

# EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL PARLAMENTO: PROCESO NORMATIVO

**Jesús Corona Ferrero**  
Letrado Secretario General  
Asamblea General de Cantabria

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES. 1) Históricos. 2) Bajo el constitucionalismo. III. REGULACIÓN ACTUAL. 1) En el derecho comparado. 2) En el derecho español.

## I. INTRODUCCIÓN.

Al plantearse la consideración y estudio del Derecho de Petición y su ejercicio ante el Parlamento, y de manera particular el proceso normativo que se ha desarrollado en torno al mismo, enseguida llama la atención que de entre el conjunto de derechos y libertades que habitualmente vienen siendo reconocidos en favor de la persona, sea precisamente este derecho, de larga tradición histórica, especialmente discutido y denostado.

La doctrina le ha dedicado una constante e interminable lista de descalificaciones, a cual más severa. Algunas de ellas pueden ser objeto de cita con carácter meramente indicativo, así: Garrido Falla<sup>1</sup> se refiere a él como una “reliquia histórica”, Basile<sup>2</sup> lo califica como “inocuo e inútil”, Pérez Serrano<sup>3</sup> dice de él que

(1) Vid. GARRIDO FALLA, F., “Comentario al artículo 29 de la Constitución Española”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por id., 2ª Ed., Madrid, 1985, pág. 592. Esta expresión de GARCÍA PELAYO fue recordada y debatida por el Senador Sr. ENCISO RECIO en la Comisión Constitucional del Senado. (*Diario de Sesiones del Senado*, 29 de agosto 1978, pág. 1975).

(2) BASILES, “Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas” en la obra colectiva *La Constitución Española de 1978*, dirigida por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid 1980, pág. 280.

(3) Véase. PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución española de 1931. Antecedentes, texto y comentarios*, Madrid 1932, pág. 159.

es el “derecho más inofensivo de todos”, para Lucas Murillo de la Cueva<sup>4</sup> es un “derecho con un pasado glorioso y un presente aparentemente anodino”, y Bastida Freijedo<sup>5</sup> llega a afirmar que “en una Constitución democrática carece de sentido su calificación como derecho fundamental”. El propio Tribunal Constitucional<sup>6</sup> le considera en una reciente sentencia como “concepto residual que no residuo histórico”, y una gran mayoría de autores omiten su cita en las clasificaciones al uso de derechos y libertades por considerar que su eficacia y vigencia actual resultan prácticamente inexistentes.

A la vista de la situación anteriormente descrita, no puede por menos que sorprender la aparente generosidad de la Constitución Española de 1978 que dedica íntegramente dos de sus 169 artículos al Derecho de Petición. El primero de ellos, el artículo 29, colocado a modo de cierre de la privilegiada, por sus garantías, Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I, en emplazamiento que Martín Retortillo<sup>7</sup> no considera casual. El segundo, el artículo 77, como instrumento con el que se abre una nueva vía, llena de interrogantes, extraña por completo a nuestra historia constitucional.

En el ámbito europeo se ha producido un importante cambio de orientación tomando como punto de partida el ejercicio de este derecho ante el Parlamento, lo que ha sido puesto de relieve por Lavilla Rubira<sup>8</sup> al señalar que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, en su redacción originaria, no aludían en absoluto al derecho de petición ante las Asambleas por ellos instituidas, de tal modo que, solamente en el año 1981, con la reforma general del Reglamento del Parlamento Europeo, se reconoció dicho derecho. En la actualidad, el Tratado de la Unión Europea se

(4) Vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., “Derecho de Petición” en *Nueva Enciclopedia Jurídica Española*, vol. XIX, Seix, Barcelona, 1982.

(5) BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Derecho de Petición” en *Enciclopedia Jurídica Básica*. Vol. II. Civitas, Madrid, 1995, págs. 2238 a 2240.

(6) Véase Sentencia del T.C. 242/1993 de 14 de julio. F.J. 1<sup>a</sup>.

(7) Vid. MARTÍN RETORTILLO, L., *Bajo el signo de la Constitución*. IEAL, Madrid, 1983, pág. 389.

(8) LAVILLA RUBIRA, J.J., “El Derecho de Petición ante el Parlamento Europeo”, en GIL ROBLES J.M., (dir), *Los derechos de los europeos*. Incipit., Madrid, 1993, pág. 177.

refiere al Derecho de Petición en sus artículos 8D y 138D, y la propia institución señalada como receptora, el Parlamento Europeo, llega a calificarle en uno de sus últimos Informes<sup>9</sup> como “derecho básico de la ciudadanía de la Unión”.

E incluso hoy se puede afirmar, como hace Huertas Contreras<sup>10</sup>, “que en la práctica totalidad de regímenes políticos, sean o no democráticos, es decir, con o sin libertades reconocidas, el Derecho de Petición queda igualmente recogido en sus legislaciones”.

Por ello conviene salvar la contradicción que se aprecia entre la actitud de rechazo del Derecho de Petición reiteradamente manifestada por importantes sectores de la doctrina, y la tozuda realidad que demuestra su aceptación y regulación detallada en numerosos textos normativos de primer rango, especialmente, cuando el Parlamento se convierte en el principal destinatario de las peticiones, hecho que no puede pasar desapercibido, sino que marca, transforma, define y explica la institución.

Reviste el mayor interés tener presente en el punto de partida el criterio manifestado por el Tribunal Constitucional sobre este derecho, al que califica como un “derecho uti cives”<sup>11</sup>, que “tiene un mucho de instrumento de participación ciudadana aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar”<sup>12</sup>.

Detrás de esta conceptualización preferente del Derecho de Petición como un derecho de participación se halla un largo debate histórico y una opinión jurídica hoy generalizada. A ello debe añadirse su condición de instrumento de democracia directa, con claras ventajas, según Ibáñez García<sup>13</sup>, sobre el referéndum y la iniciativa popular.

(9) Véase *Informe sobre los trabajos de la Comisión de Peticiones en el ejercicio parlamentario 1995-1996*. Ponente: Sr. Antonio Gutiérrez Díaz, A4-0191/96.

(10) HUERTAS CONTRERAS, M., “El Derecho de Petición en el ordenamiento constitucional español”, en AAVV, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*. Tecnos, Madrid, 1997, vol. II, pág. 818.

(11) Véase Sentencia del T.C. 161/1988, de 20 de septiembre, F.J. 5°.

(12) Véase Sentencia del T.C. 242/93, F.J. 1°.

(13) IBÁÑEZ GARCÍA, I., “El Derecho de Petición en España. Un análisis de su situación actual”, en *Revista Jurídica Española. La Ley*, Madrid, Tomo 3, pág. 938.

Es en este marco donde adquiere todo su peso el Derecho de Petición ejercido ante el Parlamento, especie o modalidad del Derecho de Petición general que exige, en opinión de Sánchez Ferriz<sup>14</sup>, “una especial consideración y un tratamiento distinto no sólo porque expresan un aspecto importante de la evolución sufrida por el Derecho de Petición con la aparición del Estado de Derecho, la parlamentarización de las peticiones, sino también porque es en este ámbito donde mejor desarrollo pueden tener las peticiones públicas”, y que ha sido objeto de un abundante desarrollo normativo en cuyo estudio se entra a continuación.

## II. ANTECEDENTES.

### 1. *Históricos.*

Algunos autores, como Hauriou<sup>15</sup>, sostienen el carácter universal e intemporal del Derecho de Petición, concibiéndolo como algo propio de la condición humana, independientemente de cuál sea la fórmula política con que se gobierne una comunidad. Esta posición contrasta con otras mucho más limitadoras de sus orígenes, como la mantenida por Richard<sup>16</sup>, que sitúa en Inglaterra las primeras manifestaciones de este derecho.

Más, si se toma como referencia oportuna el ámbito histórico-cultural propio de Europa, se puede señalar con García Cuadrado<sup>17</sup> que “en realidad es de suponer que las peticiones a los gobernantes han existido siempre y en todo lugar, lo que sucede es que en Europa y desde la Edad Media, encontramos un cauce institucional privilegiado y relativamente regulado por normas jurídicas”, destacando también que “el término con que se le designa en los diversos idiomas es siempre de raíz latina (*droit de pétition*, *diritto di petizione*, *right of petition*, *petitionsrecht*, etc.), lo que induce a pensar que pueda proceder del Derecho Romano o del Canónico”.

(14) Vid. SÁNCHEZ FERRIZ, R., “El Derecho de Petición y su ejercicio ante las Cámaras”, en *Las Cortes Generales*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987. págs. 2201.

