

REFORMAS ESTATUTARIAS Y DECLARACIONES DE DERECHOS

Director

Francisco Balaguer Callejón

Coordinadores

Luis Ortega Álvarez

Gregorio Cámara Villar

José Antonio Montilla Martos

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SEVILLA - 2008

Reformas estatutarias y declaraciones de derechos / director Francisco Balaguer Callejón; coordinadores Luis Ortega Álvarez, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos .

– Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008

832 p. ; 24 cm. – (Estudios)

D.L. SE-3562-2008

I.S.B.N. 978-84-8333-406-5

Derecho autonómico . – Derecho del individuo . – España . – Balaguer Callejón, Francisco . – Ortega Álvarez, Luis . – Cámara Villar, Gregorio . – Montilla Martos, José Antonio .
Instituto Andaluz de Administración Pública .

342.25(460):342.7

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL PROPIETARIO DEL COPYRIGHT

TÍTULO: REFORMAS ESTATUTARIAS Y DECLARACIONES DE DERECHOS

DIRECTOR: Francisco Balaguer Callejón

COORDINADORES: Luis Ortega Álvarez

Gregorio Cámara Villar

José Antonio Montilla Martos

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

ISBN: 978-84-8333-406-5

Depósito Legal: SE-3562-2008

§ 28. EL DERECHO DE PETICIÓN

Susana Ruiz Tarrías

Sumario

- 1. El derecho de petición en las primeras regulaciones estatutarias.**
- 2. La configuración del derecho de petición en los Estatutos de Autonomía objeto de reforma.**
- 3. La regulación del derecho de petición en la Constitución española y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.**
 - 3.1. Caracteres del derecho de petición en la Constitución española de 1978.
 - 3.1.a) Titularidad del derecho de petición y condiciones especiales de su ejercicio.
 - 3.1.b) El objeto del derecho de petición.
 - 3.1.c) El contenido del derecho de petición.
 - 3.1.d) Los destinatarios del derecho de petición.
 - 3.2. El derecho de petición al Parlamento Europeo.
 - 3.2.a) Naturaleza jurídica del derecho de petición.
 - 3.2.b) Tramitación de las peticiones ante el Parlamento Europeo.
- 4. Conclusiones.**

1. El derecho de petición en las primeras regulaciones estatutarias.

Las primeras regulaciones estatutarias presenta como característica general –con las matizaciones que más adelante serán subrayadas–, la ausencia de un reconocimiento explícito del derecho de petición en los textos normativos.

En efecto, como sucede en relación con otros derechos fundamentales, en los primeros Estatutos de Autonomía, de forma casi generalizada, no existe un reconocimiento específico del derecho de petición en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Por lo general, estas primeras regulaciones estatutarias, preocupadas, esencialmente, por dotar de contenido al concepto de “autonomía” en lo que se refiere a la asignación de competencias y al diseño de su organización institucional, apenas si contienen lo que comúnmente se conoce como parte “dogmática” o declaraciones de derechos de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, la mayor parte de las normas estatutarias examinadas se limitan a remitir la enunciación de los derechos y deberes de sus ciudadanos a la regulación constitucional. Así, el artículo 11, párrafo 1 de la LO 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía¹ afirma que “los derechos, libertades y deberes fundamentales de los andaluces son los establecidos en la Constitución”, y en idénticos términos se pronuncian el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 6.1)², el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (art. 4.1)³, el Estatuto de Autonomía de Extremadura –con la importante novedad que posteriormente será señalada– (art. 6.1)⁴ y el Estatuto de Autonomía para Galicia (art. 4.1)⁵.

Otras regulaciones estatutarias utilizan una referencia más concisa, que no incluye el término “libertades”, como es el caso del Estatuto de Autonomía para Asturias⁶, cuyo artículo 9.1 afirma que “los derechos y deberes fundamentales de los asturianos, son los establecidos en la Constitución”. En esta línea deben situarse, además, el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 5.1)⁷, el Estatuto de Autonomía para Cantabria (art. 5.1)⁸, el Estatuto de Autonomía de Cataluña

¹ B.O.E., núm. 9, de 11 de enero de 1982.

² Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto (B.O.E., núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

³ Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto (B.O.E., núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

⁴ Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero (B.O.E., núm. 49, de 26 de febrero de 1983).

⁵ Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril (B.O.E., núm. 101, de 28 de abril de 1981).

⁶ Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre (B.O.E., núm. 9, de 11 de enero de 1982).

⁷ Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (B.O.E., núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

⁸ Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (B.O.E., núm. 9, de 11 de enero de 1982).

estatutarias.

al —con las matiza-
miento explícito del

los primeros Es-
to específico del

encialmente, por
nación de compe-
que comúnmente
ciudadanos de la

nitán a remitir la
nstitucional. Así,
Autonomía para
e los andaluces
n el Estatuto de
ha (art. 4.1)³, el
eriormente será

cluye el término
artículo 9.1 afir-
establecidos en la
de Canarias (art.
mía de Cataluña

(art. 8.1)⁹, el Estatuto de Autonomía de Ceuta (art. 5.1)¹⁰, el Estatuto de Autonomía de La Rioja (art. 7.1)¹¹, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (art. 7.1)¹², el Estatuto de Autonomía de Melilla (art. 5.1)¹³, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (art. 9.1)¹⁴ y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (art. 9.1)¹⁵.

Sin embargo, en el Estatuto de Autonomía de Castilla-León (art. 7.1)¹⁶, no se hace referencia a los "deberes" contenidos en el Texto Constitucional, afirmando que "los derechos y libertades fundamentales de los castellano-leoneses son los establecidos en la Constitución".

Por su parte, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 6)¹⁷ no remite explícitamente a la regulación constitucional, aunque reconoce que "los navarros tendrán los mismos derechos, libertades y deberes fundamentales que los demás españoles".

Por último, no se encuentra ningún tipo de remisión a los derechos, libertades y deberes reconocidos constitucionalmente como derechos de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, en el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares¹⁸.

De este modo, el reconocimiento del derecho de petición en tales regulaciones estatutarias debe inducirse por la remisión más o menos genérica —cuando existe—, a los "derechos, libertades y deberes", a los "derechos y deberes" o a los "derechos y libertades" establecidos en la Constitución —o, comunes a los ciudadanos españoles—, lo que implica la vigencia en sus términos de los actuales arts. 29 y 77.1 de la Constitución.

La utilización de una u otra de las fórmulas que han sido analizadas para remitirse al derecho de petición reconocido en el artículo 29 del Texto Constitucional resulta indiferente, en tanto que el carácter genérico de su formulación permite considerarlas como referencias, bien al Título I en su totalidad ("*De los derechos y deberes fundamentales*"), o bien como remisiones conjuntas a la Sección 1ª ("*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*") y a la Sección 2ª

⁹ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre (B.O.E., núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).

¹⁰ Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo (B.O.E., núm. 62, de 14 de marzo de 1995).

¹¹ Ley Orgánica 3/1982, de 19 de junio (B.O.E., núm. 146, de 19 de junio de 1982).

¹² Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (B.O.E., núm. 51, de 1 de marzo de 1983).

¹³ Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo (B.O.E., núm., 62, de 14 de marzo de 1995).

¹⁴ Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (B.O.E., núm. 146, de 19 de junio de 1982).

¹⁵ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (B.O.E., núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).

¹⁶ Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (B.O.E., núm. 52, de 2 de marzo de 1983).

¹⁷ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto (B.O.E., núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

¹⁸ Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero (B.O.E., núm. 51, de 1 de marzo de 1983).

