

COMENTARIO A LA LEY 4/2001 REGULADORA DEL DERECHO DE PETICIÓN

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA

SUMARIO: 1. LA TARDÍA REGULACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 29.—
2. LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE PETICIÓN Y LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE SU EJERCICIO.—
3. LA COMPLEJA DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL DERECHO.—4. EL CONTENIDO SUBJETIVO DEL DERECHO DE PETICIÓN.—5. LOS DESTINATARIOS DEL DERECHO DE PETICIÓN.

1. LA TARDÍA REGULACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 29

Más de veinte años han tenido que transcurrir para que el legislador español se decidiera a desarrollar el derecho fundamental de petición, siguiendo, así, las recomendaciones del Tribunal Constitucional (ATC 46/1980, de 13 de octubre, FJ. 1.º), y derogando, finalmente, la preconstitucional Ley 92/1960.

Tal desidia responde, en parte, a la marginalidad a la que ha quedado reducido el derecho de petición en los modernos Estados democráticos, merced a la presencia en ellos de recursos administrativos y judiciales, así como de órganos de defensa de las libertades ciudadanas. El clásico derecho de tutela de intereses legítimos se ha visto, así, relegado a una difícil posición, en la que resulta complejo determinar cuál es su objeto. De hecho, desde la STC 242/1993 (de 14 de julio, FJ. 1.º), ha sido frecuente caracterizar a este derecho como «residual», un adjetivo que acoge la propia Exposición de Motivos de la nueva Ley 4/2001, de 12 de noviembre (1). Sin embargo, por más residual que sea, las democra-

(1) Esta residualidad también se aprecia en el escasísimo tratamiento doctrinal de este derecho en nuestro país. Apenas dos monografías se han ocupado con extensión sobre este tema: BAR-

cias actuales se resisten a eliminar este derecho del articulado constitucional, lo que demuestra su abolengo como instituto de participación política (2).

Dentro de esta lógica se enmarca el reconocimiento del derecho de petición en el proceso de construcción de la Unión Europea. La sucesiva ampliación de los objetivos comunitarios y de las competencias de las instituciones europeas se ha acompañado del reconocimiento de una mayor participación ciudadana, en la que se ha incardinado el derecho de petición. Así, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea reconoce el ejercicio individual o colectivo del derecho de petición ante el Parlamento Europeo (arts. 21 y 194 TCE), y la malograda Carta de Derechos de Niza (3) también lo elevó al rango de libertad europea (art. 42 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*). Parece, así, que ni los Estados ni los proyectos de Supra-Estados desean renunciar a tan clásico derecho para legitimarse democráticamente, por más que, una vez reconocido, su encaje siga siendo problemático. En el caso de la Unión Europea, ha de tenerse en cuenta, además, su continua necesidad de legitimación democrática, tan puesta en entredicho por la doctrina (el denominado «déficit democrático»). Un déficit que, al menos en apariencia, el derecho de petición trataría de compensar mínimamente (4).

2. LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE PETICIÓN Y LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE SU EJERCICIO

La difícil naturaleza del derecho de petición ha determinado que, junto a su «residualidad», también se suele señalar su carácter «mixto». Éste haría refe-

TOLOMEU COLOM PASTOR: *El derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997, y SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO: *El Derecho de petición. Estudio jurídico de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Comares, Granada, 1999.

(2) Sin afán exhaustivo, puede señalarse que prácticamente todas las Constituciones de Europa reconocen el derecho de petición. Así, dentro de la Unión Europea: Alemania (art. 17), Bélgica (art. 28), Dinamarca (art. 54), Grecia (art. 10), Italia (art. 50), Luxemburgo (art. 27), Holanda (art. 5), Portugal (art. 52). En cuanto a países extracomunitarios, pueden reseñarse: Principado de Andorra (art. 23), Bielorrusia (art. 40), Bulgaria (art. 45), Chipre (art. 29), Croacia (art. 46), Eslovenia (art. 45), Estonia (art. 46), Hungría (arg. 64), Letonia (art. 104), Macedonia (art. 24), Moldavia (art. 52), Polonia (art. 63), República Eslovaca (art. 27), Rumania (art. 47), Rusia (art. 33), Suiza (art. 33), Turquía (art. 74), Ucrania (art. 40) y Yugoslavia (art. 44).

(3) *Cfr.* FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «Mostrar los derechos sin destruir la Unión (Consideraciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 64, 2002, págs. 13 y sigs.

(4) Una apoyatura hasta ahora poco relevante. Baste comprobar que el Tratado Constitutivo convierte en único destinatario del derecho de petición al Parlamento Europeo, por más que las líneas políticas sustanciales de la Unión las determinan el Consejo y la Comisión.

rencia a la naturaleza híbrida del derecho de petición, a medio camino entre una libertad civil y un derecho de participación política (5). Dicho en palabras del Tribunal Constitucional: «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 de ejercicio de la libertad de expresión, como posibilidad de opinar» (STC 242/1993, de 14 de julio, FJ. 1.º). Esta doble naturaleza —sobre la que habrá ocasión de profundizar al tratar del objeto del derecho— ha hecho vacilar sobre cuál debería ser el titular del derecho. Tradicionalmente se han sostenido dos posturas en liza: la titularidad ciudadana —fruto de potenciar la dimensión participativa del derecho— y la titularidad universal —resultado de insistir en el carácter civil del derecho (6)—.

Uno de los cambios más notable que ha introducido —con muy buen criterio— la nueva Ley, ha sido cambiar la concepción «ciudadanista» por la «universalista». La antigua Ley 92/1960 reconocía el derecho de petición tan sólo a los ciudadanos españoles (7), en tanto que la nueva regulación lo afirma de «toda persona natural o jurídica». De esta forma, se ha extendido —como derecho de configuración legal— también a los extranjeros la titularidad del derecho que la Constitución reconoce, en principio, sólo a los españoles.

Bien es cierto que el derecho de petición no se halla indisolublemente unido a la dignidad humana, pero también es cierto que la participación de los

(5) Esta fue la clásica postura sostenida por GEORG JELLINEK: *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978, pág. 595. En España esta postura de la naturaleza mixta ha sido tradicional, desde que la sostuvieran ANTONIO ALCALÁ GALIANO [*Lecciones de Derecho Político* (1838), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 292] y SANTAMARÍA DE PAREDES (*Curso de Derecho Político*, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fe, Madrid, 1890, págs. 204 y 209), y posteriormente fuese retomada por NICOLÁS PÉREZ SERRANO (*Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, págs. 670-671).