(15) Vid. HAURIOU, M., *Principios de Derecho Público y Constitucional*, traducción de C. Ruiz del Castillo, 2ª ed., Madrid, 1928, pág. 132.

(16) Vid. RICHARD, M., *Le droit de petition*, París 1932, págs. 3 y 4

(17) GARCÍA CUADRADO, A., “El Derecho de Petición”, *Revista de Derecho Político*, nº 32, 1991; págs. 123 y 124.

Desde la misma Edad Media se encuentran numerosísimos testimonios históricos que dejan constancia clara de la existencia y reconocimiento de este derecho, el cual era ejercido por los súbditos ante el rey, bien en solicitud de gracia o merced o para la reparación de toda clase de injusticias. En este sentido, merecen ser citados como ejemplo por su especial relevancia y por la calidad del texto normativo en que se encuentran, los contenidos en la Carta Magna, en Inglaterra, o en las Partidas de Alfonso X el Sabio, en Castilla.

Más tarde, la aparición de los Parlamentos estamentales vino a alterar significativamente el modo y finalidad en el ejercicio del Derecho de Petición.

Conviven, ciertamente, las peticiones individuales que los súbditos dirigen al rey, con aquellas otras que le son presentadas por los Parlamentos estamentales, pero las diferencias entre unas y otras resultan sustanciales.

Las peticiones presentadas individualmente o por un conjunto de súbditos sin el amparo de la organización estamental, tenían como finalidad exclusiva conseguir del rey algún tipo de gracia o la reparación de una injusticia.

Por el contrario, cuando el Parlamento estamental, desde sus mismos orígenes, se dirigía al rey para presentarle bien peticiones propias o bien recibidas de otras instancias, la finalidad con ello perseguida era esencialmente diferente, porque no se limitaba al contenido estricto de la petición, sino que ello implicaba además un evidente ejercicio de participación política.

A esta idea responde la actuación del Parlamento estamental que utilizaba las peticiones presentadas al rey sobre las más diversas materias para presionarle en la negociación de los subsidios solicitados por éste, todo lo cual no dejaba de constituir, aunque de forma incipiente, un modo de ejercicio de la función de control parlamentaria.

Con la misma intención cabe analizar las peticiones que en forma de proyecto normativo le eran presentadas al rey por el Par-

lamento estamental; si éste las aceptaba, como bien podía suceder en Castilla con los “Cuadernos de peticiones”, adquirirían el correspondiente rango de ley, lo cual no dejaba de ser también un modo de ejercicio de la función legislativa parlamentaria.

Lo anteriormente expuesto permite, en cierto modo, concluir que el Parlamento estamental surgió al amparo y como consecuencia de las peticiones que el mismo presentaba ante el rey, lo que supuso la apertura de una nueva vía de participación política hasta entonces desconocida, en la que hasta se podía reconocer el ejercicio de las que mas tarde se considerarían clásicas funciones parlamentarias legislativa y de control, sirviendo todo ello, en definitiva, para establecer, como señala Recoder de Casso<sup>18</sup>, una conexión básica desde los orígenes entre Parlamento y Derecho de Petición.

La Edad Moderna trajo consigo el nacimiento de un Estado que en la Europa continental se cimentó en la primacía absoluta de la monarquía frente al resto de instituciones, entre las que se contaba el Parlamento estamental. La pérdida de su importancia política implicó también el lógico decaimiento del Derecho de Petición como institución fuertemente ligada al mismo.

Completamente diferentes fueron los caminos seguidos por Parlamento y Derecho de Petición en Inglaterra. A diferencia de lo sucedido en los reinos de la Europa continental, el Parlamento inglés se impuso con rotundidad sobre el absolutismo de los Estuardos, lo que se vio reflejado en la declaración de derechos, “Bill of Rights”, de 13 de febrero de 1689, que en su artículo 5 señalaba “es un derecho de los súbditos presentar peticiones al Rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios”.

(18) Vid. RECODER DE CASSO, E., “Comentario al artículo 77 de la Constitución Española”, en el vol. colectivo dirigido por GARRIDO FALLA, F., *Comentario a la Constitución Española*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1985, pág. 1183. Diferente es la posición mantenida por SÁNCHEZ FERRIZ, R., *op. cit.*, pág. 2202 que entiende que “ligar la aparición de la versión parlamentaria de derecho de petición a los mismos orígenes del Parlamento puede mostrarnos la relación profunda entre ambas Instituciones pero no justifica la parlamentarización de las peticiones ni explica su especificidad”.

(19) Véase SUBIRATS Y VINTRO, J., “El derecho de petición a las Cámaras parlamentarias. Consideración general de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña”, *Anuario de Derecho Político de la Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona*, 1983. pág. 174.

Al finalizar la Edad Moderna, todavía bajo el Antiguo Régimen, algunos autores<sup>19</sup> advierten una vez más la interrelación entre función de control parlamentario y Derecho de Petición, en la presentación en Francia de los Cuadernos de Quejas por los miembros del Tercer Estado y del Estamento religioso al rey Luis XVI, cuando este convocó en 1789 los Estados Generales.

## 2. *Bajo el Constitucionalismo.*

La llegada del constitucionalismo determinó, entre otras muchas consecuencias, una profunda alteración en el régimen de ejercicio del Derecho de Petición ante el Parlamento.

Como si fuera un mal presagio, se advierte enseguida que en las primeras Declaraciones de Derechos -Declaración de Derechos de Virginia de 1776 y Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano de 1789- no existía referencia alguna al Derecho de Petición. Huertas Contreras<sup>20</sup> trata de explicarlo señalando que “probablemente la razón de aquel olvido puede encontrarse en la necesidad de los constituyentes revolucionarios de precisar la naturaleza del mismo: si el Derecho de Petición debía ser encuadrado dentro de los derechos naturales o individuales que correspondían al hombre en cuanto tal, o por el contrario, pertenecía a los derechos políticos que sólo le corresponden al hombre en cuanto ciudadano”.

Los primeros textos constitucionales en incorporar el Derecho de Petición fueron la Constitución Federal de los Estados Unidos, mediante su I Enmienda, y la Constitución francesa de 1791 que reconoció a los ciudadanos “la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente”. Sin embargo, en ninguna de ellas había previsión específica de ejercicio de este derecho ante el Parlamento, por lo que debió esperarse a la Constitución francesa de 1814 para que se estableciera por primera vez, en el art. 53:

“Cualquier petición dirigida a una u otra Cámara no puede ser hecha y presentada mas que por escrito. La ley prohíbe su presentación directa y en persona.”

(20) HUERTAS CONTRERAS, M., *Op. cit.*, pág. 813

Con posterioridad, el Derecho de Petición se incluyó en la casi totalidad de los textos constitucionales, generalmente en su parte dogmática, existiendo en los mismos referencias ocasionales para el caso de su ejercicio ante el Parlamento.

En España, en todos los textos constitucionales sin excepción desde la Constitución de 1812 (esta con algunos matices) hasta la vigente Constitución de 1978<sup>21</sup> (incluido en esta larga relación el Fuero de los Españoles de 1945), se recogen el Derecho de Petición, y en todos ellos, con la salvedad de la Constitución republicana de 1931, se contempla la posibilidad expresa de que el mismo sea ejercido ante las Cortes. En lógica correspondencia con estas declaraciones constitucionales, los reglamentos parlamentarios, como los reglamentos históricos del Senado cuya referencia se incluye en nota a pié de página, han ido desarrollando los procedimientos de ejercicio de este derecho<sup>22</sup>.

(21) Véase los precedentes constitucionales españoles:

Constitución de 1812. Art. 373. "Todo español tiene derecho de representar a las Cortes y al Rey para reclamar la obediencia a la Constitución".

Constitución de 1837. Artículo 3º: " Todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey, como determinen las leyes."

Constitución de 1845. Artículo 3º: "Todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey, como determinan las leyes."

Constitución de 1869. Artículo 17: "Tampoco podrá ser privado ningún español... Y, por último, del derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al Rey y a las autoridades."

Constitución de 1876. Artículo 13: "Todo español tiene derecho:

De dirigir peticiones individual o colectivamente al Rey, a las Cortes y a las autoridades."

Constitución de 1931. Artículo 35: "Todo español podrá dirigir peticiones, individual y colectivamente, a los Poderes públicos y a las autoridades. Este derecho no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada."

Leyes Fundamentales. Artículo 21 del Fuero de los Españoles: "Los españoles podrán dirigir individualmente peticiones al Jefe del Estado, a las Cortes y a las autoridades".

