



TEMAS

EL DERECHO DE PETICION. ANTECEDENTES, DIRECTRICES Y DISCUSION EN LAS CORTES

342.736

Por LAUREANO LOPEZ RODO

Sumario: 1. El Estado como empresa política.—2. La comunicación entre el pueblo y las autoridades.—3. Los derechos de la persona en el estado social y representativo.—4. El derecho de petición, cauce de democracia directa.—5. El derecho de petición en la tradición jurídica española.—6. El derecho de petición en el sistema representativo.—7. Criterios que inspiran el proyecto.—8. El debate en la Comisión de las Cortes.—9. Vigencia social de las Leyes.—10. Un paso adelante en el proceso institucional.

En la evolución política e institucional de los países de Occidente no siempre se acertó a ver en el Estado su aspecto sustantivo. Es más frecuente su mera consideración jurídica. Los formalistas de la teoría pura del Derecho llegaron a identificarlo con el ordenamiento legal, no viendo en aquél más que un sistema normativo, y, en la persona, un centro de gravedad sobre el que inciden o se reflejan las normas jurídicas. Sin embargo, el Estado es ante todo la empresa política de un pueblo que realiza su destino histórico, con proyectos ambiciosos y entrañables de vida colectiva y con una misión conscientemente cumplida en la convivencia universal.

1. El Estado como empresa política

De las empresas políticas trata nuestra literatura clásica y esta expresión sirve justamente de título a una de las obras de SAAVEDRA FAJARDO. Al realismo español político y literario no se le escapa lo medular de la empresa, no se contenta con una visión esquemática y formalista del mecanismo estatal. En definitiva, la organización del Estado y el Derecho que la perfila sólo alcanzan pleno sentido en función del quehacer nacional al que sirven.

No obstante, la actividad política, como toda otra tarea, necesita de una organización instrumental que la haga posible. Y esta organización

se llama también empresa. Tenemos, pues, el objetivo a lograr y los medios que sirven para alcanzarlo. En otras palabras, el Estado como personificación jurídica de la Patria y la Administración como brazo ejecutivo del Estado.

Esta consideración es rica en consecuencias. Entraña, por ejemplo, la aplicación al Estado de los principios relativos a la organización y dirección de empresas.

2. La comunicación entre el pueblo y las autoridades

Es principio básico de buena organización empresarial el establecimiento de una comunicación fácil entre el grupo social que la integra y la autoridad que la dirige. También en la empresa política es preciso que quienes la conducen perciban el pulso del pueblo que gobiernan y las inquietudes del cuerpo social.

El ejercicio del derecho de petición es un modo llano y directo de comunicación del pueblo con las autoridades. Responde a un postulado esencial de toda organización política fundada en el propósito de servir las legítimas aspiraciones de la comunidad que preside: el de la colaboración leal, activa y ordenada de sus miembros con los órganos superiores encargados de su dirección. A falta de esta colaboración, el Estado no pasaría de ser un frío armazón burocrático sin conseguir jamás encarnar un sentido hondamente nacional.

3. Los derechos de la persona en el estado social y representativo

La doctrina política del Movimiento subraya el carácter social y representativo del Estado. Ahora bien, la representación orgánica no sólo no anula la persona, sino que, en contraste con la palabrería decimonónica, es la mejor manera de respetar y servir a aquélla. En efecto, el quinto de los Principios Fundamentales proclama bien claramente que «la comunidad nacional se funda en el hombre...». De aquí se sigue la existencia de unos derechos personales, inmediatos, directos, que constituyen el lógico complemento de la participación política por vía representativa, entre los que destaca el derecho de petición reconocido en el Fuero de los Españoles, cuyo artículo 21 declara: «Los españoles podrán dirigir individualmente peticiones al Jefe del Estado, a las Cortes y a las autoridades».

El derecho de petición tiene no sólo por objeto alcanzar de los Poderes Públicos la reparación de un agravio o la corrección de abusos, sino también el promover de abajo arriba la realización de concretas manifestaciones del bien común. No debe olvidarse que ese derecho, reconocido en una Ley fundamental, no es el simple derecho de dirigir instancias y solicitudes amparadas en las Leyes y procedimientos administrativos, sino un derecho político básico derivado de la condición de miembro de la comunidad política española. El ejercicio de este derecho se considera tan sagrado, que en ningún caso puede suspenderse, ya que no está comprendido entre los que numera el artículo 35 del Fuero, que lo pueden ser temporalmente, mediante Decreto-ley.

