administrativo fiscalizable en vía jurisdiccional. Dice textualmente el TS: “Queda claramente establecida la legitimidad y oportunidad del ejercicio del presente recurso contencioso administrativo, que trata de negarse por los opositores a su promovente (el peticionario) que haciendo uso de la facultad que le otorga el artículo 1 de la ley 92/60, ha podido exigir en correspondencia, de la autoridad u órgano competente una resolución decisoria que estime o deniegue la pretensión formulada; porque, en otro caso, el derecho de petición constitucionalmente establecido en el artículo 29.1 de la primera ley, quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el artículo 53.1 de la carta constitucional”.

ción adoptada, respectivamente. Asimismo, el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 49.4) y del Senado (art. 194) dispone que las Comisiones de peticiones, en todo caso, acusarán recibo de la petición y comunicarán al peticionario el acuerdo adoptado. Igualmente, en el régimen específico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad también se exige el deber de contestar, según dispone el artículo 204 de la ley 85/78, de 28 de diciembre¹¹.

Ciertamente en este punto que comentamos la doctrina no es unánime. Algún sector doctrinal considera que la Administración no tiene la obligación de resolver. Se ha señalado en este sentido, que la Administración no puede verse compelida por el particular no sólo a actuar en uno u otro sentido, sino ni siquiera a actuar, puesto que se trata de materias en las que predomina la oportunidad, la conveniencia a los intereses públicos, cuya interpretación corresponde a aquélla (Alonso Cortés, 1966, p. 39).

Ahora bien, sentado que los poderes públicos tienen la obligación de contestar a las peticiones formuladas, es preciso advertir que la contestación no tiene necesariamente que ser favorable a lo requerido; es decir, el derecho de petición no incluye la aceptación de lo que se solicita por el peticionario. El Tribunal Constitucional lo ha expresado así: “El artículo 29.1 de la CE reconoce un derecho *uti cives* (...) que le permite dirigir (...) peticiones a los poderes públicos, solicitando gracias o expresando súplicas o quejas, sin que en el se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado” (STC 161/88, caso *Subvenciones a la agricultura*).

En el caso de que la respuesta sea contraria a lo requerido por el peticionario, ¿Habrà de motivarse? Creemos que sí, a la vista de lo dispuesto en el artículo 17.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, que establece que si éste decide rechazar una queja habrá de hacerlo en escrito motivado. Además, cuando cualquier ciudadano ejerce el derecho del artículo 29.1 está ejerciendo un derecho fundamental, que como tal vincula a los poderes públicos, siendo necesario para garantizar el ejercicio del mismo que éstos resuelvan motivadamente la petición que se les formula. De lo contrario, estaríamos olvidando el artículo 9.3 de nuestra CE que garantiza el principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

11. Dispone el artículo 204 de la Ley 85/78: “Todo jefe deberá recibir y tramitar con el informe que proceda, o resolver en su caso los recursos, peticiones o partes formulados por un subordinado en ejercicio de sus derechos”.

Cierto sector de nuestra doctrina ha advertido sobre el peligro que supone el hecho de que esa exigencia de motivación se convierta en un medio de obstrucción y agitación política por parte de determinados grupos que abusando de este derecho trataran de obstaculizar la labor ordinaria de gobierno. Pero como acertadamente expone García Cuadrado, este peligro queda salvado mediante la aplicación del principio de proporcionalidad: una petición deberá ser tanto más atendida y, si es denegada, tanto más motivada la contestación, cuanto más razonado y razonable fuera el escrito de petición.

En segundo lugar, también forma parte de su contenido esencial, en tanto que derecho de libertad, la obligación de los poderes públicos de no impedir el ejercicio del mismo, es decir, los poderes públicos no pueden impedir la presentación de peticiones a ellos mismos.

Por último, y como consecuencia de la facultad anterior, forma parte del contenido esencial del derecho de petición, el derecho a no sufrir ningún perjuicio por el hecho de presentar peticiones a los poderes públicos, es decir, el derecho a no ser víctima de ninguna represalia por parte del poder público al que se dirige la petición. La Ley 92/60 establece expresamente en el artículo 1 que del ejercicio del derecho de petición no podrá derivarse perjuicio alguno al peticionario, salvo que incurra en delito o falta. Este último inciso es obvio puesto que con el ejercicio del derecho de petición no puede pretenderse la comisión de hechos delictivos.

b) Desarrollo legal.