(22) Vid. Referencia a la Comisión de Petición en el Reglamento histórico del Senado.

RS. 1834, arts. 108 a 118. En relación con el art. 3.2 del Estatuto Real. Derecho de petición al Rey por parte el Estamento de Proceres. La informaran tres Comisiones pero no existe ninguna específica.

RS. 1838, arts. 55,56. Comisión de peticiones, formada por Presidente y Secretario del Senado. Se discuten al menos una vez por semana. Van dirigidas al Gobierno.

RS. 1842, arts. 19,70 71. En relación con el art. 3 de la CE 1837. Comisión de peticiones, formada por Presidente y Secretarios del Senado.

RS. 1847, arts. 45.3, 46.2, 55 y 56. En relación con el art. 3 de la CE 1845. Comisión de peticiones, formada por Presidente y 4 Secretarios del Senado.

RS. 1866, arts. 46.3, 57 y 58 = 1847

RS. 1867, arts. 49.3, 50.2, 75 y 76 = 1847

RS. 1871, arts. 86.9, 199 a 205. Regulación más concreta, con procedimientos, referencias al trámite en Comisión sobre la recomendación del Senado. Al menos una vez a la semana, se discuten. No se dirigirá al Gobierno ninguna recomendación sobre la misma.

RS. 1918, arts. 81.8 y 194 a 200 = 1871

RS. 1977, arts. 39.1 y 153-154

RS. 1982, y 1994 arts. 49.2, 192 a 195

[Vid. textos íntegros en RÍPOLLES SERRANO, Rosa, *Reglamentos del Senado 1834-1993*, Madrid, Senado, 1994]



En contra de lo que pudiera parecer, esta situación de aceptación generalizada del Derecho de Petición bajo el paraguas del constitucionalismo, de “conquista constitucional”, como señala Garrido Falla<sup>23</sup>, “en épocas en que la justicia administrativa no existía”, no supuso su reforzamiento, sino más bien todo lo contrario. Las solemnes proclamaciones constitucionales del Derecho de Petición estaban en el fondo vacías de contenido, ante el hecho afortunado de que las relaciones del ciudadano, que no súbdito, con el poder establecido discurrieran no por la gracia o discrecionalidad del gobernante, sino por las garantías y procedimientos propios del Estado de Derecho. Ello ha hecho decir a García Escudero<sup>24</sup> que “como una madre que se ha agotado dando a luz a sus hijos, el Derecho de Petición, que está en el fondo de todos los que hoy regulan las Constituciones, se vacía y parece quedar sin objeto aunque se respete su permanencia”.

Como no podía ser de otra manera, el constitucionalismo fué causa también de una alteración fundamental del Derecho de Petición cuando este se ejercía ante el Parlamento.

En primer lugar, porque el Parlamento trocaba su papel de autor de peticiones por el de receptor de las mismas. El hecho de que el Parlamento sustituyera al rey como referente de la soberanía nacional llevaba, entre otras consecuencias, a que los ciudadanos dirigiesen sus peticiones al Parlamento y no al Rey.

Pero además, el constitucionalismo trajo también el desarrollo del régimen parlamentario y de sus propios procedimientos - preguntas interpelaciones, iniciativa legislativa...- lo que supuso en definitiva, sino la sustitución, si la limitación de las funciones que en algún momento pudo tener el Derecho de Petición en el Parlamento estamental.

(23) GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 592

(24) Vid. GARCÍA ESCUDERO, J.M., “Comentarios al artículo 29” en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidas por O. Alzága, Tomo I., Madrid, 1984,

### III. REGULACIÓN ACTUAL.

#### *1. En el Derecho Comparado.*

Fieles a la tradición histórica antes apuntada, una gran parte de las Constituciones actuales incluyen en su texto el Derecho de Petición.

Así lo pone de relieve, García Escudero<sup>25</sup> que ha elaborado una larga lista de países que hoy conceden rango constitucional al Derecho de Petición, extrayendo de ella la siguiente conclusión: “Su consignación es, pues, general en las Constituciones europeas y americanas; esporádica en las asiáticas y excepcional en los numerosos Estados africanos, la mayoría de nueva creación”.

Pero si por evidentes razones histórico-culturales se limita el ámbito del estudio al conjunto de constituciones de los Estados que integran la Unión Europea, surge también como interesantísima conclusión que certifica la importancia del tema tratado, el hecho de que una mayoría muy cualificada de Estados<sup>26</sup>, 10 de entre 15,

(25) GARCIA ESCUDERO, J.M., op. cit., pág. 248

(26) Véase la referencia al ejercicio del Derecho de Petición ante el Parlamento en las constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea. 1) *Alemania*. Art. 17 “Todos tienen el derecho a presentar individual o colectivamente, por escrito, peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes y al Parlamento. Art. 17a. 1. “Las Leyes relativas al servicio militar y al servicio alternativo podrán restringir, a los integrantes de las Fuerzas Armadas y del servicio alternativo, difundir libremente sus opiniones por medio de la palabra, por escrito y por la imagen, el derecho de reunión y el derecho de petición en cuanto a presentar peticiones o reclamaciones colectivas”. 2) *Belgica*. Art. 57: “Esta prohibido presentar peticiones en persona a las Cámaras. Cada Cámara tiene facultad de enviar a los ministros las peticiones que les dirijan. Los Ministros están obligados a dar explicaciones sobre su contenido, cada vez que la Cámara lo exija”. 3) *Dinamarca*. Art. 54: “Las peticiones no pueden ser transmitidas al Parlamento, más que por uno de sus miembros”. 4) *Francia*. Art. 69 “Nadie puede, sin ser invitado, presentarse ante la Cámara de los Diputados para hacer una petición verbal o escrita. Las peticiones se presentarán por medio de un diputado o se remitirán al Presidente de la Cámara. La Cámara tiene derecho de remitir, las peticiones que les sean dirigidas, a los Ministros y Secretarios de Estado, quienes estarán obligados a facilitar aclaraciones cuantas veces se le solicite”. 5) *Italia*. Art. 50 “Todos los ciudadanos pueden dirigir peticiones a las Cámaras, solicitando medidas legislativas o exponiendo necesidades comunes”. 6) *Luxemburgo*. Art. 67: “Está prohibido presentar en persona peticiones a la Cámara. La Cámara tiene derecho a enviar a los miembros del Gobierno las peticiones que le sean dirigidas. Los miembros del Gobierno darán las explicaciones sobre su contenido, cada vez que la Cámara lo solicite. La Cámara no se ocupará de ninguna petición que tenga por objeto intereses individuales, a menos que pretenda la reparación de agravios resultantes de actos ilegales cometidos por el Gobierno o las autoridades o que la decisión procedente no sea de competencia de la Cámara”. 7) *Portugal*. Art. 52: “Todos los ciudadanos tienen derecho a presentar individual o colectivamente a los órganos de soberanía o a cualquier autoridad peticiones, escritos reclamaciones o quejas para la defensa de sus derechos, de la Constitución, de las leyes y del interés general. 2. La Ley fijará las condiciones en que las peticiones presentadas colectivamente a la Asamblea de la República deberán ser examinadas por el Pleno. Art. 181.3: “Las peticiones dirigidas a la Asamblea serán examinadas por las comisiones o por una Comisión especialmente constituida para este efecto, que podrán oír a las demás comisiones competentes por razón de la materia, pudiéndose solicitar en todos los casos la declaración de cualquier diputado”. 8) *Reino Unido*. “V. Que es un derecho de los súbditos presentar peticiones al Rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios”. 9) *Austria*. Art. 148.a.3: “Además incumbe a la institución del Defensor del Pueblo colaborar al examen de las peticiones e iniciativas colectivas del ciudadano dirigidas al Consejo Nacional. La Ley que contiene el Reglamento interior del Consejo Nacional regulará las modalidades de esta colaboración”. 10) *España*. Art. 77: “Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. 2. Las Cámaras puede remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan”.

(entre ellos se incluye también al Reino Unido) incluyen de manera expresa en su texto constitucional el ejercicio del Derecho de Petición ante el Parlamento, y en algún caso -Bélgica, Grecia y Luxemburgo- con redacción muy parecida, como luego ha de verse, a la utilizada en el artículo 77 de la vigente Constitución española.

La Constitución del Reino de los Países Bajos se limita a decir en el artículo 5 que “todos tienen derecho a elevar peticiones, por escrito a la autoridad competente”, sin que exista ninguna otra previsión constitucional al respecto.