4. El derecho de petición, cauce de democracia directa

El derecho de petición es un modo de participación social en el quehacer político; es, en frase de un famoso y conocido tratadista, «una forma de democracia directa». Es también una manera prudente y leal de disipar la crítica estéril y la frívola maledicencia.

Esto explica el reconocimiento del derecho de petición en la mayor parte de los Ordenamientos de Europa y América. Así, el Bill of Rights, aprobado por el Parlamento en Inglaterra en 1689 y promulgado en 1702 por Guillermo III, declara que «los súbditos tienen derecho de presentar peticiones al rey, siendo ilegales las prisiones y vejámenes de cualquier clase que sufran por esta causa»; y la enmienda primera aprobada en 1791 a la Constitución de los Estados Unidos proponía que «el Congreso no hará ninguna Ley por la que se limite el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a pedir al Gobierno la reparación de sus agravios». El derecho de dirigirse a las más altas magistraturas e instituciones del Estado se halla recogido en numerosísimos Cuerpos legales. Para demostrar la validez universal de la Institución, basta sólo recordar el artículo 8.º de la Constitución portuguesa y también el 8.º de los Países Bajos, el artículo 17 de la Constitución de la República Federal Alemana, el artículo 50 de la Constitución italiana, el 57 de la suiza, el 21 de la belga, el 9.º de la de Grecia y el 26 de la argentina.

5. El derecho de petición en la tradición jurídica española

Pero si es cierto que el ejercicio del derecho de petición constituye una necesidad universalmente sentida, no lo es menos que en nuestra

Patria se configura con arreglo a moldes genuínos. No se trata, por consiguiente, de una copia más o menos afortunada de modelos extraños ni del prurito ingenuo de trasplantar sin más a nuestro modo de ser específico lo que ha nacido en condiciones distintas de lugar y de cultura. Puede afirmarse rotundamente que en el proceso de configuración de este derecho España cuenta con una vigorosa tradición que arranca de los antiguos Reinos que integraban la Península en la época de la Reconquista y sólo conoce el declive en el Estado que, por paradoja, se llamó a sí mismo liberal.

En nuestro derecho histórico es función primaria de los Reyes y de los altos dignatarios atender las peticiones que los súbditos les formulan. El derecho de petición constituye de antiguo en nuestra Patria una de las más preciadas libertades al lado de las que garantizan ser oído antes que condenado, ser juzgado según Ley y no pagar sino los impuestos votados en Cortes.

El recurso al Monarca es conocido por el Derecho medieval tanto en Castilla como en Aragón, hasta el punto de extender en favor de quienes acuden al Rey «paz regia» o «tutela» propia de Palacio. Pedro II de Aragón, en las Cortes de Barcelona de 1198, garantiza bajo su personal protección a los súbditos que acudan a su curia, y otro tanto hace Alfonso X el Sabio en las Partidas. Alfonso XI resuelve recibir en audiencia a sus súbditos dos veces por semana en lugar público «do nos pueden ver e llegar ante Nos». Cuando Juan I amplía a tres días esta costumbre regia lo hace—según declara—para que allí acudan todos los que quisieren «para nos dar peticiones o decir las cosas que nos quieran decir de boca».

En la Corona de Aragón, el derecho de petición se orienta particularmente a la reparación de agravios. Los «gravámina» o «greuge» cuando se refieren a un daño de carácter general son representados por las Cortes al Monarca. Y así, los capítulos de agravios venían a ser como sumas de peticiones apoyadas por las Cortes, que contaban en su favor con la fórmula eficaz de anteponerse a cualquier concesión de subsidios.

Merced a la influencia del Derecho peninsular y por el vehículo de nuestras Leyes de Indias, se introduce el derecho de petición en la América española. Aun después de la independencia perdura en diversos Cuerpos legislativos el eco de nuestra tradición jurídica. Valga, entre otros, el ejemplo de la Constitución mejicana de 1857, cuyo artículo 101

establece el juicio de amparo, claramente enraizado en los «greuges» del Derecho medieval aragonés.