De acuerdo con la CE, el ejercicio del derecho de petición ha de regularse sólo por ley; ley que, además, ha de revestir el carácter de orgánica. Nuestro legislador postconstitucional todavía no ha promulgado la ley que ha de regular este derecho, lo cual, posiblemente, obedece a la escasa importancia práctica del mismo (López Guerra, 1997, p. 319). Hasta que dicha ley sea elaborada y promulgada, el ejercicio del derecho de petición se regula por la ley 92/60, de 22 de Diciembre, ley que hemos de considerar vigente en todo lo que no se oponga a la CE.

El artículo 1 de la ley da una definición de derecho de petición estableciendo al respecto que el mencionado derecho es la facultad que corresponde a los españoles para dirigirse a los Poderes Públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia.

En lo que se refiere a los sujetos pasivos, el artículo 29 de la CE no señala ante qué autoridades se puede ejercer este derecho, lo cual permite deducir que las peticiones podrán dirigirse a cualquier autoridad pública, con competencias

genéricas. La Ley 92/60 enumera en su artículo 2 las autoridades a las que pueden dirigirse peticiones: al Jefe del Estado, a las Cortes, al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas, al Presidente del Gobierno y a los Ministros, en el ámbito nacional, y a los Gobernadores generales, Gobernadores civiles, Subgobernadores y Delegados gubernativos, así como a las Diputaciones Provinciales, Mancomunidades interinsulares, Cabildos insulares, Ayuntamientos y sus respectivos presidentes, en el ámbito local; a las Representaciones consulares tratándose de españoles residentes en el extranjero. En la lista precedente se echan de menos una serie de instituciones públicas, que en un Estado Democrático y Autonómico como es el Estado español, si hay que considerar como sujetos pasivos del derecho de petición; nos referimos al Defensor del Pueblo y a los órganos políticos y administrativos de las Comunidades Autónomas.

Y los Tribunales de Justicia y el Tribunal Constitucional, ¿podemos considerarlos sujetos pasivos del derecho? Por lo que se refiere al Tribunal Constitucional, éste se ha manifestado en varias ocasiones sobre el tema, señalando que el derecho del artículo 29.1 de la CE no puede ejercitarse ante el mismo, puesto que este Tribunal tiene unas funciones tasadas y delimitadas por la Constitución y por su ley orgánica (LOTIC), entre las que no se encuentra, precisamente, la de “acoger y resolver sobre peticiones presentadas por los ciudadanos” (ATC 81/80).

En lo que se refiere a los Tribunales de Justicia, es evidente que con el derecho de petición no puede pretenderse reabrir plazos ya cumplidos ni revisar decisiones ya firmes puesto que no cabe utilizar el derecho de petición para conseguir una actuación ilegal de dichos Tribunales. Habida cuenta que las peticiones deben, obviamente, referirse a zonas discrecionales de la actuación de los poderes públicos, y los Tribunales de Justicia tienen una serie de funciones tasadas y están sometidos únicamente al imperio de la ley, no es posible admitir su consideración como sujetos pasivos del derecho de petición.

Mención especial merecen las Cámaras legislativas como sujetos pasivos del derecho de petición. La razón de ello estriba en que el artículo 77 de la CE¹² con-

12. Dispone el artículo 77 de la CE: “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”.

tiene una previsión paralela al artículo 29, considerando explícitamente a las Cámaras como órganos ante los que puede ejercerse este derecho. Esto no significa que la figura del artículo 77 sea distinta de la del artículo 29. Lo que se ha hecho, simplemente, ha sido constitucionalizar una práctica parlamentaria introducida y regulada hasta ahora sólo por los Reglamentos de aquéllas (Sánchez Ferriz, 1989, p. 298). El apartado 1 del artículo 77 de la CE lo único que hace es reiterar lo dispuesto en el artículo 29.1. Se exige que la petición se presente por escrito y se prohíbe la presentación directa por manifestaciones. Con esto lo que se trata de evitar es la presión o intimidación sobre el trabajo de los parlamentarios así como garantizar la inviolabilidad del Parlamento.

