

*Derecho de petición y
derecho de queja.*

Isaac
Ibáñez
García

Ed. Dykinson S.L., Madrid, 1993.

Nun Estado de Dereito gran parte das iniciativas cívicas desembocan e ultímanse no exercicio de dereitos políticos, e entre eles o de petición, que posibilitan, no plano obxectivo, a garantía da lexitimación do poder, ó tempo que no subxectivo condicionan e delimitan as experiencias máis decisivas na vida social dos cidadáns. É así que, se considerámo-los dereitos políticos no vértice das liberdades públicas, aparecen como instrumento de articulación interna da orde democrática do Estado de Dereito, mentres que se os consideramos desde o punto de vista dos cidadáns representan unha progresiva ampliación da súa consciencia e actividade política.

O autor recolle a doutrina sobre a decadencia do dereito de petición, indicando que non sobrevén pola introdución de novas e mellores vías para a reparación dos dereitos individuais violados –como parte daquela entende–, senón que a auténtica razón desa decadencia está na confusión do dito dereito como un dereito omnicompreensivo –propio de épocas pretéritas– e non como un verdadeiro dereito político.

Estima como punto de partida máis acorde coa verdadeira natureza do dereito de petición o de conceptualo como un dereito de participación cidadán, máis que coma un instrumento de defensa de dereitos, e é nela onde baseará o estudo sobre este dereito fundamental e político, do que podemos dividi-los seus dezasete capítulos en cinco partes.

Na primeira parte expóñense as nocións conceptuais dos dereitos de petición e de queixa e un catálogo das manifestacións de ámbolos dous.

Respecto da primeira cuestión, o dereito de petición defínese como aquel que ten o cidadán activo de expresa-las súas opinións ó corpo lexislativo, ó rei ou ós administradores públicos sobre asuntos de administración ou de organización; mentres que a queixa consistiría no dereito de recorrer que ten todo home que ve lesionados os seus intereses particulares por unha autoridade calquera ou por un individuo. Disto resulta que a petición é un dereito exclusivo do cidadán e, en cambio, a queixa é o dereito que a tódolos homes lles corresponde, sen necesidade de tomar en consideración para recibila ou resolvela a existencia política do que a presenta.

O libro contén, entre o obxecto posible das peticións, as peticións de interese privado, as denuncias de interese público, as propostas de interese público e as exposicións. O autor considera os dous primeiros casos manifestacións do dereito de queixa, mentres que o resto constitúen peticións en sentido estricto.

A segunda parte da obra comprende o relacionado co dereito de petición desde o punto de vista legal e xurisprudencial.

Xa na Constitución francesa de 1791 -relata o autor- se incluíu entre os dereitos naturais e civís a liberdade de dirixir-lles ás autoridades constituídas peticións asinadas individualmente, e tamén se consignou na Declaración dos Dereitos do Home e do Cidadán de 1793, que non chegou a aplicarse. A consecuencia de todo isto, e aínda que na Decla-

ración de Dereitos do Home de 1789 non figurase tal dereito, este pasou ó dereito constitucional cun recoñecemento practicamente universal.

En concreto, pártese da lexislación preconstitucional como a Lei 92/60, do 22 de decembro, que desenvolve o dereito de petición recoñecido no art. 21 do *Fuero de los Españoles* de 1945 (derogado expresamente pola actual Constitución), da que I. Ibáñez di que é claramente inconstitucional ó recoñecer só o dereito de petición individual e non colectivo, polo que a entende derrogada. Tamén se refire a este dereito a Lei do procedemento administrativo do 17 de xullo de 1958 no seu artigo 70 (hoxe derrogado expresamente pola Lei 30/92, do 26 de novembro, do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común), aínda que o artigo 34 se relaciona con ese dereito, ó tratar das oficinas de iniciativas e reclamacións, encargadas de recibir, estudar e fomenta-las iniciativas dos funcionarios e do público conducentes á mellora da estrutura e do funcionamento dos servicios administrativos. E, por último, o artigo 39 da Lei do réxime xurídico da Administración do Estado, do 26 de xullo de 1957, regula as peticións, mais quedou derrogado expresamente pola LRX e PAC de 1992¹.