(6) En el ámbito comparado está más extendida la concepción universalista. Como excepciones notables podrían señalarse las de Italia, Portugal, Bulgaria, Eslovenia, Macedonia, Moldavia, Rusia, Turquía, Yugoslavia, Croacia y Nicaragua, por ejemplo, que confieren este derecho sólo a los ciudadanos. En los casos de Uruguay y Argentina, se reconoce este derecho a los «habitantes». Más interesante aún es la regulación mejicana, en la que se diferencia la titularidad en atención al objeto de las peticiones: si se trata de meras quejas o solicitudes, la titularidad es universal, pero si poseen un contenido político, corresponden sólo al ciudadano.

(7) Ello supuso que la doctrina preconstitucional sugiriese que esta Ley potenciaba precisamente el carácter participativo (y, por tanto, según esta misma doctrina, reservado a los ciudadanos) del derecho de petición. Cfr. AURELIO ALONSO-CORTÉS CONCEJO: «Hacia un concepto del derecho de petición», *Documentación Administrativa*, núm. 86, 1965, págs. 56, 58 y 59; LAUREANO LÓPEZ RODÓ: «El derecho de petición. Antecedentes, directrices y discusión en las Cortes», *Documentación Administrativa*, núm. 40, 1961, págs. 8-9.

extranjeros en los asuntos públicos debe verse reforzada, y a mayor abundamiento cuando pueden tener derechos participativos de mayor envergadura, como el de sufragio (8). Es de destacar que la Carta de Derechos de Niza sitúa al derecho de petición ante el Parlamento Europeo dentro del Capítulo V, dedicado a la «Ciudadanía», pero extiende su titularidad no sólo a los ciudadanos de la Unión, sino a residentes (o con domicilio social, en el caso de personas jurídicas). Nuestro ordenamiento es más laxo, al no exigir ni tan siquiera la residencia como circunstancia determinante de la titularidad del derecho fundamental.

Otra novedad de la actual regulación del derecho ha sido eliminar la mayoría de edad como requisito para ejercer el derecho de petición (9). No debe desconocerse que el menor de edad está habilitado para llevar a cabo actos relacionales con la Administración (10), por lo que parece también adecuado reconocerle la capacidad de ejercicio del derecho fundamental, siempre que la madurez del menor así lo permita.

Junto a esta titularidad genérica del derecho de petición, la actual Ley recoge dos regímenes específicos, cuya regulación quedará a disposición de la normativa especial: se trata de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las personas reclusas en centros penitenciarios, para los que el ejercicio del derecho queda sujeto a mayores limitaciones.

Por lo que se refiere a las Fuerzas de Seguridad, la propia Constitución establece que el ejercicio de este derecho sólo podrá llevarse a cabo de forma individual y de conformidad con su legislación específica. La limitación del ejercicio de este derecho por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ha sido tradicional en nuestro constitucionalismo histó-

(8) En la propia discusión del proyecto constitucional, MARTÍN-RETORTILLO hizo ver la incongruencia de impedir el ejercicio de este derecho a los extranjeros cuando constitucionalmente se les abría la posibilidad de disfrutar de derechos políticos. *Vid.* Enmienda núm. 23, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980, vol. III, págs. 2680 y 3380 (sesión de 29 de agosto de 1978).

(9) Creemos que, en realidad, la mayoría de edad que exigía la Ley 92/1960 no debía interpretarse como determinante de la titularidad del derecho fundamental, sino de su ejercicio. No alcanzada la mayoría de edad, la petición podría realizarla el representante legal del menor, aunque fuese este último el titular. También considera que se trata de una limitación de ejercicio ANTONIO GARCÍA CUADRADO: «El derecho de petición», *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991, pág. 155. Por su parte, REMEDIOS SÁNCHEZ FERRIZ: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras», en VV.AA.: *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, vol. III, pág. 2197, sin pronunciarse sobre el tema, entiende que se trata de una limitación (¿de la titularidad o del ejercicio?) que podría llegar a entenderse inconstitucional.

(10) Art. 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*.

rico (11), aunque ha hallado en los últimos años contestación. En efecto, el artículo 1.2 del proyecto de Ley fue objeto de dos enmiendas en el Congreso de los Diputados, procedentes respectivamente de los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida y de Coalición Canaria, y de una tercera de Grupo Mixto del Senado con un tenor idéntico a la del Grupo de Izquierda Unida. La enmienda de Izquierda Unida (enmienda número 26) pretendía que no se hiciese distingo con las Fuerzas de Seguridad, de modo que sus miembros pudiesen ejercer el derecho de petición con la misma extensión que el resto de sujetos. No es nueva esta pretensión de Izquierda Unida; ya en 1997 presentó una proposición de ley reguladora del derecho de petición en la que distinguía entre la condición de particular, y la condición de miembro de Cuerpo de Seguridad (12). Sólo cuando la petición se cursaba en esta última cualidad (es decir, cuando existe una relación de sujeción especial) habría de tener lugar la limitación constitucional del artículo 29. La enmienda introducida en esta ocasión, sin embargo, era más extensa, puesto que equiparaba a los miembros de las Fuerzas de Seguridad con el resto de personas físicas, sin atender a la mencionada distinción entre condición particular o de sujeción especial.

Por su parte, la enmienda del Grupo de Coalición Canaria pretendía que los sujetos pertenecientes a estos Cuerpos pudiesen ejercer el derecho a través de sus asociaciones profesionales.

De haber prosperado ambas enmiendas el texto podía haber resultado dudosamente constitucional. No puede decirse que ambas pretendían una ampliación legal del ejercicio del derecho fundamental a las Fuerzas de Seguridad, puesto que tal ampliación violenta directamente la dicción del artículo 29 de nuestra norma magna.

También están sujetos a un régimen especial las personas recluidas en centros penitenciarios, una limitación, ésta, que no está constitucionalmente prevista. Así, los artículos 49 y 50 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, *General Penitenciaria* seguirá siendo la normativa aplicable a este grupo. Una normativa, por otra parte, que restringe enormemente el ejercicio de este

(11) *Vid.* Constitución de 1876 (art. 13) y 1931 (art. 35), así como los proyectos constitucionales de 1873 (arts. 19 y 20) y 1929 (art. 29.5).

