

REGIMEN JURIDICO DEL DERECHO DE PETICION

342.736

Por JESUS GONZALEZ PEREZ

Sumario: I. Concepto. Naturaleza jurídica. Clases de peticiones. Regulación. — II. Requisitos. — III. Procedimiento. — IV. Efectos.

I. NOCIONES GENERALES

A) Concepto

1. Los textos constitucionales suelen reconocer, entre los derechos que manan de la personalidad, el de dirigir peticiones a los distintos órganos del Estado, los cuales vienen obligados a la resolución de aquéllas. Manifestaciones de aquel derecho son, según la naturaleza del órgano a que se dirijan:

a) La acción, cuando se ejerce ante órganos jurisdiccionales. La acción no es, pues, sino una manifestación o concreción del derecho de petición para un sector muy importante de la doctrina procesal. Y la obligación de los Tribunales de pronunciarse acerca de las peticiones que ante los mismos se deduzcan viene impuesto por el artículo 6.º del Código Civil.

b) Las distintas peticiones ante órganos administrativos, sea para provocar una primera decisión o para impugnar una existente. La obligatoriedad de la Administración de dictar resolución expresa viene impuesta por el artículo 94, párrafo 2, LPA, y artículo 38, párrafo 2, LJ. Carece de sentido, pues, la artificiosa distinción entre «instancia» y «petición» que se señala en el artículo 39, LRJ.

c) Las peticiones a las Cortes. A las mismas se refieren los artículos 80 y 81 del Reglamento de las Cortes (Ley 26 diciembre 1957).

2. De lo expuesto se desprende que el derecho de petición, cuya unidad conceptual es indudable, ofrece manifestaciones muy distintas que pueden clasificarse en dos grandes grupos: las que tienen un procedimiento reglamentado para su ejercicio y las que carecen de tal procedimiento, o más propiamente, las que han de ser objeto de un procedimiento administrativo o jurisdiccional, y las restantes.

Estas últimas constituyen el núcleo de peticiones a que se refiere la Ley de 22 de diciembre de 1969 (92/60), aun cuando el concepto que ofrece su artículo 1.º, párrafo 1, parece responder a la acepción amplia señalada, aunque limitada a los «españoles para dirigirse a los Poderes públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia».

B) Naturaleza jurídica

1. Es un derecho fundamental de la persona humana. Se ha dicho que dada la indole elemental de este derecho no necesita ser regulado. «La petición es espontánea—dice RUIZ DEL CASTILLO—y como no implica una presión sobre el Poder, éste apenas necesita adoptar garantías frente a ella, aparte del caso en que se ejercite por medios coactivos. Sin duda por esto no aparece mencionado este derecho en la Declaración de 1789.» Han sido los procesalistas los que más detenidamente han estudiado este derecho al referirse al debatido concepto de la acción.

2. Es un derecho de carácter constitucional. No es procesal ni administrativo. Está más allá del proceso y del procedimiento administrativo. Es el derecho de dirigirse a los órganos públicos y, en consecuencia, excitar la actividad jurisdiccional o administrativa del Estado. Ahora bien: cuando lo que se pide no es objeto de un procedimiento administrativo o jurisdiccional, estamos en presencia de un supuesto de petición que es el que muchas veces se considera tipo único y el que parece que estuvo presente al redactar el artículo 21 del Fuero de los Españoles y que es el que se regula en la Ley (92/60).

C) Clases

Refiriéndonos a las peticiones que no son objeto de un procedimiento administrativo jurisdiccional, pueden clasificarse, en atención al órgano a que se dirigen, en:

1. Peticiones al Jefe del Estado (art. 12).
2. Peticiones a las Cortes (art. 13).
3. Peticiones al Gobierno o a sus Comisiones delegadas (art. 14).
4. Peticiones a los Ministros (art. 15).
5. Peticiones a las demás autoridades.

D) Regulación

El ámbito de la Ley de 12 de diciembre de 1960, que regula el derecho de petición, viene delimitado por dos preceptos básicos de la misma:

a) El artículo 7.º, párrafo 1, que deja fuera de su regulación toda «petición que debe ser objeto de determinado procedimiento administrativo o judicial». No obstante, cuando se trate de denunciar la irregularidad o anormalidad en la tramitación de un procedimiento, es posible hacerlo a través de la petición regulada en la Ley de 22 de diciembre de 1960.

b) Y la disposición final primera establece el carácter supletorio de los preceptos de la Ley de 22 de diciembre de 1960 respecto de cualquier otra en las que se regulen peticiones. Por tanto, cuando se trate de formular una petición, habrá que examinar si, en atención a su contenido, existe alguna disposición específica sobre la misma. Y sólo ante la falta de disposición especial podrá acudir a las normas generales de la Ley de 22 de diciembre de 1960.

