

## **4. EL DERECHO DE PETICIÓN**

ANTONIO GARCÍA CUADRADO

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de León

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. HISTORIA DEL DERECHO DE PETICIÓN.—2.1. Su origen. 2.2. Evolución posterior. 2.3. Bajo el constitucionalismo. 3. PANORAMA ACTUAL EN DERECHO COMPARADO.—4. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE PETICIÓN.—5. RÉGIMEN JURÍDICO EN EL DERECHO ESPAÑOL VIGENTE.—5.1. Delimitación del derecho constitucional de petición. 5.2. Ámbito. 5.3. Régimen constitucional. 5.4. Régimen legal. 5.5. Sobre el deber de contestar. 6. ACTUALIDAD Y FUTURO DEL DERECHO DE PETICIÓN.

## 4. EL DERECHO DE PETICIÓN

POR

ANTONIO GARCÍA CUADRADO

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de León

### 1. INTRODUCCIÓN

Cualquier investigación requiere, en primer lugar, una justificación suficiente. En el presente caso tal vez lo sea la importante escasez de literatura científica sobre un tema que, como éste, puede presentar facetas de insospechada trascendencia política. No es esto, sin embargo, lo que viene opinando la doctrina desde hace por los menos cien años, y así a comienzos del presente siglo escribía un autor italiano: «El derecho de petición, que tiene una historia no menos antigua y no menos gloriosa que todas las otras garantías constitucionales, ha venido tomando en los últimos tiempos una figura secundaria. Algunos escritores de cosas políticas lo consideran como una institución destinada a desaparecer: los mismos Parlamentos que han reglamentado el ejercicio de este derecho, no muestran demasiada prisa, ni toman siempre en seria consideración las peticiones que por este medio se les hacen»<sup>1</sup>. Ciertamente parece existir acuerdo en considerar hoy al derecho de petición como una auténtica reliquia histórica<sup>2</sup>, el más inofensivo de los derechos<sup>3</sup>, tan vacío como el derecho de escribir cartas o el de entonar canciones<sup>4</sup>. No es extraño encontrar

---

<sup>1</sup> I. TAMBARO: *Los derechos públicos y las Constituciones modernas*. Traducido por la Redacción de la *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Madrid 1911, pág. 157.

<sup>2</sup> J. M. GARCÍA ESCUDERO: *Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, dirigido por O. ALZAGA. Tomo III. Madrid 1983, pág. 246.

<sup>3</sup> N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española de 1931. Antecedentes, texto y comentario*. Madrid 1932, pág. 159.

<sup>4</sup> *Idem*: *Tratado de Derecho Político*, 2.ª ed. Madrid 1984, pág. 670. Atribuye la expresión a LAVAND sin citar lugar de procedencia.

autores que lo califican como un derecho perfectamente inútil<sup>5</sup> y que se configura en muchos casos «como simple desahogo de desahuciados y, en su vertiente pública, como válvula que se abre a arbitristas y como expansión de extravagantes»<sup>6</sup>. Por ello, son numerosos los autores que se «olvidan» de mencionarlo en las clasificaciones, más o menos exhaustivas, de los derechos y libertades<sup>7</sup>.

No parece, pues, que el panorama sea muy alentador para escribir hoy sobre el derecho de petición. Pero lo cierto es que en la actualidad está reconocido en casi todas las Constituciones del mundo, tanto en las de los países de tradición democrático-liberal como en las de Estados estructuralmente socialistas. Más aún, no parece que este reconocimiento constitucional tienda a desaparecer; muy al contrario, los más recientes textos constitucionales siguen formulando el derecho de petición con toda clase de garantías para asegurar su ejercicio. Y así, por ejemplo, la Constitución española de 1978 lo ha incluido en el *sancta sanctorum* —en expresión de L. MARTÍN RETORTILLO<sup>8</sup>— de la Sección primera del Capítulo segundo de Título I de la Constitución, otorgándole por tanto el rango supremo en cuanto a garantías se refiere.

En todo caso, la excepcional importancia histórica de este derecho queda fuera de toda duda y no únicamente en el caso británico, cuya *Historia constitucional es en buena parte obra del derecho de petición*<sup>9</sup>, sino también en el Continente europeo, como tendremos ocasión de ver.

<sup>5</sup> Reitera esta expresión S. BASILE: «Es absurdo que derechos de fundamental importancia, como el derecho de *status* del ciudadano, deban considerarse en menos que el *inocuo e inútil* derecho de petición (...) es absurdo que contra un acto tan grave como la privación de la ciudadanía (...) no se pueda interponer recurso de amparo, mientras que sí se pueda contra cualquier pequeña restricción del *inútil* derecho de petición». «Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas» en la obra colectiva *La Constitución española de 1978*, dirigida por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid 1980, pág. 280.

<sup>6</sup> J. M. GARCÍA ESCUDERO, *Comentarios a las... op. cit.*, pág. 271.

<sup>7</sup> A modo de ejemplo podemos citar los siguientes casos: M. RAMÍREZ: *La participación política*. Madrid 1985. Al catalogar y examinar las diversas modalidades de la participación política de los ciudadanos en la Constitución (1, «las vías de la democracia representativa», y 2, «las vías de la democracia directa y semidirecta») ni tan siquiera menciona el derecho de petición como tal, haciendo referencia sólo a las peticiones a las Cortes; P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político*. Volumen IV («Constitución de 1978 y transformación político-social española»). Clasifica también los derechos y libertades («la persona en su dimensión axiológica», «la persona en su dimensión vital», «la persona como ser libre», «la persona *uti socius*», «la persona como ciudadano participante» (pág. 323), «la persona y la propiedad», «la persona como *homo faber* y como consumidor». En ninguno de estos grupos menciona al derecho de petición; E. GÓMEZ REINO y CARNOTA: «Las libertades públicas en la Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo I. Madrid 1978, págs. 31 a 67; J. CAZORLA PÉREZ y otros: *Derechos, instituciones y poderes en la Constitución española de 1978*. Granada 1983; etc.

<sup>8</sup> *Materiales para una Constitución*. Madrid 1984, pág. 171.

<sup>9</sup> N. PÉREZ SERRANO: *Tratado... op. cit.*, pág. 670.

Queda además la cuestión de saber si en la actualidad tiene aún alguna función que cumplir o si habrá de aceptarse que «Como una madre que se ha agotado dando a luz a sus hijos, el derecho de petición, que está en el fondo de todos los que hoy regulan las Constituciones, se vacía y parece quedar sin objeto aunque se respete su permanencia»<sup>10</sup>. Procuraremos apuntar alguna respuesta a tal cuestión en la última parte de nuestro trabajo.

## 2. HISTORIA DEL DERECHO DE PETICIÓN

### 2.1. Su origen

Existe una gran confusión y oscuridad respecto a la época, el lugar y la forma de aparición del derecho de petición.

No ha faltado quien defiende el carácter absolutamente universal de esta institución política. Así, entre nosotros, RODRÍGUEZ DE CEPEDA escribía a mediados del pasado siglo: «El derecho de petición existe en todas partes, lo mismo bajo el despotismo oriental, que bajo las instituciones representativas de Europa»<sup>11</sup>. Posteriormente insistió en la misma idea M. HAURIUO: «Se trata de un antiguo derecho que existía ya, en forma de *placet*, bajo las monarquías más absolutas y bajo las tiranías de tipo asiático»<sup>12</sup>.

En realidad es de suponer que peticiones a los gobernantes han existido siempre y en todo lugar, lo que sucede es que en Europa y desde la Edad Media, encontramos un cauce institucional privilegiado y relativamente regulado por normas jurídicas, que permite a los gobernados dirigirse primero al Monarca y después al Parlamento, al Gobierno o a otras autoridades públicas, en demanda o solicitud de gracias; y tal institución, a la que denominamos hoy «derecho de petición», es la que, tras el triunfo del Constitucionalismo y su expansión por todo el mundo, se encuentra hoy reconocida como un derecho fundamental de los ciudadanos en la mayoría de los Estados.

Centrándonos, pues, en Europa, el primer dato a tener presente al indagar sobre el origen histórico de este derecho es de tipo filológico; en

---

<sup>10</sup> J. M. GARCÍA ESCUDERO, *op. cit.*, pág. 247.

<sup>11</sup> *Elementos de Derecho Público español*. Madrid 1842, pág. 254.

<sup>12</sup> *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Traducción de C. Ruiz del Castillo, 2.ª ed. Madrid 1928, pág. 132.

efecto, el término con que se le designa en los diversos idiomas es siempre de raíz latina (*droit de pétition, diritto di petizione, right of petition, Petitionsrecht, etc.*)<sup>13</sup>, lo que induce a pensar que pueda proceder del Derecho Romano o del Canónico.

En segundo lugar, es conocida cierta práctica bajomedieval, atestiguada por multitud de documentos, en virtud de la cual era costumbre normal en los diversos reinos cristianos que los súbditos se dirigieran al monarca en petición de gracias o reparación de agravios<sup>14</sup>. Sabemos que tal práctica era seguida ya a mediados del siglo XIII al menos en Castilla, Aragón, Francia e Inglaterra; ahora bien, ¿cuándo y dónde se originó? ¿Procede de un único lugar desde el cual se extendió por toda Europa, o surgió espontáneamente en los diversos reinos medievales?

Con frecuencia se ha considerado que el derecho de petición tiene su origen en Inglaterra, de donde pasó posteriormente al Continente europeo<sup>15</sup>. Es éste un error causado probablemente por cierto precepto de la *Magna Charta* que indirectamente parece reconocer tal derecho<sup>16</sup>, sin considerar que lo único claramente deducible de ese artículo es que en 1215 era ya práctica habitual en Inglaterra ejercer el derecho de petición ante el rey<sup>17</sup>; y sin embargo hay testimonios contemporáneos e incluso anteriores que demuestran de modo terminante la existencia de esta misma práctica en Francia, por ejemplo<sup>18</sup>. Por tanto debió aparecer antes de esa época.

Lo más probable, a nuestro juicio, es que el derecho de petición apareciese en Europa poco después del asentamiento de los pueblos germánicos en los territorios del Imperio Romano. Vemos cómo pudo suceder esto.

El derecho de petición tal como se entendía en el siglo XIII, es decir, la posibilidad de los súbditos de dirigirse al monarca en solicitud de gracias de toda índole, se originó por la confluencia de dos elementos: el carácter de **instancia judicial suprema** que correspondía al rey desde antiguo y el deber moral y religioso de éste de tratar con **piedad y condescendencia** a sus súbditos.

<sup>13</sup> En latín, el término *petition* significaba, además de petición o súplica, **demanda judicial**, pretensión y también candidatura, ataque, asalto o golpe.

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, la bibliografía citada en las notas núms. 31, 43, 44, 45, 46, 52, 57 y 65.

<sup>15</sup> Lo afirman expresamente F. CUOCOLO: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 3.ª ed. Milán 1983, pág. 770; y V. SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho Político*, 8.ª ed. Madrid 1909, pág. 193. Indirectamente parece aceptar también esta idea I. BRUNELLI: «Diritto di petizione», en *Il Digesto Italiano*, vol. XVIII (segunda parte). Turín 1924, pág. 682.

<sup>16</sup> Dice así: *Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus, rectum vel iustitiam* (art. 40). Véase más adelante en el texto.

<sup>17</sup> Como es sabido, la *Magna Charta* pretendía asegurar el respeto por parte del Rey Juan Sin Tierra y sus sucesores de los antiguos derechos por él conculcados.

<sup>18</sup> Véase más adelante en el texto.

1. Es conocido el hecho de que en toda monarquía antigua las dos funciones principales del rey eran la dirección de la guerra y el impartir justicia. Aparte del conocido precedente del Reino de Israel, donde la función real es también justiciera <sup>19</sup>, ya existía tal función en la primitiva Monarquía romana (753-510 a. de C.) <sup>20</sup>.

En todo caso, en el Principado es claro que, desde Augusto, el *princeps* detentaba la jurisdicción suprema y la ejercía, tanto en lo civil como en lo criminal, por sí mismo o por delegación <sup>21</sup>. De hecho los gobernadores provinciales juzgaban en nombre del Emperador <sup>22</sup>, y éste podía siempre **avocar ante sí el proceso** (*cognitio caesaris*) <sup>23</sup>. Puesto que en los juicios civiles las partes podían elegir juez, en algunas ocasiones solicitaban al Emperador que utilizara esa potestad de avocación de cualquier proceso. Así pudo surgir, de forma indirecta y por analogía, el derecho de los ciudadanos romanos a **apelar al César** en los procesos criminales <sup>24</sup>.

Por otro lado, es también sabido que el antiguo Estado germánico descansaba sobre bases democráticas (si bien es cierto que carecían de todo derecho los siervos y que la aptitud para la guerra constituía el supuesto previo de la capacidad jurídica plena <sup>25</sup>). Se considera que no existió allí un monarca verdaderamente absoluto, antes bien, «la doctrina de la sujeción del monarca al Derecho estuvo siempre en vigor» <sup>26</sup> e incluso era aceptado que «sólo crea verdadero Derecho el mandato del monarca que está en armonía con la libre convicción del pueblo» <sup>27</sup>.

Pues bien, en la mayoría de estas tribus y pueblos existía una asamblea (*Ding*, *Landesding* o *Consilium*) formada por todos los hombres libres —en definitiva los guerreros— que, reunida al aire libre las noches de

<sup>19</sup> El pueblo de Israel tuvo antes «jueces» que «reyes», aunque ambos términos se podían entender casi como sinónimos. La función regia de hacer justicia alcanza su esplendor en los reinados de David (1010-970 a. de C. aprox.) y sobre todo su hijo Salomón (970-931 a. de C. aprox.). Cfr. el célebre «Juicio de Salomón», en el *Libro Primero de los Reyes*, III, 16-28.

<sup>20</sup> A. TORRENT: *Derecho Público Romano y sistema de fuentes*. Oviedo 1982, págs. 75 a 78.

<sup>21</sup> J. ELLUL: *Historia de las Instituciones de la Antigüedad*. Traducción de la 2.ª ed. francesa, París 1958 y notas de F. TOMAS Y VALIENTE, Madrid 1970, pág. 322.

<sup>22</sup> L. G. DE VALDEAVELLANO: *Curso de Historia de las Instituciones españolas*, 4.ª edición, Madrid 1973, pág. 156.

<sup>23</sup> J. ELLUL: *Historia...*, *op. cit.*, pág. 322.

<sup>24</sup> Debió de generalizarse a más tardar a mediados del siglo I d. de C. La célebre apelación al César de San Pablo tuvo lugar hacia el año 60, es decir, es la época del emperador Nerón (54-68). Cfr. *Hechos de los Apóstoles*, XXV, 1-12.

<sup>25</sup> H. BRUNNER: *Historia del Derecho germánico*, según la 8.ª ed. alemana de C. VON SCHWERIN, traducida y anotada por J. L. ÁLVAREZ LÓPEZ. Barcelona 1936, pág. 16.

<sup>26</sup> F. KERN: *Derechos del rey y derechos del pueblo*. Traducción de A. LÓPEZ-AMO. Madrid 1955, pág. 143.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pág. 132.

plenilunio, tomaba las decisiones políticas principales, tales como declaración de guerra, firma de la paz, elección del rey, etc. Y entre otras funciones, esta asamblea ejercía la de **órgano judicial superior**. A su vez, el rey no sólo era jefe del ejército y sumo sacerdote, sino *juez presidente* de tal asamblea <sup>28</sup>.

Pero, probablemente por influencia romana, poco después del asentamiento de los bárbaros en los territorios del Imperio, comenzó a decaer la Asamblea de hombres libres y el rey *fue convirtiéndose en el órgano jurisdiccional supremo* <sup>29</sup>, de manera que reaparece y se reafirma el derecho a acudir en última instancia a la justicia del rey.