Del apartado 2 del precepto citado se desprende que el derecho de petición se convierte en un mecanismo más de control de las Cortes sobre el Gobierno. En efecto, las Cámaras, a la vista de la importancia de una determinada petición o porque ésta sea de la competencia del Gobierno, puede decidir trasladarla a éste; pero además, puede exigir al Gobierno que explique sobre su contenido.

El Reglamento del Congreso dedica el artículo 49 al ejercicio del derecho de petición mientras que el Reglamento del Senado se ocupa del tema en los artículos 192 a 195. Esta diferencia en cuanto al número de preceptos quizá sea la causa que explique que el Reglamento del Congreso regule las peticiones con mucho menor detalle y detenimiento que el Reglamento del Senado.

El apartado 1 del artículo 49 del Reglamento del Congreso se refiere a la composición de la Comisión de peticiones. Los apartados 2 y 4 del mismo precepto imponen a la mencionada Comisión el deber de examinar cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso, así como acusar recibo de la petición y comunicar al peticionario el acuerdo adoptado. Una vez examinada la petición, la Comisión, podrá acordar bien su remisión a otra serie de autoridades públicas (Defensor del Pueblo, Gobierno, etc.), bien el archivo de la misma (art. 49.2 y 3).

Por su parte, el Reglamento del Senado también impone una serie de deberes a la Comisión de peticiones, que en esencia son los mismos que establece el Reglamento del Congreso: examinar las peticiones, acusar recibo de la petición y comunicar al peticionario el acuerdo adoptado (art. 193.1 y art 194). Al igual que en el Reglamento del Congreso, una vez examinada la petición por la Comisión, puede acordar bien remitirla a otra autoridad pública, bien archivarla (art. 193.1). Sorprende el hecho de que entre esas autoridades públicas a las que la Comisión puede remitir la petición no se mencione el Defensor del Pueblo, a

diferencia por tanto del Reglamento del Congreso. Otra diferencia entre ambos Reglamentos es el hecho de que en el Senado, la Comisión de peticiones puede remitir también las peticiones a los Grupos parlamentarios, para que, si lo estiman oportuno, puedan promover alguna iniciativa parlamentaria (art. 193.1). Por lo demás, también podrá la Comisión o, en su defecto, cualquier Grupo parlamentario elevar al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de una de estas peticiones (art. 193.2). Además, está garantizada la publicidad del dictamen de las peticiones admitidas a trámite, ya que éstos han de incluirse en alguna de las publicaciones oficiales de la Cámara (art. 194.1)

Por último, y según el artículo 195, en cada período ordinario de sesiones la Comisión de peticiones informará al Senado del número de peticiones recibidas, de la decisión adoptada sobre las mismas, así como en su caso, de las resoluciones de las autoridades a que hayan sido remitidas.

Antes de terminar con el tema de los sujetos pasivos, es necesario considerar al Defensor del Pueblo. Consideración obligada porque su mismo nombre lo constituye en el receptor natural de peticiones (Sánchez Agesta, 1984, p. 178). Según la Ley orgánica 3/85 reguladora del Defensor del Pueblo, éste podrá iniciar y perseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes (art. 9.1).

Por su parte, dicha Ley concede una legitimación muy amplia en orden al ejercicio del derecho ante la mencionada institución. Así, podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna, no pudiendo constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, incapacidad legal del sujeto o el internamiento en un centro penitenciario (art.10.1).

Siguiendo con el desarrollo legal del derecho de petición, de la Ley 92/60 se desprende que las peticiones han de presentarse por escrito. Así, en el apartado 1º del artículo 5 se señala que en el escrito en que conste la petición, que habrá de ir firmada por el peticionario, deberá constar su nombre y domicilio, admitiendo el apartado 3º del mismo precepto legal que en caso de urgencia se curse la petición por telégrafo, si bien deberá ser ratificada con la firma del peticionario.