A seguir, considérase o actual artigo 29², que regula o dereito de petición, da Constitución vixente³ como un dos preceptos constitucionais de máis difícil desenvolvemento legal. O artigo en cuestión establece no seu parágrafo primeiro que tódolos españois terán o dereito de petición individual e colectivo, por escrito, na forma e cos efectos que determine a lei. A xuízo do autor, resulta paradoxal que ós poucos anos de vixencia da Constitución de 1978 se regulase o exercicio da iniciativa lexislativa popular mediante a Lei Orgánica 3/84, do 28 de marzo, e aínda hoxe se atope falto de desenvolvemento un dereito, como o de petición, moito máis accesible e utilizado polos españois.

O autor enumera os esforzos infructuosos que realizou tendentes a conseguilo desenvolvemento legal do artigo 29 da Constitución, ata chegar a propoñer un borrador de anteproxecto de Lei Orgánica reguladora da forma e efectos do dereito de petición. Con este anteproxecto perseguía o desenvolvemento en España dun dereito de petición propio dun Estado moderno, no que se distinguisen as peticións-queixa, propias dos dereitos subxectivos e referidas ás denuncias

¹ Podemos dicir, ó noso parecer, que o dereito de petición no dereito administrativo se configura nestes momentos cos arts. 30, 35 k), 38.4, 42, 43, 44.5, 53, 54 e 70 da LRX e PAC de 1992.

² No anteproxecto da Constitución, no seu art. 29.1, dicíase que tódolos españois terán o dereito de petición ou reclamación persoal ou colectiva, por escrito, na forma e cos efectos que determine a lei.

³ No libro relaciónanse os artigos das anteriores constitucións que recoñecían o dereito de petición: os arts. 3 da de 1837, 3 da de 1845, 17 da de 1869, 3 da de 1876 e 35 da de 1931.

do anormal funcionamento dos servicios públicos, das peticións en sentido estricto ou políticas. Para as primeiras –precisa o autor– existe a institución do Defensor do Pobo e órganos similares das comunidades autónomas; as segundas débense tramitar por órganos políticos (Parlamento, Consello de Ministros, Presidente do Goberno, Ministros...).

Polo demais, examínase o artigo 77 da Constitución, precepto complementario do artigo 29, xa que contempla o exercicio do dereito de petición ante as Cortes. O artigo 77 prevé no seu parágrafo primeiro que as cámaras poderán recibir peticións individuais e colectivas, sempre por escrito, quedando prohibida a presentación directa por manifestacións cidadás; e no seu parágrafo segundo que as cámaras poderán remitirlle as peticións que reciban ó Goberno, o cal estará obrigado a explicarse sobre o seu contido, sempre que as cámaras o esixan. Este artigo ten o seu desenvolvemento nos regulamentos das dúas cámaras lexislativas, o Congreso dos Deputados e o Senado, cunha diferenza substancial deste último respecto ó primeiro: a Comisión de Peticións do Senado ou, senón, calquera grupo parlamentario poderá elevar ó Pleno do Senado unha moción que asuma o contido dunha petición, polo que esta posibilidade lle permite ó Senado promover unha “acción política” con respecto ás peticións recibidas.

Nos estatutos de autonomía das comunidades autónomas existe unha regulación similar á do artigo 77 da Constitución, en canto a que as súas asembleas lexislativas poderán recibir peticións individuais e colectivas, que serán examinadas polas comisións correspondentes, segundo os seus respectivos regulamentos.

A continuación, indica o autor o tratamento do dereito de petición por parte da xurisprudencia. Entre as sentencias do Tribunal Supremo que recolle, destaca unha que declara que o exercicio do dereito de petición obriga á Administración á cal se dirixa a petición a evacuar unha resolución decisoria que estime ou denegue a mesma, pois no caso contrario o dereito constitucionalmente establecido quedaría baleiro de contido e vulneraríase o artigo do texto constitucional relativo á eficacia dos dereitos fundamentais (art. 53.1 CE).