(“De los derechos y deberes de los ciudadanos”) del Capítulo Segundo del Título I. Incluso en los casos de ausencia de una referencia explícita a los derechos consagrados en la Constitución, ésta resultaría irrelevante, habida cuenta de lo dispuesto en el art. 139.1 CE: “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”¹⁹.

En todo caso, de entre las regulaciones estatutarias examinadas debe destacarse la contenida en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, cuyo artículo 27 reconoce explícitamente el derecho de petición ante las Cámaras, constituyendo el único Estatuto de Autonomía de los examinados en este apartado que contiene una previsión expresa en este sentido.

En efecto, siguiendo prácticamente de modo literal el tenor del art. 77.1 CE, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Extremadura afirma que “La Asamblea de Extremadura puede recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación por manifestaciones ciudadanas”.

2. La configuración del derecho de petición en los Estatutos de Autonomía objeto de reforma.

En el ámbito del reconocimiento de derechos fundamentales, la característica esencial de las regulaciones estatutarias que han sido objeto de reforma hasta el momento, proviene de la inclusión de una prolija parte dogmática donde se enuncia con exhaustividad un amplio catálogo de derechos y libertades fundamentales.

En efecto, bajo la rúbrica “Derechos sociales, deberes y políticas públicas” (Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía²⁰), “Derechos y principios rectores” (Título I del Estatuto de Autonomía de Aragón²¹, Título I del Estatuto de Autonomía de Castilla y León²²), “Derechos, deberes

¹⁹ Resulta sobradamente conocido, de otra parte que este principio de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, debe ser interpretado de conformidad con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre (B.O.E., núm. 285, de 28 de noviembre de 1982), en el sentido de que “tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones (...) puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional” (Fto. Jco. 2º).

²⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (B.O.E., núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

²¹ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (B.O.E., núm. 97, de 23 de abril de 2007).

²² Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Castilla y León (B.O.E., núm. 288, de 1 de diciembre de 2007).

y principios rectores" (Título I del Estatuto de Autonomía de Cataluña²³), "De los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos de las Illes Balears" (Título II del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears²⁴) y "De los derechos de los valencianos y valencianas" (Título II del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana²⁵), se reconoce un amplio catálogo de derechos junto a una serie de principios rectores dotados de específicas garantías.

En este contexto, se ha generalizado el reconocimiento del derecho de petición en los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de reforma, a excepción del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, donde no existe un reconocimiento explícito del mismo.

Así, el artículo 15.2.d) del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, bajo el epígrafe de "Derechos de participación", reconoce "el derecho de petición individual y colectiva en los términos que establezcan las Leyes del Estado".

Por su parte, bajo la rúbrica "Derecho de participación", el artículo 29.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma que "todas las personas tienen derecho a dirigir peticiones y a plantear quejas, en la forma y con los efectos que establecen las Leyes, a las instituciones y la Administración de la Generalitat, así como a los entes locales de Cataluña, en materias de las respectivas competencias. La Ley debe establecer las condiciones de ejercicio y los efectos de este derecho y las obligaciones de las instituciones receptoras".

Asimismo, bajo el título "Derechos de participación en los asuntos públicos", el artículo 11.6 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León reconoce que "todas las personas tienen el derecho a dirigir peticiones a las Instituciones y a las Administraciones Públicas de la Comunidad, así como a los entes que dependan de las mismas, en relación con asuntos que sean de su competencia".

Por su parte, bajo la rúbrica de "Derechos en relación con los servicios públicos", el artículo 16.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón reconoce que "los ciudadanos y ciudadanas, en el marco de lo regulado por las Leyes, tienen derecho a formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas y a que éstos sean resueltos en los plazos adecuados".

Por último, bajo el título de "Participación política", el artículo 30.1.d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía consagra "el derecho de petición individual y colectiva, en la forma y con los efectos que determine la Ley".

²³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (B.O.E., núm. 172, de 20 de julio de 2006).

²⁴ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (B.O.E., núm. 52, de 1 de marzo de 2007).

²⁵ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

De este modo, las regulaciones examinadas ponen de manifiesto la mayoritaria comprensión del derecho de petición como derecho de participación –aun cuando el Estatuto de Autonomía de Aragón opte por su configuración entre los “Derechos en relación con los servicios públicos”, al margen, por lo tanto de lo que califica como “derecho de participación” (art. 15)–²⁶.

En cualquier caso, como se puede comprobar, resulta frecuente la configuración estatutaria del derecho de petición en términos similares a los contenidos en el art. 29.1 CE –e, incluso, la traslación casi textual de dicho precepto constitucional, como sucede en el art. 30.1.d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía– así como, el reconocimiento de su ejercicio “individual” o “colectivo” [art. 15.2.d) del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y art. 30.1.d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía], y la remisión a la regulación legal –estatal o autonómica– de las condiciones de su ejercicio y sus efectos (art. 29.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y art. 30.1.d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

De este modo, al igual que el artículo 29.1 CE, los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de reforma optan por considerar el derecho de petición como un derecho de configuración legal que el legislador autonómico deberá concretar con posterioridad.

En este sentido, únicamente el art. 15.2.d) del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears contiene la precisión de que la legislación aplicable será “las Leyes del Estado”, mientras que el art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el art. 11.6 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no contienen referencias explícitas a una norma legal que determine las condiciones de ejercicio y los efectos del derecho de petición.

Por lo que se refiere a la titularidad del derecho de petición, los criterios utilizados por las diferentes regulaciones estatutarias aún resultan menos uniformes. Así, mientras que el art. 11.6 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el art. 29.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se refieren a “todas las personas”, el art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón indica que son los “ciudadanos y ciudadanas” los titulares del derecho de petición, y el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears se refiere a “los ciudadanos de las Illes Balears”.

No obstante, el art. 30.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía prevé de modo expreso respecto de los derechos de participación –entre los que se encuentra reconocido, como se ha podido comprobar, el derecho de petición–, que “la Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco

²⁶ El artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Aragón reconoce el “Derecho de participación” en los siguientes términos: “1. Los aragoneses tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, en los términos que establecen la Constitución, este Estatuto y las leyes. 2. Los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón, así como a participar en el proceso de elaboración de las leyes, de acuerdo con lo que establezcan la Ley y el Reglamento de las Cortes. 3. Los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico”.

constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea”.

De este modo, respecto de la titularidad del derecho de petición en las regulaciones examinadas no es posible inducir una pauta común que explique el reconocimiento amplio del mismo a “todas las personas”, o la utilización del criterio más restrictivo que hace referencia a “los ciudadanos” de la respectiva Comunidad Autónoma. La posible relación de la titularidad del derecho de petición con la ciudadanía, según resulta tradicional reconocer respecto de los derechos de participación, no parece aplicable al supuesto que nos ocupa, en tanto que la consideración del derecho de petición como “derecho de participación” en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, no impide que los mismos reconozcan una titularidad del citado derecho en sentido amplio a “todas las personas” o “a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía”.

Todo ello pese a que, como se tendrá ocasión de comprobar más adelante, el reconocimiento del derecho de petición en el art. 29.1 CE a “todos los españoles” no es incompatible con su extensión a “toda persona natural o jurídica” en la LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición.

En última instancia, debe subrayarse la ausencia en las regulaciones estatutarias examinadas del reconocimiento expreso del derecho de petición ante las Asambleas legislativas en términos similares a lo dispuesto en el art. 77 CE, aunque éste puede entenderse implícitamente reconocido en los arts. 11.6 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y 29.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al admitir la posibilidad de que las peticiones sean dirigidas no sólo a las Administraciones Públicas sino también a las “Instituciones” de dichas Comunidades Autónomas.