Distinto es el caso de Francia que como antes se ha señalado, llegó a admitir expresamente el Derecho de Petición ante el Parlamento en la Carta Constitucional de 1814 (art. 53). El vigente texto constitucional francés no contiene una declaración de derechos y libertades, sino que se remite en su Preámbulo a la Declaración de Derechos de 1789 (en la que como ya se ha dicho no se incluía el Derecho de Petición), de tal modo que serán normas de rango menor al constitucional, al igual que sucede en Irlanda, Suecia y Finlandia, las que establezcan y regulen el ejercicio del Derecho de Petición ante el Parlamento.

Por razones sistemáticas, que no de fondo, se considera también al Tratado de la Unión Europea dentro de este apartado referido al estudio del Derecho comparado. El Tratado no solamente reconoce, sino que incluso llega a tomar partido por el ejercicio parlamentario del Derecho de Petición (recuérdese que el propio Parlamento Europeo ha llegado a calificarlo como “Derecho básico de la ciudadanía de la Unión), pudiendo afirmarse que el Derecho de Petición en la Unión Europea, al igual que en Italia, Austria o Dinamarca, es un derecho de ejercicio exclusivamente parlamentario.

Dice así el artículo 8 D, párrafo 1º: “Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 D”.

Lo que se ve completado por el artículo 138 D que más adelante señala: “Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o que tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a presentar, al Parlamento

Europeo, individualmente o asociado con otros ciudadanos o personas, una petición sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente.”

A estos preceptos les corresponde el desarrollo que efectúa, con una cuidada redacción, el Reglamento Interno del Parlamento Europeo en su Capítulo XIX, “De las Peticiones”, artículos 156 a 158<sup>27</sup>. La redacción de los preceptos parlamentarios junto con la intensa actividad demostrada en esta materia por el Parlamento Europeo han permitido que Lavilla Rubira<sup>28</sup> sostenga que

(27) Vid. El Capítulo XIX “De la Petición” del Reglamento Interno del Parlamento Europeo. Dice los siguiente:

“Art. 156. Derecho de Petición. 1. Cualquier ciudadano de la Unión Europea o cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho a presentar, a título personal o junto con otros ciudadanos o personas, una petición al Parlamento Europeo sobre un asunto que incida en el ámbito de actividades de la Unión Europea y que le afecte directamente.

2. En las peticiones al Parlamento constará el nombre, la profesión, la nacionalidad y el domicilio de cada uno de los firmantes.

3. Las peticiones deberán redactarse en una de las lenguas oficiales de la Unión Europea.

4. Las peticiones se inscribirán en un registro por orden de entrada si reúnen los requisitos del apartado 2; en su defecto, se archivarán y se notificará el motivo a los peticionarios.

5. El Presidente remitirá las peticiones inscritas en el registro a la comisión competente, que determinará si inciden en el ámbito de actividades de la Unión Europea.

6. Las peticiones que la Comisión declare improcedentes se archivarán, con notificación al peticionario de la decisión y los motivos de ésta.

7. En el caso previsto en el apartado anterior, la Comisión podrá sugerir al peticionario que se dirija a la autoridad competente del Estado miembro interesado o de la Unión Europea.

8. La Comisión podrá, si lo considera oportuno, someter la cuestión al Defensor del Pueblo.

9. Las peticiones o quejas escritas presentadas al Parlamento por personas físicas o jurídicas que no sean ciudadanos de la Unión Europea ni tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro, se incluirán en una lista separada y se clasificará de igual modo. Mensualmente, el Presidente enviará una lista de las peticiones recibidas durante el mes anterior a la comisión competente para proceder a su examen, con indicación de su objeto. Dicha comisión podrá pedir el envío de las peticiones cuyo examen estime oportuno.

Art. 157. Examen de las peticiones. 1. La comisión competente podrá decidir la elaboración de un informe o pronunciarse sobre las peticiones que hubiere admitido a trámite.

Cuando se trate de peticiones que propongan la modificación de disposiciones legales en vigor, la Comisión podrá solicitar opinión de otra comisión, conforme al artículo 147.

2. Con motivo del examen de las peticiones, la comisión podrá prever audiencias o enviar a algunos de sus miembros al lugar de los hechos para comprobarlos.

3. Para preparar su opinión, la comisión podrá pedir a la Comisión que le facilite documentos, información y acceso a sus servicios.

4. Cuando proceda, la comisión someterá a votación del Parlamento propuestas de resolución sobre las peticiones que haya examinado.

Asimismo, la comisión podrá solicitar al Presidente del Parlamento que remita su opinión a la Comisión o al Consejo.

5. La Comisión informará cada semestre al Parlamento de las medidas adoptadas por el Consejo o por la Comisión sobre las peticiones remitidas por el Parlamento.

6. Los peticionarios serán informados por el Presidente del Parlamento de las decisiones adoptadas y de su motivación”.

“Art. 158. Publicidad de las peticiones. 1. Las peticiones inscritas en el registro a que se refiere el apartado 4 del artículo 156, así como las decisiones más importantes en relación con el procedimiento aplicado a su examen, serán anunciadas al Pleno. Esas comunicaciones figurarán en el acta de la sesión.

2. Se archivarán en el Parlamento, donde podrán ser consultadas por los diputados, las peticiones registradas y la opinión aneja transmitida por la comisión”.

(28) LAVILLA RUBIRA, J., *op. cit.*, pág. 187

“parece indiscutible que el Parlamento Europeo presta a las peticiones un grado de atención muy superior al que le dispensan los Parlamentos nacionales, más absorvidos por el ejercicio de sus trascendentes funciones legislativas y de control de la acción del respectivo Gobierno”.

Por último, teniendo presente la nueva conformación del Estado español como Estado de las autonomías, parece que pueda revestir algún interés analizar las posibilidades de ejercicio de este derecho ante el Parlamento en los diferentes Estados o Regiones de otros Estados compuestos.

Tomando el ejemplo de la República Federal Alemana, se comprueba que todos sus Länder, con la sólo excepción de Baja Sajonia, incluyen el Derecho de Petición y la posibilidad de su ejercicio parlamentario dentro del catálogo de derechos de sus respectivas constituciones. A título de ejemplo cabe señalar que el artículo 115 de la Constitución del Estado Libre de Baviera dispone lo siguiente :

“Todos los habitantes de Baviera tienen el derecho de presentar por escrito peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes y al Parlamento.”

La situación en el Estado regional italiano es muy similar. En la mayoría de los Estatutos regionales<sup>29</sup> se reconoce también el Derecho de Petición, con la circunstancia que este derecho, a semejanza de lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución italiana de 1947, es de ejercicio exclusivamente parlamentario. También a título de ejemplo, resulta oportuno citar el artículo 63 del Estatuto de la Región del Piamonte, que dice :

“Peticiónes al Parlamento regional. Los ciudadanos, individual o colectivamente, pueden presentar peticiones al Parlamento para solicitar medidas legislativas y administrativas o para exponer necesidades de interés común. La Mesa decide sobre la recepción y admisión formal de las peticiones.

(29) Se exceptúan los Estatutos regionales de Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige y Valle D'Aosta.

Los trámites posteriores relativos al examen de las peticiones y las decisiones consiguientes están establecidas en el Reglamento”.

El Reglamento del Consejo Regional -Parlamento- de la Región de Piamonte, de 29 de noviembre de 1979, desarrolla con algunas novedades, como sucede en el resto de las regiones, el ejercicio del Derecho de Petición, lo que hace que por su interés merezcan citarse a pie de página los artículos 104 a 107<sup>30</sup>.

## 2. *En el Derecho español.*

La Constitución española de 1978 responde en esta materia de manera precisa a nuestra tradición histórica, lo cual ha sido puesto de relieve por el propio Tribunal Constitucional en Sentencia 242/1993 ya citada<sup>31</sup>, y regula el Derecho de Petición y su ejercicio ante el Parlamento en los artículos 29 y 77 con resultado dispar y cuestionado.

(30) Véase los arts. 104 a 107 del Reglamento Interno del Consejo Regional de Piamonte.

Art. 104. (Solicitud de la peticiones)

La solicitud de al menos uno de los ciudadanos (electores de la región), firmantes de la petición al Parlamento debe indicar el nombre, apellido, lugar y fecha de nacimiento y residencia del solicitante y estar autenticada por un notario o por un Secretario de cualquier oficina judicial en cuya circunscripción se encuentre el Ayuntamiento de residencia o bien por el Juez de Paz o el Alcalde o el Secretario de tal Ayuntamiento.

Art. 105. (Presentación y control de la recepción y admisibilidad de la peticiones)

La petición será depositada ante la Mesa conjuntamente con el certificado de posesión de los derechos políticos de al menos uno de los firmantes cuya solicitud haya estado autenticada en base al artículo 104.