Basta pensar en las escenas finales de «Fuenteovejuna» o de «El Alcalde de Zalamea» para recordar plásticamente cómo la literatura de nuestro Siglo de Oro se hizo eco de esta preciada prerrogativa, garantía de las tradicionales libertades españolas.

El derecho de petición va perdiendo importancia durante la Edad Moderna. Ello se debe, en buena parte, al desarrollo de las instituciones judiciales y también a la creciente complejidad de los asuntos de gobierno que retienen la atención del Príncipe. Pero van quedando los hombres en la terminología jurídica: las audiencias no sólo en el sentido de órganos destinados a la administración de Justicia, sino como expresión del acto por el que el Rey recibe a los súbditos para que le hablen; los oidores, funcionarios destacados en contacto con el pueblo. La petición es, sin embargo, ejercitada solamente por las personas poderosas y carece de cauce jurídico. No obstante, la enorme masa de cartas y papeles dirigidos a Monarcas, privados y Ministros, revela la vigencia social de la institución. Ahí están los numerosos manuscritos que recogen peticiones dirigidas a Olivares, Lerma o Haro. En ellos se contienen consejos políticos diversos y quejas frente a los desórdenes de la Administración. Ahí están también los curiosos papeles dados al Conde-Duque y aun al Reino mismo reunido en Cortes, que se conservan en la Biblioteca Nacional. Y, en fin, el derecho de petición halla cabida aun dentro de la disciplina más estricta. Carlos III, en sus Ordenanzas militares, concede al último soldado que «podrá llegar hasta Nos con la representación de su agravio».

El derecho de petición se liga a la opinión pública. Cuando el Rey no pregunta lo que opinan de él, será lícito al servidor fervoroso hablar por todos, como señala Quevedo. La mengua del derecho de petición en la Monarquía absoluta acarrea las murmuraciones y los pasquines, los bullicios y los desórdenes públicos.

Las Cortes de Cádiz lo establecen en el artículo 373 de la Constitución, «como derecho de representar a las Cortes y al Rey»; pero lo limitan al cometido de «reclamar la observancia de la Constitución». Y este triste carácter contencioso se arrastra a lo largo de todo el siglo XIX. Un Decreto de 12 de febrero de 1822 prescribe lo que un tanto abusivamente llama «los justos límites del derecho de petición», privando de él a las corporaciones, sociedades y toda clase de personas jurídicas. El liberalismo, que dedica todos sus esfuerzos a aniquilar las

instituciones intermedias entre el individuo y el Estado, restringe el ejercicio de un derecho hondamente arraigado en la misma naturaleza del hombre y en la historia de nuestro pueblo.

El error del liberalismo individualista, de que participa también el totalitarismo, estriba en el enfrentamiento irreductible de la persona a la comunidad política. En cambio, la tradición jurídica española rechaza de igual modo el absolutismo y el individualismo y une persona y comunidad en una relación funcional. Los juristas españoles de los siglos xvi y xvii supieron defender, frente a doctrinas heterodoxas, los principios del Derecho público cristiano, según el cual, si bien es cierto que el hombre lleva en sí mismo una vida y unos bienes que trascienden a la sociedad política, también lo es que cada persona guarda, respecto de la comunidad, la misma relación que la parte con el todo. El hombre constituye a la vez una personalidad propia y una parte integrante de la sociedad y en cuanto a tal debe colaborar en la obra común. De aquí el necesario equilibrio entre el destino personal trascendente del hombre y la tarea social que le incumbe. El pensamiento tradicional español ha sabido armonizar siempre el respeto a la libertad de la persona con el obligado servicio a la comunidad política y jamás ha reconocido como válida la pugna del interés público con el privado, puesto que no existe ni puede existir entre ambos una oposición real.