(12) Art. 10 de la *Proposición de ley orgánica reguladora del derecho de petición. Presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya* (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie B, núm. 95.1, 28 de abril de 1997). Idéntico contenido tenía el artículo 10 de la *Proposición de ley orgánica reguladora del derecho de petición. Presentada por el Grupo Parlamentario Mixto* (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie B, núm. 193.1, 27 de abril de 1998).

derecho, puesto que los internos sólo pueden cursar peticiones «relativas a su tratamiento o al régimen del establecimiento ante el director o persona que lo represente, a fin de que tome las medidas oportunas o, en su caso, las haga llegar a las autoridades u organismos competentes» (art. 50). Esta restricción, por otra parte cuestionable si se aplica el principio de razonabilidad de los límites de derechos fundamentales, trató infructuosamente de ser enmendada en el Senado por el Grupo Mixto (enmienda número 3).

3. LA COMPLEJA DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL DERECHO

La determinación del objeto del derecho constitucional del artículo 29 *CE* resulta bastante compleja, debido precisamente a su residualidad. La actual Ley reguladora solventa el expediente acudiendo a un criterio positivo y negativo. Positivamente, el derecho de petición comprendería «solicitudes, quejas o sugerencias» (13); negativamente, quedarían excluidas de su objeto aquellas pretensiones para cuya realización el ordenamiento jurídico prevea otros mecanismos (arts. 3 y 8). En este último aspecto, la Ley concreta expresamente la exclusión de resoluciones objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o judicial (art. 8) (14), así como las quejas ante el Defensor del Pueblo (D.A. 2.^a).

Esta perspectiva adoptada por la Ley no resulta adecuada, por cuanto con-

(13) En el espectro comparado, las Constituciones que se refieren al objeto de las peticiones optan por las siguientes posibilidades: propuestas (Bulgaria, Chipre, Polonia, Eslovaquia y Croacia), solicitudes de información (Grecia), quejas (Alemania, Portugal, Bulgaria, Croacia, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Turquía, Chipre, Ecuador y Panamá) o denuncias (Nicaragua), críticas «constructivas» (Nicaragua).

(14) Aparte de estas exclusiones, la Ley prevé una causa de inadmisión bastante criticable. El artículo 8, párrafo 2.º, proclama que no se admitirán peticiones sobre cuyo objeto específico exista un procedimiento administrativo, parlamentario o judicial, en tanto no recaiga resolución firme. En este caso no se trata de recortar el objeto del derecho de petición, sino simplemente de limitar el momento en que ésta pueda plantearse. Ahora bien, resulta infundado que la apertura de los referidos procedimientos pueda impedir el ejercicio de un derecho fundamental apenas por el hecho de coincidir en la materia tratada. Si una de vertientes del derecho es, precisamente, exponer sugerencias sobre una cuestión, no parece coherente limitar la posibilidad de estas sugerencias en el momento mismo de tramitarse un procedimiento que la trata. Este artículo se sometió a dos enmiendas en el Congreso que trataron de corregir con diversa intensidad esta circunstancia. Así, la enmienda núm. 12 (Grupo Parlamentario Vasco) trató de eliminar completamente esta causa de inadmisión. Más tenue resultó la enmienda núm. 32 (Grupo Parlamentario de Coalición Canaria), en virtud de la cual se trataba de excepcionar de la inadmisión exclusivamente aquellas peticiones cuyo objeto fuese, precisamente, solicitar que la resolución en tiempo del procedimiento administrativo, parlamentario o judicial.

funde esa «residualidad» del derecho de petición con la absoluta disposición de su objeto por parte del legislador. Una cosa es que el derecho de petición sea un derecho de configuración legal, y otra, bien distinta, que carezca de objeto específico. La configuración legal permite al legislador establecer límites (desarrollo del derecho fundamental) y realizar concreciones espacio-modales-temporales (regulación del ejercicio) más severas, pero en absoluto le habilita a disponer de su objeto (15). La regulación que lleva a cabo la actual Ley, sin embargo, parece propiciar esta posibilidad: siempre que se prevea un procedimiento distinto para tramitar solicitudes, quejas o sugerencias, se estará excluyendo parte del objeto del derecho fundamental del artículo 29 (16). Algo especialmente grave, puesto que esa disminución del objeto podría incluso proceder de normas reglamentarias.

Con esta previsión, el legislador parece disponer del objeto del derecho, lo que supondría que resultaría habilitado para privar de su iusfundamentalidad a un ámbito de autoderminación subjetiva constitucionalmente reconocido. No sería difícil imaginar que se establecieran nuevos procedimientos, más rígidos, para tramitar quejas y sugerencias, de modo que, conforme la actual normativa del derecho de petición, el objeto de este derecho se vería mermado.

Pero si el derecho de petición es un derecho fundamental, cosa indudable, ha de tener un objeto *constitucionalmente definido*, aunque sea de forma abstracta y genérica. Es aquí donde habrá de operar una interpretación sistemática y habrá que acudir a los límites inmanentes para poder delimitar el objeto de este derecho. Y es que, tan erróneo resulta entender que el legislador puede determinar el objeto del derecho según su voluntad, como entender —como hace parte de la doctrina— que las peticiones son un *genus* en la que encajar otros procedimientos constitucionalmente diferenciados (17).

(15) Cfr. JAVIER JIMÉNEZ CAMPO: «Artículo 53: Protección de los derechos fundamentales», en ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, tomo IV, pág. 436; ID., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, pág. 44.

(16) Esta fue también la postura de la enmienda núm. 11 formulada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Vasco. Esta enmienda criticaba la antigua redacción del artículo 8 del Proyecto de Ley, en la que se declaraban inadmisibles también las peticiones «que excedan del contenido del derecho de petición». Sin embargo, en la enmienda (finalmente admitida por el Pleno), no se cuestionaba que el objeto del derecho de petición quedase a expensas de la extensión de otros procedimientos parlamentarios, administrativos o judiciales: «Las únicas pretensiones que exceden del derecho de petición son aquéllas cuya formulación tiene reconocido un cauce específico por parte del ordenamiento jurídico».