En todo caso, como se tendrá ocasión de comprobar en el punto dedicado a los destinatarios del derecho de petición en la LO 4/2001, de 12 de noviembre, al margen de la existencia o no de previsiones estatutarias a este respecto, tanto el Tribunal Constitucional como la DA 1ª de dicha Ley Orgánica consideran a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas destinatarias del derecho de petición.

3. La regulación del derecho de petición en la Constitución española y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3.1. Caracteres del derecho de petición en la Constitución española de 1978.

La regulación del derecho de petición en la Constitución española de 1978 se caracteriza por la doble referencia contenida en los arts. 29 y 77.

Esta regulación diferenciada del derecho de petición ante las Cámaras constituye una "novedad" de nuestra actual Constitución, pero ello no significa que las figuras reguladas en los arts. 29 y 77 CE sean distintas²⁷.

En cualquier caso, los constituyentes españoles de 1978 han optado por situar el derecho de petición del art. 29 CE en la Sección 1ª, Capítulo II del Título I, lo que significa ubicar este derecho en una "zona constitucional especialmente protegida"²⁸, que le hace acreedor de las máximas garantías constitucionales otorgadas a los derechos fundamentales.

No obstante, el apartado 1 del artículo 29 remite el desarrollo de la "forma" y los "efectos" a la determinación legal, actualmente contenida en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, que viene a sustituir, aunque tardíamente, a la preconstitucional Ley de 1960, que había venido siendo aplicada desde la entrada en vigor de nuestra actual Constitución. Una "dejadez" del legislador español respecto al desarrollo constitucional del derecho de petición debida, como reconoce la Exposición de Motivos de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, al "carácter residual" del derecho de petición respecto de otros instrumentos de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, unido a que "la Ley de 1960, contiene una regulación eminentemente técnica de carácter administrativo y, por ende, neutral".

3.1.a) Titularidad del derecho de petición y condiciones especiales de su ejercicio.

El art. 29.1 CE reconoce la titularidad del derecho de petición a "todos los españoles", lo que, en principio, indica la comprensión del derecho de petición por nuestros constituyentes como un derecho de participación y, como tal, vinculado, según la tradición del constitucionalismo democrático, a la ciudadanía. En cualquier caso, atendiendo al tenor de lo dispuesto en el art. 13.1 CE, nada impide que, mediante Ley, se reconozca a los extranjeros la titularidad de este derecho, según un concepto del mismo que destaca su condición de libertad civil.

Precisamente esta doble naturaleza del derecho de petición ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 242/1993, de 14 de julio²⁹, al considerar que "la petición en que consiste el derecho en cuestión tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar" (Fto. Jco. 1º).

²⁷ Sánchez Ferriz, R.: "El Derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras". En VV.AA.: *Las Cortes Generales*. Vol. III. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. 1987, p. 2.203.

²⁸ García Escudero, J. M.ª y García Martínez, M.ª A.: "Artículo 29: Derecho de petición". En Alzaga Villaamil, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo III. Madrid: Edersa, 1996, p. 375.

²⁹ B.O.E., núm. 192, de 12 de agosto. Recurso de amparo. Ponente: Sr. De Mendizábal Allende.

Esta interpretación "universalista" ha prevalecido en el art. 1 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, que reconoce una titularidad del derecho en sentido amplio, que incluye a "toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad".

En este contexto, las dudas acerca de la naturaleza jurídica del derecho de petición y, en consecuencia, de su titularidad, también aparecen reflejadas en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que si bien ubica sistemáticamente el derecho de petición del art. 44 en el Capítulo V ("Ciudadanía"), opta por reconocerlo a todo ciudadano de la Unión y a toda persona física o jurídica que resida o tenga domicilio social en un Estado miembro.

Asimismo, el art. 29.1 CE configura el ejercicio del derecho de petición con carácter "individual o colectivo", con la excepción recogida en el apartado 2 del citado precepto constitucional, respecto de los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, que únicamente podrán ejercer este derecho "individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica".

También deben ajustarse en el ejercicio del derecho de petición a un régimen específico los internos en las instituciones penitenciarias, en tanto que la D. A. 3ª de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, establece que las peticiones formuladas por los internos en el ámbito regulado por la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, se ajustarán a lo dispuesto en la misma.

Por último, las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo y a las instituciones autonómicas de naturaleza análoga se registrarán por su legislación específica, quedando excluidas de la aplicación de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, por la propia D. A. 2ª de este texto legal.

3.1.b) El objeto del derecho de petición.

Por lo que se refiere al objeto del derecho de petición, el art. 29.1 CE no realiza ningún tipo de precisión al respecto, si bien el art. 3 de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, especifica que se trata de "solicitudes, quejas o sugerencias", quedando excluidas aquellas "para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley". También serán objeto de inadmisión, según el art. 8 de la citada LO de 2001:

1. Las peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a los que se dirijan.
2. Aquellas cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esta Ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial.
3. Peticiones sobre cuyo objeto exista un procedimiento parlamentario, administrativo o un proceso judicial ya iniciado, en tanto no haya recaído sobre los mismos acuerdos o resolución firme.

Esta regulación legal del objeto del derecho de petición toma en consideración la línea doctrinal mantenida por el Tribunal Constitucional cuando en la ya mencionada Sentencia 242/1993, de 14 de julio, estimaba que el derecho de petición "cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o 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" (Fto. Jco. 1º)³⁰.

Se trata, por lo tanto, de una concepción del objeto del derecho en la que "la existencia de la relación facultad-competencia entre el solicitante y el órgano es factor determinante de la imposibilidad de articular en el ámbito del derecho de petición las solicitudes presentadas en función de tal relación, puesto que de ella se deduce la obligación del órgano de dar una resolución, con independencia de que ésta sea o no discrecional y de que se resuelva a favor o en contra", obligación que no existe en el marco del derecho de petición³¹.

No obstante, a pesar del apoyo de la regulación legal del objeto del derecho de petición en la doctrina del Tribunal Constitucional español, lo cierto es que, como se ha subrayado en ocasiones, la falta de precisión del objeto de este derecho fundamental en el Texto Constitucional presenta determinados riesgos sobre la posible libertad de disposición por el legislador del objeto de este derecho. En este sentido, a juicio de I. Fernández Sarasola, la regulación llevada a cabo por la actual Ley "parece propiciar esta posibilidad", lo que, en su opinión constituye

³⁰ En este sentido, en la Sentencia 161/1988, de 20 de septiembre, el Tribunal consideraba que el derecho de petición "no protege pretensiones que se deduzcan con base a reglas singulares ordenadoras de las funciones y facultades que correspondan a quienes ostenten el status específico de miembros de órganos colegiados", estimando que en el caso sobre el que recaía su pronunciamiento, los demandantes (Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha) no habían hecho uso del derecho de petición, sino de la facultad de recabar información que les confiere el art. 12.2 del Reglamento de dichas Cortes (B.O.E., núm. 247, de 14 de octubre. Recurso de amparo. Ponente: Sr. Díaz Eimil. Fto. Jco. 5º). Asimismo, en la Sentencia 7/1981, de 30 de marzo, el Tribunal Constitucional estimaba que la solicitud dirigida por un particular al Ministerio de Justicia "no se encuentra en los supuestos del derecho de petición, sino que constituye un acto dirigido a la formación de un expediente, cuyo resultado sirve de fundamento al Ministro para ordenar o no al Fiscal General del Estado la interposición del recurso de revisión" (B.O.E., núm. 89, de 14 de abril. Recurso de amparo. Ponente: Sr. Latorre Segura. Fto. Jco. 3º). Sin embargo, como el propio Tribunal Constitucional reconocía en la Sentencia 45/1990, de 15 de marzo, la "genérica reclamación o solicitud de "dación de medios materiales y personales a la Administración de Justicia del País Vasco" (...) tendría encaje en el ejercicio del derecho de petición que reconoce el art. 29 de la Constitución" (B.O.E., núm. 85, de 9 de abril. Recurso de amparo. Ponente: Sr. Leguina Villa. Fto. Jco. 2º).