6. El derecho de petición en el sistema representativo

Por eso no es de extrañar que en nuestras Leyes fundamentales, al reconocerse todo su valor a la persona humana y todas sus justas prerrogativas a la comunidad política, el derecho de petición haya vuelto a cobrar la importancia debida, porque, lejos de ser algo opuesto a una concepción orgánica de la sociedad, no es más que el colofón que cierra perfectamente el sistema representativo. Con este carácter se articula en la Ley reguladora de este derecho, que señala, en primer término, el ámbito del derecho, expone seguidamente las modalidades de su ejercicio y determina, en fin, los efectos que han de surtir las peticiones fundadas.

7. Criterios que inspiran la Ley reguladora del derecho de petición

Es interesante detener nuestra atención en los criterios que la inspiran. En primer lugar, su generosa amplitud, por cuanto abarca desde el

Jefe del Estado, las Cortes y el Gobierno, hasta las autoridades de ámbito local, y por lo que respecta a los peticionarios, comprende a todos los españoles mayores de edad y a las personas jurídicas de nacionalidad española, sin ningún género de discriminación, ya que permite a la mujer casada el ejercicio de este derecho sin el requisito de la asistencia del marido, medida que está en consonancia con las modernas tendencias ya reflejadas en la reciente modificación de nuestro Código Civil, de ampliar la capacidad jurídica de la mujer.

Merece también destacarse la garantía de que se rodea el derecho de petición al establecer el artículo 1.º que «de su ejercicio no podrá derivarse perjuicio alguno al peticionario...».

Otro criterio rector de la Ley ha sido procurar la mayor eficacia de las peticiones. De ello son buena prueba las medidas que se adoptan para evitar que se malogren en caso de haber sido dirigidas a una autoridad distinta de la que sea competente, o por imprecisión de los términos en que estén redactadas; la supresión de premiosos trámites que llevarían a la desilusión o al hastio, en provecho de la agilidad del procedimiento; la exención de toda clase de tasas e impuestos en favor del escrito de petición; la seguridad que proporciona al peticionario la obligación impuesta a las autoridades de acusar recibo y de comunicar en cualquier caso al interesado la resolución que se adopte, y por último, la comprobación inmediata de los hechos y la adopción de las medidas oportunas para lograr la plena efectividad de las peticiones fundadas.

Pero sobre todos estos criterios es preciso destacar el espíritu de la Ley de colaboración entre la comunidad política y sus autoridades; la finalidad de promover el bien público a que tiende y el respeto a la libertad de la persona humana, del que el derecho de petición no es más que una de sus múltiples facetas.

8. El debate del proyecto de Ley en la Comisión de las Cortes

Por todas estas razones las enmiendas presentadas iban dirigidas más que a una alteración de las líneas fundamentales del proyecto de Ley, a lograr una mayor concreción y a mejorar su calidad. Merced a la enmienda de la que es primer firmante el señor SÁNCHEZ EGUIBAR, se ha suprimido el artículo 1.º el adjetivo «graciable», aplicado a las peticiones que constituyen el contenido del derecho, ajustándose de este modo mejor a su verdadera esencia y al texto de la Ley fundamental

que le sirve de base. Por la del señor FERNÁNDEZ DAZA y otros nueve Procuradores se ha adicionado al artículo 7.º un nuevo párrafo, por el que se regula la tramitación de las peticiones dirigidas a corporaciones y órganos colegiados, en el sentido de que su presidente venga obligado a comunicar la petición a todos sus miembros en el plazo de treinta días. Se ha suprimido el segundo párrafo de que constaba el artículo 8.º, por resultar innecesario su texto y, por último, se ha dado al artículo 15 una redacción más en consonancia con el espíritu que lo anima. En los restantes artículos, sólo algunos retoques de redacción han sido precisos.

En el posterior debate del proyecto en el seno de la Comisión se ha puesto de relieve la sustancial unidad de criterio entre los señores Procuradores, síntoma elocuente del extraordinario arraigo que este derecho tiene en la conciencia jurídica y política del país.

La Comisión ha mejorado notablemente el texto primitivo, precisando que el derecho de petición podrá también ejercitarse ante las Representaciones Consulares, si se trata de españoles residentes en el extranjero, con lo que gana todavía mayor amplitud y agilidad. Ha añadido un nuevo párrafo al artículo 5.º, según el cual, en caso de urgencia se podrá cursar la petición por telégrafo y deberá ser posteriormente ratificada con la firma del peticionario. Se ha completado y ordenado mejor la lista de las autoridades que, por tener carácter general y jurisdicción sobre todos los españoles radicados en su circunscripción respectiva, pueden ser destinatarias de los escritos de petición. Y, por último, se ha variado el orden de algunos artículos y se han refundido otros, con lo que la sistemática del proyecto de Ley resulta más perfecta.