La exigencia de la firma y del nombre y domicilio es un medio de asegurar la autenticidad de la petición y el respeto debido a las instituciones del Estado (García Escudero, 1983, p. 267). La exigencia de que la petición se presente por

escrito es consecuencia de la desafortunada experiencia histórica de las peticiones a *la barre* en la Convención francesa.

También exige la ley que esté claro el contenido de la petición. Así, prevé que la autoridad que reciba la petición puede requerir al peticionario para que dilucide los aspectos dudosos que puedan existir acerca de su identidad o de lo que pide.

Presentado el escrito de petición, la autoridad que lo recibe está obligada a acusar recibo de la misma (art. 6.2). Si el escrito de petición se presenta ante órganos o autoridades públicas no competentes, éstos, según el caso, están obligados a realizar una serie de actuaciones. Así, en el caso de que la petición deba ser objeto de un determinado procedimiento administrativo o judicial, lo comunicarán al peticionario, con expresa indicación del órgano ante el que deba interponerse (art. 7.1). Lógicamente en este caso no estamos ante una petición en sentido propio. En el caso de que la autoridad que reciba la petición se considere incompetente para resolverla, la remitirá a la autoridad que considere competente y este hecho lo comunicará al peticionario (art. 7.2). En este caso sí estamos ante una auténtica petición. En el supuesto de que la petición se presente ante un órgano colegiado, su presidente comunicará a los miembros del mismo, en el plazo de 30 días, el objeto de la petición y el nombre y domicilio del solicitante (art. 8).

En lo que se refiere a los efectos de las peticiones, la ley únicamente contempla los efectos de las peticiones fundadas. Así, si la petición se estimara fundada se adoptarán las medidas oportunas, a fin de lograr su plena efectividad, debiéndose comunicar al peticionario la resolución que se adopte (art. 11.1 y 3). Si esas medidas exigiesen dictar una disposición general se incoará el procedimiento correspondiente según la jerarquía de la disposición (art. 11.2). En consecuencia, si la petición se estimara fundada, nace la obligación de hacerla efectiva, obligación que puede llevar hasta la modificación del ordenamiento jurídico.

D.- Garantías

a) Garantías generales: reserva de Ley.

Nuestra norma fundamental consagra el derecho de petición como un auténtico derecho fundamental al incluirlo en la Sección 1ª, del Capítulo II del Título I. Esto significa que vincula a todos los poderes públicos y que su desarrollo debe realizarse por ley; ley que debe respetar su contenido esencial y que ha de revestir el carácter de orgánica (art. 53.1 y 81.1 CE). Pasados ya veinte años de vigencia de la CE, el legislador todavía no ha promulgado dicha Ley orgánica

que ha de regular el ejercicio del derecho de petición. Ley orgánica que consideramos necesaria habida cuenta de la insuficiencia de la ley franquista 92/60, reguladora del derecho, actualmente vigente en todo lo que no se opone a la CE.

b) Garantías jurisdiccionales.

Como todos los derechos contenidos en la Sección 1ª, del Capítulo II del Título I, está garantizado mediante el amparo judicial ante los Tribunales ordinarios (recurso preferente y sumario), y en su caso, mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. En relación con estas garantías, el Alto Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones que el derecho de petición no incluye el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado. Esto no significa otra cosa que la denegación de una petición por parte de los poderes públicos no puede considerarse vulneración del derecho de petición.

E.- Suspensión

Por último, es de destacar que el derecho de petición no puede ser suspendido en ningún caso, puesto que no está incluido en el catálogo de derechos que pueden ser suspendidos en los supuestos contemplados en el artículo 55 de la CE (estado de excepción y sitio; investigación sobre la actuación de bandas armadas y elementos terroristas).

F.- Apéndices

a) Jurisprudencia.

1.- Tribunal Constitucional.

- Sobre el derecho de petición en general:

STC 242/93, caso *Ayudas a estudiantes canarios en la Península*.

- Por lo que respecta al concepto del derecho y a la cuestión relativa a que el derecho de petición no incluye la aceptación de lo que se solicita por el petionario:

STC 161/88, caso *Subvenciones a la agricultura*.