La Mesa dentro de los 30 días siguientes al depósito decidirá por unanimidad sobre la recepción y admisibilidad de la petición.

Cuando no se alcance la unanimidad, el Consejo deliberará sobre la misma en su primera sesión.

La Mesa podrá señalar al primer firmante un plazo dentro del cual se podrán subsanar las eventuales irregularidades de la documentación.

Art. 106. (Examen de la peticiones)

El Presidente del Parlamento transmite la petición a la Comisión competente en la materia. La Comisión finalizará el examen dentro de los 45 días posteriores a su recepción y transmitirá las conclusiones a la Mesa.

El examen finaliza con un informe al Consejo dirigido a informarle sobre dicha materia, o tendente a su inclusión en un eventual procedimiento legislativo, reglamentario o administrativo en el orden del día de la Comisión, o con la propuesta de no dar curso a la misma.

En caso de solicitud de audiencia por parte del primer firmante de la petición en el momento que la Comisión lo considere oportuno, se aplicarán las normas del artículo 102.

Art. 107. (Discusión de las peticiones en el Parlamento)

El Parlamento regional deberá examinar la propuesta de la Comisión dentro de los 90 días posteriores a la presentación de la petición.

El Presidente del Parlamento informará en el Pleno de las conclusiones de la Comisión competente relativas a las peticiones en discusión.

Sobre tales conclusiones se puede ejercitar el derecho de moción.

El Presidente del Parlamento transmitirá copia íntegra de las conclusiones de la Comisión y de la deliberación del Parlamento al primer firmante y lo informará del posterior desarrollo.

Las conclusiones del Parlamento serán hechas públicas a través de los medios oficiales de la Región.

(31) Vid. STC, 242/1993. F.J. 1º. Considera el Tribunal que la trayectoria del Derecho de Petición “puede retrotraerse hasta los albores de nuestro constitucionalismo y aún más allá, prolongándose sin desmayo alguno hasta nuestros días...”

En el apartado primero del artículo 29 se contiene lo que bien pudiera denominarse “régimen general del Derecho de Petición”. Se emplea para ello una fórmula escasamente innovadora de las utilizadas en anteriores textos constitucionales, diciendo :

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

El apartado segundo del mismo artículo regula el supuesto especial de ejercicio del Derecho de Petición por miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, y se prescinde de su estudio por resultar ajeno al tema tratado.

Lo primero que llama la atención es que el debate que se tuvo en el proceso constitucional en torno a este artículo resultó en todo momento escaso y pacífico, lo que induce a pensar que el Derecho de Petición se aceptó sin reserva de ninguna clase.

Con acierto indudable la Constitución ha situado el artículo 29 a modo de cierre de la privilegiada Sección Primera, del Capítulo II del Título I, dedicada a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, lo que hace que el Derecho de Petición disfrute del régimen especial de protección previsto en el artículo 53.

Se echa de menos en el artículo 29 la indicación precisa, establecida en anteriores textos constitucionales, sobre los posibles destinatarios de las peticiones. Del silencio constitucional no se debe deducir, en principio, ninguna limitación, sino más bien todo lo contrario, ya que con él parece abrirse una puerta casi al infinito; pero si se efectúa una segunda lectura del precepto la opinión que resulte puede no ser ya tan favorable puesto que, como bien ha dicho Sánchez Ferriz<sup>32</sup>, “esta omisión deja al precepto como recordado, añadiéndole un signo más de debilidad”. En todo caso, si el

(32) SANCHEZ FERRIZ, R., “El Derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras”, en *Las Cortes Generales, Vol. III.*, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1987. pág. 2193

artículo 29 hubiera señalado a las Cortes como destinatario de las peticiones, quizás en un segundo párrafo del apartado primero, con ello se habría conseguido mantener una constante constitucional de reconocimiento expreso del ejercicio del Derecho de Petición ante el Parlamento (sólo interrumpida en la Constitución de 1931), y hasta es posible que incluso se hubiera podido evitar el tan controvertido artículo 77, en cuyo estudio se entra a continuación.

La regulación constitucional del Derecho de Petición ante el Parlamento se completa con el art. 77, que dice :

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

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

Este artículo no nace para compensar el silencio que guarda el artículo 29 sobre el ejercicio del Derecho de Petición ante el Parlamento, ni siquiera con la intención de restaurar la tradición constitucional preterida. Por lo demás, tampoco figuraba en el Anteproyecto, ni en el texto de la Ponencia Constitucional, de tal modo que su explicación deberá encontrarse por vías diferentes.

En relación con el apartado primero conviene señalar que cuenta con un ligero y parcial precedente en el texto constitucional de 1869, que disponía en el artículo 55 que “No se podrán presentar en persona, individual ni colectivamente, peticiones a las Cortes.”

El apartado segundo resulta totalmente ajeno a nuestra historia constitucional, y responde a una interesante práctica parlamentaria francesa de comienzos del S. XIX, que se estableció sobre la base de una singular aplicación e interpretación del artículo 53 de la Carta constitucional francesa de 1814, siendo mas tarde incorporada a un texto constitucional en la Constitución belga de 1831. Hoy se mantiene con redacción muy semejante en las Constituciones de Bélgica (art.57), Grecia (art.69) y Luxemburgo (art.67).



El artículo 77 nace como consecuencia del voto particular que presentó el Grupo Parlamentario de Alianza Popular en la fase de redacción del Anteproyecto de Constitución. En trabajos posteriores, la Comisión Constitucional del Congreso asumió como nuevo artículo 71 los dos primeros apartados del voto particular.

El interés preferente de esta iniciativa no radicaba en el reconocimiento y la regulación que proponía en cuanto al ejercicio del Derecho de Petición ante el Parlamento. Sobre el tema ha escrito con gran acierto el profesor Cruz Villalón<sup>33</sup>: “El artículo, dígame ya, pretendía constitucionalizar en sus desaparecidos apartados tercero y cuarto la conocida práctica política norteamericana del lobbying, incorporando para ello en nuestra Constitución los principios inspiradores del Regulation of Lobbying Act de 1946, cuyo desarrollo se veía atribuido a una específica ley orgánica”. De tal modo que llega a la siguiente conclusión: “En la concepción inicial del artículo, lo que ha quedado del mismo, la historia constitucional, sólo pretendía ser el preámbulo de la norma, en tanto que lo que ha desaparecido, el Derecho Comparado, pretendía ser su parte dispositiva, aquello que, en definitiva, debía dar sentido normativo al artículo, innovando, incluso drásticamente el ordenamiento.”

Por lo demás, el artículo ha merecido las más severas y en algún caso fundadas críticas de la doctrina<sup>34</sup>, lo que en ningún caso debe impedir que el mismo sea objeto de estudio por lo que es y no por lo que realmente quiso ser.

Bien poco se añade en el apartado primero a lo dispuesto en el artículo 29, salvo la precisión, conveniente pero innecesaria, de que puedan ser las Cámaras receptoras de las peticiones, y la prohibición, materia propia del Código Penal, de “presentación directa por manifestaciones ciudadanas”. En relación con este último punto cabe señalar que el nuevo Código Penal de 1995 regula *ex novo*

(33) CRUZ VILLALÓN, P., “El Derecho de petición a las Cámaras (art. 77)” en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidas por O. Alzaga, tomo VI, Madrid, 1989, págs. 598 y 599.

(34) El propio CRUZ VILLALÓN, P., *op. cit.* pág. 598, dice también que “el más elemental sentido común parece, en efecto, decirnos, que el artículo sobra o que, al menos, no hace falta”. IBÁÑEZ GARCÍA, I., *op. cit.* pág. 937 señala que “a nuestro juicio, el artículo 77 resulta superfluo”.

esta materia en su artículo 495<sup>35</sup>, y destipifica, incomprensiblemente, el intento de penetrar sin armas en el Parlamento para presentar una petición, tal como era recogido en el antiguo artículo 153.

El apartado segundo también es objeto de opiniones dispares<sup>36</sup>, aunque cabe muy bien pensar que una sola de las aportaciones en él contenidas, justifica sobradamente la existencia del artículo. Esta afirmación tan rotunda es fácilmente deducible si se entiende que con este apartado se introduce, como señala Recoder de Casso, “un nuevo procedimiento parlamentario de control distinto de las preguntas e interpelaciones”.

La regulación constitucional del Derecho de Petición ante el Parlamento se completa además con otras normas, de menor rango, que desarrollan los dictados constitucionales.