³¹ García Escudero, J. M.ª y García Martínez, M.ª A.: "Artículo 29: Derecho de petición". Op. cit., p. 378.

un hecho "especialmente grave", en tanto que ese menoscabo del objeto del derecho "podría incluso proceder de normas reglamentarias"³².

La opción contraria sería la de considerar el objeto del derecho de petición como una categoría genérica en la que es posible insertar otros procedimientos constitucionales, como es el caso de las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo³³, en tanto que, como subrayan García Escudero, J. M.³⁴ y García Martínez, M.³⁵ A., cierto sector doctrinal ha considerado al Defensor del Pueblo como el "receptor natural" del derecho de petición³⁴, aun cuando su ámbito competencial es más restringido y, desde luego, el carácter graciable no esté presente en las quejas dirigidas a este Comisionado de las Cortes Generales (art. 54 CE).

Esta falta de claridad sobre el objeto del derecho de petición afecta también al legislador orgánico, llevándolo a "concebir situaciones de verdadera alteración del objeto de institutos jurídicos"³⁵, como es el caso previsto en el apartado 2 de la D. A. 1.^ª de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, al contemplar que "en los supuestos en que una iniciativa legislativa popular haya resultado inadmitida por no cumplir con todos los requisitos previstos en su normativa reguladora, a petición de sus firmantes podrá convertirse en petición ante las Cámaras, en los términos establecidos en sus respectivos Reglamentos"³⁶.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional en el Auto 46/1980, de 13 de octubre, admite a trámite "como un recurso de amparo", lo que había sido presentado como una petición fundada en el art. 29.1 CE, en relación con la cual el propio Tribunal reconoce que "carece de jurisdicción para conocer la cuestión planteada".

En cualquier caso, la ausencia de una precisión del objeto del derecho de petición en el art. 29.1 CE no significa que este derecho carezca de un objeto constitucionalmente definido, debiendo atender, a este respecto, a su "contenido esencial" que, por imperativo del art. 53.1 CE, ha debido ser respetado por el legislador en la LO 4/2001, de 12 de noviembre, en tanto que a

³² Fernández Sarasola, I.: "Comentario a la Ley 4/2001, reguladora del derecho de petición". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 22. Nº 65. Mayo-agosto 2002, p. 203.

³³ García Cuadrado, A.: "El derecho de petición". *Revista de Derecho Político*. Nº 32, 1991, p. 150. En este sentido, el autor se refiere al "derecho de petición ejercido ante el Defensor del Pueblo", pero también incluye en el concepto del derecho de petición, las peticiones de los extranjeros al amparo de la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y la Ley 5/1984, de 26 de marzo, sobre derecho de asilo y condición de refugiado (Op. cit., p. 151). Asimismo, M. Huertas Contreras estima que el Defensor del Pueblo constituye la "institución canalizadora de la mayoría de las peticiones" ("El derecho de petición en el ordenamiento constitucional español". En VV.AA.: *Estudios de Derecho Público. Homenaje a J. J. Ruiz-Rico*. Vol. II. Madrid: Tecnos, 1997, p. 824). Por su parte, F. González Navarro y J. F. Alenza García consideran que el Defensor del Pueblo y las instituciones análogas de las Comunidades Autónomas "suponen una ampliación de los cauces de formulación de peticiones consistentes en quejas" (*Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*. Madrid: Civitas, 2002, p. 122).

³⁴ García Escudero, J. M.³⁴ y García Martínez, M.³⁵ A.: "Artículo 29: Derecho de petición". Op. cit., p. 376.

³⁵ Fernández Sarasola, I.: "Comentario a la Ley 4/2001, reguladora del derecho de petición". Op. cit., p. 205.

³⁶ Idéntica previsión se contiene en el art. 47.6 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

través de esta técnica se asegura "la continuidad de cada derecho constitucional en su relación con otros derechos y valores"³⁷.

3.1.c) El contenido del derecho de petición.

Uno de los aspectos históricamente más importantes de los efectos del derecho de petición consiste en la inmunidad del peticionario³⁸, que ha sido reconocida en el art. 1.1 de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, afirmando que no podrá derivarse perjuicio alguno para los peticionarios, a excepción de quienes con ocasión del mismo "incurriesen en delito o falta".

No obstante, la LO 4/2001, de 12 de noviembre, dispone el cumplimiento de una serie de requisitos por parte del peticionario para poder proceder al ejercicio de este derecho fundamental. Así, la exigencia contenida en los arts. 29.1 y 77.1 CE respecto a la presentación "por escrito" de las peticiones³⁹, ha sido concretada en un sentido amplio por la LO 4/2001, de 12 de noviembre, que en su art. 4 añade que podrá utilizarse, a tal efecto, "cualquier medio, incluso de carácter electrónico, que permita acreditar su autenticidad", debiendo incluir las peticiones "la identidad del solicitante, la nacionalidad si la tuviere, el lugar o medio elegido para la práctica de notificaciones, el objeto y el destinatario de la petición" (apartado 1).

Cuando se trate de peticiones colectivas, además de cumplir los requisitos anteriores, deberán ser "firmadas por todos los peticionarios, debiendo figurar, junto a la firma de cada uno de ellos su nombre y apellidos" (apartado 2). En todo caso los peticionarios (sean éstos individuales o colectivos), "podrán exigir la confidencialidad de sus datos" (apartado 4).

Sin perjuicio de la presentación de la petición "ante cualquier registro o dependencia admitida a estos efectos por la legislación reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" (art. 6.1), el peticionario podrá informar del ejercicio de su derecho "a institución u órgano diferente de aquel ante quien dirigió la petición, remitiéndole copia del escrito sin otro efecto que el de su simple conocimiento" (art. 4.3).

Asimismo, en la presentación de las peticiones en el territorio de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos establezcan la cooficialidad lingüística, los peticionarios "tendrán derecho a formular sus peticiones a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en cualquiera de las lenguas oficiales y a obtener respuesta

³⁷ Balaguer Callejón, F. (Coord.): *Manual de Derecho Constitucional*. Vol. II. Madrid: Tecnos, 2007, p. 338.

³⁸ En este sentido, el "Bill of Rights" de 1689 afirmaba "que es un derecho de los súbditos presentar peticiones al Rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios" (Sánchez Agesta, L.: *Los documentos constitucionales y supranacionales con inclusión de las leyes fundamentales de España*. Madrid: Editora Nacional, 1973, p. 31).

³⁹ La presentación de peticiones orales, denominadas en Francia "pétitions à la barre", admitida por las Constituciones revolucionarias fue prohibida por la Carta de 1814 ante los excesos en que incurrieron los peticionarios ante las Asambleas legislativas (vid., al respecto Richard, M.: *Le Droit de Pétition*. Op. cit., pp. 274-309).

en la lengua de su elección" (art. 5.1). En el caso de peticiones dirigidas a las instituciones autonómicas y entidades locales, "el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente" (apartado 2). Corresponderá a la institución, administración u órgano instructor la obligación de "traducir al castellano" la documentación que deba surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, así como "los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente" (apartado 3).