(17) Postura ésta sustentada por el preconstitucional artículo de JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: «Régimen jurídico del derecho de petición», *Documentación Administrativa*, núm. 40, 1961, pág. 17, pero también por el más reciente artículo de ANTONIO GARCÍA CUADRADO: «El derecho

Parece evidente que del objeto del derecho de petición deben excluirse los recursos judiciales (art. 24 CE), las audiencias ante la Administración (art. 105 CE), e incluso las quejas ante el Defensor del Pueblo (art. 54 CE). La exclusión de estas últimas —quizás la más controvertida— no deriva de la voluntad legislativa proclamada en la ya citada Disposición Adicional 3.^a de la Ley, sino que se puede extraer implícitamente del artículo 54 de la Constitución: las quejas que se dirigen al Defensor del Pueblo tienen un objeto específico (garantizar los derechos y libertades frente a su violación por la Administración) y se regulan a través de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

Así las cosas, el Tribunal Constitucional ha delimitado cuál es el objeto específico que la Constitución reserva al derecho del artículo 29: «Concepto residual, pero no residuo histórico, cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto, excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido (...) 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 graciables» (STC 242/1993, de 14 de julio, FJ. 1.º).

Dicho en otros términos, el derecho de petición tendrá por objeto hacer llegar a los poderes públicos solicitudes o quejas sobre las que el peticionario no pueda (o no desee) esgrimir pretensiones subjetivas cuya satisfacción se convierta en una obligación por parte de la autoridad requerida (18). El derecho de petición se caracteriza, por tanto, por la autodeterminación que posee tanto el sujeto activo (el titular del derecho) como el pasivo (la autoridad destinataria): el titular, en cuanto decide autodeterminar su conducta libremente a través del ejercicio del derecho; el destinatario por cuanto lo que se le solicita forma parte de un ámbito de competencias propias y discrecionales. En definitiva, el derecho de petición vincula una libertad pública con el ejercicio de poderes no reglados; es el mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden solicitar que se active una competencia cuyo ejercicio no resulta impuesto por el ordenamiento jurídico.

de petición», *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991, pág. 150, donde se incluyen las quejas del Defensor del Pueblo dentro del ejercicio del derecho de petición.

(18) En este sentido, y atendiendo a la jurisprudencia constitucional citada, la Exposición de Motivos puede inducir a error, al mencionar que el derecho de petición es «cauce de expresión en defensa de los intereses legítimos». Esta redacción fue resultado de la enmienda núm. 50 del Congreso (Grupo Socialista) en la que se proponía incluirla en el artículo 1, a la hora de delimitar el objeto del derecho. El Pleno decidió, finalmente, incluir esta matización exclusivamente en la Exposición de Motivos. Debe insistirse en que el derecho de petición no tiene por objeto la satisfacción de intereses legítimos cuya realización resulta obligada en caso de ser conformes a Derecho.

No es de extrañar, por tanto, que el Tribunal Constitucional haya reconducido las peticiones, cuando se refieren al Gobierno, a «la función de dirección política» que le corresponde —caracterizada por la libre determinación de fines y medios dentro de los límites constitucionales— y no a la actividad administrativa sujeta positivamente al ordenamiento jurídico (STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ. 2.º). Por la misma razón, parece acertada la exclusión que realiza el Tribunal Constitucional de las reclamaciones y recursos administrativos y judiciales (19) como objeto del derecho de petición (ATC 51/1980, de 15 de octubre, FJ. 2.º, y STC 242/1993, de 14 de julio, FJ. 1.º), puesto que en estos casos se sustancian pretensiones subjetivas cuya satisfacción no es potestativa por las autoridades (20).

La ya mencionada falta de claridad del objeto del derecho de petición conduce a una especificidad que no se halla en otras libertades constitucionalmente protegidas, a saber, la posibilidad de que se produzca una transmutación en su objeto. En efecto, la ya referida «residualidad» del derecho de petición —y su incidencia en su objeto específico— ha llevado primero al Tribunal Constitucional, y ahora a la Ley reguladora, a concebir situaciones de verdadera alteración del objeto de institutos jurídicos: así, puede suceder que un determinado instrumento jurídico no ejercido conforme al procedimiento específico requerido se transforme en «derecho de petición» o, a la inversa, que el ejercicio del derecho de petición pueda convertirse en un acto de naturaleza distinta.

Un ejemplo de la primera situación lo hallamos en la Disposición Adicional Primera de la propia Ley reguladora del derecho de petición: en caso de que una iniciativa legislativa popular no cumpliera con todos los requisitos exigibles, podrá convertirse en ejercicio de derecho de petición si así lo solici-

(19) La voluntad de los constituyentes de no incluir en el derecho de petición reclamaciones y recursos resulta evidente al leer el debate constituyente en el Senado. El Anteproyecto de la Constitución de 1978 recogía originariamente el derecho de «petición o reclamación», pero esta equiparación se resolvió al eliminar la referencia a las «reclamaciones» merced a las enmiendas núms. 23 (Progresistas y Socialistas Independientes) y 672 (Agrupación Independiente) (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980, vol III, págs. 2680 y 2950). La primera de estas enmiendas fue defendida por Martín-Retortillo, quien aclaró que la reclamación era una impugnación en vía administrativa o contenciosa. *Vid. ibídem*, pág. 3380 (sesión de 29 de agosto de 1978).

(20) Con esta delimitación del objeto del derecho de petición resulta más clara su diferencia con las quejas ante el Defensor del Pueblo. Por una parte, en estas quejas se esgrime un interés legítimo cuya satisfacción por el Defensor del Pueblo no resulta discrecional; por otra, las quejas se refieren exclusivamente a infracciones de derechos procedentes por la Administración.

tan las Cámaras (21). En este caso, el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE) —a través de la iniciativa legislativa— se convierte en ejercicio del derecho de petición (art. 29 CE), lo que muestra esa vertiente participativa de este último derecho. La virtualidad de este símil derecho de petición-iniciativa legislativa es doble: por una parte, y a efectos teóricos, puede servir para asentar la postura doctrinal que entiende que la iniciativa legislativa popular no es auténtica iniciativa (que sólo le corresponde a las Cámaras y al Gobierno), sino una mera «propuesta» (22), muy similar, por tanto, al derecho de petición; a efectos prácticos, esta previsión sirve para complementar y solventar hasta cierto punto las bien sabidas deficiencias de la iniciativa legislativa popular, concebida en términos muy restrictivos por nuestro ordenamiento jurídico.

