

# COMENTARIOS SOBRE LA APLICACION DE LA LEY 92/1960. EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICION E INICIATIVAS

Por RAMON AYERRA ALONSO

Técnico de Administración civil  
del Estado

**E**NTRE las muchas dificultades que plantea la aplicación de la ley 92/60, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición, está, en primer término, la de acotar el núcleo de situaciones a las que poder calificar de auténtico ejercicio de ese derecho, para, en consecuencia, posibilitar la aplicación a las mismas de los trámites previstos en la ley. Si limitamos estas líneas a las peticiones deducidas a nivel ministro, o bien a otro nivel, pero con remisión al titular de un departamento, la creación de los Servicios de Información Administrativa por el decreto de 28 de enero de 1965 ha supuesto la ventaja de aglutinar en los mismos actividades en estrecha conexión, y, por otra parte, ha actualizado la necesidad de delimitar e individualizar aquellas actividades, toda vez que su tratamiento ha de ser distinto y su desarrollo ha de realizarse en unidades funcio-

nales diferenciadas, según exigencia del decreto. Así surge, de modo inmediato, el problema de la clasificación de documentos cuyo contenido no permite un claro y definido encuadre entre las actividades a que se refieren la ley y el decreto citados.

Los escritos que, en principio, puedan considerarse como susceptibles de ser tramitados conforme a lo prevenido en la ley 92/60 se distribuyen en los tres siguientes grandes grupos:

- Aquellos que el ministerio receptor traslada al órgano que estime competente (artículo 7, 2, ley 92/60), sean o no verdaderas peticiones al amparo de la ley, circunstancia ésta cuya determinación corresponde al órgano que recibe el escrito.
- Supuestos de no aplicación de la ley, excepto en lo que se refiere a la previa y elemental calificación que permite la canalización del escrito. La distribución de estos supuestos podía entenderse estructurada como sigue:
  - Asuntos con un específico procedimiento administrativo o jurisdiccional (art. 7, 1, ley).
  - Tramitación conforme al artículo 34 de la LPA (art. 10, 1, ley).
  - Tramitación según lo previsto en el artículo 77 de la LPA (artículo 10, 2, ley).
  - Tratamiento como solicitud de información general o particular.
  - Tratamiento como iniciativas.
- Tramitación como auténtico ejercicio del derecho de petición.

Centrándonos exclusivamente en este último punto, surge la verdadera problemática de analizar las características de los supuestos que, *a priori* y un poco gratuitamente, yo conceptúo como auténtico ejercicio del derecho de petición. El contenido de este grupo vendría nutrido por escritos en los que se haría referencia a casos reglados o no reglados. Dentro de la primera posibilidad sugiero el siguiente contenido. Casos contemplados por normas, pero con signo negativo respecto de la petición que se formula, esto es, peticiones cuya concesión entraña la creación de una situación de privilegio. La concesión de una pensión de jubilación a un anciano, sin medios, que no ha satisfecho el número de cotizaciones exigidas por las normas vigentes, es, indudablemente, una medida humanitaria, pero también indudablemente es una situación de privilegio respecto de los demás ancianos, sin medios, que no tienen cubierto el período de carencia para percibir aquella prestación. Otros escritos haciendo alusión a

casos reglados son aquellos en los que se pide la modificación de lo fallado por sentencia o resolución firme de los Tribunales de Justicia o de la Administración, como supuesto distinto del previsto en el artículo 7, 1, de la ley, al referirse a las peticiones que deban ser objeto de un determinado procedimiento administrativo o judicial.

Entre los casos no reglados propongo un triple contenido. Los supuestos más puros del derecho de petición, con la enorme dificultad de distinguirlos de las iniciativas, los que implican una propuesta de variación de normas en vigor, con el natural peligro de que el órgano receptor se remita sistemáticamente a la vigente normativa, con lo que, por razones más de forma y rutina que de fondo, se frustra el espíritu del derecho de petición, y, por último, peticiones de ayuda económica, de vivienda, etc., sin otra base que la determinada por un estado de necesidad.

Este es, brevemente, el panorama de las hipótesis que, a mi entender, reúnen algunas de las características que abonarían su consideración como ejercicio del derecho que nos ocupa, y su simple enunciado abre un sinfín de interrogantes. De todos los problemas que el tema sugiere sólo voy a ocuparme en estas líneas del planteado por la dificultad de diferenciar las iniciativas de los supuestos de derecho de petición.

