

Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, del 12 de noviembre

Francisco González Navarro
José Alenza García

Madrid, Civitas, 2002

1. O profesor González Navarro tennos acostumbrados a certo tipo de traballos que teñen por virtude non deixar indiferente ó lector. Dende as primeiras páxinas das súas obras suxírese e incítase, a veces en ton case provocador, logrando o efecto tan buscado polos comunicadores de xerar certa ansiedade por da-la volta á folla, e despois á seguinte, ata chegar á última, sen deixarse vencer pola pereza, pola angustiosa falta de tempo e tantas outras xustificacións razoables en que soemos descansa-la conciencia para frea-lo desasosego que produce a desproporción entre a inxente produción literaria e científica e o voraz día a día do traballador ou o curioso: «*Creo que continuamos «atascados» en esa fase primordial del pensar que es el pensar confundente, el primer pensar. Un pensar venerable, que merece absoluto respeto, porque es la aduana por la que ha de atravesarse todo conocimiento, pero que, en el caso que nos ocupa, tendría que haber sido superado. Y no lo ha sido. Intentaré justificar, en lo que sigue, tan rotunda afirmación*». ¿É posible resistirse a tan suxerinte formulación?

Na colaboración co profesor Alenza García, que tan boas referencias nos deixa xa na literatura xurídica, agasállasenos cun coidadoso estudo sobre o *Derecho de Petición*, primeiro da serie «Derechos fundamentales y libertades públicas», editado por Civitas con gran pulcritude. O xénero –comentario lexislativo– é xustamente defendido por González Navarro na presentación que precede á análise:

«no es sólo un libro de investigación, ni un mero análisis crítico del nuevo producto normativo. Y tampoco es, al menos de manera exclusiva, un libro-máquina. Un comentario legislativo debe ser, además de todo eso, un libro didáctico». Dico coa xenialidade coa que soe expresarse o profesor: «no se trata de regalar un pez al que tiene hambre, sino de proporcionarle el utillaje necesario para que pueda pescarlo, con el añadido de tener que enseñarle también a manejarlo».

Con tal formulación, o resultado non é sorprendente, senón, pola contra, totalmente esperado. Aproximadamente mil páxinas destinadas ó *Derecho de Petición, Comentarios a la L.O. 4/2001, de 12 de noviembre*, dedicadas con suma elegancia, respecto e certa emoción á memoria de don Aurelio Guaíta Martorrell, «como homenaje y expresión de agradecimiento por cuanto de él hemos aprendido a través de la obra escrita que nos dejó, entre os que, igual que Alenza García, que «no llegó a conocerlo personalmente, pero ha dialogado con él... a través de la obra que nos dejó», recoñécese o suscriptor desta recensión.

Dicir que na obra non falta nada é algo habitual neste tipo de comentarios, nos que o rigor sistemático logra a maior parte das veces que a exhaustividade sexa unha das principais virtudes do comentarista. Pero dicir que non sobra nada é unha afirmación moito máis valiosa, sobre todo á vista das dimensións do traballo. Este libro pesa, pero cada un dos seus gramos está concienzudamente medido. Exprésao moi ben González Navarro a propósito do contido das disposicións adicionais da lei orgánica comentada, pero pode facerse extensivo a todo o traballo: «el tratamiento... puede tacharse de cualquier cosa menos de improvisado». As numerosas digresións que se introducen producen unha sensación de frescura dificilmente lograda na literatura xurídica e recordan a cada paso que o ordenamento xurídico é un cosmos ordenado onde todo ten o seu lugar ou, por empregar palabras do profesor, *un conjunto coherente y solidario donde –como en el ajedrez– la posición de cada trebeya influye en la posición de las restantes piezas del tablero*. A obra comentada serve así de pretexto para a reflexión profunda que excede con moito do propio libro: a crise irreversible do concepto de acto administrativo, o control das potestades discrecionais, o dereito de participación no Estado social e democrático de dereito, o estilo administrativo, a lingua, a Administración instrumental e a fuxida do dereito administrativo, as novas tecnoloxías no mundo xurídico e, como non, a teoría dos grupos normativos, que os autores consideran necesaria para facer manexable o complexo panorama xurídico español e que se veñen difundindo, incansablemente, na súa propia obra.

2. A xustificación histórico-xurídica do dereito de petición prodúcese ó fio dunha interesante perspectiva dos principais textos xurídicos dende 1822, momento no que por primeira vez se recoñece o dereito, daquela individual, de todo español de representar ás Cortes, ó Rei e ás demais autoridades constituídas, o que xulgara convenientemente ó ben público (lei do 12 de febreiro de 1822). Con algunhas variacións en canto ó seu contido, estendéndose por momentos

ás peticións colectivas e, sobre todo, ampliándose o suxeito pasivo ós poderes públicos, en xeral, o dereito de petición configurouse como *medio de formular súplicas sobre aspectos que carecían doutros cauces procedementais que non implicaban a obrigaón de ser atendidas*.

