

Les garanties del dret de petició en seu parlamentària

FERNANDO GARCÍA MENGUAL

Lletrat de Les Corts Valencianes

Professor associat de Dret Constitucional

de la Universitat de València i de la Universidad

Católica de Valencia San Vicente Mártir

Resum

Els reglaments parlamentaris han regulat la presentació i la tramitació en seu parlamentària de peticions individuals i col·lectives. Es tracta d'una regulació amb moltes similituds, però també amb diferències que no només ho són entre els reglaments, sinó també amb la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició.

En el marc de la jurisprudència constitucional i de les previsions del legislador orgànic i del reglamentari, s'analitzen alguns dels aspectes més rellevants, sobretot des de la perspectiva de qui exercita el dret de petició en seu parlamentària. Per a aquesta anàlisi es para especial atenció en l'aplicació, a partir de 2021, d'una norma reguladora de la tramitació de les peticions en Les Corts Valencianes.

Paraules clau: dret de petició, reglament parlamentari, drets fonamentals, Comissió de Peticions.

Resumen

Los reglamentos parlamentarios han regulado la presentación y tramitación en sede parlamentaria de peticiones individuales y colectivas. Se trata de una regulación con muchas similitudes, pero también con diferencias que

no solo lo son entre los reglamentos, sino también con la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición. En el marco de la jurisprudencia constitucional y de las previsiones del legislador orgánico y del reglamentario, se analizan algunos de los aspectos más relevantes, sobre todo desde la perspectiva de quien ejercita el derecho de petición en sede parlamentaria. Para este análisis se pone especial atención en la aplicación, a partir de 2021, de una norma reguladora de la tramitación de las peticiones en Les Corts Valencianes. **Palabras clave:** derecho de petición, reglamento parlamentario, derechos fundamentales, Comisión de Peticiones.

Abstract:

The parliamentary standing orders have regulated the presentation and processing of individual and collective petitions in the parliamentary chambers. It is a regulation with many similarities but also with differences that are not only between the standing orders, but also with Organic Law 4/2001, of November 12, regulating the right to petition.

In the framework of the constitutional jurisprudence and the provisions of the organic legislator and the standing regulations, some of the most relevant aspects are analyzed, especially from the perspective of those who exercise the right of petition in the parliamentary chambers. For this analysis, special attention is paid to the application, from 2021, of a general ruling regulating the consideration of petitions in Les Corts Valencianes (valencian parliament).

Key words: petition right, parliamentary standing orders, fundamental rights, Commission of Petitions.

Sumario

- I. El dret de petició, un discret clàssic en la nostra història constitucional
- II. La caracterització del dret de petició pel Tribunal Constitucional
- III. El dret de petició en la llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició
- IV. El dret de petició en l'àmbit parlamentari
 1. Previsions reglamentàries
 2. Naturalesa de les peticions en seu parlamentària
 3. Titularitat del dret de petició en seu parlamentària
 4. Objecte
 5. Contingut del dret davant del parlament
 6. El cas de les iniciatives legislatives populars fallides
- V. La nova regulació de les peticions en les Corts Valencianes
- VI. La tramitació de les peticions en Les Corts Valencianes
- VII. Conclusions
- VIII. Bibliografia

I. El dret de petició, un discret clàssic en la nostra història constitucional

El dret de petició que apareix regulat en l'article 29 de la Constitució espanyola té una llarga tradició en el nostre constitucionalisme històric (García Cuadrado 1991, 142).

La referència en la Constitució de 1812 al dret de petició ha de situar-se, tot i la controvèrsia doctrinal sobre aquest tema¹ en l'article 373. Aquest article disposava: «Todo español tiene derecho de representar a las Cortes, o al rey para reclamar la observancia de la Constitución». El desplegament legal d'aquest precepte va tenir lloc en el Trienni Liberal amb la llei de 12 de febrer de 1822, relativa a la «prescripció dels justos límits del dret de petició». Aquest caràcter *limitador* és coherent amb els principis liberals en què es basa la Constitució de Cadis (Fernández Sarasola 2000, 139).

En els textos constitucionals, la seua primera aparició en una literalitat semblant a la vigent en l'actualitat figura en l'article tercer de la Constitució de 1837: «Todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al rey, como determinen las leyes».

Idèntica redacció es manté en l'article tercer de la Constitució de 1845.

La Constitució de 1869 continua amb la garantia del dret. Però, en consonància amb una declaració de drets en sentit negatiu, estableix en l'article 17 que «Tampoco podrá ser privado ningún español [...] Y, por último, del derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al rey y a las autoridades».

En termes semblants, el projecte constitucional de 1873 també contemplava aquest dret.