De otro lado, se ha planteado también si existe o no obligación de resolver por parte del destinatario de la petición.

Atendiendo a la regulación contenida en la LO 4/2001, de 12 de noviembre, la primera obligación que recae sobre la Administración, institución o autoridad que reciba una petición es la de acusar "recibo de la misma" y comunicarlo al interesado dentro del plazo de "los diez días siguientes a su recepción" (art. 6.2).

La tramitación de las peticiones comenzará por la comprobación, por parte de la autoridad u órgano al que se dirija, del cumplimiento de los requisitos antes mencionados, pudiendo realizar previamente las "diligencias, comprobaciones y asesoramientos" que estime oportunos. A resultas de tales actuaciones, deberá declararse la inadmisión de la petición o proceder a su tramitación (art. 7.1).

En el caso de que el escrito de petición no reuniera los requisitos establecidos en el artículo 4, o no reflejara los datos exigidos con la suficiente claridad, "se requerirá al peticionario para que subsane los defectos advertidos en el plazo de quince días". En caso contrario, "se le tendrá por desistido de su petición", notificándole su archivo por esta causa (apartado 2).

Asimismo, podrá requerirse al peticionario la aportación de documentos o datos "que obren en su poder o cuya obtención esté a su alcance" y que resulten "estrictamente imprescindibles" para tramitar la petición. La no aportación de tales datos o documentos no determinará, por sí sola, la inadmisibilidad de la petición, pero podrá redundar en la contestación a la misma que finalmente se adopte (apartado 3).

El destinatario de la petición deberá declarar la inadmisibilidad "motivadamente" en todos los casos, debiendo acordarse y notificarse al peticionario en los cuarenta y cinco días siguientes al de la presentación de la petición (art. 9.1). En caso contrario, se entenderá que la petición "ha sido admitida a trámite" (apartado 2).

Admitida a trámite la petición, la autoridad u órgano competente tendrán la obligación de contestar y notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de su presentación (art. 11.1) y, si la estima fundada, la autoridad u órgano competente vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas oportunas para hacerla efectiva (apartado 2).

En todo caso, la contestación a la petición deberá contener "los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración" y las "razones y motivos por los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo" (art. 11.3), precisando el art. 12 de la LO 4/2001, de 12 de noviembre,

que podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona establecido en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: a) La declaración de inadmisibilidad de la petición; b) La omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido; c) La ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos en el artículo anterior.

3.1.d) Los destinatarios del derecho de petición.

En tanto que el derecho de petición consiste, en sentido positivo, en la facultad de dirigir, con arreglo a la Ley, peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas (STC 161/1988, de 20 de septiembre. Fto. Jco. 5º), del propio concepto se deduce que los órganos o autoridades susceptibles de recibir peticiones tienen atribuida la facultad de adoptar "libremente alguna decisión"⁴⁰.

Desde tales premisas, en contraposición con la descripción contenida en la Ley de 1960, la LO 4/2001, de 12 de octubre, opta por una definición genérica de los destinatarios, afirmando en el art. 2 que el derecho de petición "podrá ejercerse ante cualquier institución pública, administración o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta"⁴¹.

En esta definición de los destinatarios de las peticiones deben incluirse las peticiones dirigidas a las Cámaras a las que se refiere el art. 77 CE, debiendo entenderse extendido según ha precisado el Tribunal Constitucional, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 242/1993, de 14 de julio⁴²). Una precisión del Tribunal Constitucional que ha sido formalmente asumida por el legislador a través de la D. A. 1ª de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, donde se prevé, como régimen especial, que las peticiones dirigidas al Congreso, al Senado o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, "se tramitarán de conformidad a

⁴⁰ Fernández Sarasola, I.: "Comentario a la Ley 4/2001, reguladora del derecho de petición". Op. cit., p. 211.

⁴¹ La redacción del actual art. 2 de la LO 4/2001, de 12 noviembre, reguladora del derecho de petición, permitiría, en principio, el ejercicio del derecho de petición ante el Tribunal Constitucional aun cuando éste se ha excluido a sí mismo en base a diferentes argumentos que van más allá de la regulación legal de este derecho: la redacción contenida en la ya derogada Ley 92/1960, reguladora del derecho de petición, las competencias "tasadas" que le atribuyen el art. 161 CE y los arts. 3.10 y 11 de la LOTC, y en su naturaleza jurisdiccional, "incompatible con el puro derecho de petición" [AATC 46/1980, de 13 de octubre (Fto. Jco. 1º) y 81/1980, de 5 de noviembre (Fto. Jco. 2º)]. No obstante, en opinión de J. M.ª García Escudero y M.ª A. García Martínez, dado que "la esencia del derecho de petición es que tiene que ser graciable y no una instancia de obligada actividad competencial del órgano receptor", no resulta explicable "la razón por la que no se pueda ejercer el mismo ante los órganos jurisdiccionales", aunque dicha posibilidad pueda ser "remota" ("Artículo 29: Derecho de petición". Op. cit., p. 377).

⁴² En dicho pronunciamiento el Tribunal Constitucional consideró que "la expresión "Cortes" que utiliza la Ley 92/1960, reguladora de este derecho (art. 2) hay que extenderla hoy a las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, una vez en vigor la nueva organización territorial del Estado" (Fto. Jco. 2º).

lo establecido en sus respectivos Reglamentos que deberán recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considerara oportuno".

Precisamente los arts. 46.2.3ª del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RC) y 49.2 del Reglamento del Senado (en adelante RS) contemplan la existencia de una Comisión de Peticiones como Comisión Permanente no Legislativa de la respectiva Cámara y los arts. 49 RC y 192-195 RS regulan la tramitación de las peticiones que les sean dirigidas.

En este sentido, se prevé que, en todo caso, "se acusará recibo" de la petición, "se comunicará al peticionario el acuerdo adoptado" (art. 49.4 RC y 194 RS) y la Cámara remitirá la petición al órgano correspondiente (art. 49.2 RC y art. 193 RS)⁴³.

Asimismo, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas han previsto en sus Reglamentos la existencia, como Comisiones Permanentes, de una "Comisión de Peticiones" (Cortes de Castilla-La Mancha⁴⁴; art. 48 Reglamento de las Cortes Valencianas; art. 59 Reglamento del Parlamento de Navarra; art. 48 Reglamento Parlamento de las Illes Balears; art. 48 Reglamento Parlamento Galicia; art. 47 Reglamento Asamblea de Extremadura; art. 60 Reglamento Parlamento Cataluña; art. 53 Reglamento Parlamento de Cantabria), "Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano" (arts. 45-47 Reglamento del Parlamento de La Rioja; art. 70 Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia), "Comisión de Peticiones y Derechos Fundamentales" (art. 71 Reglamento Junta General del Principado de Asturias), "Comisión de Peticiones y Derechos Humanos" (art. 62 Reglamento Cortes de Aragón), "Comisión del Estatuto de los Diputados y Peticiones" (arts. 46-47 Reglamento Parlamento de Canarias).

En otros casos, las peticiones son examinadas por otras Comisiones Permanentes como la "Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno" (art. 42 Reglamento Parlamento Vasco), y la "Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos" (art. 49.2 Reglamento Parlamento Andalucía).

Por último, las competencias respecto de las peticiones dirigidas a la Asamblea también se atribuyen a la Mesa de la Cámara (art. 49 Reglamento Asamblea de Madrid y art. 27 Reglamento Cortes de Castilla y León).