Por outra banda, o libro contén o segundo parágrafo do artigo 29 da Constitución, que establece que os membros das Forzas ou institutos armados ou dos corpos sometidos á dis-

ciplina militar poderán exercer-lo dereito de petición só individualmente, e de acordo co disposto na súa lexislación específica. A este respecto, o autor realiza dúas matizacións: 1ª. As peticións destes suxeitos poderán presentarse en forma colectiva en canto actúen como cidadáns e as súas peticións non afecten ó ámbito da súa actuación profesional⁴. En caso contrario, o dereito só poderán exercelo individualmente. 2ª. O dereito de petición nas Forzas Armadas regúlase por unhas disposicións anteriores á Constitución⁵, que non resultan inconstitucionais.

Á parte, dedícanse unhas liñas ó Servicio de Comunicación cos Cidadáns da Presidencia do Goberno, que ten como función estudar tódalas cartas que se reciban, a fin de responder de xeito obxectivo e veraz á diversidade de preguntas ou reclamacións que efectúen os cidadáns directamente ó presidente do Goberno. Como resultado da súa creación en 1982, o Goberno remitiu ás Cortes Xerais numerosos proxectos de lei que, ó seren aprobados por estas e convertidos en leis, solucionaron moitos problemas que os cidadáns suscitaron ó presidente⁶.

Na cuarta parte analízanse as regulacións deste dereito noutros ámbitos. Así, sinálase que na maioría das constituicións vixentes se recoñece con distinta terminoloxía o dereito de petición, tanto en réximes políticos democráticos coma en réximes carentes de liberdades. Nestes últimos é obvio que o dereito de petición é obxecto dun recoñecemento simplemente nominal, pois este dereito é inherente a un sistema democrático no que exista, ademais do dereito de petición, unha "liberdade de petición".

O artigo 57 do Regulamento da Asemblea Parlamentaria do Consello de Europa recoñece e regula o dereito de petición á mesma, que deberá versar sobre as actividades do propio consello, segundo as disposicións do seu estatuto. O dito artigo establece un trámite que o autor estima fastidioso para os peticionarios, como é que o seu asinamento se realice de acordo coa lexislación interna do país de residencia.

O dereito de petición nas comunidades europeas non se recoñeceu nos tratados constitutivos, senón que a súa orixe se remonta ó Regulamento da Asemblea Común da Comunidade Europea do Carbón e do Aceiro de 1953. O recoñecemento pleno do dereito produciuse en maio de 1981, mediante unha modificación do Regulamento do Parlamento

⁴ Artigo 11 do seu Borrador de anteproxecto de lei orgánica reguladora da forma e efectos do dereito de petición.

⁵ A regulación específica comprende o art. 199 das reais ordenanzas das Forzas Armadas, aprobado pola Lei 85/78, do 28 de decembro, e o Decreto 93/72, do 18 de xaneiro.

⁶ Como casos máis notables recollémo-la creación de prestacións non contributivas para os que non acrediten cotizacións suficientes para ter dereito a prestación contributiva ou o establecemento da asistencia sanitaria da Seguridade Social ás persoas sen recursos económicos suficientes.

Europeo, que dedica o seu capítulo XIV ás peticións. Así, o seu artigo 128 prevé que todo cidadán da comunidade terá dereito a presentar por escrito, a título individual ou con outros cidadáns, solicitudes ou queixas (peticións) ó Parlamento europeo, sempre que incidan no ámbito de actividades das comunidades europeas. O autor describe o procedemento de traballo da Comisión de Peticións do Parlamento europeo e subliña que mediante as peticións dos cidadáns, o Parlamento escoita a súa opinión pública e ós pobos que representa: as peticións son a un tempo un sinal e o medio de contribuír ó funcionamento democrático da comunidade.

Agora, no Tratado da Unión Europea, feito en Maastricht o 7 de febreiro de 1992, exprésase que calquera cidadán da unión, así como calquera persoa física ou xurídica que resida ou teña o seu domicilio social nun Estado membro, terá dereito a presentarlle ó Parlamento europeo, individualmente ou asociado con outros cidadáns ou persoas, unha petición sobre un asunto propio dos ámbitos de actuación da comunidade que lle afecte directamente. O autor afirma, en primeiro lugar, que non estaría de máis supedita-lo recoñecemento do dereito de petición, no caso de non nacionais residentes, ó principio de reciprocidade e, en segundo lugar, que a actual redacción do tratado suporá a falta de operatividade da Comisión de Peticións do Parlamento europeo, pois, ó recoñece-lo dereito de petición nos asuntos que afecten directamente ó peticionario, reconduce este dereito ás queixas, para as que se creou no tratado o Defensor do Pobo europeo; esta redacción supón, ó seu xuízo, un retroceso no recoñecemento do dereito respecto ó disposto no Regulamento do Parlamento europeo, xa que só recoñece as denominadas peticións-queixa.