2. Cuando los diversos pueblos germánicos se convierten al Cristianismo <sup>30</sup> comienzan a ejercer su influencia en la vida política las concepciones moralizantes de la doctrina cristiana; y así se fue introduciendo la imagen del rey concebido ante todo «como una figura de significación ética (...) como un rey virtuoso (...) caracterizado por reunir las virtudes teologales (fe, esperanza y caridad) así como las cardinales (prudencia, justicia, fortaleza y templanza)» <sup>31</sup>. Aunque esta concepción ética de la institución monárquica alcanzaría su plenitud en el siglo XIII, particularmente en la figura de San Luis Rey de Francia como paradigma de rey cristiano <sup>32</sup>, no cabe duda que se dejó sentir ya desde los siglos VI al VIII.

Probablemente, el mejor testimonio que puede alegarse en defensa de esta tesis es, en el ámbito del Reino visigodo, nuestro Fuero Juzgo <sup>33</sup>. Se lee allí:

«... así como el sacerdote ye dicho de sacrificar, así el re ye dicho de regnar **piadosamente**; mes aquel **non regna piadosamente, quien non a misericordia**. Doncas haciendo derecho el rey, debe aver nomne de rey; et haciendo torto, pierde nomne de rey (...) Onde el re debe aver duas

<sup>28</sup> H. BRUNNER, *Historia...*, *op. cit.*, pág. 18.

<sup>29</sup> Véase el debate doctrinal sobre esta cuestión en L. G. DE VALDEAVELLANO, *op. cit.*, págs. 209 y 210.

<sup>30</sup> Primero al Arrianismo desde mediados del siglo IV y después, tras su asentamiento en los territorios del Imperio Romano, lentamente, al Catolicismo.

<sup>31</sup> J. M. NIETO SORIA: *Fundamentos ideológicos del poder real en Castilla*. Madrid 1988, págs. 253 y 254.

<sup>32</sup> Véase más adelante en el texto.

<sup>33</sup> Recesvinto publicó el *Liber iudiciorum* en el año 654, que tras diversas modificaciones dio lugar a su edición *vulgata*, vertida del latín al romance siglos después ya con el nombre de «Fuero Juzgo». Fue revisado por el VIII Concilio de Toledo. Utilizamos aquí la versión publicada por M. MARTÍNEZ ALCUBILLA: *Códigos Antiguos de España*, volumen I. Madrid 1885, págs. 8 y ss.

virtudes en si, mayormente iusticia et verdat. Mes **mais ye loado el rey por piedat**, que por cada una destas...»<sup>34</sup>.

Y más adelante se recomienda a los reyes

«... seer en el iuicio muy mansos et muy piadosos»<sup>35</sup>.

Incluso se les manda

«... que ayan los corazones mucho entendudos de ben regnar con temor de Dios, et en facer bonas obras, et con mansidumbre, et en iulgando iuicio derecho, et que **sean aparellados por aver mercet...** con mansidumbre et con derecho»<sup>36</sup>.

Y en fin, el rey ha de ser tal

«... que toda la universidad de la yente lo ayan por padre, é cada uno lo aya por senyor, é así lo amen los grandes, é lo teman los menores en tal manera, que ninguno non y aya dubda del servir, é todos se metan aventura de muerte por su amor»<sup>37</sup>.

Fácilmente se comprende que de esta concepción ética de la institución monárquica unida al recurso último a la justicia regia pudiera pronto surgir ese derecho de todos los súbditos a dirigirse al rey en demanda, no ya de justicia estricta, sino de gracias y mercedes no exigibles por vía judicial. Precisamente, ese término de «justicia» comenzará lentamente a ampliar su significado, de modo que, por ejemplo, en la literatura política castellana de unos siglos después se empleará frecuentemente como sinónimo de «buen gobierno», considerándose al rey como el máximo responsable de su consecución<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> *Fuero Juzgo*, Título Preliminar, 1, 2.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Fuero Juzgo*, Título Preliminar, 1, 4.

<sup>37</sup> *Fuero Juzgo*, 1, 1, 8.

<sup>38</sup> J. M. NIETO SORIA, *op. cit.*, pág. 235.

Consideramos pues como muy probable que fuera entre los siglos vi y vii cuando comenzó a practicarse ante los reyes el después llamado derecho de petición. Por supuesto que en esta primera etapa no existía un reconocimiento expreso de tal derecho, puesto que en realidad se trataba de una praxis de naturaleza moral más que jurídica, pero no debe olvidarse que la concepción medieval del mundo no hacía una distinción fundamental entre moralidad, costumbre y derecho, y por tanto cualquier obligación del rey de tipo moral (o de Derecho natural) lo era también de Derecho positivo<sup>39</sup>.

Por lo demás, no hay que olvidar que en el Derecho Canónico venía ejerciéndose el derecho de petición desde tiempo inmemorial. Precisamente los *rescriptos* no eran sino contestaciones —principalmente de la Santa Sede— a las súplicas o consultas presentadas por los fieles o por autoridades eclesiásticas<sup>40</sup>.

Pero volviendo a la cuestión de cuándo pudo surgir la institución, precisamente en el *Fuero Juzgo* es posible encontrar ya algún indicio a favor de la vigencia de aquella práctica en el reino visigodo al menos desde mediados del siglo vii. Después de recomendar con insistencia a los reyes que busquen el bien de la comunidad y no el suyo propio, dice así este Código (Libro II, Título Primero, Ley 5.a):

«... deve [el rey] mas aguardar la salud de tod el pueblo, que no de un omne solamiente. Onde que el principe non semeie que ama la salud del pueblo solamiente por la palabra, é non por el fecho, **más deve catar lo quel ruega tod el pueblo, que estonze aya el provecho del pueblo, quando entendieren que los oye, de lo quel demandan, é que ge lo otorga**».

Este texto es importantísimo porque da a entender no sólo que ya entonces se había iniciado la práctica de realizar peticiones individuales, sino, probablemente, también existían ya entonces **peticiones sobre intereses colectivos**.

Este último aspecto, mucho más trascendente desde el punto de vista político, resulta bastante difícil de demostrar por la escasez de datos que lo atestigüen; sin embargo, apenas un siglo después de la promulgación del citado texto existe una colección de leyes que pretenden haber sido concedidas por Carlomagno a los frisones **a petición suya**. Esas diecisiete

<sup>39</sup> F. KERN, *op. cit.*, pág. 134.

<sup>40</sup> También los rescriptos canónicos tienen su origen en el Derecho Romano. Surgen con Adriano como contestaciones del Emperador a consultas estrictamente jurídicas, pero a partir de Constantino, el rescripto era ya una respuesta a la «petición» de un privilegio: que no se aplicara la ley general a un caso concreto.

leyes, conocidas precisamente como **Petitores**<sup>41</sup>, fueron posteriormente ampliadas a otras siete nuevas, concedidas quizá también por el propio Carlomagno<sup>42</sup>.

El origen de estas leyes no es seguro, pero sí lo es, en cambio, la existencia, bajo el Imperio Carolingio, de un órgano político-administrativo, los *missi* o enviados del emperador, que recorrían los condados inspeccionando la actuación de los condes y **escuchando las quejas de los súbditos**<sup>43</sup>. De ahí a reconocer la posibilidad de acudir en última instancia al emperador presentándole peticiones graciabiles o quejas va muy poco.

Por lo demás, la influencia religioso-eclesiástica en el origen de esta institución explicaría la raíz latina del término con que se la designa en toda Europa y también que apareciese poco más o menos a la vez en los distintos reinos convertidos al Cristianismo.

## 2.2. Evolución posterior

Cualquiera que fuera el momento preciso y la causa que lo originó, lo cierto es que la presentación de peticiones al monarca, primero como mera praxis y después como verdadero derecho reconocido a los súbditos, se había impuesto en los diversos reinos cristianos de Europa en la época en que surgieron las primeras Asambleas estamentales. Más aún, existe una estrecha relación entre el nacimiento de los Parlamentos o Cortes medievales y el ejercicio del derecho de petición en su faceta política: las peticiones colectivas o sobre intereses generales. Vemos pues cómo se consolida el derecho de petición y de qué forma se diversifica su contenido al ser ejercido por las Asambleas estamentales.

A. **En Francia** el deber de administrar justicia era tradicionalmente uno de los principales del rey. Ya Hugo Capeto (987-996) afirmaba que su función era «*de rendre justice à tous et par tous les moyens*»<sup>44</sup>, por lo que va institucionalizándose la práctica de los reyes de recibir ciertos días señalados las quejas de sus súbditos. Hacia el 1190, al marcharse el Rey

<sup>41</sup> O también como *electiones, kesta* y *kueren*.

<sup>42</sup> Se alega en defensa de tal origen de las *Petitiones* el texto latino con que comienzan: «*Hec est prima petitio et Karoli regis concessio omnibus frisonibus*». H. BRUNNER: *Historia del Derecho...*, op. cit., pág. 117, texto y notas núms. 2 y 4.

<sup>43</sup> M. RIU: *Edad Media*, 3.ª edición. Barcelona 1972, pág. 162. Igualmente, J. ELLUL, op. cit., pág. 565.

<sup>44</sup> F. OLIVIER: *Histoire du Droit Français des origines à la Révolution*. Domat, Montchréstien 1948, pág. 215.

Felipe Augusto a la Tercera Cruzada recomienda a su madre y a su tío Guillermo, Arzobispo de Reims, dedicar tres veces al año, en París, todo el día a oír las peticiones (literalmente los **clamores**) de los súbditos y darles satisfacción «por el honor de Dios y la utilidad del Reino» <sup>45</sup>.

Pero es sin duda con Luis IX (1226-1270) cuando aquel ideal político-religioso de rey justiciero y misericordioso con todos alcanza su esplendor. Es muy conocida la imagen de San Luis sentado a la sombra de una encina en Vincennes recibiendo las quejas de sus súbditos y administrando justicia <sup>46</sup>.

De esta justicia personal del rey surgirá después progresivamente una jurisdicción especial, las **Requêtes de l'Hôtel**, que subsistirá hasta el final del Antiguo Régimen <sup>47</sup>. Esas **requêtes** han sido después consideradas como manifestación del derecho de petición sobre intereses individuales, probablemente a causa de la amplitud del término «justicia» que comentábamos más arriba <sup>48</sup>.

Siguiendo el ejemplo de Luis IX, sus sucesores en el trono francés continuaron ejerciendo esa función en parte judicial y en parte de concesión de gracias. Así, Carlos VIII (1470-1498) dedicaba dos días a la semana a recibir en audiencia a cualquier persona, **preferentemente a los más pobres** <sup>49</sup>.

Pero junto a tales «peticiones orales» existían también **requêtes** escritas que se remitían al monarca en demanda de justicia o gracia. Aunque esta práctica también es antigua, consta que los Estados Generales de 1484 solicitaron al rey que fijara un día a la semana para la recepción de estas peticiones escritas y que la Ordenanza de Blois de 1579 regulaba su ejercicio <sup>50</sup>.

En los siglos XVII y XVIII estas **requêtes** recibieron el nombre de **placets**. El **placet** era una petición escrita, normalmente redactada por un escribano público, por la cual **un individuo o corporación se dirigía a la bondad o a la justicia del rey**. Si el **placet** solicitaba una gracia (una pensión, condecoración o subsidio, por ejemplo) quedaba a la entera discrecionalidad del rey concederla o denegarla; por el contrario si el **placet** apelaba

<sup>45</sup> F. LOT y R. FAWTIER: *Histoire des institutions françaises au Moyen Age*, vol. II. París 1958, pág. 315.

<sup>46</sup> Lo que cuenta su biógrafo y contemporáneo JEAN DE JOINVILLE en *La vie de Saint Louis*, publicada inicialmente en 1309. Véase el pasaje concreto en el tomo XX de *Recueil des Historiens des Gaules et de la France*. París 1840, págs. 199 y 200. Sobre la función de hacer justicia en San Luis, J. RICHARD: *Saint Louis*. París 1983, págs. 303 a 315. Según F. OLIVIER: *Histoire de Droit...*, *op. cit.*, en la Francia de Luis IX «la función justiciera es la función real por excelencia» (pág. 216).

<sup>47</sup> F. OLIVIER, *Histoire du Droit...*, *op. cit.*, pág. 224.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pág. 340.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pág. 519.

<sup>50</sup> *Ibidem*, págs. 519 y 520.

a la justicia regia entonces el rey estaba obligado a responder mediante un auténtico juicio <sup>51</sup>.

Queremos llamar la atención sobre dos datos interesantes en la evolución del derecho de petición en la Historia francesa:

1. Las peticiones graciabiles no surgieron como algo distinto a la simple petición de justicia al rey, sino más bien amparándose en la flexibilidad y amplitud con que se entendía entonces dicha justicia.

2. La aparición de los Estados Generales (en 1302) no supuso en modo alguno la decadencia de las peticiones individuales ni colectivas, sino que continuaron ejerciéndose ante el rey tanto por los individuos como por las corporaciones.

B. No es muy distinto el proceso de evolución del derecho de petición **en Inglaterra**, aunque sí lo son las consecuencias políticas y constitucionales que trajo consigo. También en Inglaterra correspondía desde antiguo al rey la función jurisdiccional. Allí la justicia regia era competencia en cada condado del *sheriff* designado al efecto, constituyendo el monarca (propiamente la *Curia Regis*) la instancia suprema. También aquí se debió utilizar esta vía para presentar peticiones graciabiles ante los reyes por individuos o corporaciones, como parece desprenderse de la fórmula que las acompañaba ya en el siglo XIII: «*For God's sake*» (por amor de Dios) y «*the King's grace*» (por la gracia del rey) <sup>52</sup>.

Cualquiera que fuera el momento en que aparecieron tales peticiones graciabiles, lo cierto es que a ellas parece referirse la *Magna Charta* (1215) cuando establece «*Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus, rectum vel iustitiam*» (art. 40), y con más claridad los Artículos de la Cámara de los Comunes aprobados por Enrique IV (1399-1413) según los cuales el rey tenía que asignar dos días por semana para las peticiones <sup>53</sup>.

El primer dato interesante que nos aporta la experiencia inglesa en esta materia es la **asunción por parte del Parlamento desde sus orígenes del derecho de presentar peticiones al rey**. Por lo menos desde 1305 está claro que, cuando el Parlamento era convocado, los representantes de los condados y villas traían peticiones desde sus distritos sobre intereses generales para ser oídas «ante el rey». Tales peticiones estaban fundadas a

<sup>51</sup> F. OLIVIER, *op. cit.*, pág. 520.

<sup>52</sup> H. POTTER: *Historical introduction to English Law*, 4.ª edición puesta al día por A. K. R. Kiralfy. Londres 1958, pág. 138.

<sup>53</sup> A. H. KELLY: «Right of petition», en la *Encyclopaedia Britannica*, edición universal, 1971, vol. 17, pág. 748.

veces en supuestos agravios a colectividades <sup>54</sup>. Esta modalidad del ejercicio del derecho de petición no impidió que continuaran presentándose peticiones al rey directamente por los particulares <sup>55</sup>.

Ahora bien, las peticiones presentadas por el Parlamento requerían con frecuencia medidas legislativas para su ejecución y así **fue introduciéndose la práctica de presentar las peticiones redactadas en forma de proyectos de ley**. Desde el reinado de Enrique VI (1422-1471), el rey **debía limitarse a aceptar o rechazar el proyecto, pero no podía ya modificarlo** <sup>56</sup>.

Como consecuencia del proceso de traslación de la potestad legislativa desde el rey al Parlamento, las propias peticiones individuales o colectivas fueron paulatinamente cambiando de destinatario: los particulares dejan de dirigirse al monarca para hacerlo al Parlamento y más concretamente, desde Enrique IV, a la Cámara de los Comunes, aunque continuaron apareciendo formalmente como peticiones al rey.

En cualquier caso, el derecho de petición siguió aumentando en importancia política, hasta llegar a su más conocida y trascendental manifestación con la aprobación de la **Petition of Right** en 1628. Años después, en 1661, se hizo preciso promulgar una Ley «contra las peticiones tumultuosas» limitando y disciplinando el ejercicio de este derecho, que no obstante alcanzó por fin su reconocimiento expreso y directo en el **Bill of Right** de 1689, cuyo artículo 5.º estableció:

«Es un derecho de los súbditos presentar peticiones al rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios».