ATC 749/85.

- Sobre la imposibilidad de que el TC sea sujeto pasivo del derecho de petición:

ATC 46/80.

ATC 81/80.

- En relación con el derecho de petición, pueden verse además:
STC 7/81, caso *Solicitud de resolución de recurso de revisión*.
ATC 426/90.
ATC 222/82.

2.- Tribunal Supremo.

- Sobre el derecho de petición en general:
STS de 15 de julio de 1982.
STS de 8 de mayo de 1985.
STS de 30 de julio de 1987.
STS de 18 de marzo de 1991.
STS de 13 de octubre de 1992.
STS de 10 de marzo de 1997.
STS de 13 de julio de 1998.
STS de 14 de diciembre de 1998.

- En lo referente a la obligación de resolver por parte de la Administración:
STS de 10 de abril de 1987.

b) Legislación.

- El derecho de petición se encuentra desarrollado en la ley 92/60, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición.

- Sobre el ejercicio del derecho ante el Defensor del Pueblo, véase la ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo.

- Por lo que respecta al ejercicio del mismo ante las Cámaras, han de consultarse el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, y el Reglamento del Senado, de 26 de mayo de 1982.

- En cuanto al régimen específico de las Fuerzas Armadas, véase el Decreto 93/62, de 18 de enero, regulador del derecho de petición de los miembros de las Fuerzas e Institutos armados, y la Ley 85/78, de 28 de diciembre, por la que se aprueban las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

- En relación con la titularidad del derecho de petición por los extranjeros, véase la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

c) Bibliografía.

- En relación con el derecho de petición en general:
 - Ayerra Alonso, R., “Comentarios sobre la aplicación de la Ley 92/60. Ejercicio del derecho de petición e iniciativas”, en *Documentación Administrativa*, nº 100, 1966.
 - Cillán García de Iturraspe, M. C., “Una libertad pública: el derecho de petición”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, nº 2, 1983.
 - Colom Pastor, B., *El derecho de petición*, Madrid, 1997.
 - De Esteban, J. y González Trevijano, P., *Curso de Derecho Constitucional Español*, Tomo II, Madrid, 1993.
 - García Cuadrado, A., “El derecho de petición”, en *Revista de Derecho Político*, nº 32, Madrid, 1991.
 - García Escudero, J. M., “Derecho de petición”, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por Alzaga, Tomo III, Madrid, 1983.
 - Garrido Falla, F., “El derecho de petición”, en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985.
 - González Pérez, J., “Régimen jurídico del derecho de petición”, en *Documentación Administrativa*, nº 40, 1961.
 - González Salinas, P., “El ejercicio del derecho de petición y la fiscalización jurisdiccional de la resolución administrativa”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 54, 1987.
 - Ibáñez García, I., *Derecho de petición y derecho de queja*, Madrid, 1993.
 - López Guerra, L., Espín Templado, E. y otros, *Derecho Constitucional*, Volumen I, Valencia, 1997.
 - López Rodó, L., “El derecho de petición: antecedentes, directrices y discusión en las Cortes”, en *Documentación Administrativa*, nº 40, 1961.
 - Lucas Murillo de la Cueva, P., “El derecho de petición”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo XIX, Barcelona, 1989.
 - Sánchez Agesta, L., *El sistema político de la Constitución*, Madrid, 1984.
- Sobre el concepto del derecho de petición:
 - Pérez Serrano, N., *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1984.
 - Alonso-Cortés Concejo, A., “Hacia un concepto del derecho de petición”, en *Documentación Administrativa*, nº 86, 1965.
- En lo referente a las peticiones ante las Cámaras:
 - Sánchez Ferriz, R., *Estudios sobre las libertades*, Valencia, 1989.
 - Sánchez Ferriz, R., “El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras”, en *Las Cortes Generales*, Volumen III, Madrid, 1987.

- En cuanto a la obligación de resolver las peticiones:
 - Alonso-Cortés Concejo, A., “La obligación de resolver y el derecho de petición”, en *Documentación Administrativa*, n° 99, 1966.