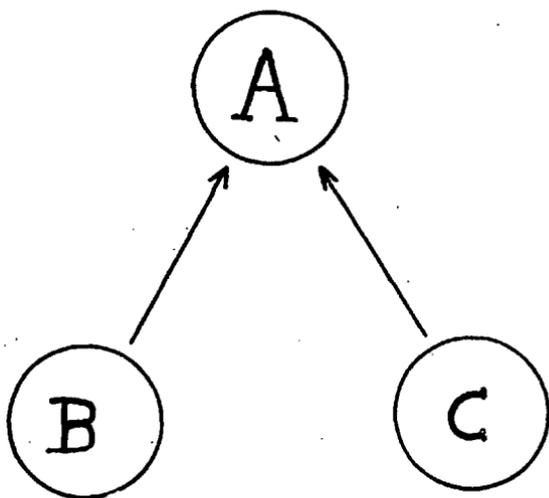
La moderna sociedad política, pese a lamentables implicaciones de fuerza y autoritarismo a que la someten ciertas tensiones determinadas por los extremismos ideológicos, se caracteriza por una acusada decadencia de la arbitrariedad, entendida ésta como una técnica de decisión sobre grandes parcelas, no regladas, de la convivencia o de la relación del administrado con el administrador. Si es válida esta afirmación, si efectivamente se han creado multitud de formas y cauces que abarcan a la mayoría de aquellas relaciones, se deriva lógicamente la reducción del campo de peticiones que, al amparo de un derecho de petición ideal, podrían ser formuladas. Respecto de los supuestos no reglados, esto es, auténticas lagunas, no habría problema en cuanto a su calificación como peticiones al amparo de la ley 92/60 si no surgiese, con las consiguientes consecuencias comparativas, la figura de la iniciativa. La diferenciación de ambas instituciones me parece de capital importancia si se pretende estructurar un derecho de petición con contenido específico, abandonando el peligroso camino que llevaría a convertirlo en una figura residual, auténtico «cajón de sastre» administrativo con acomodo más propicio en las secciones de asuntos generales. Ahora bien, hasta qué punto es posible individualizar estas peticiones y las iniciativas es tarea compleja o quizá imposible. Yo me atrevo a sugerir el siguiente planteamiento. Las dos

figuras tienen en común la ausencia de un derecho subjetivo previo en el autor del escrito, respecto de la medida que solicita. La específica naturaleza de cada una de ellas viene dada por la existencia, en el peticionario, de un interés directo y personal, aunque también participen de un interés análogo otras personas. El peticionario propone algo que afectará únicamente a él o bien a un grupo, pero, en todo caso, él estará incluido entre los beneficiarios. Por el contrario, en la iniciativa, el interés será personal o no, pero dicho interés ha de ser necesariamente colectivo. El beneficio que se pretende afectará a una pluralidad de personas esté o no incluido entre ellas el autor de la iniciativa. El peticionario busca la solución de una situación absolutamente personal con independencia de que la decisión adoptada afecte, por analogía, a otras personas, en tanto que el autor de la iniciativa pretende soluciones cuyo beneficiario es un sector más o menos extenso de la colectividad, esté él comprendido o no entre los afectados por la medida que se propone.

Naturalmente, por esta vía se llega a la conclusión de que un determinado supuesto puede ser derecho de petición o iniciativa, según sea el interés que mueve a la persona que hace la propuesta. Si un trabajador español en cierto país extranjero solicita la aplicación de determinadas medidas de seguridad social y dicha aplicación no es posible por la inexistencia de un convenio internacional en tal sentido, es evidente que tiene un interés personal y directo en que se adopten las medidas pertinentes que lleven a la firma del convenio y, en consecuencia, procedería la aplicación de la ley 92/60 por tratarse de un auténtico ejercicio del derecho de petición, sin perjuicio de que otros españoles en análoga situación resulten afectados por la entrada en vigor del convenio. Este caso no puede ser, desde luego, un prototipo, pues ya se ha dicho que quien formula la iniciativa también puede estar afectado por la posible solución, pero contribuye a la delimitación de ambas figuras por medio del interés que actúa de motor, en el sentido de que nunca podría hablarse de derecho de petición si la persona que se dirige a la autoridad no resultaría afectada por la implantación futura de la medida que ha propuesto.

Imaginemos un hipotético ángulo de relaciones en el que A sea la autoridad a quien se dirige el administrado; B, un administrado que resultaría afectado por la medida que propone, y C, un administrado que pretende soluciones cuya puesta en práctica no le afectarían (véase figura).

El conjunto de relaciones CA, abundando en lo anterior, habría de calificarse forzosamente como iniciativas. Aquí no existe el interés personal o directo que utilizamos como asomo de criterio diferenciador. Las relaciones BA pueden ser o iniciativas o ejercicio del derecho de petición, y el interés personal se da en ambos supuestos, por lo que sólo cabe acudir al criterio numérico y entender que la relación BA es derecho de petición si la medida propuesta afectara únicamente al administrado que la formula, mientras que si hay una pluralidad de afectados, incluido el autor de la propuesta, se inva-



lidan ambos criterios, del interés y numérico, y entramos en un campo donde ya no cabe utilizar la técnica de diferenciación que hasta ahora se ha aplicado.

Como una débil solución para intentar salvar este punto muerto podría volverse de nuevo a la idea del interés y considerar peticiones al amparo de la ley 92/60 aquellos supuestos en los que prima de modo esencial el interés personal del administrado que suscita la actuación administrativa, quedando en segundo plano el interés del resto de los beneficiarios. *A sensu contrario*, se trataría de iniciativa, si el interés esencial que actúa la propuesta del administrado es el de grupo, aunque inmerso en dicho interés de grupo aparezca el suyo propio.