C. **En España** el derecho de petición evolucionó de forma semejante a lo sucedido en Francia y en Inglaterra, pero con matices y peculiaridades interesantes.

Tanto en Castilla como en Aragón y Navarra, ya desde épocas remotas, cuenta el monarca entre sus principales cometidos el de actuar como rey-juez <sup>57</sup>, teniendo tal función «un origen divino, por lo que se dice

<sup>54</sup> H. POTTER, *op. cit.*, pág. 174

<sup>55</sup> Por ejemplo, en la época de la Guerra de la Dos Rosas (1455 a 1485) hubo una verdadera avalancha de peticiones al rey en demanda de «justicia».

<sup>56</sup> A. H. KELLY, *op. cit.*, pág. 748. Véase en el mismo sentido C. RUIZ DEL CASTILLO: *Manual de Derecho Político*. Madrid 1939, pág. 418. Igualmente D. JUDGE: «Public petitions and the House of Commons», en *Parliamentary affairs*, vol. XXXI, núm. 4 (otoño 1978), págs. 391 y 392.

<sup>57</sup> «El príncipe tenía en los Estados de la Reconquista potestad judicial, en cuanto la administración de justicia fue en las Monarquías medievales una de las atribuciones más características del poder real y la idea de Rey justiciero se consideraba en la Edad Media como esencial al concepto de Monarquía». L. G. de VALDEAVELLANO, *op. cit.*, pág. 443.

que es Dios el que entrega al rey el cetro de la justicia, estando por ello obligado el monarca a ejecutar su justicia **de acuerdo con el modelo divino**<sup>58</sup>. Es decir, esa «justicia» que debe aplicar el rey no es la justicia estricta, sino más bien la atemperada por la misericordia y generosidad del monarca. Por eso los reyes asumen el papel de protectores de su pueblo, ejerciendo una función tutelar por la que son reconocidos como «padre» por sus vasallos. De este modo corresponde al rey otorgar «mercedes» a imitación de la gracia y misericordia divinas<sup>59</sup>. Por lo demás, esa protección regia sobre el pueblo se aplicará con particular intensidad «sobre los más indefensos del reino, sobre los más pobres y necesitados, sobre los más querellosos, afligidos y desconsolados, sobre huérfanos, enfermos, viudas y menesterosos<sup>60</sup>. En definitiva, se realiza pues el ideal de rey protector y virtuoso reclamado en varios Concilios de Toledo y que fue incorporado al *Liber judiciorum* en el siglo VII<sup>61</sup>.

El paradigma de cómo se entendía en la época la función justiciera del rey lo constituye una Ordenanza promulgada por Enrique II en las Cortes de Toro de 1371 según la cual:

«Jurisdicción suprema civil y criminal pertenesce á Nos, fundada por Derecho comun, en todas las ciudades y villas y lugares de nuestros Reynos y Señoríos; y por esto mandamos, que ninguno sea osado de estorbar ni impedir en los lugares de Señorío la Jurisdicción suprema que tenemos en defecto de los Jueces inferiores, para que Nos lo hagamos y cumplamos como convenga á nuestro servicio y guarda de los tales lugares: y otrosí, que **no sean osados de impedir ni estorbar las alzadas y apelaciones** que los vecinos y moradores de todos y qualesquier lugares de señorío, y otros qualesquier que quisieren alzarse y apelar, sintiendose por **agraviados de los Señores de ellos**, ó de sus Alcaldes y Jueces, para ante Nos en nuestras Audiencias: **y no les hagan mal ni daño alguno por esta razón, ca Nos los tomamos so nuestro seguro y amparo**: ni sean osados de impedir ni estorbar los pleytos de las viudas y de los huerfanos, y de los pobres y personas miserables de los tales lugares, y en los casos de nuestra Corte que por las leyes de nuestros Reynos se pueden traer ante Nos, **ni á los agraviados que se vinieren a quejar ante Nos**: y otrosí

<sup>58</sup> J. M. NIETO SORIA: *Fundamentos ideológicos del poder real en Castilla*. Madrid 1988, pág. 226

<sup>59</sup> «Para los ideales políticos de la época se recomienda la actitud misericordiosa en el rey frente al exceso de crueldad. Sin negarse la funcionalidad justiciera, se exalta la tendencia en el rey hacia el perdón como algo que honra y ennoblece al monarca». J. M. NIETO SORIA, *op. cit.*, pág. 242. Cita allí este autor varios textos de la época en este mismo sentido.

<sup>60</sup> J. M. NIETO SORIA, *op. cit.*, pág. 155.

<sup>61</sup> «En las Monarquías de la España cristiana medieval, la dignidad del Rey o Príncipe era considerada en la Alta Edad Media, de acuerdo con la doctrina eclesiástica, como un "oficio" (*officium*) o "menester" (*ministerium*) que tenía por misión la de regir rectamente la comunidad de beneficio del bien común y cuidando especialmente del mantenimiento de la paz pública y de la justicia». L. G. de VALDEAVELLANO, *op. cit.*, pág. 428.

mandamos á los que tuvieren así las dichas ciudades, y villas y lugares de Señorío, que obedezcan y guarden nuestras Cartas de emplazamientos y mandamientos»<sup>62</sup>.

Desde tales presupuestos no es de extrañar la sucesión, a partir del siglo XII, de gran cantidad de testimonios que confirman la vigencia de esa práctica consistente en dirigirse los súbditos al rey en demanda, no sólo de justicia, sino de auxilio o gracia: «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, garantizaba 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 puedan 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 quieren decir de boca**”»<sup>63</sup>, no sólo, por tanto, en demanda de justicia en sentido estricto.

Efectivamente, esta costumbre de los reyes quedó consagrada como obligatoria durante el reinado de Alfonso XI (1311-1350) —concretamente, desde las Cortes de Madrid de 1329, y por cierto, **a petición de las propias Cortes**— siendo después confirmada en diversas ocasiones durante el mismo siglo XIV. La ley correspondiente fue recogida en el Ordenamiento de Montalvo u Ordenanzas Reales de Castilla de 1484 y aún figuraba en la *Novísima Recopilación* de 1805 (Ley 1, tít. 6, lib. 3). Según la ley en cuestión, tiene el rey el deber de oír peticiones y querellas a todos los que a su corte acudan a «pedir justicia», para lo cual dedicará los lunes y los viernes: los lunes «a oír peticiones y querellas» y los viernes «a oír los presos», añadiendo a continuación: «**según que antiguamente está ordenado por los Reyes nuestros predecesores**»<sup>64</sup>. Una prueba más de que esa costumbre se inició mucho antes.

Junto a estas peticiones orales e individuales, existían también en Castilla otro tipo de peticiones al rey, éstas colectivas y por escrito. Se trata de cierta correspondencia que se cruzaba entre los **concejos** y el monarca desde, según COLMEIRO<sup>65</sup>, **mucho antes** de la entrada del estado llano en

<sup>62</sup> Recogida en la *Nueva Recopilación* —ley 1, Tít. 1, lib. 4— y en la *Novísima* —con idéntica numeración—. Véase *Los Códigos españoles concordados y anotados*. Imprenta de la publicidad a cargo de M. RIVADENEYRA. Tomo séptimo. Madrid 1850, pág. 407.

<sup>63</sup> L. LÓPEZ RODÓ: «El derecho de petición. Antecedentes, directrices y discusión en las Cortes», en *Documentación Administrativa*, núm. 40 (abril 1961), pág. 10.

<sup>64</sup> *Los Códigos españoles concordados y anotados*, cit. tomo VII. Madrid 1850, pág. 282.

<sup>65</sup> *Curso de Derecho Político*. Madrid 1873, pág. 281.

las Juntas Generales del Reino o Cortes, lo que sucedió no después del año 1188<sup>66</sup>. La iniciativa era en ocasiones del Concejo, pero a veces correspondía al rey y entonces los concejos contestaban a estas cartas, para lo cual, «**solían diputar a personas que entregasen al rey las respuestas**, y de paso le expusiesen sus necesidades, **le hiciesen ciertas peticiones**, o le prestasen el requerido homenaje»<sup>67</sup>. Así surgió, pues, el llamado «derecho de representación» en nuestra historia: los concejos enviaban un correo que hablara en su nombre al rey, es decir, que **representara al monarca las peticiones del concejo**<sup>68</sup>.

Esta vía de comunicación entre los municipios y los reyes se conservó durante muchísimo tiempo, sirviendo siempre de cauce para la presentación de peticiones sobre intereses colectivos. Y es que el nacimiento y desarrollo de las Cortes estamentales no supuso el declive de esta forma de presentar peticiones, ya que todavía en el año 1500 promulgaron los Reyes Católicos una Pragmática de 9 de junio mandando que:

«... quando alguna ciudad o villa o lugar hobiere de enviar algún mensagero o procurador a Nos o a nuestro Consejo, que traiga por escrito o petición lo que ha de hacer o procurar firmado del escribano del Concejo».

En realidad esta Pragmática continuó vigente hasta el final del Antiguo Régimen, pues fue recogida en las sucesivas Recopilaciones e **incluida todavía como vigente en la Novísima**<sup>69</sup>.

Pero es sin duda con la aparición de las Cortes como el derecho de petición, en su faceta política, encuentra una forma privilegiada de ejercerse. Oigamos la forma en que tales peticiones eran presentadas ante el rey:

«Los procuradores mostraban al Presidente de las Cortes los poderes

<sup>66</sup> «Mientras los diputados populares no tuvieron asiento en el Parlamento inglés hasta 1226, en Alemania hasta 1237 y en Francia hasta 1303, ya figuraba el elemento popular en las Cortes de Aragón desde 1134 y en las de Castilla desde 1188» CABANILLES: *Historia de España*, tomo II, pág. 328. Citado por M. COLMEIRO, *op. cit.*, pág. 276, nota núm. 4.

<sup>67</sup> M. COLMEIRO, *op. cit.*, pág. 281.

<sup>68</sup> Por derecho de representación debe entenderse, según E. GIL Y ROBLES, el derecho de «hacer presente e informar acerca de algo y pedir medidas en conformidad con aquello que se refiere o declara». *Tratado de Derecho Político*, tomo II, 3.ª edición. Madrid 1961-63, pág. 651. Véase asimismo L. IZAGA: *Elementos de Derecho Político*, 2.ª edición, tomo I. Barcelona 1952, pág. 292 y ss.

<sup>69</sup> Ley 2, Tít. 10, lib. 7.

otorgados por las ciudades para que los examinase y diese por buenos, si no ofrecían reparo conforme a derecho y a las cláusulas de la convocatoria, y al mismo, acompañado del asistente y letrado de las Cortes, **entregaban las peticiones generales y particulares** que los tres recibían a nombre del rey a quien daban cuenta de su contenido y cuyas respuestas transmitían a los procuradores. Constituidas las Cortes empezaban deliberando sobre el punto o puntos propuestos por el rey o comunicados por el Presidente y pasaban enseguida a los demás que les sugería su celo del bien público, **no acordando ni resolviendo, sino elevando diversas peticiones al trono**. Acordaban y extendían las peticiones unas veces los tres brazos reunidos y otras (y eran las más) solamente los procuradores, porque el clero y la nobleza (...) estaban exentos de pechos y servicios, y gozaban de tales privilegios que separaban su causa de la del pueblo (...). **Algunas peticiones eran promovidas por intereses particulares, otras contrarias a la justicia, y muchas el eco fiel de las pasiones del vulgo y de su ceguera en materia de gobierno**. La prudencia de los reyes solía moderar el celo indiscreto de los procuradores (...). En efecto, acostumbraban tomar consejo de los prelados, condes, ricos hombres y caballeros, y oído su parecer, **daban las respuestas** (...). Desde las famosas [Cortes] de Toledo de 1538 siempre responde el rey a las peticiones de los procuradores con acuerdo de los ministros de su consejo, cayendo en desuso la consulta del clero y la nobleza»<sup>70</sup>.

Las diversas peticiones presentadas por los procuradores, juntamente con las respuestas del rey a cada una, constituían el llamado **«cuaderno de peticiones»**. Este «cuaderno» era enviado a todas las ciudades y villas con voto en Cortes o bien por manos de procuradores o, cuando el rey necesitaba un tiempo para resolver las peticiones, remitiéndolas directamente a los concejos.

Lo importante es que **si la respuesta regia a la petición era favorable se convertía en «ordenamiento» con fuerza de ley hecha en Cortes**<sup>71</sup>. Frente a los «fueros» y «privilegios», los ordenamientos constituían la expresión más solemne de la ley<sup>72</sup>.

Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en Inglaterra, la decadencia de las Cortes y el paulatino fortalecimiento del poder real frustró la asunción por la Asamblea estamental de la función legislativa. La causa estuvo en que a partir del siglo xv los reyes **fueron demorando la contestación** a las peticiones de las Cortes.

Ya las Cortes de Burgos de 1430, Palencia de 1431, Madrid de 1433 y Valladolid de 1440 hubieron de suplicar al Rey que «por haber peligro en la tardanza y daño al servicio público» no dilatase la respuestas. Finalmente

<sup>70</sup> M. COLMEIRO, *op. cit.*, págs. 317 y 318.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> V. SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho Político*, 8.ª edición. Madrid 1909, pág.

consiguieron las Cortes el compromiso de Carlos V de contestar a todas las peticiones «antes que las Cortes se acaben»<sup>73</sup>, pero tal ley no fue cumplida, como lo demuestra que insistieran en pedir lo mismo a Felipe II las Cortes de Toledo de 1559 y de Madrid de 1583 y 1586. Estas últimas suplían al Rey que cumpliera la ley citada,

«... por cuya inobservancia no se sigue el fruto necesario al bien público, ni el que se debiera recoger oyendo a los comisarios del reino que están enterados del hecho y de la razón de todo lo que se suplica, con lo cual el reino gozaría del beneficio de las Cortes y el trabajo de los procuradores sería de efecto para la república».

Pero las Cortes ya no estaban en condiciones de poner freno a la voluntad real y esta modalidad del derecho de petición ante el rey fue perdiendo importancia conforme decaía la propia institución de las Cortes<sup>74</sup>.

Pero volvamos a la España anterior a la unificación. En la Corona de Aragón se había desarrollado otra manifestación genial del derecho de petición: los llamados *greuges* o *gravámina* que bien pudieran ser el origen remoto del hoy conocido como recurso de amparo<sup>75</sup>. Los *greuges* eran reclamaciones causadas por agravios cometidos por el rey o sus oficiales o el Justicia Mayor de Aragón y sus lugartenientes o unos «brazos» de las Cortes a otros brazos o el rey a cualquiera de los brazos<sup>76</sup>. Se trataba por tanto de agravios cometidos no sólo contra personas individuales, sino también contra colectividades, y en este último caso, es decir, cuando el agravio se refería a un daño de carácter general, entonces eran representados por las Cortes al Monarca.

SANTAMARÍA DE PAREDES relata cómo se podían presentar y de qué forma se resolvían tales reclamaciones:

«Presentaba el greuge la persona o colectividad que se creía lastimada

---

<sup>73</sup> Ordenamiento aprobado en las Cortes de Toledo de 1525 e incluido después en la *Nueva Recopilación* (Ley 8, Tít. 7, lib. 6) y en la *Novísima* (Ley 8, Tít. 8, lib. 3).

<sup>74</sup> M. COLMEIRO: *op. cit.*, págs. 318 y 319.

<sup>75</sup> «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». L. LÓPEZ RODÓ: «El derecho de petición. Antecedentes, directrices y discusión en las Cortes» en *Documentación Administrativa*, núm. 40 (abril 1961), pág. 11.