Situación inversa es la transformación del ejercicio del derecho de petición en otros institutos jurídicos, produciéndose una verdadera mutación de su objeto específico. Tal sucede cuando una petición acaba por considerarse como un recurso administrativo o judicial. Es el caso resuelto, por ejemplo, por el ATC 46/1980, de 13 de octubre, en el que el Tribunal Constitucional decidió admitir a trámite como recurso de amparo una petición dirigida, *ex* artículo 29 CE, al supremo intérprete de la Constitución. Lógicamente los requisitos procedimentales del derecho de petición nada tienen que ver con los exigibles para este tipo de recursos y no parece adecuado que quede al albur de los órganos administrativos o judiciales transformar el objeto de una petición, desnaturalizándola y, al tiempo, afectando a la seguridad jurídica.

4. EL CONTENIDO SUBJETIVO DEL DERECHO DE PETICIÓN

A la hora de determinar el haz de facultades que comprende el derecho de petición se han sostenido tradicionalmente tres perspectivas. La primera, *es-*

(21) Esta previsión fue el resultado de la enmienda núm. 6, presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Vasco, especialmente activo en toda la tramitación del Proyecto de Ley.

(22) *Vid.* entre otros, RAMÓN PUNSET: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983, págs. 225 y 241; MANUEL ARAGÓN REYES: «La iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, págs. 290-291 y 304; MARÍA ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 240; ALBERTO ARCE JANÁRIZ: «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, págs. 37-38.

tricta, incluye en el derecho de petición exclusivamente el derecho a no resultar perseguido por su ejercicio (23); una segunda, *amplia*, entiende que el derecho de petición comprende el derecho a obtener una respuesta y, en la medida de lo posible, a obtener la realización de aquello que se solicita (24); finalmente, una concepción *intermedia* parte de que debe incluirse al menos el deber de respuesta —ya sea ésta positiva o negativa— por parte del destinatario de la petición (25).

La Ley parece haber optado por la concepción amplia, regulando el derecho con una extensión que excede de su contenido esencial. La actual regulación del derecho comprende tres órdenes de facultades integrantes de su contenido subjetivo: negativa, de tramitación y prestacional. La primera incluiría la imposibilidad de represión como consecuencia del ejercicio, a no ser que se incurra en delito o falta (art. 1), es decir, lo que las teorías estrictas entienden como exclusivo contenido del derecho de petición. Parece obvio que esta previsión resulta superflua: todo derecho fundamental representa una esfera de autodeterminación subjetiva en la que el Estado no puede ejercer coacción física. Dentro de los actos de tramitación habría que incluir la obligación de la autoridad destinataria de acusar recibo de la petición (art. 6), de remitirla al órgano competente en caso de no ser de su competencia (art. 10) y de contestar sobre la resolución que se adopte (art. 11) (26). En fin, como contenido prestacional

(23) Esta postura la sostuvo el Tribunal Constitucional en la STC 242/1993, de 14 de julio, FJ. 2.º En la misma línea, Alonso-Cortés optaba por reducir al mínimo los efectos propios del derecho de petición, de donde derivaba que éste no comprendía ni obligación de resolver, ni necesidad de notificación, ni deber de notificar al peticionario la existencia de un procedimiento judicial o administrativo a través del cual sustanciar el objeto de la petición. Cfr. AURELIO ALONSO-CORTÉS CONCEJO: «La obligación de resolver y el derecho de petición», *Documentación Administrativa*, núm. 99, 1966, págs. 40-44. En el Derecho norteamericano todavía hoy la propuesta del contenido «estricto» del derecho de petición (recogido en la Primera Enmienda) cuenta con defensores. Vid., por ejemplo, el reciente artículo GARY LAWSON y GUY SIDMAN: «Downsizing the Right to Petition», *Northwestern University Law Review*, vol. 93, núm. 3, 1999, págs. 739 y sigs., y en especial págs. 751, 759, 760 y 766. Contra esta propuesta vid. la réplica de JAMES E. PFANDER: «Restoring the Right to Petition», *Northwestern University Law Review*, vol. 94, núm. 1, 1999, págs. 219 y sigs.

(24) Cfr. BARTOLOMEU COLOM PASTOR: «El derecho de petición», *op. cit.*, pág. 86.

(25) En el ámbito comparado se incluyen los siguientes contenidos del derecho: no persecución del autor (Macedonia, Suiza, Yugoslavia, Venezuela y Perú), remisión de respuesta (Portugal, Grecia, Letonia, Macedonia, Rumania, Turquía, Ucrania, Yugoslavia, El Salvador, Perú, Bielorrusia), remisión de respuesta con establecimiento expreso de plazo (Chipre), resolución pronta de lo pedido (Portugal, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá, Venezuela, Chipre, Paraguay).

(26) Es reseñable también la sujeción a plazo para sustanciar estas respuestas y notificaciones al peticionario (acuse de recibo, plazo de 10 días; declaración de inadmisibilidad, 30 días, y

habría que referirse a la obligación de la autoridad de adoptar las medidas pertinentes para realizar el contenido de la petición si estima que ésta es fundada (art. 11.2).

De este haz de facultades, no todas ellas se integran dentro de la definición constitucional abstracta del derecho como integrantes de su contenido esencial, de modo que determinadas facultades son una ampliación *ex lege* derivada de su carácter de derecho de configuración legal. La determinación de qué facultades se hallan incluidas en la definición constitucional del derecho debe obtenerse a partir de la selección de la dogmática constitucionalmente adecuada para interpretar —delimitar— el contenido esencial del derecho del artículo 29 CE. Desde nuestro punto de vista, aun cuando se trate de un derecho de contenido participativo, la dogmática a la que se sujeta el derecho es la democrático-liberal, y no la democrático-institucional (27). Es decir, el derecho de petición no tiene por qué ejercerse siempre y en todo caso para participar en el proceso democrático, y por ende tampoco puede restringirse su ejercicio, impidiendo conductas que no sirvan a dicho proceso (28).

Al amparo de una dogmática democrático-liberal, el derecho de petición es, ante todo, un ámbito de libertad en sí y para sí, que el titular ejerce sin sujeción a objetivos predeterminados. El *agere licere* en que consiste el derecho, por otra parte, aparece *constitucionalmente* garantizado a través de una técnica de derecho-libertad, y no como un derecho de prestación. En efecto, si el derecho de petición sirve para que los sujetos puedan comunicarse con el poder público en esferas en que éste tiene competencias para decidir con libertad, no cabe entender que el Estado devenga obligado a actuar en el sentido indicado por la petición. O, dicho en otros términos, la concepción *amplia* del contenido subjetivo no resulta coherente con el propio objeto del derecho de petición.