En primer lugar mediante los Reglamentos del Congreso y del Senado que traen causa directa de la propia Constitución, según lo dispuesto en el artículo 72. En ambas Cámaras se crea un Comisión de Peticiones, de carácter Permanente y No legislativa - artículos 46.2 RCD y 49.2 RS-, siendo opinión común que el desarrollo que se efectúa en el artículo 49 del Reglamento del Congreso es menos completo que el correspondiente del Reglamento del Senado, el cual le dedica íntegramente el Título Undécimo, artículos 192 a

(35) El art. 495 del Código Penal ordena lo siguiente: “1. Los que, sin alzarse públicamente, portando armas y otros instrumentos peligrosos, intentaren penetrar en las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, para presentar en persona o colectivamente peticiones a los mismos, incurrirán en la pena de prisión de tres a cinco años.

2. La pena prevista en el apartado anterior se aplicará en su mitad superior a quienes promuevan, dirijan o presidan el grupo”.

(36) Vid. SANCHEZ FERRIZ, R., *op. cit.* pág. 2206, viene a decir que “A lo sumo este párrafo se ha incluido no para limitar, sino para garantizar que también a través de las peticiones se puede ejercer por las Cámaras la función de control”. A su vez, RECODER DE CASSO, E., *op. cit.* pág 1186, escribe que “no es fácil entender la razón que movió a los constituyentes a incluir un segundo párrafo en este artículo, pues nada aporta a la inteligencia habitual del ejercicio del derecho”.

195<sup>37</sup>. Debe tenerse también en cuenta, por la importancia del riesgo apuntado, la observación que formula Recoder de Casso<sup>38</sup> cuando escribe que “las disposiciones reglamentarias no son suficientemente precisas sobre la competencia de la Comisión de Peticiones...y existe el riesgo de que la Comisión trueque su papel por el de una permanente Comisión de Investigación, de competencia, además, universal”.

(37) Dispone el artículo 49 del Reglamento del Congreso de los Diputados:

1. Será aplicable a la Comisión de Peticiones lo establecido en el apartado 1 del artículo anterior.

2. La Comisión examinará cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la Cámara:

1º Al Defensor del Pueblo.

2º A la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate.

3º Al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda.

3. La Comisión también podrá acordar, si no procediere, la remisión a que se refiere el apartado anterior, el archivo de la petición sin más trámites.

4. En todo caso, se acusará recibo de la petición y se comunicará al peticionario el acuerdo adoptado”.

Y el título Undécimo, artículo 192 a 195 del Reglamento del Senado:

Art. 192: Las peticiones que los españoles dirijan al Senado, en el ejercicio de su derecho de petición, se atenderán a la forma y demás requisitos que establezca la ley.

Art. 193: 1. La Comisión de peticiones examinará las individuales o colectivas que reciba el Senado y, previa deliberación, podrá acordar:

1º Trasladarla a la Comisión que resulte competente por razón de la materia.

2º Trasladarla a los Grupos Parlamentarios para que, si lo estiman oportuno, puedan promover alguna iniciativa parlamentaria.

3º Remitirla, a través del Presidente del Senado, al Congreso, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal, a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo, Ayuntamiento o autoridad que corresponda. Si el órgano al que se remitiese la petición se considerase competente en la materia informará a la mayor brevedad posible, salvo que una disposición legal lo impidiese, de las medidas adoptadas o a adoptar en torno a la cuestión suscitada.

4º Archivarla sin más trámite.

2. También podrá la Comisión o, en su defecto, cualquier Grupo Parlamentario, elevar al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de una de estas peticiones.

Art. 194: Siempre que sean admitidas a trámite las peticiones, los dictámenes correspondientes a la Comisión se incluirán en alguna de las publicaciones oficiales de la Cámara.

En todo caso, la Comisión acusará recibo de la petición y comunicará al peticionario el acuerdo adoptado.

Art. 195: En cada período ordinario de sesiones la Comisión de Peticiones informará al Senado del número de peticiones recibidas, de la decisión adoptada sobre las mismas, así como, en su caso, de las resoluciones de las autoridades a las que hayan sido remitidas. El texto del informe se incluirá en alguna de las publicaciones oficiales de la Cámara y será objeto de consideración en sesión plenaria.

(38) Véase, RECODER DE CASSO, E., *op. cit.*, pag. 1188.

Parece también lógico que la nueva conformación del Estado, como Estado de las Autonomías, deba servir para transformar y activar el Derecho de Petición y su ejercicio ante el Parlamento, lo que explica que no falten autores, como Sánchez Ferriz<sup>39</sup> que piensen que “es en el ámbito autonómico donde el Derecho de Petición debería hallar su mejor marco de desarrollo”.

Por ello, a nadie hubiera sorprendido que en los Estatutos de Autonomía de las diferentes Nacionalidades y Regiones, a imitación si se quiere de los correspondientes modelos del Estado federal alemán y del Estado regional italiano, hubiese figurado también el régimen de presentación de peticiones ante el correspondiente parlamento. La realidad demuestra que esto no ha sido así, lo que sirve para poner en guardia acerca de la escasa valoración que el Derecho de Petición, y su ejercicio ante el Parlamento, merece en el ámbito autonómico. Algunos Estatutos de Autonomía, los menos - Andalucía, Madrid, País Vasco y recientemente Canarias- efectúan una remisión, innecesaria y obvia, a los derechos, libertades y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, y como si de una isla de origen remoto se tratara, el Estatuto de Autonomía de Extremadura copia casi literalmente el artículo 77 de la Norma Fundamental, disponiendo en su artículo 27 que :

1. La Asamblea de Extremadura puede recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación por manifestaciones ciudadanas.

2. La Asamblea de Extremadura puede remitir a la Junta las peticiones que reciba. La Junta estará obligada a explicarse sobre su contenido, siempre que la Asamblea lo exija.”

Una rápida lectura de los reglamentos parlamentarios autonómicos descubre también la actitud vacilante y despreocupada que antes se ha apuntado.

(39) SANCHEZ FERRIZ, R., *op. cit.*, pág. 2223

Se observa, en principio, que son diez los Reglamentos de Cámaras autonómicas -Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Extremadura, Galicia, Rioja, Murcia, Valencia y País Vasco- los que tratan del Derecho de Petición mediante la creación de una Comisión Permanente al efecto, y el establecimiento de procedimientos, en algún caso, coincidentes con los del Senado, y en otros, como el de Murcia<sup>40</sup>, de forma mucho más prolija.