En todas las regulaciones examinadas —a excepción del art. 49 del Reglamento de la Asamblea de Madrid—, se prevé el "acuse de recibo de la petición" y la "comunicación al interesado del acuerdo adoptado" —aunque únicamente el art. 59.7 del Reglamento del Parlamento Vasco y

⁴³ Ambas disposiciones reglamentarias disponen la remisión de la petición, según proceda, al Defensor del Pueblo, a la Comisión correspondiente del Congreso que esté conociendo el asunto, al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento que corresponda, si bien el Reglamento del Senado prevé, además, la posibilidad de que sea trasladada a los Grupos Parlamentarios "para que, si lo estiman oportuno, puedan promover alguna iniciativa parlamentaria" (art. 193.2º RS).

⁴⁴ El acuerdo de creación y supresión de Comisiones Permanentes de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM núm. 40, de 24 de mayo de 2004) ratificó a la Comisión de Peticiones como Comisión Permanente.

el art. 60.7 del Reglamento del Parlamento de Cataluña prevén un plazo de contestación al peticionario de tres meses desde la presentación de la petición—.

Al igual que sucede en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, tampoco en las regulaciones de las Asambleas legislativas autonómicas se reconoce la obligación de atender y adoptar las medidas pertinentes respecto de las peticiones que se consideren fundadas.

No obstante, en muchos casos se reconoce la obligación de las Comisiones encargadas de tramitar las peticiones, de elaborar informes de carácter anual, que serán remitidos al Pleno para su aprobación, donde se haga constar las peticiones recibidas, su tramitación o rechazo, resolución y resultados (art. 60.8 Reglamento Parlamento Cataluña; art. 71.6 Reglamento Junta General del Principado de Asturias; art. 53.4 Reglamento Parlamento de Cantabria; art. 48.6 Reglamento Parlamento Illes Balears; art. 206.5 Reglamento Asamblea Regional de Murcia; art. 42.3 Reglamento Parlamento Vasco y art. 47 Reglamento Parlamento de Navarra).

A diferencia de la regulación contenida en los Reglamentos del Congreso y el Senado, numerosos Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas reconocen la posibilidad de celebrar “audiencias” o “comparencias” con el/los peticionario/s (art. 47.4 Reglamento Parlamento Canarias, art. 59.5 Reglamento Parlamento Navarra, art. 71.4 Reglamento Junta General del Principado de Asturias, art. 205.8 Reglamento Asamblea Regional de Murcia, art. 48.4 Reglamento Parlamento Illes Balears, art. 42.2 Reglamento Parlamento Vasco y 46.2.a) Reglamento Parlamento de La Rioja).

No obstante, como deficiencias más relevantes que pueden destacarse de la regulación prevista en los Reglamentos de las Cámaras y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, se encuentra el hecho de que no establecen plazos para evacuar las notificaciones y comunicaciones a las peticiones presentadas —salvo las dos excepciones mencionadas en el Reglamento Parlamento Vasco y en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, donde se prescribe el plazo de tres meses para la contestación de la petición—, ni se prevé expresamente la obligación de atender la petición cuando ésta se estime fundada, pudiendo ser archivada sin más trámites.

Tales carencias deben entenderse suplidas por la regulación legal del derecho de petición, en tanto que la D. A. 1ª de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, establece como régimen especial la “tramitación” de las peticiones ante los órganos representativos, lo que no implica que los Reglamentos parlamentarios “puedan excepcionar para las Cortes lo que la Ley en su configuración legal delimita como contenido subjetivo del derecho fundamental”⁴⁵.

En cualquier caso, como prevé la propia D. A. 1ª de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, las decisiones adoptadas en relación con tales peticiones “*quedan sujetas, en todo caso*” al régimen

⁴⁵ Fernández Sarasola, I.: “Comentario a la Ley 4/2001, reguladora del derecho de petición”. Op. cit., p. 213.

de garantías previsto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, admitiendo, por lo tanto, que tales decisiones sean objeto de recurso de amparo.

3.2. El derecho de petición al Parlamento Europeo.

Aun cuando el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 242/1993, de 14 de julio, ha considerado al derecho de petición un "concepto residual" (Fto. Jco. 1º), lo cierto es que el derecho de petición se encuentra reconocido en la práctica totalidad de las Constituciones de Europa⁴⁶, siendo incluido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea afirmando que "todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo" (art. 44).

Puede apreciarse, por lo tanto, que aunque el derecho de petición pudiera calificarse en la actualidad como un "concepto residual"⁴⁷, lo cierto es que "ni los Estados ni los proyectos de Supra-Estados desean renunciar a tan clásico derecho para legitimarse democráticamente"⁴⁸. Una legitimidad democrática que resulta especialmente relevante en el contexto de la Unión Europea, aquejada del "déficit democrático" tantas veces subrayado por la doctrina.

En todo caso, el derecho de petición se venía ejerciendo en el ámbito comunitario desde 1963 sobre la base de la regulación contenida en el Reglamento interior del Parlamento Europeo. Posteriormente, el acuerdo interinstitucional de 12 de abril de 1989, concluido entre el Parlamento europeo, el Consejo y la Comisión, consagró este derecho de manera formal⁴⁹, y en 1987 fue creada en el seno del Parlamento Europeo la Comisión de Peticiones, como "responsable de los asuntos relacionados con las peticiones, su examen y las acciones a adoptar en relación con las mismas"⁵⁰.

Finalmente, el derecho de petición fue reconocido por el Tratado de Maastricht en 1992, entre los derechos de los ciudadanos de la Unión, figurando en el primer inciso del art. 21 del Tratado

⁴⁶ En el ámbito de la Unión Europea, pueden citarse, entre otros: Alemania (art. 17), Austria (art. 148a), Bélgica (art. 28), Bulgaria (art. 45), Chipre (art. 29), Dinamarca (art. 54), Eslovaquia (art. 27), Eslovenia (art. 45), Estonia (art. 46), Grecia (art. 60), Italia (art. 50), Hungría (art. 64), Letonia (art. 104), Lituania (art. 33), Luxemburgo (art. 27), Holanda (art. 5), Polonia (art. 63), Portugal (art. 52), República Checa (art. 18) y Rumanía (art. 47). En Francia, la Ordenanza Orgánica de 17 de noviembre de 1958, reconoce y regula el derecho de petición ante el silencio de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, a la que el Preámbulo de la Constitución de 1958 se remite como parte dogmática de dicho Texto Constitucional.

⁴⁷ Como "derecho inocuo e inofensivo" es calificado por J. M.ª García Escudero y M.ª A. García Martínez ("Artículo 29: Derecho de petición". Op. cit., p. 374).

⁴⁸ Fernández Sarasola, I.: "Comentario a la Ley 4/2001, reguladora del derecho de petición". Op. cit., p. 198.

⁴⁹ JO C 120 de 12 de abril de 1989.

⁵⁰ Marias, E.: "The right to petition the European Parliament after Maastricht". *European Law Review*. Vol. 19. Nº 2, 1994, p. 169.

CE "todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 194".

3.2.a) Naturaleza jurídica del derecho de petición.

La titularidad del derecho de petición ante el Parlamento Europeo se reconoce en el art. 194 Tratado CE a "cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro".

El carácter amplio de la titularidad del derecho de petición ha sido reiterado por el art. 191.10 del Reglamento del Parlamento Europeo (en adelante RPE), admitiendo también la presentación de peticiones o quejas escritas por personas físicas o jurídicas que no sean ciudadanos de la Unión Europea ni tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro, aunque, en este caso, "se incluirán en una lista separada y se clasificarán de igual modo".