Así las cosas, parece que no todas las facultades que integran el contenido subjetivo del derecho de petición según la actual regulación legal sean plenamente coherentes con el objeto del derecho. Sí formarán parte del contenido esencial el elemento negativo (no persecución del peticionario) —algo común

notificación de la resolución adoptada, 3 meses). De esta forma se elimina la incertidumbre de la razonabilidad del plazo de respuesta.

(27) Así lo habíamos sostenido en IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA: «Un derecho «residual»: el derecho de petición en el ordenamiento constitucional español», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58, 2000, págs. 155 y sigs.

(28) Sobre las consecuencias de la dogmática democrático-institucional, *vid.* ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: «Teoría e interpretación de los derechos fundamentales», en *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos, Baden-Baden, 1993, págs. 60 y sigs.

a todos los derechos por definición—, así como la obligación de notificar la recepción del escrito y la respuesta de la decisión que se adopte (29). Esta última no es una prestación de los poderes públicos, sino parte del contenido esencial ya que, de no existir, el peticionario no podría saber si su petición ha llegado al destinatario, máxime cuando este derecho se ejerce por escrito.

Lo que parece inadecuado es la obligación de los poderes públicos de que «cuando la petición se estime fundada, la autoridad u órgano competente para conocer de ella vendrá *obligado* a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo, en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general» (art. 11.2). Esta previsión no es coherente con el objeto del derecho y la dogmática que lo ampara, y acaba por convertirlo en un derecho de prestación (30). La «solicitud graciosa» acaba por convertirse en un juicio de adecuación por parte del órgano destinatario y convierte la petición prácticamente en ejercicio de un interés legítimo. Bien es cierto que a esto se podrá replicar que la libertad de decidir si acceder o no a lo pedido permanece en el órgano destinatario, pero esto nos lleva al problema del adjetivo «fundada». ¿Qué debemos entender por tal? ¿No es posible que un órgano entienda que una petición es «fundada», pero que no sea oportuna su realización? ¿No podrán los órganos judiciales controlar hasta qué punto la petición es «fundada» (racional o idónea) y, por consiguiente, *obligar* (puesto que la Ley se expresa en términos vinculantes) a su cumplimiento? Es fácil imaginar, por ejemplo, la

(29) Más dudoso es considerar que forma parte del contenido esencial del derecho la obligación del órgano receptor de la petición de enviarla al órgano competente. Tal circunstancia, que acabaría en la práctica por instaurar una especie de «ventanilla única», parece postular una interpretación prestacional del derecho. El incorrecto ejercicio del derecho fundamental, dirigiéndose al órgano incompetente, no puede ampararse considerando precisamente como contenido esencial del derecho el que el órgano incompetente receptor tenga que desarrollar una determinada prestación (remisión al órgano competente) para paliar las deficiencias de la petición. Este contenido subjetivo no se plantea ni tan siquiera en el caso de la tutela judicial efectiva: un recurso judicial remitido al órgano incompetente resulta desestimado, pero la autoridad judicial no lo envía al órgano competente como contenido esencial del artículo 24 CE. Otro tanto cabría decir del derecho de petición: éste resultaría obstaculizado, es cierto, si el peticionario desconoce si ha llegado a aquél a quien se lo ha enviado (así sucedería si no se acusa recibo), o si no tiene noticia del cumplimiento de lo pedido; pero en absoluto se obstaculiza el derecho por una contestación desestimatoria en la que se limite a indicar la incompetencia del receptor.

(30) Idéntica previsión se incluía en el artículo 9 de la *Proposiciones de Ley* de Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (BOCG B-95.1, de 28 de abril de 1997) y del Grupo Mixto (BOCG B-193.1, de 27 de abril de 1998), y en el artículo 4.3 de la *Proposición de Ley* del Grupo Parlamentario Socialista (BOCG B-93.1, de 24 de noviembre de 2000).

existencia de peticiones que, aun cuando el propio destinatario las considere adecuadas, decida por razones de oportunidad política no realizarlas (31). ¿Debe entonces decir que no son «fundadas» o simplemente que, aun siéndolo, no procede su realización?

A todas estas dudas sobre el contenido subjetivo del derecho fundamental del artículo 29 hay que añadir las defectuosas garantías jurisdiccionales que la propia Ley prevé en tutela de las facultades que comprende. En efecto, el artículo 12, referido a la protección jurisdiccional, prescribe que el procedimiento especial y sumario para la tutela de derechos fundamentales sólo procederá contra los siguientes actos: declaración de inadmisibilidad de la petición, omisión de obligación de contestar en el plazo prescrito y ausencia de contestación con los requisitos establecidos. Evidentemente, el legislador no puede limitar una *garantía jurisdiccional* en este sentido, puesto que determinadas infracciones del contenido esencial del derecho no quedarían cubiertas por el procedimiento preferente y sumario: así, por ejemplo, los supuestos de sanción impuesta al ejerciente del derecho, o de ausencia de acuse de recibo de la petición.

5. LOS DESTINATARIOS DEL DERECHO DE PETICIÓN

Lógicamente, la determinación de las autoridades destinatarias del derecho de petición está a expensas del propio objeto del derecho. Si, como aquí se sostiene, el derecho de petición se ejerce ante autoridades dotadas de facultad de decisión libre, son éstas, y no otras, las destinatarias del derecho. Pero tampoco en este caso falta polémica.

Inicialmente, el Proyecto de Ley preveía que el destinatario («institución pública, administración o autoridad») debía estar investido «de facultades y atribuciones *decisorias*». Este inciso se suprimió al admitirse la enmienda núm. 3 presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Vasco, en la que instaba su eliminación al entender que el derecho de petición debía poder ejercerse ante autoridades no decisorias, y, más en concreto, ante la Administración consultiva.