(40) Vid. En el Tit. IX del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, “Del Procedimiento en materia de peticiones y defensa del ciudadano”, artículos 165 y 166 se dispone lo siguiente: Art. 165. 1. La Comisión de Peticiones y Defensa del ciudadano conocerá de cuantas reclamaciones y quejas dirijan a la Asamblea, individual o colectivamente, las personas con residencia en la Región de Murcia y aquellas otras que, sin tenerla, sean titulares de derechos o intereses radicados en ella, siempre que: a) Indiquen la existencia de actos o comportamientos de la Administración regional o de sus agentes o funcionarios que pudieren resultar lesivos para alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas constitucionalmente reconocidos. b) Señalen retrasos o deficiencias en el funcionamiento de los organismos de la Administración regional o de cualquier de sus órganos o servicios o consecuencia de los cuales haya resultado o pueda resultar perjuicio para los administrados. c) Denuncien la lesión de los intereses de los ciudadanos por la actuación de los entes locales murcianos en aquellas materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuye competencias a la Comunidad Autónoma y hayan sido transferidas o delegadas por la Administración regional. d) Adviertan irregularidades o prácticas fraudulentas en el estado, composición o precio de los productos de consumo. 2. También podrá la comisión actuar de oficio cuando, concurriendo cualquiera de las circunstancias relacionadas en el número anterior, existan relevantes motivos para ello. 3. Las quejas o peticiones se presentarán por escrito, que suscribirá el interesado, en el que, con los datos relativos a su identidad y domicilio, se harán constar, clara y razonadamente, los hechos en que aquéllas se basan y al que se adjuntarán cuantos documentos pudieran servir para la mejor comprensión del caso. 4. La comisión acusará recibo del escrito y comunicará al peticionario la decisión que, en definitiva, se adopte. 5. Si la comisión lo estimare conveniente podrá acordar la comparencia del interesado, al objeto de que por el mismo se concrete la petición o se amplíe la explicación sobre los motivos que la provocan. Art. 166: 1. A la vista de las alegaciones contenidas en el escrito de petición, así como de las informaciones obtenidas y salvo que procediere ordenar su archivo, sin más trámites, la comisión podrá: a) Utilizar cuantos medios pone este Reglamento a disposición de los diputados, presentando a título colectivo las preguntas, mociones, proposiciones de ley y demás instrumentos que juzgue adecuados al caso. b) Dar traslado del escrito a la comisión parlamentaria que conozca del asunto. c) Proponer la Pleno la creación de una comisión especial para que investigue determinados hechos. d) Trasladar el asunto al Defensor del Pueblo, con la recomendación de que actúe si lo cree procedente. e) Poner los hechos en conocimiento de quien deba investigarlos y, en su caso, sancionarlos, sin que quepa archivar el expediente antes de conocer su resolución. f) Requerir al funcionario regional correspondiente para que comparezca ante la Comisión, sin que pueda vedárselo su superior jerárquico, salvo que sea para subrogarse en su lugar como compareciente. g) Comunicar las deficiencias al superior del funcionario o autoridad regional responsable de ellas, recabando traslado de su resolución. h) Acudir a cuantos medios caigan dentro del ámbito de su legitimación para actuar y proponer los demás a quienes estén legitimados para hacerlo. 2. Las medidas anteriores podrán ser utilizadas concurrentemente, con tal que su naturaleza lo permita. 3. Sin perjuicio de lo establecido en los dos números que anteceden, cuando la materia sobre que verse la petición no corresponda a las competencias que a la Comunidad Autónoma de Murcia asigna su Estatuto, la comisión, si apreciare la existencia de motivos suficientes, podrá realizar cerca de los organismos competentes las gestiones que estime oportunas en demanda de colaboración. 4. De las medidas adoptadas, se informará al particular interesado y, siendo varios, al primer firmante del escrito de petición. 5. En cada año legislativo, la Comisión elevará al Pleno de la Cámara un informe acerca de sus actividades, que se publicará en el Boletín Oficial de la Asamblea Regional, y en el que, necesariamente, se hará constar: a) El número y clase de las quejas o peticiones recibidas y, en su caso, los expedientes iniciados de oficio. b) Las peticiones o quejas rechazadas, así como las que estuvieren en tramitación y el resultado obtenido en relación con las investigadas. También podrá presentar al Pleno informes extraordinarios cuando la naturaleza o trascendencia de los hechos denunciados así lo aconsejen.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña opta por seguir una vía alternativa, también recogida en el derecho parlamentario comparado, que consiste -según establece su artículo 42- en atribuir la función de examinar las peticiones dirigidas a las Cámaras directamente a las comisiones legislativas permanentes, sin que sea preciso la creación de una Comisión Permanente al efecto.

Sorprende, por novedoso, el camino tomado por el Reglamento de las Cortes de Castilla y León que, apartándose de lo que viene siendo una constante parlamentaria, prescinde para el caso de las Comisiones, y atribuye directamente a la Mesa el conocimiento de las peticiones recibidas en la Cámara. Dice así el artículo 27:

“ 1. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones :

8º. Examinar las peticiones individuales o colectivas que reciban las Cortes y acordar su remisión, por conducto del Presidente, a la autoridad u órganos pertinentes. En todo caso, se acusará recibo de la petición y se comunicará al peticionario el acuerdo adoptado.”

Esta solución también ha sido adoptada recientemente por el Reglamento de la Asamblea de Madrid en su reforma de 31 de enero de 1997, de tal manera que una de las materias que se han visto especialmente afectadas por la entrada en vigor del Nuevo Reglamento ha sido el conocimiento y tramitación de las peticiones presentadas ante la Cámara, que antes estaba en manos de la Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones, que es suprimida, y ahora es competencia conferida, en virtud de lo dispuesto en el artículo 49.1 e), a la Mesa de la Asamblea.

No parece un tema menor puesto que la reforma afecta sustantivamente a la distribución competencial entre los órganos parlamentarios, y en ella se atribuye el conocimiento de las peticiones presentadas ante la Asamblea de Madrid a otro órgano parlamentario- la Mesa- de diferente condición política y representativa.

Es también de señalar que la Presidencia de la Asamblea de Madrid ha considerado que la mera referencia reglamentaria a esta competencia entre las propias de la Mesa necesitaba de una más

extensa y detallada regulación, y para ello ha dictado una cuidada Resolución de 25 de junio de 1977, de desarrollo del artículo 49.1 e) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, sobre tramitación de los escritos de petición presentados a la Asamblea<sup>41</sup>.

(41) Véase. *Resolución de la Presidencia de La Asamblea de Madrid de Desarrollo del art. 49.1 e) Ram, sobre tramitación de los escritos de petición presentados en La Asamblea.*

*Artículo 1.- De las Peticiones*

Tendrán la consideración de peticiones, a efectos de los dispuesto en el artículo 49.1 e) del Reglamento de la Asamblea y de la presente Resolución de la Presidencia, los escritos que ante la Asamblea de Madrid pudieren formular o presentar las personas físicas y jurídicas dirigidos a cualesquiera poderes públicos o autoridades, en solicitud de actos o decisiones en materias que por su competencia objetiva, funcional o territorial pudieren corresponderles.

*Artículo 2.- Del procedimiento*

1. Recibido un escrito de petición en el Registro de Entrada de la Cámara, procederá a remitirlo de inmediato a la Mesa de la Asamblea para su inclusión en el orden del día de la primera sesión a celebrarse por ella.

2. La Mesa de la Cámara acordará, sin más, su traslado a la Secretaría General, a fin de que recabe informe jurídico de los Letrados de la Asamblea que deberá evacuarse en el plazo máximo de diez días hábiles.

3. Remitido el Informe jurídico a la Secretaría General, ésta lo adjuntará al escrito de petición dando inmediato traslado a la Mesa, del expediente e incluyéndolo en el orden del día de la siguiente sesión, para que, en su caso, lo admita, delibere y adopte cuantos Acuerdos estimare en relación con el mismo.

*Artículo 3.- De la admisión*

1. La admisión de los escritos de petición procederá por la Mesa de la Asamblea cuando en ellos se contenga:

- a) el nombre y apellidos del peticionario o de quien lo represente cuando éste fuere una persona jurídica;
- b) el domicilio del o los firmantes, considerado como manifestación de la posesión de la condición política de madrileño al determinarse mediante la vecindad civil;
- c) el petitum concreto que se solicita.

2. No serán admitidos por la Mesa de la Asamblea cuantos escritos incluyan expresiones o manifestaciones que impliquen la falta de consideración debida hacia cualesquiera Instituciones, órganos o autoridades. En dicho caso, será preciso requerir al o los firmantes la presentación de un nuevo escrito libre de los referidos términos, so pena de, previa su inadmisión, proceder a su archivo sin ulteriores trámites.

3. La Mesa de la Asamblea podrá requerir del o los peticionarios cuantas aclaraciones considere precisas para garantizar el estricto cumplimiento de la legislación vigente y la salvaguarda y defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

4. En ningún caso la tramitación de un escrito de petición podrá exceder de cuarenta días.

*Artículo 4. De las remisiones*

1. Cuando las competencias correspondieren a la Comunidad, examinado el escrito de petición la Mesa podrá acordar su traslado:

- a) a los Grupos Parlamentarios de la Asamblea o al Consejo de Gobierno, en este caso por vía de la Consejería de Presidencia, cuando en el petitum se planteara la existencia de lagunas o contradicciones en el ordenamiento jurídico que exijan el impulso del pro-

cedimiento normativo correspondiente según la jerarquía de la disposición;

b) al órgano o autoridad de la Administración de la Comunidad de Madrid, por vía de la Consejería de Presidencia, cuando la petición afectare a cuestiones propias de su competencia administrativa;

c) en el caso de que en el escrito de petición se hiciera mención a violaciones o atentados contra los derechos de los menores en la Comunidad de Madrid procederá a darse inmediato traslado al Defensor del Menor.

2. Cuando las peticiones excedan de las competencias reconocidas en el Estatuto de la Comunidad de Madrid, la Mesa dará traslado de la misma, por conducto de la Presidencia de la Cámara, y, en todo caso, por vía de la Presidencia de la Comunidad, al órgano o autoridad competente:

a) de la Administración del Estado, al que remitirá, en todo caso, por intermediación de la Delegación del Gobierno en la Comunidad según lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, de desarrollo del artículo 154 CE;

b) de las Cortes Generales, por conducto del Presidente de las Cortes Generales;

c) de alguna otra Comunidad Autónoma, a través de la Presidencia de la Comunidad correspondiente;

d) de cualesquiera Administraciones Locales, por mediación de los respectivos Presidentes de las Corporaciones Locales.