El objeto de las peticiones ante el Parlamento Europeo consiste en "un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente" (art. 194 Tratado CE), aunque el art. 191.1 RPE lo ha ampliado a "un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión Europea que le afecte directamente".

Esta "sutil" diferencia introducida por el Reglamento del Parlamento Europeo tiene como consecuencia más relevante la inclusión, en el ámbito objetivo de las peticiones dirigidas al Parlamento Europeo, de aquellos asuntos relacionados con la cooperación en la política exterior y de seguridad común, y con la cooperación policial y judicial en materia penal que, atendiendo a la regulación del art. 194 Tratado CE, quedarían excluidos.

Ante esta regulación del derecho de petición, A. Pliakos entiende que estamos ante un derecho de carácter individual⁵¹. Sin embargo, la propia Comisión de Peticiones considera el derecho de petición dotado no sólo de una "función de recurso extrajudicial", sino también como un instrumento que responde a la necesidad de permitir a los ciudadanos y residentes expresar "necesidades comunes"⁵², por lo que M. Fraile Ortiz estima más conveniente considerar al derecho de petición dotado de una "doble naturaleza"⁵³.

En efecto, el derecho de petición es utilizado como "instrumento no oneroso para recurrir una acción u omisión" paralelamente o con carácter alternativo a la posible denuncia ante los órganos jurisdiccionales y, en este sentido, el derecho de petición parece tener por objeto acoger

⁵¹ Pliakos, A.: "Les conditions d'exercice du droit de pétition". *Cahiers de Droit Européen*. N° 3-4, 1993, p. 320.

⁵² Informe sobre las deliberaciones de la Comisión de Peticiones. Ejercicio parlamentario 1996-1997, de 28 de mayo de 1997 (A4-0190/97), p. 9.

⁵³ Fraile Ortiz, M.: *El significado de la ciudadanía europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 237 y ss.

"pretensiones basadas en la infracción del Derecho comunitario en sentido estricto". De otro lado, en tanto que instrumento de manifestación de necesidades comunes, el derecho de petición aparece como un instrumento que permite "dirigir solicitudes al Parlamento Europeo y a la Unión para que intervengan, tomen posición sobre determinadas materias, canalicen una denuncia nacional o internacional y funcionen como eco de las pretensiones de los peticionarios"⁵⁴.

En todo caso, en su Informe sobre el derecho de petición publicado en 2001, la propia Comisión de peticiones identifica tres categorías de peticiones: 1) Peticiones en las que el peticionario "solicita que la Comunidad legisle en un ámbito determinado o modifique la legislación existente". 2) Peticiones en las que el peticionario "por referencia a su situación personal, invoca la violación de un derecho fundamental inscrito en la Carta europea de derechos fundamentales", y 3) Peticiones en las que el peticionario "hace valer una violación o una aplicación inexacta del derecho comunitario que perjudica a sus intereses legítimos o vulnera sus derechos subjetivos"⁵⁵.

3.2.b) Tramitación de las peticiones ante el Parlamento Europeo.

El Reglamento del Parlamento Europeo regula el procedimiento de tramitación de las peticiones exigiendo que en las mismas deberá constar "el nombre, la nacionalidad y el domicilio de cada uno de los peticionarios" (art. 191.2 RPE), y deberán redactarse "en una de las lenguas oficiales de la Unión Europea". Si fueran redactadas en otra lengua, únicamente se tramitarán si el peticionario adjunta "una traducción o un resumen en una de las lenguas oficiales de la Unión Europea" (art. 191.3 RPE).

Las peticiones dirigidas al Parlamento Europeo "se inscribirán en un registro por orden de entrada", siempre que cumplan los requisitos exigidos por el apartado 2 (art. 191.4 RPE) —lo que implica que tales peticiones "serán anunciadas al Pleno" (art. 193.1 RPE)—, y que el peticionario no haya manifestado su voluntad de que su petición sea examinada confidencialmente (art. 191.8 RPE).

Corresponde al Presidente del Parlamento Europeo remitir las peticiones inscritas en el registro a la Comisión competente —la Comisión de Peticiones se contempla en el Reglamento del Parlamento como Comisión Parlamentaria Permanente—, que examinará si inciden en el ámbito de actividades de la Unión Europea (art. 191.5 RPE). En caso de no cumplir este requisito, la petición será declarada "improcedente" y será archivada, con notificación al peticionario de los motivos (art. 191.6 RPE).

El Reglamento del Parlamento Europeo no contempla, pues, la notificación al peticionario de la admisión a trámite de la petición sino únicamente en caso de inadmisión, bien por no cumplir los

⁵⁴ Fraile Ortiz, M.: *El significado de la ciudadanía europea*. Op. cit., p. 239.

⁵⁵ Parlement Européen. Comisión des pétitions. Rapport sur le droit de pétition du citoyen européen: pour son renforcement une révision du Traité CE (2001/2137 (INI)), de 27 de noviembre de 2001. PE 308.157, p. 7.

requisitos previstos en el art. 191.2 RPE (art. 191.4 RPE), bien por ser declarada improcedente por la Comisión de peticiones.

Admitidas a trámite las peticiones al Parlamento Europeo, la Comisión de peticiones decidirá la elaboración de un "informe" o se pronunciará sobre ellas. Si las peticiones proponen la modificación de disposiciones legales en vigor, la Comisión de peticiones "podrá solicitar la opinión de otra comisión" (art. 192.1), prever audiencias de peticionarios, enviar a sus miembros al lugar de los hechos (art. 192.3 RPE), solicitar de la Comisión documentación, información y acceso a sus servicios (art. 192.4 RPE).

Asimismo, la Comisión de peticiones puede someter a votación del Parlamento "propuestas de resolución sobre las peticiones" y solicitar al Presidente del Parlamento "que remita su opinión a la Comisión o al Consejo" (art. 192.5 RPE).

Esta posibilidad de que el Parlamento Europeo apruebe propuestas de resolución sobre las peticiones examinadas por la Comisión de peticiones significa, a juicio de A. Pliakos, "indirectamente, una nueva distribución de los poderes entre las principales instituciones de la Comunidad", en tanto que podría vulnerar el principio de equilibrio institucional impuesto por el art. 7 del Tratado CE⁵⁶.

En todo caso, la Comisión de peticiones deberá informar semestralmente al Parlamento del resultado de sus trabajos y, especialmente, "de las medidas adoptadas por el Consejo o por la Comisión" sobre las peticiones que le hayan sido remitidas por el Parlamento (art. 192.6 RPE).

Sin embargo, aun cuando no existe formalmente, obligación jurídica alguna para las instituciones europeas de atender las peticiones que se consideren fundadas –el Reglamento del Parlamento Europeo únicamente se refiere a que los peticionarios serán informados por el Presidente del Parlamento de las decisiones adoptadas y de su motivación (art. 192.7 RPE)–, según ha admitido la Comisión de peticiones, "junto al derecho de los ciudadanos corresponde a todas las instituciones comunitarias y los Estados miembros una obligación de acción precisa, consistente en la actuación a través de todos los medios de los que dispongan para facilitar la tramitación de las peticiones y permitir la resolución de los problemas que sean expuestos"⁵⁷.

De este modo, a la vista de la amplitud con que se reconoce el derecho de petición en el ordenamiento europeo y de la flexibilidad de la Comisión de peticiones del Parlamento Europeo respecto a los criterios objetivos de admisibilidad de las mismas, M. Fraile Ortiz estima que el derecho de petición constituye "ante todo, un valioso mecanismo de información y control por parte de la Comunidad sobre el funcionamiento de las propias instituciones comunitarias y sobre la aplicación del Derecho comunitario en y por los Estados Miembros"⁵⁸.