9. Vigencia social de las Leyes

Al estudiar la dimensión ideal de la ciudad, sostiene el tratado aristotélico de «La Política», que no debe rebasar los límites dentro de los cuales la voz de una persona pueda ser escuchada por el pueblo. Con esta concepción del Organismo estatal se indicaba metafóricamente el doble imperativo de que la voluntad del que manda llegue a todos los miembros de la comunidad para que la Ley no quede incumplida por ignorancia, y de que las aspiraciones del pueblo lleguen oportunamente hasta aquel sobre cuyos hombros gravita la carga de la dirección política.

Nuestro Régimen ha estructurado la vida social española con un sentido orgánico, jerárquico y representativo, que halla su complemento en el derecho de petición cuyo ejercicio viene a regular este proyecto de Ley; merced a él, la voz del español podrá seguir llegando, cada vez con mayores garantías jurídicas, a las altas esferas de la política y de la Administración, con la pujanza de lo espontáneo.

No es fácil medir el alcance de esta Ley. Depende fundamentalmente del sentido de responsabilidad con que se aplique y de la aceptación que encuentre en todos los españoles, tanto en quienes invoquen el derecho de cuyo ejercicio se trata como en quienes lo amparen y satisfagan. Un proyecto de Ley encierra siempre una ilusión y una esperanza, que puede hacerse realidad y puede también malograrse. La orientación de las modernas corrientes del Derecho político es fundamentalmente sociológica y atiende al análisis de los hechos sociales más que a la exégesis de meros textos legislativos. El Derecho político ha dejado de ser el Derecho de la Constitución para convertirse cada vez más en el Derecho de las instituciones políticas. Los textos constitucionales escritos son tan sólo una parte de su contenido. Las costumbres, los hábitos, los usos y las tradiciones desbordan y completan a esos textos. Las instituciones políticas y las Leyes han de estudiarse principalmente en la realidad de su funcionamiento y de su vigencia social. La vida política no se agota con la actividad legislativa, sino que, por el contrario, es en ese momento cuando se abre el proceso de su enraizamiento en la sociedad, sin el que las Leyes no pasarían de ser letra muerta. Muchas son las que yacen en el panteón de los periódicos oficiales por no haber hallado el calor necesario para engendrar un hábito político. Sólo cuando los derechos reconocidos en las Leyes se llevan a la práctica y se tiene fe en su ejercicio, son capaces de abrir un surco hondo en la vida social y de hacerse consustanciales al país. La creación y la vigencia sociológica de las instituciones, como complemento de su mera promulgación legislativa, son presupuestos necesarios de todo proceso institucional.

10. Un paso adelante en el proceso institucional

La Ley, al regular uno de los derechos proclamados en el Fuero de los Españoles, significa un paso adelante en el desarrollo institucional. Es una prueba más de que las tareas legislativas de las Cortes, como Su Excelencia el Jefe del Estado reiteró en su último discurso ante

ellas, siguen respondiendo a un «impulso que instaure con fidelidad a sus Principios, un sistema completo y fundamental de Leyes que responda a la más notable tradición, sea fruto de las necesidades del presente y garantice a la nación, en cuanto sea humanamente posible, la continuidad social y política en un porvenir estable y seguro».

Seguir añadiendo nuevos argumentos resultaría ocioso. Me hago cargo de que todos convenimos en valorar en su justa medida la oportunidad y la importancia de esta Ley, con mucha mayor convicción de la que puedan proporcionar mis razonamientos. Bien sabemos el interés que tiene para la vida pública conseguir que todo español pueda llevar una savia viva, una savia fresca, al corpulento árbol de la organización política nacional. Quiero terminar porque vienen a mi mente aquellas conocidas palabras: «Todas las convicciones, las políticas también, se imponen generalmente no por los razonamientos que invocan, sino por las esperanzas que despiertan».