<sup>76</sup> V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *op. cit.*, pág. 539.

en sus derechos (...); cuando el greuge era motivado por un hecho en que hubiese ya fallado la justicia (...) se acudía ante las Cortes como un caso nuevo y no por vía de apelación. Formulada la querella, nombraban los brazos los **examinadores de greuges** [subrayado original] para resolver si el asunto era de la competencia de las Cortes o correspondía a los tribunales de justicia, inhibiéndose en tal caso de su conocimiento (...). Los greuges se resolvían por comisionados nombrados de común acuerdo entre los cuatro brazos y el interesado (...) o por las Cortes con el rey» <sup>77</sup>.

Pero, como el agravio podía haber sido causado por el propio monarca o por sus oficiales, para garantizar la imparcialidad del juicio de greuge, en tales casos resolvía el Justicia Mayor de Aragón con la fórmula «por solo consejo de la Corte excluso el rey por interesado» <sup>78</sup>. Además, era tal la importancia que se atribuía a la resolución de los greuges que **se declaraba la nulidad de todo lo actuado por las Cortes** mientras no se les diera contestación; incluso **se suspendía la conclusión de la Asamblea, considerándose inválida su disolución** mientras no fuesen resueltos tales greuges <sup>79</sup>.

También en el Reino de Navarra se dieron, ya desde los siglos XII y XIII, manifestaciones peculiares del derecho de petición. Por lo pronto existía un procedimiento para pedir al monarca o a su virrey la «reparación de agravios» cada vez que se produjera una actuación que las Cortes consideraran como «contrafuero», ya que el Reino reconocía al rey **a condición** de que «guardara, mejorara y no empeorara» los Fueros <sup>80</sup>. Las peticiones solían ser respetuosas en la forma pero enérgicas en el fondo, por lo que es normal que el rey reparase los agravios pasando así a engrosar las leyes del reino <sup>81</sup>.

Por supuesto, las Cortes de Navarra no sólo pedían al rey —o a su virrey— reparación de agravios, sino toda clase de medidas políticas o legislativas. Así, deliberaban sobre los «pedimentos» o peticiones de leyes y los elevaban al monarca, que generalmente los aprobaba con la fórmula: «hágase como el reino lo pide» <sup>82</sup>.

Además, cuando las Cortes estaban reunidas, cualquier súbdito navarro podía presentar ante ellas peticiones escritas para que fueran elevadas al rey, depositándolas en la «ratonera» o buzón al efecto (son los llamados «papeles de ratonera»).

<sup>77</sup> SANTAMARÍA DE PAREDES, *op. cit.*, pág. 539.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *op. cit.*, pág. 540. También, L. G. DE VALDEAVELLANO, *op. cit.*, págs. 480 y 481.

<sup>80</sup> J. SALCEDO IZU: *Elementos de historia del Derecho navarro*. Pamplona 1988, pág. 84.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*, pág. 78.

Se suele afirmar que con la Edad Moderna el derecho de petición perdió importancia en España. En realidad es indudable que la decadencia de las Cortes estamentales<sup>83</sup> truncó un canal privilegiado para la transmisión de peticiones colectivas al rey, pero otros caminos continuaron expeditos y se ejercieron, de hecho, con gran profusión. Lo que sucedió en España y en el resto del Continente fue que la Asamblea representativa no pudo, como en Inglaterra, hacer frente a la tendencia al fortalecimiento del poder real y esto tuvo, indudablemente, importantísimas consecuencias políticas, como se veía en los siglos xvii y xviii. Pero desde el punto de vista del derecho de petición, la diferencia entre Inglaterra y el Continente se encuentra, por lo que se refiere a las peticiones colectivas, en que el Parlamento británico dispuso de suficiente poder como para **obligar** al rey a aceptar las peticiones; mientras que en España y en Francia las peticiones colectivas de naturaleza política conservaron su carácter originario de súplica graciable: se pedía no porque se tuviera medios para coaccionar al monarca a otorgar lo pedido, sino tratando de **convencerle** única y exclusivamente **por la razón de justicia o conveniencia que fundamentaba la petición**. Es decir, si en la Baja Edad Media la concesión de tributos funcionaba como medio de presión al monarca para que aceptase las peticiones que los procuradores traían en nombre del pueblo, ahora el equilibrio vuelve a romperse en favor del monarca: las peticiones carecen nuevamente de otra fuerza coercitiva sobre el rey que no sea la razonabilidad o justicia intrínsecas de la propia petición.

Por eso no puede decirse que en la España de los siglos xvi y xvii declinase el derecho de petición como tal. Buena prueba de ello es el conocido ejemplo de Felipe II que contestaba personalmente la multitud de memorándums o «memoriales» que a él se dirigían en demanda de toda clase de medidas políticas, legislativas o judiciales. Durante toda esta época se trata de «llamar la atención del Rey (o de altos órganos como el Consejo de Castilla, o de figuras políticas como el Conde-Duque de Olivares, Uceda, Lerma, Duque de Osuna, etc.) sobre las anomalías y abusos cometidos por cualquiera de sus autoridades o el dirigir solicitudes para que se tomen medidas sobre cualquier necesidad del país»<sup>84</sup>. En todo caso la cantidad ingente de cartas y memorándums dirigidos en esta época a monarcas, validos y ministros revela la vigencia social de esta institución.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Salvo en Navarra: «durante los tres siglos de absolutismo austriaco y borbónico, van desapareciendo las Cortes de los reinos hispanos; en contraste altamente significativo, las de Navarra viven en esa época un ascendente prestigio». J. SALCEDO IZU, *op. cit.*, pág. 70. Allí las Cortes siguieron haciendo «pedimentos» al rey hasta 1828-29 en que fueron suprimidas.

<sup>84</sup> F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS: *El derecho de petición y la iniciativa legislativa*. Madrid 1980, pág. 8.

<sup>85</sup> L. LÓPEZ RODÓ, *op. cit.*, pág. 11.

También bajo los Borbones siguió ejerciéndose en cierta medida el derecho de petición en todas sus facetas, aunque en verdad no con la trascendencia que había tenido anteriormente: el absolutismo y la burocratización del Estado van haciendo cada vez más difícil el acceso directo al monarca, aunque todavía en el siglo XVIII se conservara algún canal de comunicación del pueblo con él. En el ámbito militar suele citarse como prueba de lo anterior cierta disposición de las Reales Ordenanzas de Carlos III concediendo a cualquier soldado que «podrá llegar hasta Nos con la representación de su agravio»<sup>86</sup>.

### 2.3. Bajo el constitucionalismo

Al parecer, la última muestra importante del derecho de petición en el Antiguo Régimen lo constituyen los llamados «Cuadernos de quejas» que presentaron los miembros del Tercer Estado y el estamento eclesiástico al Rey Luis XVI cuando éste convocó los Estados Generales en 1789. La negativa del monarca francés a conceder algunas de esas peticiones unida a otras causas originó la constitución de la Asamblea Nacional y puso en marcha así la Revolución Francesa<sup>87</sup>.

Sin embargo, con el triunfo del constitucionalismo se produce el declive del derecho de petición en toda Europa Continental. Las causas que se han señalado son múltiples: el desarrollo de la empresa y los partidos políticos, los medios de control otorgados a los parlamentarios sobre el Ejecutivo, tales como interpelaciones y preguntas y sobre todo el perfeccionamiento del sistema de garantías y recursos jurisdiccionales, particularmente en el orden contencioso-administrativo<sup>88</sup>. Se olvida sin embargo la causa principal: que el derecho de petición tiene, por su propia naturaleza, una fortísima componente moral muy difícilmente juridificable. Por eso, la implantación del Estado de Derecho y la consiguiente reducción a relaciones jurídicas estrictamente tales de las relaciones políticas gobernantes-gobernados tenía necesariamente que traer consigo la pérdida de sentido de una institución del tipo del derecho de petición, como iremos viendo en las próximas páginas.

<sup>86</sup> Art. 1, Tít. XVII, trat. II, de las Ordenanzas de Carlos III, promulgadas en 1768 y que estuvieron vigentes hasta el año 1979.

<sup>87</sup> F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *op. cit.*, pág. 8.

<sup>88</sup> J. M. GARCÍA ESCUDERO, *op. cit.*, pág. 247; F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *op. cit.*, págs. 8 y 9; L. LÓPEZ RODÓ, *op. cit.*, págs. 11 y 12; R. MORODO: «Notas sobre el derecho de petición, en *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político de la Universidad de Salamanca*, núm. 31, 2.ª época, pág. 93.

La Constitución Federal de los Estados Unidos no contenía inicialmente declaración alguna de derechos, pero cuando el primer Congreso decide en 1789 añadir una parte dogmática al texto constitucional, el derecho de petición quedó recogido en la I Enmienda:

«El Congreso no hará ley ninguna que adopte el establecimiento de religión del Estado o que prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o **el derecho del pueblo** para reunirse pacíficamente y **para pedir al gobierno la reparación de agravios**.

Poco después, en 1791, la Constitución francesa reconocerá a los ciudadanos como uno de los derechos civiles y naturales «la **libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente**»; y la también francesa Constitución de 1793 establecerá en su artículo 32 que

«El derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública no puede, en ningún caso, ser prohibido, suspendido ni limitado»<sup>89</sup>.

Pese a tales declaraciones constitucionales es sintomático el hecho de que no aparezca mencionado el derecho de petición ni en la Declaración de Derechos de Virginia (1776) ni en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), por considerarse, tal vez, que en la nueva etapa iniciada con las Revoluciones atlántica y francesa el derecho de petición pasaba a ocupar un papel secundario<sup>90</sup>.

Y así sucedió, en efecto, en Europa Continental, pero no en Inglaterra, donde el recurso al derecho de petición como medio de agitación política llegó a ser muy común a fines del siglo XVIII y proporcionó una buena base a organizaciones radicales que buscaban la reforma parlamentaria. De ahí que el número de peticiones presentadas entre 1780 y 1830 se multiplicase por veinticinco<sup>91</sup>. Un verdadero *boom* de las peticiones

<sup>89</sup> Después sería recogido este derecho en las Constituciones de 1795 (art. 364), 1799 (art. 83), 1814 (art. 53), Acta adicional de 1815 (art. 65), 1830 (art. 45), 1848 (art. 8), 1852 (art. 45) y 1870 (art. 41), para desaparecer a partir de entonces de los textos constitucionales franceses.

<sup>90</sup> No consideramos acertada la razón que de tal omisión da RUIZ DEL CASTILLO: «como [la petición] no implica una presión sobre el Poder, éste apenas necesita adoptar garantías frente a ella». *Manual de Derecho Político*. Madrid 1939, pág. 416.

<sup>91</sup> A. H. KELLY: *Right of petition, op. cit.*, pág. 749.

se produjo en Inglaterra a partir de ese último año con motivo de la reforma electoral (1830-32) y las grandes peticiones del movimiento cartista (1839, 1842 y 1848). Nada menos que 146.000 peticiones contra la proyectada abolición de las leyes sobre cereales se presentaron en 1846; y cerca de 1.500.000 en 1860 por la cuestión del canon eclesiástico <sup>92</sup>.

Las primeras Constituciones españolas no consagraron de manera clara el derecho de petición. Es cierto que ya en el artículo 373 del texto gaditano se proclamaba el derecho de todo español de «**representar**» a las Cortes o al Rey, pero no cualquier petición, sino, exclusivamente, para exigir la observancia de la Constitución. Pese a tan insólita limitación, no dejaron en los años siguientes de presentarse peticiones al Rey Fernando VII y a las Cortes. Buena prueba de que continuó ejerciéndose tal derecho sin atender las limitaciones establecidas por la Constitución de 1812 es el Real decreto que hubo de aprobarse **durante el Trienio Liberal**, el 12 de febrero de 1822, limitando el ejercicio del derecho de petición a las personas individuales; quedaron, pues, prohibidas la peticiones colectivas con la finalidad de restringir a sus «justos límites» el derecho de petición <sup>93</sup>.

El Estatuto Real, por carecer de tabla de derechos, nada dice sobre el ejercicio individual ni colectivo del de petición, aunque sí menciona las peticiones **de las Cortes al Rey**: según su artículo 32, «Queda sin embargo expedito el derecho **que siempre han ejercido las Cortes de elevar petición al Rey**, haciéndolo de modo y forma que se prefijará en el Reglamento» (art. 32).

Será pues la Constitución de 1837 la que consagre por vez primera en nuestra historia constitucional y de un modo expreso y directo el derecho de petición: «todo español —decía su art. 3.º— tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey, como determinen las leyes». Con ligeros matices esta fórmula será después recogida por nuestros sucesivos textos constitucionales: Constitución de 1845 (art. 3.º), *non nata* de 1856 (art. 4.º), la de 1869 (art. 17). El Proyecto de Constitución federal de 1873 especificaba que tal derecho podía ser ejercido individual o colectivamente y además desaparece la forma escrita como única posible (art. 19). En términos semejantes se expresa la Constitución de 1876 (art. 13), aunque prohíbe el ejercicio del derecho de petición a los miembros de la «fuerza armada». Con esta misma restricción pasa a la Constitución republicana de 1931 (art. 35).

Bajo las Leyes Fundamentales también se reconoció el derecho de petición en los términos siguientes: «los españoles podrán dirigir **indivi-**

<sup>92</sup> Datos tomados de I. BRUNELLI: «Diritto di petizione», en *Il Digesto Italiano*, vol. XVIII (segunda parte). Turin 1924, pág. 681; D. JUDGE: «Public petitions and the House of Commons», en *Parliamentary affairs*, vol. XXXI, núm. 4 (otoño 1978), págs. 391 a 405; y A. H. KELLY, *op. cit.*, pág. 749.

<sup>93</sup> L. LÓPEZ RODÓ, *op. cit.*, pág. 11.

**dualmente** peticiones al Jefe del Estado, a las Cortes y a las Autoridades» (art. 21 del Fuero de los Españoles, de 1945). No se prohibía expresamente el ejercicio de este derecho a los componentes de las Fuerzas Armadas, sino que se remitía a las limitaciones que por ley se impusiesen, no sólo a ellos, sino en general a todos los funcionarios públicos.

En desarrollo de este artículo 21 del Fuero de los Españoles, se aprobó la **Ley reguladora del derecho de petición**, de 22 de diciembre de 1960, todavía hoy vigente en todo lo que no se oponga a la Constitución de 1978.

### 3. PANORAMA ACTUAL EN DERECHO COMPARADO

Hoy en día el derecho de petición está reconocido en casi todos los países del mundo<sup>94</sup>. Su consagración es generalmente de rango constitucional, con alguna llamativa excepción, como es el caso de Francia, cuya Constitución de 1959, que carece de tabla de derechos, se remite en su Preámbulo a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la cual, como vimos, omite el derecho de petición. No obstante, una Ordenanza Orgánica de 17 de noviembre de 1958 reconoce y regula el ejercicio de este derecho en Francia<sup>95</sup>.

Si en los primeros textos constitucionales se garantizaba principalmente la inmunidad de los peticionarios<sup>96</sup>, hoy en día tal inmunidad no está formalmente garantizada en la mayoría de los países<sup>97</sup>.

En general se reconoce este derecho a todas las personas físicas, pero son frecuentes las restricciones a su ejercicio por personas morales.

---

<sup>94</sup> J. M. GARCÍA ESCUDERO, *op. cit.*, pág. 248, ha recogido la lista de los países que reconocen en su Constitución el derecho de petición: «Albania, las dos Alemanias, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Luxemburgo, Mónaco, Polonia, Portugal, Rumanía, Suiza, Turquía, la URSS, Yugoslavia y en el *Bill of Rights* británico; Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y en la enmienda primera de la Constitución de los Estados Unidos; Birmania, las dos Coreas, China, Japón, Jordania, Kuwait y Tailandia, en la República Popular del Congo y Egipto. Su consignación es, pues, general en las Constituciones europeas y americanas; esporádica en las asiáticas y excepcional en los numerosos Estados africanos».

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Véase art. 5 de *Bill of Right*, 1.ª enmienda a la Constitución de los EE. UU., y art. 32 de la Constitución francesa de 1793.