II. REQUISITOS

A) Idea general

Dada la naturaleza de las peticiones a que se refiere la Ley de 22 de diciembre de 1960, son mínimos los requisitos que han de darse para que sean admitidos y haya de pronunciarse sobre ellas el órgano a que se dirigen. Desde el momento mismo en que una petición se presenta, nace la obligación de dictar resolución.

Ahora bien: por flexible que sea la Ley al determinar los requisitos de las peticiones, siempre habrán de darse unas formalidades mínimas cuyo cumplimiento será necesario para que el órgano se pronuncie sobre la petición deducida. El peticionario podrá, desde luego, subsanar o completar cualquier posible defecto en que haya incurrido al deducir la petición; pero aquellos requisitos mínimos habrán de darse en el momento de dictar resolución.

Puede clasificarse en tres grupos, según se refieran a los sujetos, al objeto o a la actividad en sí misma considerada.

B) Requisitos subjetivos

1. ORGANO COMPETENTE.

a) En principio, las peticiones podrán dirigirse a todo órgano estatal, cualquiera que sea su naturaleza. No obstante, dada la exclusión a que se refiere el artículo 7.º, párrafo 1, es lógico que no sea admisible

una petición de las reguladas en la Ley 92/60 ante los órganos judiciales, ya que, ante éstos, sólo son admisibles los que se encuentran en una pretensión procesal, que tienen una reglamentación específica. No se excluye, sin embargo, los distintos órganos administrativos, ya que ante éstos, aparte de la petición que tiene un cauce procedimental especialmente regulado, pueden formular peticiones de las que se regulan en la Ley 92/60.

b) Según el artículo 2.º de la Ley, podrán dirigirse peticiones al Jefe del Estado, a las Cortes, al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas, al Presidente del Gobierno y a los Ministros en el ámbito nacional, y a los Gobernadores Generales, Gobernadores civiles, Subgobernadores y Delegados gubernativos, así como a las Diputaciones Provinciales, Mancomunidades Interinsulares, Cabildos Insulares, Ayuntamientos y sus respectivos Presidentes en el ámbito local, y a las Representaciones Consulares tratándose de españoles residentes en el extranjero.

c) Para que uno de los órganos enumerados pueda pronunciarse acerca de una de las peticiones ante ellos deducida, es necesario que el acto, decisión o disposición que se solicita pertenezcan a su esfera de atribuciones. La competencia, principio esencial de organización, despliega plenamente sus efectos en el concreto ámbito del derecho de petición. De tal modo que un órgano estatal sólo podrá pronunciarse acerca de una petición que se refiera a asunto de su competencia.

d) Ahora bien: en el supuesto de que una petición se deduzca ante un órgano que carezca de competencia, el resultado no es la inadmisibilidad del escrito en que se deduzca, la Ley 92/60, contiene una análoga al artículo 8.º, LPA, dice: «Si la autoridad ante la que se deduzca una petición se estimare incompetente para resolverla, la remitirá a la que considere competente y comunicará el haberlo hecho al peticionario.» (Art. 7.º, párrafo 2.)

2. PETICIONARIO.

Para que sea admisible una petición es necesario que, respecto del sujeto que la formula, concurren los requisitos siguientes:

a) *Ser español.*—Al requisito de la nacionalidad española se refiere el artículo 21, FE, y la Ley 92/60 (en especial, arts. 1.º, 2.º y 3.º). El artículo 3.º de la Ley se refiere a «los españoles» y «personas jurídicas de nacionalidad española». También exigía esta condición el artículo 35 de la Constitución de la II República.