En realidad, tal y como se ha mencionado, el derecho de petición sólo po-

(31) Póngase por ejemplo una petición para que los libros de texto de enseñanza obligatoria sean gratuitos. Pocas dudas puede haber de lo fundada de tal petición, y sin embargo, la autoridad podría rechazarla por cuestiones meramente presupuestarias. No creemos que la respuesta deba ser «la petición no se realiza por falta de fundamento», sino simplemente su no aceptación por motivos discrecionales. Lo contrario desnaturaliza el derecho de petición.

drá ejercerse ante órganos que puedan adoptar *libremente* alguna decisión. La mayoría de los órganos consultivos ejercen sus funciones elaborando dictámenes conforme a parámetros técnicos y jurídicos, sin libertad de decisión política y, por tanto, sin capacidad para atender peticiones. Otro tanto sucedería, por ejemplo, con los órganos jurisdiccionales. El Tribunal Constitucional ya ha dejado claro que estos (cuando ejercen funciones jurisdiccionales) (32) no deciden con arreglo a criterios de oportunidad, sino a partir de una argumentación jurídica que hace inviable el derecho de petición (33). Lo determinante, en definitiva, es que exista o no una posibilidad de escoger conforme a parámetros de oportunidad.

A partir de aquí, la actual Ley opta por una referencia genérica de los destinatarios, muy a diferencia de lo propuesto por el Grupo Parlamentario Socialista —en coherencia con una proposición de ley reguladora del derecho de petición presentada por este Grupo—, que pretendía enumerar las autoridades a las que la petición podría ir destinada (34).

Existe, sin embargo, una cierta confusión en torno a los destinatarios del derecho, en virtud de lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley: los destinatarios han de tener competencia sobre lo pedido. Ahora bien, parte del contenido subjetivo del derecho de petición (a tenor de la propia Ley) es la obligatoriedad de remitir la petición al órgano competente, en el caso de que quien la ha recibido no lo sea, lo que permitiría distinguir entre dos «destinatarios» del derecho: aquel que, sin ser competente, recibe la petición del particular, y el órgano competente a quien debe dirigirse en realidad. Las obligaciones que conlleva el derecho de petición no sólo proceden de este último destinatario, sino también del órgano que, aun siendo incompetente, recibe el escrito del particular. Este último órgano deviene obligado a realizar el acuse de recibo y a remitir la petición al órgano verdaderamente competente.

(32) Cuestión distinta es cuando no se trata de ejercer funciones judiciales. Piénsese, por ejemplo, en una petición cursada a una asociación de jueces para que —conforme a la actual normativa— propongan a un determinado sujeto como vocal del Consejo General del Poder Judicial.

(33) No obstante, la argumentación más clara en este sentido se halla en los votos particulares de los Magistrados D. Francisco Tomás y Valiente y D. Francisco Rubio Llorente en la STC 53/1985, de 11 de abril.

(34) Los destinatarios serían, según la enmienda socialista: Jefe del Estado, Congreso de los Diputados, Senado, Presidente del Gobierno, Ministros, Consejo General del Poder Judicial, Gobierno y Parlamentos de las Comunidades Autónomas, órganos rectores de las Administraciones Públicas (estatales, autonómicas y locales), representaciones consulares españolas en el extranjero, y órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas (enmienda núm. 51 en el Congreso de los Diputados).

La falta de concreción de los destinatarios de las peticiones obliga a realizar algunas precisiones. En primer lugar, hay que señalar la existencia de un régimen especial, referente a las Cortes Generales, cuya tramitación se ajustará a lo previsto en los Reglamentos del Congreso (en concreto su art. 49) y del Senado (incluido en el Título XI, arts. 192-195). La especificidad de las peticiones ante las Cortes viene determinada, en primer término, por la propia Constitución, que se refiere a ellas expresamente en el artículo 77.

La regulación de los Reglamentos se ajusta a las previsiones de la Ley en lo referente a los contenidos del derecho. Tanto en el Congreso como en el Senado, como es bien sabido, existen sendas Comisiones Permanentes no Legislativas de Peticiones (35), encargadas de examinar cuantas peticiones les remita la Mesa de la Cámara respectiva. En ambos Reglamentos se prevén los efectos de tramitación comunes a todas las peticiones, (acuse de recibo, remisión al órgano competente —interno o externo a la Cámara— y comunicación al peticionario del acuerdo que se adopte) (36). Las mayores discrepancias respecto de la normativa legal reguladora del derecho de petición se halla en la ausencia de precisión de plazos para efectuar las respuestas y notificaciones, de modo que el peticionario se encontrará siempre en una situación más endeble que si la petición se tramitase ante cualquier otra instancia.

Respecto del contenido *prestacional*, la cuestión se complica. Los Reglamentos no mencionan nada respecto de la obligatoriedad de realizar la prestación si se estima fundada y, es más, se prevé como una conducta de la Comisión (subsidiaria en el caso del Congreso, alternativa en el caso del Senado) el archivo de las peticiones. De esta forma, el peticionario se vería doblemente perjudicado: por una parte, carecería del derecho a que las Cortes realizasen la prestación solicitada en caso de entenderla fundada; por otra, la Comisión de

(35) Cabe señalar que la composición de estas comisiones no es idéntica en el Congreso y en el Senado. En la Cámara Baja, cada Grupo Parlamentario contará con un representante en la Comisión (arts. 48.1 y 49.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados), en tanto que en la Cámara Alta se mantiene la regla genérica de proporcionalidad a la importancia numérica de cada Grupo (art. 41 del Reglamento del Senado). Así pues, el Reglamento del Congreso opta por una menor politización de esta Comisión parlamentaria.

(36) En el Senado se añade un contenido más a las peticiones, ausente en el Reglamento del Congreso: la obligación de publicar un informe en cada período de sesiones de las peticiones recibidas y de las resoluciones adoptadas (art. 195 del Reglamento del Senado). Un mero examen de este informe (muy útil para un estudio de sociología jurídica) permite comprobar cómo las peticiones que recibe el Senado comprenden quejas, propuestas (especialmente de reformas legislativas) e incluso frecuentes solicitudes de asesoramiento e información. *Vid.* Por ejemplo *BOCG* (Senado) Serie I, núm. 747 (1 de octubre de 1999); núm. 775 (19 de noviembre de 1999); núm. 159 (9 de marzo de 2001).

Peticiones puede archivar sin más la petición. En realidad, el problema de fondo estriba en el espinoso tema de la potestad del Reglamento parlamentario para delimitar y limitar derechos fundamentales o, lo que es lo mismo, si la reserva de ley impuesta con carácter general por el artículo 53 de la Constitución, y con carácter específico en determinados derechos, en especial los de configuración legal (como el del artículo 29 CE), obliga a que sea esta forma jurídica, y no otra, la que regule el derecho fundamental.