⁵⁶ Pliakos, A.: "Les conditions d'exercice du droit de pétition". Op. cit., p. 335.

⁵⁷ Comisión des pétitions. Document P.E., 200.760 du 29 avril 1992, p. 4.

⁵⁸ Fraile Ortiz, M.: *El significado de la ciudadanía europea*. Op. cit., p. 243.

4. Conclusiones.

Aun cuando el derecho de petición apenas si tenía presencia jurídica en las primaras regulaciones estatutarias, al igual que sucedía, por otro lado, con la generalidad de los derechos y libertades, lo cierto es que desde el momento en que los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de reforma hasta la fecha incorporan un catálogo de derechos, el derecho de petición resulta –con la única excepción del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana–, generalmente consagrado en dichos textos.

No obstante, al igual que sucede con el art. 29.1 CE, los Estatutos de Autonomía suelen reconocer el derecho de petición como un derecho de configuración legal, que deberá ser desarrollado con posterioridad por el legislador autonómico, aun cuando el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears reconozca como legislación aplicable la legislación estatal.

Las notas más significativas de la regulación del derecho de petición en los Estatutos de Autonomía reformados hasta ahora provienen, de un lado, de la diversidad de criterios utilizados respecto del reconocimiento de su titularidad y, de otro, de la ausencia de referencias al derecho de petición ante las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a la primera de las características señaladas, la falta de uniformidad de los Estatutos de Autonomía en el reconocimiento de la titularidad del derecho de petición proviene de la propia desigualdad de criterio que es posible constatar entre la titularidad reconocida por el art. 29.1 CE a “todos los españoles”, y la establecida en el art. 1 de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, a “toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad”.

Esta aparente contradicción hace referencia a la propia significación jurídico-política que el derecho de petición adquiere en un Estado calificado como “social y democrático de Derecho” (art. 1.1 CE), subrayada por el Tribunal Constitucional al afirmar que el derecho de petición tiene “un mucho” de instrumento de participación ciudadana, y “algo” de ejercicio de la libertad de expresión (STC 242/1993, de 14 de julio. Fto. Jco. 1º).

Respecto de la segunda de las características apuntadas, debe subrayarse que el legislador orgánico, siguiendo en este sentido la doctrina del Tribunal Constitucional, reconoce en la D. A.1ª de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas como destinatarias del derecho de petición junto al Congreso de los Diputados y al Senado.

Ello explica que, a pesar de la ausencia de referencias en los Estatutos de Autonomía (reformados o no) –con la excepción mencionada del Estatuto de Autonomía de Extremadura–, la totalidad de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos prevean la existencia de una específica Comisión de Peticiones o bien asignen a otra Comisión o a la Mesa de la Cámara las tareas relacionadas con la tramitación de las peticiones recibidas.

En todo caso, la principal problemática que hoy día plantea el derecho de petición, proviene de la concreción de su objeto –y, en consecuencia, de sus destinatarios–, en un Estado social y democrático de Derecho en el se han desarrollado amplios y efectivos mecanismos –jurisdiccionales y de naturaleza no jurisdiccional–, de defensa de los derechos fundamentales. Sin embargo, aunque con un objeto más concreto que en otras épocas históricas –traducido según la Exposición de Motivos de la LO 4/2001, de 12 de noviembre, en el carácter “supletorio respecto a los procedimientos formales específicos de carácter parlamentario, judicial o administrativo”–, el derecho de petición subsiste como elemento de legitimación democrática del poder tanto en organizaciones estatales como supraestatales.

De este modo, aunque a primera vista pueda entenderse que el apartado 1 del art. 77 CE “no añade nada” sustancialmente nuevo a lo establecido en el art. 29 CE, y que el contenido del apartado 2 de dicho precepto se encuentra recogido en los arts. 108 y siguientes, lo cierto es que, como estima P. Cruz Villalón, “en pocos preceptos de nuestra Constitución aparece condensada tan expresivamente la historia del Estado constitucional”⁵⁹.

En este contexto, el reconocimiento del derecho de petición en el art. 44 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en los arts. 21 párrafo 1 y 194 del Tratado CE, presenta una clara limitación proveniente de la configuración como único destinatario de las peticiones al Parlamento Europeo.

Una restricción que si bien en la organización jurídico-política de un Estado democrático constituiría una mera “curiosidad” (precisamente el art. 50 de la Constitución italiana únicamente prevé el derecho de petición a las Cámaras), en el contexto de la organización institucional de la Unión Europea no escapa a las tradicionales críticas acerca del “déficit democrático”, debiendo subrayarse, además, la falta de instrumentos del Parlamento Europeo para adoptar las medidas que se estimen pertinentes ante determinados tipos de peticiones.

De hecho, en el informe de 27 de noviembre de 2001, la Comisión de peticiones del Parlamento Europeo ha constatado la carencia de medios de éste último y la ineficacia de la mayoría de ellos para poder intervenir en el restablecimiento de la “situación de derecho” en interés del ciudadano, proponiendo, a tal efecto, la adición de un nuevo párrafo al art. 194 del Tratado CE en el que se afirme “*Para evitar el riesgo de nuevas vulneraciones del derecho del ciudadano que denuncie la falta de respeto de una regla de derecho comunitario, el Parlamento, la Comi-*

⁵⁹ Cruz Villalón, P.: “Artículo 77: Las peticiones a las Cámaras”. En Alzaga Villaamil, O (Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo VI. Madrid: Edersa, 1998, pp. 667-668.

En relación con el significado histórico del derecho de petición en el Estado constitucional pueden consultarse, entre otros, los estudios de Barthélemy, M.: *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*. París: V. Girad & E. Brière, 1904; Cossiga, F.: “Diritto di petizione e diritti di libertà”. *Foro Padano*. Nº 12, Año VI. Parte Cuarta; Manfredini, M.º G.: “Il diritto di petizione come istituto di democrazia diretta”. *Foro Padano*. Nº 3. Año VIII. Parte Cuarta; Merighi, H. R.: “Il Diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi”. En VV.AA.: *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*. Vol. II. Milán: Giuffrè, 1973-1974; Richard, M.: *Le Droit de Pétition*. Aix-en-Provence: Imprimerie d'Éditions Paul Roubaud, 1932, y Spagna Musso, E.: “Note sul diritto di petizione”. *Rassegna di Diritto Pubblico*, nº 1, 1957.

ción, proviene
Estado social
nismos –juris-
mentales. Sin
ducido según
er “supletorio
dicial o admi-
ocrática del

sión y el Consejo pueden, utilizando el procedimiento de codecisión previsto por el art. 251 del Tratado y, accediendo a la demanda del Parlamento de acuerdo con la Comisión, revisar el texto de la regla de derecho comunitario en cuestión”⁶⁰.

rt. 77 CE “no
contenido del
tes, lo cierto
ción aparece

Carta de De-
Tratado CE,
tario de las

crático cons-
únicamente
ucional de la
o”, debiendo
las medidas

Parlamento
mayoría de
interés del
Tratado CE
el ciudadano
to, la Comi-

s a la Constitu-

sultarse, entre
l et Charles X.
, Año VI. Parte
Año VIII. Parte
eppe Chiarelli.
Paul Roubaud,

⁶⁰ Parlement Européen. Comisión des pétitions. Rapport sur le droit de pétition du citoyen européen: pour son renforcement une révision du Traité CE (2001/2137 (INI)), de 27 de noviembre de 2001, PE 308.157, p. 9.