Esta es una de las razones por las que puede afirmarse que el Fuero de los Españoles y la Ley 92/60 no se refieren al derecho de petición —en general—, como derecho de la personalidad, sino a aquellas concretas manifestaciones del derecho que no tienen un procedimiento administrativo o jurisdiccional especialmente previsto. Pues en la vía administrativa y jurisdiccional no es requisito la nacionalidad para poder actuar válidamente. Los extranjeros ostentan igual derecho que los españoles. Y respecto del supuesto de derecho de petición a que se refiere el Fuero, puede afirmarse que la índole del mismo no permite censurar la conducta del extranjero, si lo utiliza, ni impedirle el ejercicio en la práctica.

b) *Capacidad de obrar.*

a') *Regla general.*—En principio, la Ley 92/60 exige capacidad de obrar plena para deducir peticiones. El artículo 3.º, párrafo 1, dice que tendrán capacidad para deducir peticiones los españoles mayores de edad y las personas jurídicas de nacionalidad española. El precepto exige alguna aclaración:

a'') Si aun siendo mayor de edad, el peticionario está incurso en alguna de las causas limitativas de la capacidad de obrar, es indudable que habrá que estar a las normas del Derecho común.

b'') Las personas jurídicas actuarán a través de sus legales representantes.

b') *Mujer casada.*—El artículo 3.º, párrafo 2, Ley 92/60, dice «La mujer casada podrá ejercer este derecho sin la asistencia del marido.»

c) *Que se ejercite individualmente.*—Así como el artículo 35 de la Constitución de 1931 decía que «...todo español podrá dirigir peticiones, individual o colectivamente...», el artículo 21, únicamente admite el ejercicio de este derecho «individualmente». La Ley 92/60, de conformidad con el precepto que desarrolla, dice: «Los españoles podrán dirigir, individualmente, peticiones.» (Art. 2.º, *in limine*.)

Es ésta otra de las razones por las que puede afirmarse que el derecho de petición a que se refiere el artículo 21 del Fuero de los Españoles, no es, según se ha señalado, sino una de sus concretas manifestaciones. Pues desde un punto de vista general, no existe limitación alguna para que puedan deducirse peticiones colectivas en un procedimiento administrativo o jurisdiccional.

La exigencia de que la petición se formule individualmente, única y exclusivamente puede referirse a las peticiones deducidas según la Ley 92/60; pero en modo alguno a las demandas, pretensiones, peticiones,

reclamaciones o recursos ante órganos administrativos o jurisdiccionales a través de los procedimientos especialmente previstos.

d) *Corporaciones, funcionarios y Fuerzas armadas.*—El artículo 21, párrafo segundo, del Fuero de los Españoles, dice: «Las Corporaciones, funcionarios públicos y miembros de las Fuerzas e Institutos armados sólo podrán ejercitar este derecho de acuerdo con las disposiciones por que se rijan.» La Ley 92/60 (art. 4.º) se limita a recoger dicho párrafo, si bien en su disposición final 2.ª dice que «se constituirá una Comisión Interministerial Militar que proponga las disposiciones comunes a las Fuerzas e Institutos armados para el ejercicio del derecho de petición regulado en la presente Ley. También se constituirá una Comisión Interministerial de los Departamentos Civiles para proponer la regulación del ejercicio de este derecho por parte de los funcionarios».

En tanto no se promulguen estas disposiciones generales, los funcionarios y los miembros de las Fuerzas armadas únicamente podrán ejercitar este derecho de acuerdo con las disposiciones por que se rijan. Es más, el ejercicio del derecho de petición con infracción de estas disposiciones especiales, puede constituir delito, como se prevé en el artículo 154 del Código Penal, referente a peticiones a las Cortes.

e) *No se exige requisito especial de legitimación.*—La Ley 92/60 no exige ninguna condición especial de legitimación para que sea admisible la petición. Cualquier español con capacidad de obrar podrá ejercitar individualmente el derecho de petición.

f) *Representación.*—Aun cuando la Ley nada dice, es evidente, en aplicación de normas generales, que la petición podrá deducirse por sí o por medio de representante.

C) Requisitos objetivos

Respecto al objeto, los únicos requisitos que se exigen vienen dados por los principios siguientes:

1. *El de la competencia.*—Si el derecho de petición es, según el artículo 1.º de la Ley, la facultad de dirigirse a los Poderes públicos «en solicitud de actos o decisiones sobre materia de su competencia», es necesario que el objeto de la petición esté dentro de la esfera de atribuciones del órgano al que se dirija, si bien caso de dirigirse a órgano incompetente, habrá de aplicarse lo dispuesto en el artículo 7.º, párrafo 2, de la Ley.

2. *La supletoriedad de la Ley 92/60.*—Precisamente por este carácter supletorio, el procedimiento previsto en la Ley 92/60, únicamente podrá utilizarse para examinar y decidir las peticiones que no tengan establecido un procedimiento especial.