Lógicamente una respuesta a este interrogante excede del contenido del trabajo, pero pueden adelantarse algunas puntualizaciones. La doctrina ya ha aclarado que la reserva de ley en materia de derechos fundamentales no excluye totalmente la regulación jurídica a través de otras fuentes del Derecho —como el Reglamento procedente del Gobierno o de la Administración, por ejemplo— siempre, claro está, que se respete el sentido de la reserva legal (37). Si el sentido de las reservas es, precisamente, *obligar* a que el Legislador sea el que, a través de un procedimiento dotado una mayor optimización democrática (el procedimiento legislativo), desarrolle o regule el ejercicio de los derechos, sólo cuando se cumple este objetivo se puede entender cumplido el objeto de la reserva. De esta forma, cuando el artículo 29 CE hace un llamamiento a la Ley para que sea esta forma jurídica —y no otra— la que determine el contenido subjetivo del derecho de petición (dentro de los límites constitucionales), parece que sólo a ella le corresponde tal cometido. Así las cosas, cabría concluir que el Reglamento Parlamentario no puede eliminar o excepcionar lo que la Ley, en su configuración legal del derecho, declara como parte del contenido subjetivo del mismo. Cosa distinta es que la propia Ley pueda remitirse a otras formas jurídicas —como el Reglamento parlamentario— para concretar cuestiones de índole procedimental (38). Y tal cosa parece ser lo que, en principio, prevé la actual Ley 4/2001, puesto que señala que las peticiones ante las Cortes y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas «se tramitarán» conforme a sus Reglamentos internos. Por tanto, una cosa es que los Reglamentos puedan determinar el *iter* de tramitación de las peticiones y, cosa bien distinta, es que puedan excepcionar para las Cortes lo que la Ley en su configuración legal delimita como contenido subjetivo del derecho fundamental.

(37) Cfr. IGNACIO DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988, págs. 116 y sigs., 151 y sigs., 229 y sigs.; JAVIER JIMÉNEZ CAMPO: «Artículo 53. Protección de los derechos fundamentales», *op. cit.*, págs. 477-478.

(38) Como afirma la STC 102/1983 respecto del juramento de los diputados. Cfr. También idéntica postura en IGNACIO DE OTTO: «El concepto de regulación del ejercicio de los derechos fundamentales», en LORENZO MARTÍN-RETORTILLO y IGNACIO DE OTTO: *Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, págs. 154-155.

Este mencionado régimen especial —con los inconvenientes reseñados— se reproduce para las peticiones dirigidas a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (39). Así pues, éstas mantienen a sus Reglamentos como normativa reguladora de la tramitación de las peticiones que ante ellas se sustancien.

Un vistazo a tales Reglamentos permite comprobar cómo prácticamente todos los Parlamentos autonómicos cuentan con una Comisión de Peticiones (40), y que la regla general es que ésta se halle compuesta —tal y como sucede en el Congreso de los Diputados— por un número paritario de representantes, con independencia de la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario. La confusión reinante entre las peticiones y las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo se muestra en las competencias de las Comisiones de Peticiones autonómicas, puesto que, allí donde no existe defensor del pueblo autonómico, ambas competencias corresponden a dichas comisiones (41).

Los Reglamentos comprenden en su mayoría la actividad de tramitación que corresponde al contenido subjetivo del derecho, si bien sólo el de La Rioja, por ejemplo, define en términos de obligación jurídica el envío de la petición al órgano competente (42). Ahora bien, de acuerdo con lo que ya se ha señalado, el contenido legal del derecho comprende la obligación de remitir al órgano competente la petición, y este contenido no puede ser soslayado por los Reglamentos parlamentarios sin violentar la reserva legal.

Respecto de los órganos jurisdiccionales, ya se ha señalado que no deberían ser destinatarios del derecho de petición en relación con asuntos jurisdiccionales, puesto que lo que se sustancian ante ellos son intereses legítimos, carecen de libre decisión de los asuntos, y están sujetos al principio de independencia. Cuestión distinta son las peticiones dirigidas al Consejo Gene-

(39) Ya el Tribunal Constitucional había interpretado analógicamente la referencia a las «Cortes» en la antigua Ley 92/1960, comprendiendo dentro de ellas a los Parlamentos Autonómicos. STC 242/1993, de 14 de julio, FJ. 2.º

(40) Como excepciones pueden señalarse la del Parlamento Vasco, en la que las funciones relativas a las peticiones corresponden a la *Comisión de Urgencia legislativa, Reglamento y Gobierno*, y las de las Asambleas de Madrid y Castilla-León, en las que asume tales funciones la Mesa de la Cámara.

(41) Así, por ejemplo, en el caso de Asturias (art. 71.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997) o en el de la Asamblea regional de Murcia (Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de abril de 1988). Como resultado de estas competencias bifrontes, la propia denominación de la Comisión se altera: en Asturias se denomina «Comisión de Peticiones y Derechos Fundamentales», en tanto que en Murcia se la nombra como «Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano».

(42) Art. 38.4 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 27 de febrero de 1987.

ral del Poder Judicial, relativas a la correcta administración de justicia. Éstas son perfectamente posibles, aunque deben deslindarse de las «quejas y denuncias» a las que se refiere el artículo 110.2.m) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y que desarrolla el Reglamento 1/1998, de *tramitación de quejas y denuncias relativas al funcionamiento de Juzgados y Tribunales*. Ahora bien, si las peticiones pueden tener por objeto «quejas», ¿no está sustrayendo el Reglamento parte del objeto de las peticiones? Para que tal vaciamiento no se produzca, hay que discernir correctamente entre el objeto de las quejas tramitadas conforme al Reglamento, y las quejas derivadas del ejercicio del derecho de petición. Las primeras deberán sustanciarse ante los propios tribunales y deberán plantearlas las «partes interesadas» en las causas o pleitos (arts. 2.1 y 5.1). Estas restricciones no operarán en el caso de las quejas derivadas del artículo 29 de la Constitución, puesto que, ni han de plantearse ante los órganos jurisdiccionales (sino ante el propio Consejo General del Poder Judicial), ni es preciso alegar la legitimación de «parte interesada».