Por último, o autor aborda a figura do defensor do pobo como un instrumento específico establecido nos estados modernos para a defensa dos dereitos e intereses subxectivos.

En España, esta institución, á que ten acceso directo o cidadán, prevese no artigo 54 da Constitución e regúlase na Lei orgánica 3/81, do 6 de abril. En concreto, terá a misión de colaborar á reforma da Administración a través principalmente da recepción de queixas dos cidadáns en relación coa conducta daquela. Para a institución –nun informe remitido ás Cortes Xerais en 1983– considérase “queixa” aquela pretensión formulada ó defensor por unha persoa indivi-


dual ou colectiva que, amosando un interese lexítimo, solicita a súa intervención para que se esclareza un acto ou unha resolución dunha Administración pública, dos seus axentes e autoridades administrativas, así coma nos casos de actuacións realizadas con ocasión de servicios prestados por particulares en virtude de acto administrativo habilitante, sempre que calquera dos feitos denunciados presuntamente vulneren o título I da Constitución ou se desvíen do previsto no seu artigo 103.1. O autor desenvolve o procedemento⁷ a seguir unha vez recibida a queixa, a cal –precisa– recorrerá a través dun procedemento áxil, gratuíto, rápido e flexible, e non suspenderá os prazos para a interposición dos recursos que procedan na vía administrativa ou xurisdiccional. Ademais, engade que o defensor do pobo estatal –xa que tamén existe nas comunidades autónomas⁸– ten lexitimación activa para interpoñer-las recursos de inconstitucionalidade e de amparo, de oficio ou a instancia de parte, para contribuír así a unha maior garantía da supremacía da Constitución. Suscita I. Ibáñez a necesidade de reformar-la actual LO do defensor do pobo para que este poida ter máis competencias como alto comisionado das Cortes Xerais que é.

Por outro lado, o Tratado da Unión Europea regula a figura do defensor do pobo comunitario. O seu artigo 138E establece que o Parlamento europeo nomeará un defensor do pobo, que estará facultado para recibir-las reclamacións de calquera cidadán da unión ou de calquera persoa física ou xurídica que resida ou teña o seu domicilio social nun Estado membro, relativas a casos de mala administración na acción das institucións ou órganos comunitarios, con exclusión do Tribunal de Xustiza e do Tribunal de Primeira Instancia no exercicio das súas funcións xurisdiccionais substantivas. O autor sinala que a iniciativa para a creación dun “ombudsman europeo” se baseou principalmente en obter unha plena fiscalización da actuación diaria da Administración comunitaria, investigando e emendando todas ou a maioría das irregularidades no referente á tutela dos dereitos dos cidadáns europeos.

Nas derradeiras páxinas contense un útil cadro comparativo sobre as comisións de peticións e as institucións dos defensores do pobo nos estados membros da CE, onde se relacionan distintos aspectos: os fundamentos xurídicos, as competencias, os destinatarios, os solicitantes e os informes a que houbese lugar.

⁷ O funcionamento da institución réxese polo Regulamento de organización e funcionamento aprobado polas Mesas do Congreso e do Senado, por proposta do defensor, na reunión conxunta realizada o 6 de abril de 1993.

⁸ O art. 14 do Estatuto de autonomía de Galicia prevé o valedor do Pobo.

En suma, este estudio achegará ó lector o dereito de petición, dereito fundamental e político da Europa dos cidadáns, para que o coñeza, e servirá tamén para que os estados o fomenten realizando os esforzos necesarios para o seu pleno recoñecemento, pois este dereito é un vínculo fundamental dos cidadáns coas institucións democráticas. 

Francisco Javier Cancela Rodríguez