D) Requisitos de la actividad

1. *Lugar.*—El escrito en que se ejercite el derecho de petición deberá presentarse en el registro correspondiente, en función del órgano al que se dirija. Pero podrá presentarse también en las oficinas a que se refiere el artículo 66 LPA. Así lo dispone expresamente el artículo 6.º, párrafo 1, de la Ley 92/60. En consecuencia, el escrito podrá presentarse en:

a) Los Gobiernos Civiles, cualesquiera que sea el órgano de la Administración del Estado al que se dirija.

b) Los órganos delegados de los distintos Ministerios cuando se dirija a cualquiera de los órganos del Ministerio respectivo.

c) Las Oficinas de Correos, cualquiera que sea el órgano destinatario de la petición. Habrá que tener en cuenta lo dispuesto en la Orden del Ministerio de la Gobernación de 20 de octubre de 1960, en cuyo artículo 1.º se dispone que únicamente están autorizadas para recibir y cursar instancias las Oficinas postales servidas por personal técnico o auxiliar, es decir, aquellas que tengan, al menos, categoría de Estafetas. En estos casos, según el artículo 2.º de la expresada Orden, los escritos se presentarán también en sobre abierto y acompañados de los respectivos resguardos de imposición de certificados extendidos por los respectivos remitentes.

d) Aparte de los supuestos enumerados en la LPA, como el artículo 5.º de la Ley 92/60 permite en casos de urgencia que la petición se curse por telégrafo; en este supuesto deberá presentarse en las oficinas competentes para recibir telegramas.

2. *Tiempo.*—No se exige ningún requisito especial en cuanto al tiempo.

3. *Forma.*—El artículo 5.º de la Ley 92/60 regula los requisitos formales con la máxima flexibilidad al disponer:

a) Que debe formularse por escrito (párrafo 1). Ahora bien: como antes se ha dicho, en casos de urgencia se admite que se curse por telégrafo (párrafo 3).

b) Los únicos requisitos formales del escrito de petición es que conste el nombre y domicilio del interesado, que sea firmado por él (párra-

fo 1) y que se exprese con claridad la petición que se deduzca (párrafo 2). Pero si no resultaren cumplidos estos requisitos mínimos, el efecto no será la inadmisibilidad de la petición, sino que el órgano al que se dirige, «requerirá al peticionario para que aclare los extremos dudosos» (párrafo 2).

c) «El escrito —dice el artículo 5.º, párrafo 1—, no estará sujeto a ninguna otra formalidad, y estará exento de toda clase de tasas e impuestos.» No será necesario, por tanto, que el escrito lleve reintegro alguno, ni timbre estatal, ni sellos de Mutualidad, ni cualesquiera otros que respondan a tasas exigibles en los demás casos.

III. PROCEDIMIENTO

A) Iniciación

1. El procedimiento se inicia con la presentación del escrito a que nos hemos referido.

2. La autoridad a quien se dirija la petición estará obligada a acusar recibo de la misma (art. 6.º, párrafo 2, Ley 92/60).

B) Tramitación

Aparte de las reglas especiales que da la Ley en su capítulo II, según la autoridad a la que se dirija la petición, pueden señalarse los siguientes trámites con carácter general:

1. COMUNICACIÓN A LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS.

Si la petición va dirigida a un órgano colegiado —dice el artículo 8.º—, su Presidente comunicará a los miembros del mismo, en el plazo de treinta días, el objeto de aquélla y el nombre y apellidos del solicitante.

2. COMPROBACIÓN DE LOS HECHOS.

Si por la indole de la petición se estimase necesaria la comprobación de los hechos alegados —dice el art. 9.º—, la autoridad correspondiente ordenará la práctica de los actos de instrucción que juzgue oportunos.

3. PETICIONES SOBRE MEJORAS DE SERVICIOS O IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS.

a) Las peticiones que se refieran a la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los Servicios Administrativos se ordenará de oficio que se tramiten en la forma establecida por el artículo 34 de la Ley de Procedimiento administrativo (art. 10, párrafo 1).

b) Si la petición versase sobre la irregularidad o anormalidad en la actuación de cualquier órgano público, se tramitará con sujeción al artículo 77 de la Ley de Procedimiento administrativo (art. 10, párrafo 2).

C) Resolución

En todo caso la autoridad a la que se dirija una petición viene obligada a dictar resolución. Ahora bien: dado el carácter del procedimiento, en el supuesto de que no se dicte resolución, no serán de aplicación las normas sobre silencio administrativo dictadas para supuesto distinto. El incumplimiento de la obligación de resolver únicamente dará lugar, en su caso, a la responsabilidad correspondiente.