<sup>97</sup> G. J. PLOOS VAN AMSTEL: «Le droit de pétition». Número monográfico dedicado a este tema de la revista *Informations constitutionnelles et parlementaires*, núm. 118, 2.º trimestre 1979, pág. 8.

Las corporaciones de derecho público están expresamente excluidas en algunos países, como la República Federal de Alemania <sup>98</sup>.

A su vez, las peticiones pueden dirigirse a cualquier órgano público o autoridad, sin que prácticamente existan limitaciones en cuanto al destinatario en ninguna parte <sup>99-100</sup>. En general, las peticiones se remiten al Parlamento, al *Ombudsman*, donde existe, o a las Administraciones Públicas.

También es bastante común reducir al mínimo las formalidades exigidas para ejercer este derecho: habitualmente basta con que las peticiones estén firmadas y conste en ellas el domicilio del peticionario. En todo caso parece que se ha impuesto de modo absoluto la **forma escrita** de presentar las peticiones <sup>101</sup>.

Precisamente por exigirse la forma escrita se llegó a dudar en algún momento si no se impedía con ella el ejercicio del derecho de petición por los analfabetos, por lo que en 1791, la Asamblea Constituyente francesa aceptó las peticiones sin firma siempre y cuando fuese identificable el autor de la petición <sup>102</sup>.

En cuanto al deber de contestar a las peticiones, el régimen es distinto según países. Existe ese deber, por ejemplo, en Israel, Francia, la India, Yugoslavia, la URSS, Egipto, Rumanía y la República Federal de Alemania; pero no, en cambio, en Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Gran Bretaña, Holanda y Suiza <sup>103</sup>. Sin embargo, parece que las peticiones se suelen contestar también en estos países, pues se considera esta regla como un acto normal de buena administración <sup>104</sup>.

Puede ser interesante conocer el número aproximado de peticiones que se presentan actualmente en los diversos países. Las cifras varían mucho de un lugar a otro, pero pueden servir como índice de la vigencia

<sup>98</sup> G. J. PLOOS VAN AMSTEL: «*Le droit de...*»

<sup>99</sup> Aunque por razones históricas el *Bill of Right* británico mencione únicamente al monarca. J. M. GARCÍA ESCUDERO, *op. cit.*, pág. 265.

<sup>100</sup> En Italia, excepcionalmente, las peticiones deben dirigirse necesariamente a las Cámaras. Sobre el caso italiano véase el trabajo de GIANFRANCO MOR: «La petizione al Parlamento italiano alla luce dell'articolo 50 della Costituzione», en *Studi Parmensi*, vol. XXXIV (1984), págs. 279 a 290.

<sup>101</sup> La única excepción que hemos encontrado a la forma escrita de las peticiones se da en Rumanía donde existen además de peticiones escritas otras presentadas oralmente en las audiencias que conceden ciertas autoridades. Nistor PRISCA: «Le droit de pétition», en *Sciences Juridiques*, tomo 24, núm. 2 (Bucarest, julio-diciembre 1980), pág. 198.

<sup>102</sup> Pero incluso esto se puso en duda cuando, en 1793, la Convención discutió si aceptaba la petición de arresto de Danton, presentada en un escrito a cuyo pie ponía simplemente «el pueblo». M. RICHARD: *Le droit de pétition*. París 1933, pág. 201. Citado por J. M. GARCÍA ESCUDERO, *op. cit.*, pág. 267.

<sup>103</sup> G. J. PLOOS VAN AMSTEL, *op. cit.*, pág. 18.

<sup>104</sup> A excepción de aquellos casos en que se presenten multitud de peticiones con un mismo objeto. *Ibidem*.

social de esta institución. De acuerdo con el *rapport* elaborado en 1979 por la Asociación de Secretarios Generales de los Parlamentos <sup>105</sup>, el número de peticiones recibidas por las Cámaras rondarían la media siguiente: en la República Federal Alemana, entre 12.000 y 13.000 al año; en Egipto unas 4.000; en Yugoslavia unas 3.000, aunque allí el Jefe del Estado recibe como promedio bastantes más peticiones (unas 25.000 ó 30.000 al año); en Francia, unas 100 peticiones se dirigen en total a ambas Cámaras (aunque el *médiateur* recibe más de 3.000); en Bélgica sólo 50 peticiones anuales al Parlamento; cerca de 2.000 en Australia; entre 300 y 400 el Parlamento israelí; 400 en Holanda dirigidas a una u otra Cámara, menos de 20 se reciben anualmente en el Parlamento inglés <sup>106</sup>, pero más de un millar son remitidas al Comisario parlamentario; en Suiza entre 60 y 90 y en la India solamente cinco ó seis peticiones anuales.

#### 4. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE PETICIÓN

Como habrá podido observarse, hasta el momento no hemos hecho distinción alguna entre los diversos tipos de peticiones según cuál sea su contenido. Hemos considerado como manifestaciones concretas del derecho de petición lo mismo a la reparación de agravios cometidos por los funcionarios reales o a la súplica de justicia estricta al monarca como instancia suprema de apelación en los juicios civiles y criminales durante la Baja Edad Media, que a las peticiones colectivas sobre asuntos de interés público realizadas por las Cortes o Asambleas estamentales.

Conviene ahora sin embargo establecer las distinciones de naturaleza que nos permitan analizar por separado las diversas formas de ejercerse en nuestros días el derecho de petición.

En primer lugar parece indudable que este derecho presenta una **doble naturaleza**, originando así a su vez dos modalidades —teóricamente diferenciables— de peticiones. PÉREZ SERRANO lo describe así: «El derecho de petición comprende dos cosas distintas: el requerimiento individual, para fines personales, acaso egoístas (ya sea solicitando beneficio, ya reclamando reparación), y la demanda que se plantea con vistas a in-

---

<sup>105</sup> Publicado en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, núm. 118, cit. bajo la dirección de G. J. PLOOS VAN AMSTEL, págs. 19 y 20.

<sup>106</sup> El escaso número de peticiones en Gran Bretaña se debe a las importantes restricciones que se introdujeron allí a raíz de la avalancha ocurrida entre 1830 y 1870. Desde entonces se exigen hasta dieciocho requisitos distintos para poder presentar una petición a la Cámara de los Comunes. D. JUDGE, *op. cit.*, pág. 394 y ss.

tereses generales, de que se hace portavoz la parte peticionaria. Sin dificultad se comprende que lo primero es perfectamente inocuo (...). En cambio, cuando se pide a nombre y en aras de un interés general, que es cuando adquiere verdadera significación este derecho, su carácter político resulta indudable»<sup>107</sup>.

Creemos que esta distinción no era necesaria en el primitivo derecho de petición. Allí los individuos o corporaciones se dirigían al rey en demanda de «justicia» de acuerdo con lo que en la Edad Media se consideraba como un deber de los monarcas. Atender esas peticiones y otorgarlas cuando fuesen justas, convenientes o razonables no implicaba necesariamente que hubieran de separarse las súplicas individuales de aquellas que afectaban a colectividades del reino. Como hemos visto, ni en Francia ni en Inglaterra ni en España, la aparición de las Asambleas estamentales terminó con las otras vías de presentación de peticiones colectivas al rey, y por tanto tampoco entonces es preciso distinguir éstas de las peticiones individuales.

Pero en la actualidad, cuando el derecho de petición ha variado tan sustancialmente de significado y de papel político, resulta innegable que no pueden recibir idéntica calificación jurídica ambas formas del derecho de petición. Ahora bien, en la práctica, no siempre resulta fácil establecer a cuál de ambas categorías pertenece cada petición concreta. Así, por ejemplo, una petición individual al Parlamento solicitando la concesión de un subsidio por alguien que legalmente carece del derecho a exigirla, no participa únicamente de la naturaleza de la petición individual, pues normalmente implicará una modificación del ordenamiento jurídico que afectará a categorías de población más o menos numerosas.

Con todo, se hace necesario establecer la distinción señalada y analizar las consecuencias jurídicas a las que esa diferencia conduce. Por lo pronto, el derecho de petición se configura hoy en día como un **derecho público subjetivo**<sup>108</sup>. Ahora bien, atendiendo a la célebre clasificación de JELLINEK ¿a qué categoría pertenece?

<sup>107</sup> *Tratado...*, cit., pág. 670.

<sup>108</sup> No ignoramos las duras críticas que este concepto ha recibido recientemente por ciertos autores que consideran al derecho público subjetivo una categoría ya superada e inútil como instrumento de análisis jurídico de los derechos fundamentales. Así, A. E. PÉREZ LUÑO ha escrito: «La figura del derecho público subjetivo es una categoría histórica adaptada al funcionamiento de un determinado tipo de Estado, el liberal, y a unas condiciones materiales que han sido superadas por el desarrollo económico-social de nuestro tiempo. De ahí que la pretensión de proyectar esa categoría a los supuestos actuales implique una distorsión». *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid 1984, pág. 34. Sobre esta cuestión, ver también J. L. CASCAJO CASTRO: «El problema de la protección de los derechos humanos», en la obra colectiva *Los Derechos Humanos: significación, estatuto jurídico y sistema*. Sevilla 1979, pág. 269. Creemos, no obstante, que en el caso concreto del derecho de petición la utilización de la categoría clásica de derecho público subjetivo no es en absoluto inútil, como podrá verse más adelante en el texto.

Ya vimos en su momento que en los primeros textos constitucionales que reconocieron el derecho de petición, éste se configuraba como una **libertad**, como la garantía de que nadie podría ser procesado por las peticiones que elevara al rey o a las otras autoridades públicas <sup>109</sup>. Es decir, quedaba el derecho de petición configurado como un derecho público subjetivo derivado del *status libertatis* o negativo del individuo y por tanto pertenecía al ámbito de libertad de la persona donde las limitaciones impuestas por el Estado no pueden entrar. Considerado desde tal punto de vista, este derecho no sería otra cosa que una derivación o concreción del más genérico derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas y pensamientos <sup>110</sup>, y en consecuencia derivaría directamente del estatuto ontológico de la persona humana: el derecho de petición no podría ser limitado sólo a los nacionales, excluyendo a los extranjeros; tampoco podría excluirse a los menores de edad ni a los incapacitados, ni tampoco a quienes estén suspendidos en el ejercicio de sus derechos políticos.

En cambio, cuando el derecho de petición versa sobre materias de interés público, se trataría no de una libertad, sino de un derecho derivado del *status activus civitatis*, y concretamente, sería una manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación política <sup>111</sup>. En tal caso sólo cabría su ejercicio por los ciudadanos activos y estarían excluidos de él los extranjeros y las otras categorías de personas anteriormente mencionadas.

La cuestión de la doble naturaleza del derecho de petición se planteó ya en la Asamblea Constituyente Francesa que elaboró la Constitución de 1791. El diputado La Chapelle (o Chapelier) defendió, en contra de Robespierre, la restricción del derecho de petición a los ciudadanos, excluyendo expresamente a los extranjeros. Y argumentaba así su propuesta: «El derecho de petición es el que tiene el **ciudadano activo** de expresar sus opiniones al Legislativo, al Rey o a los administradores públicos sobre asuntos de administración o de organización (...). El derecho de petición, esta especie de iniciativa del ciudadano en orden a la ley y a las instituciones, esta parte casi activa que puede tomar cada ciudadano en los asuntos generales del gobierno, ¿puede pertenecer a otros que a los miembros del cuerpo social?», y por eso, según él, debía distinguirse el derecho de pe-

<sup>109</sup> Confer. artículo 5 del *Bill of Rights* de 1689, Primera enmienda a la Constitución Federal de los EE. UU., de 1787, y artículo 32 de la Constitución francesa de 1793.

<sup>110</sup> Así lo defiende, por ejemplo, L. DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnel V.*, 2.ª edición, pág. 440. Algo semejante mantiene M. COLMEIRO: *Elementos de Derecho Político y Administrativo*, 3.ª edición. Madrid 1870, págs. 280 y 281.

<sup>111</sup> Buena parte de la doctrina acepta esta segunda postura. Véase, por ejemplo, J. M. PONTIER y J. C. RICCI: «La participation des citoyens au fonctionnement de l'État en France», en la obra colectiva *Droit constitutionnel et droits de l'homme*. París 1987, págs. 389 y 390. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Aproximación al Derecho Constitucional español*. Valencia 1980, pág. 57; B. DE CASTRO CID: «Dimensión científica de los derechos del hombre», en *Los Derechos Humanos: significación, estatuto jurídico y sistema*. Sevilla 1979, pág. 140; etc.

tición del «derecho de queja», considerando a éste como «el derecho de recurrir que tiene todo hombre que ve lesionados sus **intereses particulares**», y por consiguiente, «la queja es derecho que a todos los hombres corresponde: no hay necesidad para recibir y para resolver la queja de tomar en consideración la existencia política del que la presenta; la petición, en cambio, es derecho exclusivo del ciudadano» <sup>112</sup>.

Ante los inconvenientes que presenta optar únicamente por una de estas dos naturalezas se ha buscado una solución intermedia, apuntada ya por el propia JELLINEK <sup>113</sup>: calificar al derecho de petición como uno de naturaleza mixta: participa a un tiempo del carácter de libertad negativa y de modalidad del derecho de participación política <sup>114</sup>. De esta forma no habría inconveniente alguno en permitir a los extranjeros ejercer este derecho —en su faceta de libertad de opinión— y a la vez no habría necesidad de reconocer obligación positiva alguna del Estado frente a las peticiones de los ciudadanos: bastaría con **no perseguir** indebidamente a los peticionarios.

En todo caso, las legislaciones que reconocen el derecho de petición únicamente a los nacionales es porque lo consideran como forma de participación política del ciudadano, como modalidad del derecho a la participación, quizá porque se da por sobreentendido el derecho a no ser perseguido por las peticiones realizadas a los poderes públicos como una simple concreción de la libertad de opinión.

## 5. RÉGIMEN JURÍDICO EN EL DERECHO ESPAÑOL VIGENTE

### 5.1. Delimitación del derecho constitucional de petición

Resulta evidente que la práctica medieval de acudir al rey en demanda de justicia o reparación de agravios se ajustaba a un régimen muy

<sup>112</sup> Este debate de la Asamblea Constituyente francesa es citado por varios autores, como N. PÉREZ SERRANO: *Tratado...*, cit., págs. 670 y 671; J. M. GARCÍA ESCUDERO, *op. cit.*, pág. 255.

<sup>113</sup> *Teoría general del Estado*. Traducción de F. de los Ríos de la 2.ª edición alemana. Buenos Aires 1970, pág. 595.

<sup>114</sup> Entre nosotros, defendió ya la doble naturaleza del derecho de petición F. MELLADO: *Tratado elemental de Derecho Político*. Madrid 1891, págs. 323 y 324; y en la actualidad J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *El Régimen constitucional español*, vol. I. Barcelona 1980, págs. 91, 164 y 181. También G. PECES BARBA: *La Constitución española de 1978 (un estudio de Derecho y Política)*. Valencia 1981, págs. 41 a 43; J. M. GARCÍA ESCUDERO, *op. cit.*, págs. 254 y 255. Véase también la opinión al respecto de R. MORODO, *op. cit.*, págs. 94, 95 y 102.

distinto del que corresponde a lo que nuestra Constitución vigente denomina derecho de petición. A lo largo de los siglos aquella institución fue dando lugar a otras figuras o derechos que hoy en día se consideran como sustancialmente distintos del derecho de petición en sentido actual. El caso más claro, aunque no el único, es el denominado «derecho a la acción» o iniciación de un proceso jurisdiccional.