O éxito da súa primeira regulaci3n específica, contida na Lei 92/1960, do 22 de decembro, reguladora do dereito de petición, enmarcada polos comentaristas entre as leis administrativas de notable técnica normativa que caracterizaron a lexislaci3n española do final da década dos cincuenta do século XX, pon de manifesto que a necesidade dun novo texto legal non era tan acuciante como puidera parecer, respondendo en boa medida a súa aprobaci3n a unha operaci3n de estética constitucional tralo recoñecemento como dereito fundamental do chamado «de petición» no artigo 29 da Constituci3n española de 1978.

Na valoraci3n xeral da Lei orgánica (LODEPE) alúdese á «*escasa ambici3n del legislador, que ha pecado de exceso de conservadurismo, de falta de imaginaci3n o de ambas cosas a la vez*». Así, por exemplo, achácase á LODEPE non ter establecido conexi3ns suficientes con instituci3ns afíns ou con peticións especiais; así mesmo, algunhas cuesti3ns que viñan presentando problemas no pasado non son nin sequera aludidas, o que obrigará a realizar un esforzo interpretativo extra para a súa resoluci3n; finalmente os comentaristas lamentan que non se teñan incorporado algunhas precisi3ns que potencien o exercicio do dereito de petición e incrementen a súa eficacia.

3 A LODEPE non se aparta do dereito de petición tal e como o coñeceu a xurisprudencia constitucional: un dereito de configuraci3n legal, que goza da máxima protecci3n constitucional, que consiste nun dereito subxectivo *uti civis* de obxecto moi variado exercitable ante unha diversidade de destinatarios e concibido como técnica residual supletoria doutros instrumentos xurídicos.

Esta definici3n aproxímanos a un dereito de carácter residual e estricto. O primeiro –residual– respecto doutros instrumentos de relaci3n entre os cidadáns e os poderes públicos. «*En un Estado social y democrático de Derecho es –si se me permite la expresi3n– «el último de la fila» en el arsenal de instrumentos garantizadores de la libertad que dicho Estado pone a disposici3n de los sintientes humanos y de los grupos en que se integran aquéllos*», di González Navarro. O segundo –estricto– por canto engloba aquelas peticións ou solicitudes para as que o ordenamento xurídico non dispuxo unha vía específica, e deixa fóra do concepto de «petici3n» manifestaci3ns tan diversas e dispares coma as acci3ns xudiciais ou as suxesti3ns ós poderes públicos. De aí que se regule a inadmisión das peticións «nas que a resoluci3n se deba amparar nun título específico» e daquelas «sobre o obxecto das cales exista un procedemento parlamentario, administrativo ou un proceso xudicial xa iniciado» (artigo 8 da LODEPE).

A clave reside, polo tanto, no título xurídico no que se fundamente a petici3n. É esta a base para distingui-lo dereito de petici3n doutras figuras afíns, tales como as instancias ou solicitudes á Administraci3n ou os recursos admi-

nistrativos, no que se exige a titularidade dun dereito o un interese lexítimo por parte do actor, ou as pretensións procesuais, no sentido descrito por H. Guasp de peticións fundadas que teñen unha significación xurídica, unha fundamentación xurídica que falta na simple petición.

A pesar de todo, a dificultade de establece-la diferenciación entre as peticións fundadas no dereito positivo ou nos principios que o sustentan e aquelas outras que teñen un fundamento que está máis acá ou máis alá do dereito e, polo tanto, non é xurídico (petitions *stricto sensu*, ou simples peticións) non foi superada pola LODEPE. «*No hemos avanzado gran cosa en el mejoramiento del ordenamiento español*», conclúe González Navarro, ó analiza-lo contido do artigo 3 da lei.

O carácter residual e estricto ó que se fixo referencia non se identifica, sen embargo, coa titularidade restrinxida. En ocasións expresamente, noutras coa necesaria remisión á xurisprudencia, o dereito de petición recoñéceselles ós menores que teñen xuízo para iso, ás persoas físicas e ás técnicas, prescindindo da vecindade ou da condición política e incluíndose expresamente o recoñecemento do dereito ó *status* do estranxeiro, coa máxima amplitude e sen distincións defendidas ata o LODEPE respecto ó réxime de protección, que será o mesmo sexa cal fora a nacionalidade do seu titular.

Entre as principais novidades da LODEPE, os autores destacan as seguintes: amplitude das delimitacións do ámbito subxectivo de titulares do dereito de petición, principalmente pola extensión do dereito ós estranxeiros e apátridas; delimitación abstracta dos destinatarios das peticións; antiformalismo e novas tecnoloxías para o exercicio do dereito a través de calquera medio, incluso de carácter electrónico, que permita acredita-la autenticidade da petición; audiencia especial do peticionario perante os destinatarios; regulación dos deberes dos destinatarios das peticións; réxime de protección xurisdiccional do dereito de petición, a través das vías establecidas no artigo 53.2 da Constitución española de 1978, sen prexuízo de calquera outra acción que o peticionario estimara oportuna; finalmente, conversión das iniciativas legislativas populares inadmitidas en petición ante as cámaras legislativas.