La resolución deberá notificarse al interesado (art. 11, párrafo 2).

IV. EFECTOS

A) Efectos jurídico-materiales

En el supuesto de que la petición se estimase fundada, la estimación de la misma podrá producir importantes efectos en el ámbito de las relaciones jurídico-materiales, bien por vía de actos individuales o de disposiciones generales:

1. Según el artículo 11, párrafo 1, de la Ley 92/60, «si la petición se estimare fundada, se adoptarán las medidas oportunas, a fin de lograr su plena efectividad». Dada la variedad de contenido de las peticiones, resulta difícil dar normas generales sobre las medidas que puede adoptar el órgano al que compete la decisión.

2. Si tales medidas exigiesen dictar una disposición general, se incoará el procedimiento correspondiente, según la jerarquía de la disposición (art. 11, párrafo 2). La petición puede versar sobre la necesidad o conveniencia de reglamentar determinada materia. En tal caso es evidente que únicamente obtendrá plena satisfacción mediante la pro-

mulgación de la correspondiente disposición. A tal efecto deben distinguirse los siguientes supuestos:

a) Disposición de jerarquía inferior a la Ley. En este caso la satisfacción de la pretensión deducida no planteará graves dificultades, ya que, deducida ante el órgano competente para dictar la disposición, bastará con que se siga el procedimiento previsto en los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento administrativo.

En el supuesto de que la disposición haya de revestir la forma de Decreto, la petición podrá dirigirse, indistintamente, al Consejo de Ministros, al Ministro Subsecretario de la Presidencia del Gobierno o al Ministro que, por razón de la materia, haya de refrendar el Decreto.

b) Disposición con jerarquía de Ley. En este caso cabe distinguir dos supuestos:

a') Si la petición se dirigió al Gobierno, deberá éste incoar el correspondiente procedimiento legislativo con la elaboración del oportuno proyecto de Ley.

b') Si la petición se dirigió a las Cortes, previa la tramitación preceptiva, se incoará el procedimiento legislativo con la elaboración de la correspondiente proposición de Ley (art. 13, Ley 92/60, que reproduce los artículos 80 y 81 del Reglamento de las Cortes).

B) Efectos jurídico-procesales

Dictada resolución en un procedimiento en que se ejercitó el derecho de petición, ¿es admisible la impugnación de la resolución en vía administrativa o jurisdiccional? Aun cuando, en principio, la respuesta ha de ser negativa, cabe distinguir dos supuestos:

1. RESOLUCIÓN DESESTIMATORIA.

Si la resolución es desestimatoria, la solución negativa puede formularse en los términos más absolutos. No cabe imaginar supuesto alguno en que la impugnación ulterior sea admisible. Dada la naturaleza del procedimiento y de la petición en él deducida, no es admisible la impugnación de la resolución desestimatoria.

2. RESOLUCIÓN ESTIMATORIA.

Si la resolución es estimatoria, por el contrario, es susceptible de impugnación ulterior, no por el peticionario que incoó el procedimiento, pero si por cualquiera cuyos derechos o intereses resulten afectados por

la resolución. En este aspecto concreto de la impugnación cabe distinguir dos supuestos:

a) Si la resolución se limita a acordar que se incoe un procedimiento para dictar la disposición general que proceda, como es un acto de trámite, no es impugnabile, en aplicación de las reglas generales sobre recursos administrativos y procedimientos administrativos. En estos casos, habrá que esperar a que se dicte la disposición general, y cuando no sea de jerarquía inferior a la Ley, será susceptible de impugnación por las personas legitimadas al efecto.

b) Si el procedimiento de petición termina en un acto concreto, cabe, a su vez, distinguir dos casos:

a') Que la resolución estimatoria de la petición se haya dictado con incompetencia del órgano, por tratarse de una de las peticiones a que se refiere el artículo 7.º, párrafo 1, de la Ley 92/60, que han de ser objeto de determinado procedimiento administrativo o jurisdiccional. En este supuesto, es incuestionable, no sólo la admisibilidad, sino la procedencia del recurso que corresponda, según los casos.

b') Cuando la resolución no esté en el caso anterior, únicamente será admisible la impugnación ulterior cuando se den los requisitos que exigen las leyes respectivas, en especial la Ley de Procedimiento administrativo de la jurisdicción contencioso administrativa.