### 5.1.1. *Petición y acción*

Cierto sector doctrinal ha defendido desde antiguo que el derecho a la acción —procesal— no es otra cosa que una expresión o manifestación del más genérico derecho de petición <sup>115</sup>. En España, y desde el campo procesal, ha fundamentado esta teoría Víctor FAIRÉN, según el cual: «Una vez admitido el poder de hacer peticiones a las autoridades públicas, dicho poder se especifica, y ocasiona la formación de diversas especies de derechos; el de accionar (ante los tribunales) es uno de ellos. Las leyes procesales tienen como misión la de desarrollar la Constitución en este punto. Y este desarrollo, así como el de la potestad jurisdiccional, nos da la posibilidad de diferenciar a nuestro concepto fundamental de otros derechos de petición y actuación estatal correspondiente, a través de la puesta en marcha de otro poder ya debidamente desarrollado también (v. gr., la función de la pública administración). En efecto, otras peticiones pueden dirigirse a obtener, por medio y a través de actividades administrativas, resoluciones de tal índole, sean de carácter general o particular; pero lo que caracteriza a la acción como manifestación del derecho de petición es que se proponga ante órganos del poder jurisdiccional, los cuales han de actuar conforme a las normas características de dicha actividad» <sup>116</sup>.

No hay dificultad, a mi juicio, para aceptar que el origen **histórico** del derecho a la acción no es otro que el ejercicio secular, como nueva praxis, del derecho de petición en sentido amplio. O como escribió RUIZ DEL CASTILLO: «Es el derecho de petición el que ha engendrado el derecho de iniciativa en el orden legislativo, como en el orden judicial ha engendrado la demanda» <sup>117</sup>.

<sup>115</sup> Así, C. RUIZ DEL CASTILLO: *Manual de Derecho Político*. Madrid 1939, págs. 417 y 418; V. FAIRÉN GUILLÉN: «La acción, derecho procesal y derecho político», en *Estudios de Derecho Procesal*. Madrid 1955, págs. 87 a 96; J. GONZÁLEZ PÉREZ: «Régimen jurídico del derecho de petición» en *Documentación Administrativa*, núm. 40, abril 1961, pág. 17; A. ALONSO CORTÉS: «Hacia un concepto del derecho de petición», en *Documentación Administrativa*, núm. 86, febrero 1965, pág. 55; acepta también esta teoría, aunque con condiciones, A. DE LA OLIVA SANTOS: *Sobre el derecho a la tutela jurisdiccional*. Barcelona 1980, pág. 23.

<sup>116</sup> V. FAIRÉN, *op. cit.*, págs. 94 y 95.

<sup>117</sup> RUIZ DEL CASTILLO, *op. cit.*, pág. 417.

Recuérdese, por ejemplo, que las peticiones al monarca comenzaron siendo estrictamente judiciales, y cómo de aquel «pedir justicia» al rey se fue pasando a «pedir gracia». Por lo demás, ya en Roma *petitio* significaba, entre otras cosas, demanda judicial; y en la Alta Edad Media, el acto de la parte incoadora de un proceso recibe, no sólo el nombre de *acusatio*, sino también el de *petitio* <sup>118</sup>.

En cualquier caso, si se da por buena esta teoría que liga la acción con la petición, no puede olvidarse que en la actualidad el régimen constitucional y legal de ambas instituciones jurídicas es sustancialmente distinto como distinta es también su naturaleza y modo de ejercicio.

La diferencia esencial que cabe establecer hoy entre estos dos derechos es la siguiente: se utiliza la acción cuando se considera que el ordenamiento jurídico respalda la pretensión que se persigue; en cambio, se utiliza la petición cuando se sabe que la pretensión perseguida carece de apoyo suficiente en el ordenamiento positivo, aunque a la vez se considere que tal pretensión es justa o razonable. Por lo demás, la acción se ejercita siempre ante un órgano jurisdiccional, mientras que la petición va dirigida a cualquier órgano investido de autoridad pública.

### 5.1.2. *Peticiones con régimen específico*

El derecho de petición en sentido estricto aparece recogido en el artículo 29 de nuestra Constitución, cuyo número 1 establece: **«todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley»**.

Ésta es la formulación genérica del derecho de petición en nuestro Ordenamiento constitucional. Pero ya en la propia Constitución se establece un régimen especial —y en cierto modo privilegiado— para las peticiones que se remiten a las Cortes Generales (art. 77). Después, son numerosas las normas de rango legal que regulan también el régimen que han de seguir tipos concretos de peticiones.

Normalmente, estos regímenes especiales para ejercer el derecho de petición se establecen en razón del **órgano o poder público** que recibe las peticiones; así, el derecho de petición ejercido ante el Defensor del Pueblo goza del régimen específico recogido en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de tal institución; igualmente, las peticiones a las

---

<sup>118</sup> J. LALINDE ABADÍA: *Introducción histórica al Derecho español*. Barcelona 1970, págs. 774 y 775.

Cámaras cuentan también con un régimen específico que desde 1834<sup>119</sup> se viene incluyendo en los sucesivos Reglamentos parlamentarios<sup>120</sup>.

Pero en algunas ocasiones, la creación de un régimen especial de ejercicio del derecho de petición no obedece a ese criterio, sino al **contenido** de la petición misma, esto es, según qué es lo que se pida en cada caso. Por ejemplo: la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y la Ley 5/1984, de 26 de marzo, sobre derecho de asilo y condición de refugiado, contempla diversas modalidades del derecho de petición de los extranjeros para poder obtener el permiso de residencia, el permiso de trabajo o el asilo político, entre otros.

Más complejo es el caso de ciertas regulaciones del derecho de petición surgidas cuando las peticiones se dirigen a la Administración Pública y, a la vez, versan sobre contenidos determinados. Sería el caso de la «reclamación en queja» a la que se refiere el artículo 77 de la Ley de Procedimiento Administrativo. En realidad, son muy numerosas las formas concretas en que se ha plasmado el derecho de petición cuando se dirige a órganos de la Administración Pública: «quejas», «instancias», «reclamaciones», «peticiones graciabiles», etc. Aurelio GUAITA<sup>121</sup> ha tratado de clasificarlas en hasta doce grupos, algunos de los cuales pueden quizá considerarse como derivaciones o manifestaciones concretas del derecho de petición reconocido en el artículo 29 de la Constitución, aunque sólo las «peticiones graciabiles» se incluyen con seguridad en tal derecho fundamental.

Por último, el régimen específico puede establecerse también en razón de la peculiaridad del **sujeto activo** de la petición. Nos referimos a las peticiones que realicen los miembros de las Fuerzas e Institutos Armados y de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, ya que, según establece la propia Constitución, sólo podrán ejercer este derecho individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica<sup>122</sup>.

La relación existente entre el régimen general del derecho de petición y estos regímenes especiales es la siguiente: entre normas de rango legal deberá seguirse el principio *lex specialis derogat generalis*, y por consiguiente el régimen general sólo se aplicará en defecto de regulación

<sup>119</sup> Véase J. M. GIL ROBLES y N. PÉREZ SERRANO: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Madrid 1977, pág. 177. Recogen allí estos autores los diversos artículos de los Reglamentos de las Cortes que han regulado este tema desde 1834 a 1977.

<sup>120</sup> Actualmente aparecen estas peticiones en el artículo 49 del Reglamento del Congreso y en los artículos 192 a 195 del Reglamento del Senado.

<sup>121</sup> «Doce clases de reclamaciones», en *Documentación Administrativa*, núm. 122, marzo-abril 1968, pág. 11 y ss.

<sup>122</sup> Concretamente, en la actualidad, el régimen de tales peticiones viene establecido en los artículos 199 a 205 de las Reales Ordenanzas para la Fuerzas Armadas, aprobadas por la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, en el art. 15 de la L. O. 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de seguridad, y en el Decreto 93/1962, de 18 de enero.

específica. Por eso, la Ley reguladora del derecho de petición, de 22 de diciembre de 1960, vigente excepto en lo que se oponga a la Constitución, dice en su disposición final primera: «Esta Ley tiene carácter supletorio respecto de cualquier otra en la que se regulen peticiones». Ahora bien, en la medida en que los regímenes específicos son formas concretas de manifestarse el derecho constitucional de petición del art. 29, no cabe duda que todos ellos se encuentran sometidos al régimen constitucional de este derecho. Por consiguiente y dada la ubicación del derecho de petición dentro del título I de la Constitución:

1. Sólo puede regularse su ejercicio por medio de ley formal, en los términos en que el Tribunal Constitucional ha interpretado esta garantía del artículo 53.1 de nuestra Carta Magna <sup>123</sup>.

2. Ley o leyes que en todo caso deberán respetar el «contenido esencial» del derecho de petición <sup>124</sup>, pudiendo impugnarse ante el Tribunal Constitucional en caso contrario (arts. 53.1, 161.1a y concordantes de la Constitución).

Comentaremos más adelante las consecuencias de estas dos garantías aplicables a toda manifestación concreta del derecho de petición.

## 5.2. **Ámbito**

A. Desde el punto de vista del **sujeto pasivo**, y ante el silencio de la Constitución, es indudable que las peticiones pueden dirigirse a cualquier órgano público. La Ley reguladora, de 22 de diciembre de 1960, trató de recoger, con carácter exhaustivo, la lista de autoridades ante quienes pueden presentarse 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» (art. 2). En la actualidad habría que añadir, por lo menos, al Defensor del Pueblo y a los órganos políticos y administrativos de las

<sup>123</sup> Véase la S.T.C. de 16 de noviembre de 1981.

<sup>124</sup> Véase más adelante en el texto.

Comunidades Autónomas. Tampoco parece que pueda excluirse del catálogo a otras autoridades u órganos públicos, como el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Fiscal, etc.

¿Pueden dirigirse peticiones a los Tribunales de Justicia e incluso el Tribunal Constitucional? En la medida en que son también autoridades públicas, es indudable que sí; ciertamente, lo que no puede conseguirse por la vía del derecho de petición es una actuación **ilegal** de los órganos jurisdiccionales. A esto se refiere sin duda la Jurisprudencia ordinaria<sup>125</sup> y constitucional<sup>126</sup> cuando rechazan de plano cualquier posibilidad de aceptar peticiones remitidas al amparo del artículo 29 de la Constitución. Si lo pedido es conforme a la ley, no habrá petición sino acción, y si no es conforme a la ley (por ejemplo, pedir que se acepte un recurso fuera de plazo o presentado por persona no legitimada), entonces el órgano jurisdiccional debe rechazar la petición por ilegal. Esto mismo sucede con cualquier órgano público cuyas facultades sean tasadas, puesto que la petición, para que pueda ser atendida, debe necesariamente referirse a **zonas discrecionales** de actuación de los poderes públicos.

B. Desde el punto de vista **material u objetivo**, es decir, atendiendo al contenido de la petición, es claro que debe versar sobre algo **a lo que no se tiene estricto derecho**, pues en caso contrario no se pediría sino que se exigiría por los procedimientos administrativos y jurisdiccionales oportunos. En este sentido, establece la Ley de 22 de diciembre de 1960 que «cuando se reciba una petición que deba ser objeto de determinado procedimiento administrativo o judicial se comunicará así al peticionario, con expresa indicación del órgano ante el que debe interponerse» (art. 7. 1).

Decíamos antes que el contenido de las peticiones debe versar sobre actuaciones discrecionales del ámbito competencial del sujeto pasivo, y por consiguiente no puede pedirse algo ilegal. Debemos ahora añadir que, sin embargo, sí es posible la presentación de peticiones solicitando la modificación del ordenamiento jurídico en cualquiera de sus escalones, pero entonces deben dirigirse al poder público facultado para ello. Así, nada

<sup>125</sup> Entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1965 y 17 de noviembre de 1973. Según la primera «el ejercicio del derecho de petición no puede servir para vitalizar plazos ya cumplidos, ni derechos caducados, cuando no cabe ningún recurso ni remedio, ni para reproducir situaciones ya resueltas, tanto en la vía administrativa como en la contencioso-administrativa, ni aun siquiera en el procedimiento graciable es posible utilizar este derecho de petición para abrir la reconsideración y revisión de situaciones ya definidas y firmes».

<sup>126</sup> Autos del Tribunal Constitucional 46/1980, de 13 de octubre, y 81/1980, de 5 de noviembre. En este último se lee que el derecho de petición «en absoluto puede ejercitarse ante el Tribunal Constitucional, que tiene unas competencias tasadas y delimitadas por el texto constitucional y su Ley orgánica reguladora entre las que no está la de acoger y resolver sobre "peticiones" presentadas por los ciudadanos».

obsta para solicitar a las Cortes Generales incluso la reforma de la propia Constitución.

### 5.3. Régimen constitucional

Como ya mencionamos anteriormente, el derecho de petición aparece formulado en el artículo 29 de la Constitución en los siguientes términos:

«1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.—2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica».

En cuanto a la génesis de este precepto merece la pena destacarse el hecho de que apenas sufrió modificación alguna en todo el proceso constituyente <sup>127</sup>.

Fue además el artículo dedicado a un derecho fundamental que menos debate suscitó y menor número de enmiendas tuvo a lo largo de todo el proceso de elaboración de la Constitución <sup>128</sup>.

Por lo pronto el sujeto activo de este derecho se reduce a **los españoles**. Esto significa, en primer lugar, que la Constitución ha optado por considerar al derecho de petición únicamente en cuanto a su naturaleza de **derecho de participación política**, y no, por tanto, como mera **libertad negativa**. En efecto, nada dice la Constitución sobre el derecho de los peticionarios a no ser perseguidos por ejercer el de petición, lo cual no significa que tal inmunidad no quede garantizada, sino que está sobreentendida en

---

<sup>127</sup> El número 1 del actual artículo 29 estaba redactado en el Anteproyecto en los mismos términos que en el texto final con la sola adición de una palabra: «... tendrán el derecho de petición o **reclamación**...»; el número 2 prohibía en el Anteproyecto el ejercicio de este derecho a los miembros de las Fuerzas e Institutos armados, sin admitir excepción ni remitirse a la legislación específica sobre el tema.

<sup>128</sup> Sumando los debates sobre este artículo que tuvieron lugar entre la Comisión y el Pleno del Congreso y la Comisión y el Pleno del Senado, no ocupan más de seis páginas del *Diario de Sesiones*.

el resto de las garantías y derechos constitucionales <sup>129</sup>. Parece, pues, que el derecho de petición reconocido en el artículo 29 de la Constitución no es simplemente el derecho a no ser perseguido por las peticiones que se realicen —salvo, claro está, que se incurra en delito o falta— sino **algo más**. Sobre esta interesante cuestión volveremos más adelante.

¿Pueden los extranjeros presentar peticiones a las autoridades españolas? Según el artículo 13.1 de nuestra Ley Fundamental, «los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título [primero] en los términos que establezcan los tratados y la ley». Por tanto nada impide que se reconozca en las leyes a los extranjeros el derecho a presentar peticiones, como de hecho sucede ya en lo referente a determinado tipo de peticiones.

Más difícil resulta determinar si el derecho de petición puede ser ejercido por los menores de edad, incapacitados, etc., ya que, por ser considerado como un derecho de participación política, su ejercicio sólo corresponde a los **ciudadanos activos**, no a toda persona. Creemos pues que no debe considerarse derogada por la Constitución la norma legal que excluye a los menores de edad del ejercicio de este derecho (art. 3.1 de la Ley de 22 de diciembre de 1960).

En otro orden de cosas, es preciso destacar las importantes consecuencias que tiene para el derecho de petición su ubicación en la Sección 1.<sup>a</sup>, Capítulo Segundo, Título I de la Constitución, algunas de las cuales han sido ya apuntadas.

1. Para empezar, es preciso que la regulación del ejercicio de este derecho se realice por ley que además ha de tener el carácter de orgánica <sup>130</sup>.

2. El régimen legal que se establezca ha de respetar en todo caso el **contenido esencial** de este derecho, lo que plantea la nada sencilla cuestión de determinar cuál pueda ser, **si es que existe**, el contenido esencial del derecho de petición. Volveremos más adelante sobre ello.

3. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de este derecho ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad (hoy el regulado en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de *Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de*

---

<sup>129</sup> No obstante, la Ley reguladora del derecho de petición aclara que: «De su ejercicio no podrá derivarse perjuicio alguno al peticionario, salvo que incurra en delito o falta» (art. 1.1, último inciso). Si tal declaración resulta hoy superflua, es posible que no lo fuera en el momento de aprobarse esta Ley.