3. Cuando en el escrito de petición se hiciera referencia a hechos que presuntamente fueren constitutivos de delitos o faltas, o a asuntos que se encontraran *sub iudice*, el escrito podrá remitirse directamente al Ministerio Fiscal o al Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

4. Cuando en el escrito se refiriesen infracciones o incorrecciones en la actuación de las Administraciones Públicas que pudieren resultar lesivas para los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, procederá su remisión al Defensor del Pueblo.

#### *Artículo 5.- De la notificación*

1. En todo caso se acusará recibo de cada petición y se comunicará al peticionario el Acuerdo adoptado.

2. Finalizado el mandato de la Cámara caducarán cuantas peticiones se hallaren pendiente de examen y resolución por la Mesa de la Asamblea. La caducidad de los asuntos se notificará a los peticionarios afectados de oficio por la Secretaría General, siempre por conducto de la Presidencia, debiendo darse cuenta en dicho escrito de la fecha -que será la de constitución de la nueva Cámara- a partir de la cual podrán ejercitar los peticionarios, si así lo conviniere, de nuevo su derecho.

#### *Artículo 6.- De los efectos*

Del ejercicio de las peticiones no podrán derivarse perjuicio alguno para el peticionario o los peticionarios, salvo que incurrieren en delito o falta.

#### *Artículo 7.- Del Informe sobre Peticiones*

1. La Mesa de la Asamblea informará anualmente al Pleno de las peticiones recibidas, de su tramitación y de los acuerdos que hubiere convenido.

2. Corresponderá, en todo caso, al Pleno la aprobación del Informe; a tales efectos, dicho asunto será incluido en el orden del día de alguna de las sesiones plenarias a celebrarse el primer mes del primero de los períodos ordinarios de sesiones anuales.

3. Aprobado por el Pleno el informe, será publicado oficialmente previa omisión de cuantos datos de carácter personal pudieran en él incluirse.

#### *Disposición transitoria*

Los asuntos que se hallaren pendientes de tramitación con anterioridad a la entrada en vigor del actual Reglamento iniciarán los trámites dispuestos en el artículo 2 de la presente Resolución, sin necesidad de nueva calificación y admisión por la Mesa ni de acusar recibo de los mismos a los peticionarios.

#### *Disposición final*

La presente Resolución entrará en vigor, una vez publicada íntegramente y de forma oficial en el "Boletín Oficial de La Asamblea de Madrid".



Llama la atención el camino tomado en el Parlamento de Canarias. El Reglamento de esta Cámara en su redacción de 1983 disponía en el artículo 43.2.3º la creación de una Comisión de Peticiones, que se configuraba en el artículo 46 de modo muy semejante a como se efectúa en otros Parlamentos autonómicos.

Es sabido que la Sentencia 242/93 traía causa de un escrito individual dirigido en octubre de 1989 a la Comisión de Peticiones del Parlamento de Canarias, invocando el derecho de petición previsto en el artículo 29 de la CE, en solicitud de que el órgano parlamentario instase al Gobierno a realizar cuanto antes la convocatoria anual de ayudas para estudiantes canarios que por motivo de estudios tuvieran que trasladarse a universidades peninsulares o reformase tales ayudas teniendo en cuenta también a los canarios que residen fuera de las islas y necesitan esa ayuda oficial. Ante el silencio de la Comisión de Peticiones, el peticionario recurrió en amparo al Tribunal Constitucional, que decidió :

“1. Reconocer la vulneración del artículo 29.1 de la CE, provocada por la omisión de toda respuesta por parte del Parlamento Canario a la petición dirigida por el recurrente.

2. Reconocer como medida de restablecimiento , el derecho a que su petición sea tramitada conforme a la regulación del Reglamento del Parlamento Canario, incluyendo la obtención de acuse de recibo, así como que se le comunique el Acuerdo adoptado.”

Con posterioridad a la fecha de presentación del Recurso de Amparo, octubre de 1989, pero antes de su estimación en abril de 1993, el Parlamento de Canarias experimentó una importante reforma de 17 de abril de 1991 en la que sorprendentemente se suprimía la Comisión de Peticiones, sin que alternativamente se habilitara, como ha sucedido recientemente en la Asamblea de Madrid, algún otro procedimiento que regulase el trámite de las peticiones presentadas en el Parlamento.

En este repaso de los reglamentos parlamentarios autonómicos se advierte que hay también algunos, entre los que se cuentan los de Cantabria, Castilla-La Mancha y Navarra, que omiten toda referencia a la existencia y trámite a seguir por las peticiones pre-

sentadas ante los respectivos Parlamentos. Este silencio reglamentario no va a impedir en ningún caso la presentación de peticiones ante estas Cámaras, pero es suficientemente revelador en cuanto a la preocupación e interés que el Derecho de Petición despierta en ellas. Resultará de aplicación el régimen general previsto en los artículos 29 y 77 de la Constitución, sabiendo que el propio Tribunal Constitucional ha hecho notar en el Fundamento Jurídico 2º de su Sentencia 242/93 anteriormente citada 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”. A falta de una mayor precisión, el trámite a seguir será el que se establezca en su caso por la Mesa en función de la competencia residual que habitualmente tiene atribuida.

Se completa, o mejor aún, debiera haberse visto completada la regulación del Derecho de Petición, incluida su modalidad de ejercicio ante el Parlamento, mediante la aprobación de la ley prevista en el artículo 29 de la Constitución.

Han transcurrido, sin embargo, casi veinte años desde la aprobación y entrada en vigor de la Constitución, y se comprueba con pesar que el mandato constitucional de desarrollo del artículo 29 todavía no se ha cumplido, de manera que salvo algún meritorio borrador de anteproyecto de la ley y sugerencias elaboradas por la doctrina<sup>42</sup>, poco se ha avanzado en el Derecho de Petición, lo que constituye nuevo motivo de desánimo y causa de seria preocupación sobre la vigencia efectiva e interés real que despierta este derecho.

(42) IBAÑEZ GARCIA, ISAAC., *Derecho de Petición y Derecho de Queja*. Dykinson, Madrid, 1993. En págs. 57 a 63 se incluye un borrador de Anteproyecto de Ley Orgánica.

Por otra parte, HUERTAS CONTRERAS, M., *op. cit.* señala, pág. 821, que el objeto del Derecho de Petición quizás sea uno de los aspectos que la futura ley de desarrollo del artículo 29 debe clarificar; y más adelante, pág. 823, que la futura ley orgánica deberá tener en cuenta el contenido del Derecho de Petición reconocido constitucionalmente, y que se concretará no sólo en el derecho de toda persona a ser escuchado por quienes ejercen el poder público, sino también, en el deber de estos últimos de responder positiva o negativamente, y en este caso, motivando la respuesta.

Esa ley futura, cuando llegue, habrá de determinar la forma y efectos del ejercicio del Derecho de Petición según lo dispuesto en los artículos 29 y 77 de la Constitución, con respeto de su contenido esencial, y dado que se trata de una ley de desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, tendrá la condición de ley orgánica por mandato del artículo 81.1 de la Constitución.

En contraste con lo anteriormente expuesto, el Tribunal Constitucional mantiene desde sus primeras resoluciones una posición clara de respeto por el Derecho de Petición que permite salvar una situación de vacío legal que pudiera haber afectado a su ejercicio. En este sentido, el Auto 46/1980, de 13 de octubre, reconoce expresamente la vigencia de la legislación preconstitucional al señalar que “Aún cuando es cierto que este derecho se encuentra hoy necesitado de una regulación legal, la vigente Ley de 22 de diciembre de 1960...”, criterio que se vuelve a confirmar trece años más tarde mediante nueva resolución, la tantas veces citada Sentencia 242/1993, que dice en su Fundamento Jurídico 1º que “la norma que en este momento lo regula es la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, cuya vigencia ha reconocido este Tribunal no obstante su origen preconstitucional (ATC 46/1980), sin perjuicio de las inevitables adaptaciones que exija su aplicación en un marco de libertades muy distinto del existente en la época de su promulgación.”

Sirve pues lo antes manifestado para considerar que el marco normativo en el que se mueve el Derecho de petición cuando se ejercita ante el Parlamento se completa mediante la aplicación, provisional y convenientemente adaptada a la nueva realidad constitucional, de la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del Derecho de Petición, disposición esta que además de contener unas precisas Normas Generales, establece su carácter supletorio respecto de cualquier otra (ley) en la que se regulen las peticiones, fijando el régimen especial (art. 13) de las Peticiones presentadas a las Cortes.