• A estrutura dos «comentarios», como a propia LODEPE, correspóndese co modelo relacional, baixo a perspectiva da relación xurídica constituída entre o peticionario e o poder público destinatario da petición. Así, distínguese a chamada estrutura estática da dinámica. Naquela estúdiáanse os suxeitos, é dicir, o peticionario (art.1) e o destinatario (art.2) así como o obxecto (art. 3). A integración de ámbolos elementos non está expresa, aínda que si implícita noutros preceptos. Na chamada estrutura dinámica estúdiáanse diversas fases da relación: iniciación (arts. 4, 5 e 6), crise e desenvolvemento (arts. 7, 8, 9 e 10), e terminación (art. 11). No artigo 12 prevese a eventual constitución dunha nova relación xurídica: a procesual ante a xurisdicción contencioso-administrativa.

Os comentaristas non teñen escatimado os esforzos ó abordaren o estudio das disposicións adicionais da lei (a 1ª relativa ós réximes especiais, a 2ª sobre o defensor do pobo e institucións autonómicas análogas e a 3ª sobre peticións dos internos das institucións penitenciarias), con ocasión das cales se nos ofrecen algunhas das observacións máis suxestivas do traballo.

Se do comentario xeral da LODEPE se traslucía unha excesiva timidez do lexislador, o tratamento do réxime especial das peticións dirixidas ó Congreso dos Deputados, Senado ou asembleas lexislativas das comunidades autónomas merece igual reflexión. «*La Disposición Adicional 1ª plantea más problemas por lo que dice, que por lo que no dice*», comenta Alenza. Para empezar, efectúalle unha remisión xeral á regulación dos correspondentes regulamentos parlamentarios sen aludir á aplicación supletoria das súas disposicións. Pero, ademais, deixa sen concretar algunhas cuestións como o número de asinantes necesarios para pedi-la conversión en petición das iniciativas lexislativas inadmitidas ou os efectos que se derivan da dita inadmisión. «*Ha sobrado, por tanto, timidez en el legislador orgánico y, sobre todo, ha faltado –y no sólo en esta Disposición Adicional– imaginación para arbitrar medidas que condujeran a la pretendida revitalización del derecho de petición*». Entre as novidades máis destacables, a posibilidade de converte-las iniciativas lexislativas populares inadmitidas en peticións ante as cámaras, reciclando os esforzos realizados no exercicio da iniciativa lexislativa popular para a súa formulación como petición ante o lexislativo, permite aproveitar-lo camiño andado residenciando nunha etapa previa –a das peticións antes as cámaras– as actuacións practicadas para que non devengan totalmente ineficaces.

A propósito da análise da disposición adicional 2ª, Gónzalez Navarro afonda no estudio do defensor do pobo, superando con creces as cuestións que «*tienen que ver con el derecho de petición*», por máis que esa fora a formulación inicial do autor. O «*régimen de las quejas*» dirixidas ó defensor do pobo recibe un tratamento diferenciado do xeral dedicado ás restantes peticións deste tipo. E tal tratamento diferenciado ten, á súa vez, unha particularidade: é unha queixa cualificada polo destinatario, que é un poder público determinado, «*un órgano constitucional cuyo nombre se adorna de extrañas resonancias que, por un lado, nos lo hacen familiar –al fin y al cabo, pueblo somos todos– y, por otro, nos lo hacen distante, por lo de sacro que hay siempre en lo que aparece nimbado por el aura que rodea al Parlamento del que es –nada menos, aunque nada más– su Alto Comisionado*». Polo que á LODEPE se refire, é indubidable a posibilidade de dirixirlle peticións *stricto sensu* ó defensor do pobo, a xulgar polos termos en que está redactado o artigo 2, (do destinatario), así como de dirixirlle iniciativas e suxestións, vistos os artigos 2 e 3 da lei.

Finalmente abórdase o estudio das peticións dos internos nas institucións penitenciarias (disposición adicional 3ª), centrado nos seguintes termos: a posibilidade do interno de utilizar, ademais do específico dereito de petición previsto na lexislación penitenciaria, á que a LODEPE se remite, a potestade xeral

de pedir ou queixarse en materias alleas ó pechado mundo no que ten que vivir, facendo uso para iso da lexislación xeral contida na lei orgánica comentada. A análise serve de pretexto, coma en tantas outras ocasións, para estudia-la bases da política penitenciaria actual.

Marta García Pérez

*Profesora titular de dereito administrativo
Universidade da Coruña*