<sup>130</sup> Artículos 53.1 y 81.1 de la Constitución.

la Persona) y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 de la Constitución). En el caso concreto del derecho de petición ¿en qué puede consistir tal violación que exige tutela jurisdiccional? Hasta el momento es muy escasa la Jurisprudencia ordinaria y constitucional sobre esta materia. Lo único verdaderamente seguro que puede extraerse de tal jurisprudencia es que el derecho a pedir no significa el derecho a obtener lo pedido <sup>131</sup>, cosa que, por lo demás, es evidente de puro obvia. Más aún, si se **pide** es porque se sabe que no se puede **exigir** por vía judicial lo pedido, es decir, que no se tiene derecho estricto a ello. No resulta fácil por tanto imaginar cuándo los poderes públicos impiden a los ciudadanos ejercer el derecho de petición, ya que, ciertamente, la detención de un peticionario que no hubiere incurrido en delito o falta supondría una actuación capaz de originar un recurso de amparo, pero no por violación del derecho de petición, sino del derecho a la libertad personal reconocido en el artículo 17 de la Constitución.

4. El Defensor del Pueblo deberá velar, en el ámbito de la Administración Pública, por la defensa del derecho de petición, en concreto, según la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, para que la Administración «resuelva expresamente en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados» (art. 17.2).

5. El derecho de petición no puede ser suspendido en ningún caso, ni individual ni generalizadamente, por no estar incluido en la relación de derechos y libertades que pueden serlo en los supuestos del artículo 55.1 y 2 de la Constitución.

6. Una reforma constitucional que pretendiese la modificación del artículo 29 de nuestra Carta Magna sólo podrá aprobarse siguiendo el procedimiento supergravado del artículo 168.

#### 5.4. Régimen legal

Expondremos ahora sucintamente el régimen genérico de ejercicio del derecho de petición que regula las varias veces mencionada Ley 92/1960, de 22 de diciembre, así como el de los dos principales regímenes

---

<sup>131</sup> Entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1983 y 15 de julio de 1986, así como los autos números 749/1985, de 30 de octubre, y 1.084/1986, de 12 de diciembre, del Tribunal Constitucional, y la sentencia del mismo, número 161/1988, de 20 de septiembre (fundamento jurídico 5.º).

específicos: las peticiones dirigidas a las Cortes y las peticiones al Defensor del Pueblo.

A. Sin duda debe considerarse plenamente vigente el concepto de derecho de petición que recoge la Ley de 1960, pues en nada se opone al régimen constitucional de este derecho: «es facultad que corresponde a los españoles para dirigirse a los Poderes Públicos en solicitud de actos o decisiones sobre materias de su competencia» (art. 1.1).

Al igual que en la mayoría de los países, también en España las formalidades se reducen al mínimo imprescindible:

1. La petición ha de ser presentada siempre por escrito. No lo exige expresamente la Ley, pero parece sobreentenderlo (y en todo caso así lo establece el artículo 29.1 de la Constitución).

2. El escrito de petición debe ir firmado por el peticionario, que hará constar su nombre y domicilio. Ninguna otra formalidad puede exigírsele al escrito de petición que está exento en todo caso de cualquier tipo de tasa o impuesto (art. 5.1).

3. En caso de urgencia, la petición puede remitirse incluso por medio del telégrafo (art. 5.3).

Una vez presentada la petición —en la sede del órgano o en las oficinas a que se refieren los artículos 65 y 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo— la autoridad o poder público que la recibe queda obligada a una serie de actuaciones positivas que, según los casos, serán las siguientes:

1. Si considera que la petición debe ser objeto de un recurso administrativo o jurisdiccional, **deberá** comunicarla al peticionario, indicándole el órgano ante el cual podrá interponer tal recurso (art. 7.1).

2. Si se trata de una verdadera petición y no hay por tanto lugar a ninguna acción jurisdiccional o administrativa, puede sin embargo el órgano o autoridad que la recibe considerar que escapa de sus competencias. Pero en tal caso no puede simplemente desentenderse del asunto, sino que deberá remitir la petición al órgano que considere competente, comunicando a continuación haberlo hecho al peticionario (art. 7.2).

3. En el supuesto de órganos colegiados, el presidente dispone de un plazo de treinta días para comunicar a los miembros de dicho órgano el objeto de la petición, el nombre y el domicilio del solicitante (art. 8).

4. No será extraño el caso de que se haga necesario comprobar la veracidad de los hechos que se alegan en la petición. Debe entonces la autoridad que la ha recibido ordenar la investigación correspondiente y la práctica de los actos de instrucción oportunos (art. 9).

5. Si la petición **se estimare fundada** «se adoptarán las medidas oportunas, a fin de lograr su plena efectividad» (art. 11.1); más aún, si entre esas medidas estuviese la de dictar una disposición general, entonces se incoará el procedimiento correspondiente según la jerarquía de la disposición (art. 11.2).

Quiere esto decir que en el momento en que se considere que la petición es fundada, nace la obligación de hacerla efectiva, hasta el punto de, llegado el caso, tener que modificar al ordenamiento jurídico. Claro es que *corresponde a las Cortes, al Gobierno o a la Administración, según los casos, apreciar si la petición es fundada o no.*

6. En cualquier caso, sea o no fundada la petición, la autoridad a quien se dirija está obligada a **acusar recibo** de la misma (art. 6.2) <sup>132</sup>.

B. El ejercicio del derecho de petición ante las Cortes Generales está regulado en los artículos 49 del Reglamento del Congreso, 192 a 195 del Reglamento del Senado y, subsidiariamente, en el artículo 13 de la Ley reguladora de este derecho de 22 de diciembre de 1960.

En el caso del Congreso de los Diputados se habla de las peticiones sólo al referirse a las Comisiones Permanentes, una de las cuales se creó precisamente como órgano *ad hoc* para el estudio y tramitación de las peticiones dirigidas al Congreso. Dos son las obligaciones de la Comisión de Peticiones de la Cámara Baja:

1. Examinar cada petición individual o colectiva (art. 49.2 Reglamento Cong.).

2. Acusar recibo de la petición y comunicar al peticionario el acuerdo adoptado (art. 49.4).

---

<sup>132</sup> Sobre si existe o no el deber de contestar, véase más adelante en el texto.

Por lo demás, **podrá** la Comisión remitir la petición a cualquier otro poder o autoridad pública, según proceda (incluso a la Comisión «que estuviere conociendo del asunto de que se trate»), o archivar la petición sin más trámite (art. 49.2 y 3).

Con mayor detenimiento y generosidad se regulan las peticiones en el Reglamento del Senado. En principio no hay diferencias relevantes en cuanto a los deberes que corresponden a la Comisión de Peticiones: examinarla, acusar recibo, comunicar al peticionario el acuerdo adoptado y, según proceda, remitirla a otro órgano o archivarla sin más trámite. Aquí sin embargo la posible remisión a otra Comisión senatorial está concebida de forma más amplia: «trasladarla a la Comisión que resulte competente por razón de la materia».

A diferencia del Congreso, puede aquí la Comisión de Peticiones remitirlos también a los Grupos Parlamentarios por si desean promover alguna iniciativa parlamentaria (art. 193.1 Reg. Sen.). Además, puede la Comisión o cualquier Grupo Parlamentario elevar al Pleno del Senado una moción asumiendo el contenido de una de esas peticiones (art. 193.2). Por lo demás, la publicidad de las actuaciones realizadas por la Comisión de Peticiones del Senado está garantizada en cualquier caso, ya que el dictamen sobre las peticiones que sean admitidas a trámite se incluirá en alguna de las publicaciones oficiales de la Cámara (art. 194), debiendo la Comisión informar al Pleno, además, en cada período ordinario de sesiones sobre el número de peticiones recibidas, las decisiones adoptadas sobre ellas y en su caso las resoluciones de las autoridades a las que hayan sido remitidas. El texto de este informe se publicará y será objeto de consideración en sesión plenaria (art. 195) <sup>133</sup>.

C. Del mismo modo que las Cortes Generales desplazaron desde mediados del pasado siglo al Rey como órgano receptor principal de las peticiones, algo semejante parece haber sucedido en los últimos años con el Defensor del Pueblo que ha sustituido a las Cámaras en ese papel de órgano a quien se dirigen los ciudadanos en demanda de peticiones «gra-

---

<sup>133</sup> Sobre esta modalidad de ejercicio del derecho de petición puede consultarse el interesante y documentado trabajo de R. SÁNCHEZ FERRIZ: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras», en la obra colectiva *Las Cortes Generales*, volumen III. Madrid 1987, págs. 2179 a 2226. Incluye la autora de este artículo un análisis de la actuación de ambas Cámaras como receptoras de peticiones durante las dos primeras legislaturas, con abundantes datos extraídos de los informes de las Comisiones de Peticiones y de los debates de las mismas que han sido publicados en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y en los *Diarios de Sesiones*, respectivamente.

ciables»<sup>134</sup>, por lo que hoy en día puede prácticamente hablarse del Defensor del Pueblo como «receptor natural de las peticiones»<sup>135</sup>.

Por lo pronto, la regulación del derecho de petición es aquí más minuciosa que en cualquier otro régimen —genérico o específico— de las peticiones y, además, las dirigidas al Defensor del Pueblo cuentan con mejor trato legal que el resto. Veámoslo.

Para empezar, la legitimación es aquí amplísima: basta con invocar un interés legítimo «sin restricción alguna» (art. 10.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1981). Y por si quedara alguna duda todavía se especifica: «No podrán constituir impedimento para ello la **nacionalidad**, residencia, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o Poder público» (*Ibidem*).

No hay ninguna dificultad en aceptar la extensión del derecho de petición a los extranjeros, pese a la formulación del artículo 29 de la Constitución, porque, como ya vimos, los extranjeros pueden disfrutar de este derecho cuando así lo establezcan las leyes o los tratados internacionales (art. 13.1 de la Constitución).

En cuanto a los menores de edad, resulta llamativo que, de acuerdo con la legislación vigente, pueden presentar peticiones o quejas al Defensor del Pueblo, pero no a los otros órganos y autoridades, pues el régimen genérico —que consideramos no contrario a la Constitución en este aspecto— sólo reconoce el derecho de petición a los mayores de edad (art. 3.1 de la Ley de 22 de diciembre de 1960).

La legitimación es tan amplia que incluso parece aceptarse, a *contrario sensu*, la capacidad de presentar peticiones o quejas al Defensor del Pueblo por parte de **las autoridades administrativas en asuntos que no sean de su competencia** (art. 10.3).

También aquí los requisitos formales para la presentación de las peticiones son mínimos (firma, nombre y apellidos, y domicilio del peticionario) pero con una interesante novedad: las quejas han de ser presentadas **en escrito razonado** (art. 15. 1).

<sup>134</sup> Según el Informe del año 1987 presentado por el Defensor del Pueblo a las Cortes el 13 de junio de 1988 (publicado en el *BOCG Senado*. Serie I, núm. 201), las peticiones recibidas por él han disminuido de 30.763 en 1983 a 12.259 en 1987; pero las Comisiones de Peticiones de Congreso y Senado no suelen recibir más de medio millar de peticiones anuales como promedio. Véase los datos aportados al respecto por R. SÁNCHEZ FERRIZ, *op. cit.*, págs. 2217 y ss.

<sup>135</sup> L. SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española*, 3.ª edición, Madrid 1984, pág. 177.

¿Qué obligaciones genera para el Defensor del Pueblo la recepción de una petición? De acuerdo con la Ley Orgánica, de todas las quejas que se formulen:

- 1.º Deberá acusar recibo y registrarlas.
- 2.º Las rechazará o las tramitará.

a) Necesariamente debe rechazar cualquier petición anónima y facultativamente «aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación irroge perjuicio al legítimo derecho de tercera persona» (art. 17. 3).

Si el Defensor del Pueblo decide rechazar una petición debe hacerlo en todo caso «**en escrito motivado**» (art. 17.1). Contra tal decisión no cabe recurso alguno, pero **puede** el Defensor del Pueblo informar al peticionario de la existencia de vía legal para reclamar lo pedido, si fuese el caso (*Ibidem*).

b) Si, por el contrario, la petición es tramitada, tiene entonces la obligación de **informar al interesado** del resultado de sus investigaciones, e incluso de la respuesta que hubiere dado la Administración o funcionario implicado (art. 31.1).

## 5.5. Sobre el deber de contestar

¿Están obligadas las autoridades o poderes públicos que reciben una petición a responder —afirmativa o negativamente— al solicitante? Nada establece al respecto la Constitución, que se remite a la «forma» y «efectos» que determinen las leyes.

La Ley reguladora del derecho de petición de 22 de diciembre de 1960 parece establecer únicamente el deber de la autoridad o poder público de acusar recibo de la petición recibida (art. 6.2). Es verdad que el artículo 11 declara el deber de comunicar «en cualquier caso» al interesado la resolución que se adopte, pero tal precepto está referido únicamente a las peticiones fundadas y, por tanto, no a todas <sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> Así lo entiende también R. SÁNCHEZ FERRIZ, *op. cit.*, pág. 2200, y A. ALONSO-CORTÉS: *La obligación de resolver...*, *op. cit.*, págs. 39 a 42.

Acabamos de ver que en las peticiones dirigidas al Defensor del Pueblo sí existe ese deber de contestar «en escrito motivado». Puede considerarse que también hay obligación de responder a las peticiones remitidas a las Cortes, pues tanto el Reglamento del Congreso (art. 49.4) como el del Senado (art. 194) exigen **en todo caso** —es decir, lo mismo si la petición es tramitada que si es archivada— comunicar al peticionario el acuerdo adoptado. En el régimen específico para los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad también existe el deber de contestar (de «resolver», según el artículo 204 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por la Ley 85/1978, de 28 de diciembre).

En cambio cuando las peticiones van dirigidas a la Administración la cuestión es más compleja, aunque la doctrina se inclina más bien contra la existencia del deber de contestar<sup>137</sup>. Hasta 1987, la jurisprudencia siempre rechazó que existiera tal deber. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 1974 declaraba: «en cuanto a las peticiones graciables, el único deber que pesa sobre el órgano a que se dirijan es el de acusar recibo de las mismas», y en el mismo sentido, con posterioridad a la aprobación de la Constitución, se manifiestan también las sentencias del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1983 y 15 de julio de 1986. Esta última todavía acepta que la no contestación a la petición significa simplemente que la petición ha sido desestimada, puesto que «tanto se puede desestimar una petición mediante actos expresos que mediante su desestimación presunta» (Fundamento de Derecho 6.º). Sin embargo, la misma Sala 3.ª del Alto Tribunal que dictó las dos últimas sentencias citadas, parece haber modificado su línea jurisprudencial en su sentencia de 10 de abril de 1987 en la que se lee:

«... haciendo uso [el peticionario] de la facultad que le otorga el artículo 1 de la Ley 92/1960, ha podido exigir en correspondencia, de la autoridad u órgano competente, una resolución decisoria que estime o deniegue la pretensión formulada; porque, en otro caso, el derecho de petición constitucionalmente establecido en el artículo 29.1 de la primera ley, quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el artículo 53.1 de la Carta constitucional, que tampoco pueden ser frenados o reducidos por criterios excesivamente formalistas derivados hacia la exigencia de complicadas

---

<sup>137</sup> En este sentido véase F. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *op. cit.*, págs. 126 y 27; A. ALONSO-CORTÉS CONCEJO: «Hacia un concepto del derecho de petición», en *Documentación Administrativa*, núm. 86, febrero 1965, pág. 66; del mismo autor: «La obligación de resolver y el derecho de petición», en *Documentación Administrativa*, núm. 99, marzo 1966, págs. 37 a 44; en contra de esta tesis se mostró J. GONZÁLEZ PÉREZ: «Régimen jurídico del derecho de petición», en *Documentación Administrativa*, núm. 40, abril 1961, pág. 25. Sin embargo, el propio GONZÁLEZ PÉREZ matizó después su postura aceptando en parte la tesis contraria: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Madrid 1977, págs. 426 y 427.

normas rituarías, entorpecedoras de las aspiraciones encaminadas al logro de una Administración idónea, rápida y eficaz» (Fundamento de Derecho 3.º)<sup>138</sup>.

Entiende pues el Tribunal que el deber de contestar está implícito en la regulación constitucional del derecho de petición, pues de lo contrario éste sería absolutamente vacío.

En realidad, la respuesta a tal cuestión nos obliga primeramente a analizar un aspecto del derecho de petición que hemos pasado intencionalmente por alto. Nos referimos al tema de cuál pueda ser el «**contenido esencial**» de este derecho.

Por influencia alemana, introdujo el Constituyente español de 1978 entre otras garantías de los derechos fundamentales la de exigir que la ley que regule el ejercicio de los derechos y libertades comprendidos en el Capítulo 2.º, Título I de la Constitución deberá respetar en todo caso el «contenido esencial» de ese derecho (art. 53.1). Qué debe entenderse con tal expresión lo determinó el propio Tribunal Constitucional en su sentencia de 8 de abril de 1981<sup>139</sup>. En definitiva, el legislador podrá regular libremente

<sup>138</sup> Véase el comentario a esta sentencia de P. GONZÁLEZ SALINAS: «El ejercicio del derecho de petición y la fiscalización jurisdiccional de la resolución administrativa», en la REDA núm. 54, abril-junio 1987, págs. 269 a 276.

<sup>139</sup> Dice así en su Fundamento jurídico 8.º: «Para tratar de aproximarse de algún modo a la idea de "contenido esencial" (...) cabe seguir **dos caminos**. El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la **naturaleza jurídica o el modo de concebir o configurar cada derecho**. Según esta idea hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y lo que algunos autores han llamado el meta-lenguaje o **ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas** entre los juristas, los jueces y en general los especialistas en Derecho. Muchas veces el *nomen* y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta recogido y regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho preexiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta. Los especialistas en Derecho pueden responder si lo que el legislador ha regulado se ajusta o no a lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo. **Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose** por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales. El **segundo posible camino** para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los **intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos**. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a **aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos**. De este modo se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Los dos caminos propuestos para tratar de definir lo que puede entenderse por "contenido esencial" de un

el régimen de ejercicio de un derecho fundamental, pero con un límite: que el derecho sea «reconoscible como pertinente al tipo descrito», es decir, que puedan encontrarse en él aquellas facultades o posibilidades de actuación «sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose». Y desde otro punto de vista —afirma la misma sentencia— el contenido esencial es «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos»; de donde se sigue que el legislador actuará de forma inconstitucional «cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección».

Partiendo, pues, del concepto jurisprudencial de **contenido esencial** de los derechos, ¿cuál puede ser ese contenido en el caso del derecho de petición?

1. Ante todo podría defenderse que el contenido esencial de la institución que estudiamos es, simplemente, el **derecho a no ser perseguido** por las peticiones que se elevan a los poderes públicos. Sabemos que hay poderosas razones históricas que avalan esta hipótesis, pues desde el **Bill of Rights** a mediados del siglo XIX se consideró al derecho de petición como una mera libertad negativa, un derecho derivado del *status libertatis*, en terminología de JELLINEK.

Considero, sin embargo, que hoy en día esta postura es insostenible. Fundamentalmente porque, si tal es el contenido esencial del derecho de petición, habrá que reconocer que el artículo 29 de nuestra Constitución es absolutamente superfluo: aunque no se consagrara el derecho de petición tampoco podría perseguirse a quien elevara una queja o solicitud graciable a los poderes públicos (salvo que se cometiera delito o falta); más aún, no sólo sería inútil el artículo 29 de la Constitución, sino que, lo que es peor, habría que atribuirle una mera virtualidad **negativa o limitativa de derechos**, puesto que los miembros de las Fuerzas Armadas podrían presentar peticiones colectivas, cosa que prohíbe el mencionado artículo en su número 2.

En general, resulta difícil aceptar que un precepto de la Constitución sea totalmente superfluo e inútil, pero la dificultad aumenta cuando se trata de un artículo que consagra un derecho público subjetivo incluido entre los que reciben el máximo grado de protección previsto en la Constitución. El

---

derecho subjetivo no son alternativos ni menos todavía antitéticos, sino que, por el contrario, se pueden considerar como complementarios, de modo que, al enfrentarse con la determinación del contenido esencial de todo derecho concreto, pueden ser conjuntamente utilizados para contrastar los resultados a los que por una u otra vía pueda llegarse».

contenido esencial del derecho de petición no puede ser **únicamente** la inmunidad de los peticionarios que actúen legalmente, sino que tiene que consistir en **algo más**.

2. Por los mismos motivos no puede aceptarse que el contenido esencial del derecho de petición se reduzca a que **no puedan los poderes públicos prohibir la presentación de peticiones dirigidas a ellos o a otros órganos o autoridades**. Ni siquiera en el caso de que llegue a identificarse el contenido esencial con el contenido mínimo <sup>140</sup> puede afirmarse que el derecho de petición del artículo 29 de la Constitución quede sólo en eso. Desde luego sería inconstitucional una ley que prohibiese a los ciudadanos presentar peticiones a los poderes públicos, pero también lo sería la que **exclusivamente** se limitase a permitir la presentación de peticiones sin contemplar ninguna otra obligación de los poderes públicos que la de no impedir tal presentación.

3. Descartado lo anterior ¿cuál es entonces el contenido esencial del derecho de petición? En su sentido más genuino podemos afirmar que consiste en **el derecho de toda persona a ser escuchado por quienes ejercen el poder público**. Presenta pues un doble aspecto: activo y pasivo. El elemento activo lo constituye el acto por el cual cualquier individuo o colectividad se dirige a una autoridad pública para **tratar de convencerle** de que otorgue algo o actúe de un modo u otro; el elemento pasivo es el acto del gobernante que **escucha** la petición que se le hace, la valora conforme a criterios de justicia y conveniencia, concediéndola o denegándola después según su libre apreciación.

Por razones técnicas hoy en día el acto de audiencia al peticionario se sustituye por el escrito de petición, pero entonces no existe constancia alguna de que el gobernante ha «escuchado» la petición, y por consiguiente sólo la contestación, también escrita, aceptando o rechazando lo pedido puede garantizar la efectiva realización del derecho de petición. No otra cosa viene a decir la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1987, anteriormente citada, según la cual «haciendo uso [el peticionario] de la facultad que le otorga el artículo 1 de la Ley 92/1960 **ha podido exigir en correspondencia** (...) una resolución decisoria que estime o deniegue la pretensión formulada; porque, en otro caso, el derecho de petición (...) quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico».

---

<sup>140</sup> «La defensa del contenido esencial tiende a confundirse con la defensa del contenido mínimo, de este modo, la discrecionalidad política de la ley puede llegar hasta el límite de su desnaturalización». L. PRIETO SÁNCHEZ: *Comentario a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, dirigido por Ó. Alzaga. Madrid 1984, tomo IV, pág. 467.

Así pues la petición realizada al amparo del artículo 29 de la Constitución **exige siempre respuesta**, positiva o negativa, de la autoridad que la recibe. En realidad así lo han reconocido todas las leyes posconstitucionales que han regulado algún tipo de peticiones <sup>141</sup> y así deberá plasmarse en su día en la Ley Orgánica que regule el derecho constitucional de petición; mientras tanto ha de entenderse, como ha hecho el Tribunal Supremo, que el deber de contestar se encuentra implícito en la Constitución y por tanto es exigible tal respuesta, pudiendo además recurrirse la no contestación por la vía de la protección jurisdiccional de los derechos de la persona y, en su caso, por el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional <sup>142</sup>.

No basta, sin embargo, con responder a las peticiones que reciban los poderes públicos. La naturaleza misma del derecho de petición exige que la contestación, cuando sea denegatoria, no se limite a poner en conocimiento del peticionario la decisión del poder público: **es preciso que la contestación sea motivada**, como muy acertadamente intuyó el legislador al establecer que si el Defensor del Pueblo decide rechazar una queja, **deberá hacerlo en escrito motivado** (art. 17.1 de Ley Orgánica del Defensor del Pueblo). Cabe el riesgo, ciertamente, de que esta exigencia se convirtiera en un medio de obstrucción y agitación política en manos de grupos de presión o categorías de público que abusando de este derecho de petición trataran de paralizar u obstaculizar la labor ordinaria de gobierno, por ejemplo, remitiendo numerosas peticiones al mismo órgano y con el mismo objeto. Este riesgo queda eludido con la aplicación del **principio de proporcionalidad**: una petición deberá ser tanto más atendida y, si es denegada, tanto más motivada la contestación, cuanto más razonado y razonable fuera el escrito de petición. Este principio de proporcionalidad será aplicado en cada caso concreto por el poder público que reciba la queja, si bien queda expedita la vía del recurso jurisdiccional —en su caso del amparo constitucional— cuando el peticionario considere que la motivación de la contestación a su petición no guarda proporcionalidad con el escrito de petición. Por tanto, la decisión última sobre si se respetó esta relación entre petición y contestación corresponderá a un órgano jurisdiccional, aunque éste, por supuesto, no podrá entrar a valorar si los motivos alegados justifican la denegación, pues conceder o no lo pedido es, por definición, decisión discrecional de la autoridad ante la que se ejerce ese derecho.

---

<sup>141</sup> A las anteriormente citadas añadimos ahora el Reglamento de la Asamblea Regional de la Comunidad Autónoma de Murcia (*BORM*, núm. 113, 18 de mayo de 1983), que en su artículo 163.3 exige informar al peticionario de las medidas que se adopten, en su caso, a consecuencia de la petición.

<sup>142</sup> Por analogía y hasta que la Ley Orgánica regule esta cuestión habrá de aplicarse la doctrina del **silencio administrativo**, pero no por **denegación presunta** de la petición, sino por violación de un derecho fundamental al omitir un deber positivo frente a tal derecho.

## 6. ACTUALIDAD Y FUTURO DEL DERECHO DE PETICIÓN

A. Conviene ahora recapitular lo visto hasta el momento para recuperar la perspectiva y evitar que los árboles nos impidan ver el bosque.

El derecho de petición es una institución política surgida en Europa durante la Edad Media que consistía en la posibilidad de todos los súbditos de dirigirse al rey en solicitud de gracias o reparación de agravios.

Con el paso del tiempo el derecho de petición fue diversificando su contenido: las peticiones presentadas al rey por el Parlamento dieron lugar a la iniciativa legislativa y, en el caso de Inglaterra, a la asunción por la Asamblea de la propia función legislativa; igualmente, aquellas peticiones individuales que se fueron considerando como de estricta justicia, originaron el llamado derecho a accionar ante los tribunales en toda clase de procesos.

Sin embargo, nunca desapareció un núcleo fundamental del derecho de petición: las «peticiones graciabiles», es decir, las que solicitaban al rey, al Parlamento o a cualquier otra autoridad pública la concesión de gracias no exigibles por vía judicial por no ser consideradas **en ese momento histórico concreto** como de estricta justicia. En este sentido cabe afirmar que las peticiones graciabiles se han seguido presentando ininterrumpidamente en Europa, lo mismo bajo el Absolutismo que tras el triunfo y la consolidación del Constitucionalismo.

Conforme se han ido perfeccionando los mecanismos jurídico-políticos que garantizan los derechos y libertades de los ciudadanos, el derecho de petición va quedando arrinconado como un instrumento poco menos que inútil o sólo utilizable cuando han fracasado todos los medios legales para obtener aquello que se persigue <sup>143</sup>.

Sin embargo, todavía hoy en día son muy numerosos los ordenamientos constitucionales que reconocen y garantizan el derecho de petición de todos los ciudadanos a los poderes públicos.

Lo que sucede es que al examinar el sentido, la función y la naturaleza actual del derecho de petición, la doctrina encuentra graves dificultades para clasificar un derecho público subjetivo que parece no tener contenido alguno. Se duda de su carácter de mera libertad negativa (una manifestación más de la libertad de opinión y expresión) o de auténtico

---

<sup>143</sup> «Momentos puede haber en que, agotados otros caminos o cegados los procedimientos normales, sea necesario o conveniente acudir, como **remedio heroico**, al clásico derecho de petición, y entonces, acompañado de otros resortes, y con la base de una argumentación sólida y el apoyo de núcleos de opinión interesada, acaso tenga el valor de los recursos supremos». N. PÉREZ SERRANO: *Tratado...*, *op. cit.*, pág. 671.

derecho de participación política, por lo que se originan frecuentes incongruencias entre el régimen constitucional y el legal del ejercicio de este derecho.

B. En realidad todos los problemas que plantea hoy el derecho de petición se deben a la dificultad de adaptar una institución política que nació y evolucionó con base en ciertos presupuestos ético-políticos muy peculiares a un sistema de relaciones políticas esencialmente distinto.

Veamos cómo es esto. Decíamos que el derecho de petición es una **institución política**. Como tal consta **no sólo** de un componente jurídico sino de algo más, en este caso, de un componente ético-político y de otro psicológico.

1. El componente jurídico es el derecho público subjetivo que conocemos hoy por derecho fundamental o constitucional de petición.

2. El componente ético-político es una peculiar relación entre gobernantes y gobernados que podemos calificar como «de mutua confianza».

3. El elemento psicológico deriva del anterior y consiste en una **actitud** del gobernante y en una **convicción** del gobernado. La primera consiste en cierta predisposición de quien ostenta un poder público para **escuchar** al gobernado e incluso estar dispuesto a dejarse convencer si sus razones aparecen como justas o convenientes; la **convicción** del gobernado es la seguridad de que el gobernante se encuentra en aquella **actitud** y, por consiguiente, sabe que va a ser escuchado y si consigue demostrar la razonabilidad de lo que pide, atendido.

Así se explica que, al no existir hoy esa peculiar relación ético-política y, en consecuencia, tampoco el elemento psicológico, el derecho público subjetivo de petición parece carente de sentido. La juridificación de las relaciones políticas —uno de los fenómenos más característicos de nuestra era— ha conseguido incalculables beneficios en casi todos los campos, pero, por lo que respecta al derecho de petición, sólo ha permitido captar su *corpus* sin aprehender su *animus*.

C. Y de cara al futuro ¿qué la espera a este devaluado derecho? No falta quien predice —e incluso desea— su desaparición<sup>144</sup>. Yo, por el

---

<sup>144</sup> Así, R. SÁNCHEZ FERRIZ, *op.cit.*, llega a decir: «desaparezca pues en buena hora el derecho de petición si el imperio de la ley es tan absoluto que aquél ya no cabe» (pág. 2184). Pero en nota a pie de página matiza: «otra cuestión será si, aun en tal supuesto, aquélla sería suficiente por sí sola para realizar la justicia o si, trasladándonos al terreno de la justicia (ya que la hemos nombrado), si ésta puede prescindir absolutamente de la equidad» (*Ibidem*). Añade además poco después en el texto: «las lagunas legales, la rigidez de la propia aplicación estricta de la ley, etc., siempre impondrán la necesidad de instrumentos de protección del ciudadano, incluso los de carácter graciable» (*Ibidem*).

contrario, me inclino a creer que este derecho no sólo no está destinado a desaparecer sino que aún tiene un importantísimo papel político que cumplir. Además de constituir en toda época y bajo cualquier régimen un canal privilegiado de comunicación entre gobernantes y gobernados (incluso hoy siendo un derecho capitidisminuido) es quizá también un medio principalísimo de recordar a quienes ejercen cargos públicos el carácter de **servicio a la comunidad** que debe orientar su actuación. En este sentido, una revitalización del derecho de petición redundaría en favor del saneamiento de las relaciones políticas entre quienes ostentan el poder y los ciudadanos; pues tales relaciones no pueden ser **sólo** jurídicas, aunque ciertamente las garantías jurídicas son necesarias, sino **también** relaciones más amplias de contenido moral que contribuyan a perfeccionar lo que el derecho estricto deja inacabado. En este campo tiene mucho que decir el multiseccular derecho de petición.