És en l'article 13 de la Constitució de 1876 on es consigna el dret amb un perfil semblant al que assumeix el constituent de 1978, ja que s'hi reconeix el dret de «todo español», entre d'altres, a «dirigir peticiones individual o colectivamente al rey, a las Cortes y a las

¹ Cfr. Belda Pérez-Pedrero (2001, 69), García Cuadrado (1991,142), Gómez Lugo i Rodríguez Cruz (2003, 295), Montiel Márquez (2000, 143), entre d'altres.

autoridades» i s'hi afegia una limitació: «El derecho de petición no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada. Tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada, sino con arreglo a las leyes de su instituto, en cuanto tenga relación con este».

En termes semblants, l'article 35 de la Constitució de 1931 establia que «Todo español podrá solicitar peticiones, individual y colectivamente, a los poderes públicos y las autoridades. Este derecho no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada.»

L'article 29 de la Constitució 1978 disposa:

1. Tots els espanyols tindran el dret de petició individual i col·lectiva, per escrit, en els termes i amb els efectes que determine la llei.

2. Els membres de les forces o instituts armats o dels cossos sotmesos a disciplina militar podran exercir aquest dret només individualment i d'acord amb allò que dispose la seua legislació específica.

La regulació constitucional, doncs, es limita a assignar una titularitat –mínima, ja que el legislador orgànic l'ha ampliadada fins a la pràctica universalitat–, determinar la possibilitat de l'exercici individual i col·lectiu, el caràcter escrit i establir limitacions respecte a l'exercici per part dels membres de les forces armades i militars.

S'observa el manteniment de una línia constant en el nostre constitucionalisme de reconèixer un dret de petició en els aspectes essencials: la vinculació a la ciutadania, el caràcter escrit de les peticions, la possibilitat d'exercici col·lectiu o individual, l'existència de limitacions als membres de les forces armades i la remissió al legislador. En aquest sentit, podem afirmar que la major innovació del constituent de 1978 és precisament la incorporació del dret de petició al catàleg de drets fonamentals i llibertats públiques i la supressió en la redacció de la referència als destinataris de les peticions, sense perjudici del que més endavant s'analitzarà respecte a l'article 77. Això explica l'escassa entitat del debat parlamentari en el procés d'elaboració de la carta magna (Sánchez Ferriz 1987, 2194).

Segons García Manzano (2018, 1075), l'absència de concreció constitucional de l'objecte respon, potser, al caràcter residual del dret, entès com una última forma de relació entre la ciutadania i els poders públics. El caràcter residual, indica l'autor, està determinat per l'efectivitat del dret de petició quan no és possible exercir el dret a la tutela judicial efectiva per no afectar interessos legítims protegits, sinó aspectes discrecionals o graciabls.

II. La caracterització del dret de petició pel Tribunal Constitucional

El caràcter residual del dret de petició també se situa en la posició dins de la carta magna: és l'últim dels drets fonamentals i llibertats públiques consignats en la secció primera del capítol II del títol I de la Constitució. És, per tant, un dret fonamental amb el màxim nivell de protecció constitucional (Sánchez Ferriz 1987:3, 2184).

El seu desplegament es va dur a terme mitjançant la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició (LODP), una norma que va substituir la legislació preconstitucional, la Llei 92/1960, de 22 de desembre.

Amb caràcter previ a la intervenció del legislador orgànic, el Tribunal Constitucional havia perfilat el dret de petició en termes que posteriorment es van incorporar al desplegament normatiu.

El Tribunal Constitucional va realitzar una primera aproximació al dret de petició en la Interlocutòria 749/1985, de 30 d'octubre, quan va determinar, en relació al dret de petició, que «su contenido intrínseco sólo supone el reconocimiento en favor de los ciudadanos de hacer peticiones a los órganos institucionales de cualquier clase, pero nunca que lo solicitado tuviera que ser necesariamente aceptado» (FJ 2).

En la Sentència 161/1988, de 20 de setembre, el Tribunal Constitucional dicta una resolució que entra en el fons del dret de petició com a conseqüència d'un recurs d'empara en la tramitació de sol·licituds de documentació de diputats de les Corts de Castella-la

Manxa. El Tribunal considera que el dret de petició és «un derecho *uti cives* del que disfrutan por igual todos los españoles, en su condición de tales, que les permite dirigir, con arreglo a la ley a que se remite la Constitución, peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas, sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado» (FJ 5). I afegeix que l'article 29.1 de la Constitució espanyola no protegeix les pretensions que tinguen el seu origen en una normativa específica reguladora de l'estatut jurídic de determinades persones, com és el cas dels membres del parlament.

D'aquesta primera reflexió de l'alt tribunal sobre el dret de petició queden clares una sèrie de característiques:

- a) La Constitució protegeix un dret derivat de la condició de ciutadania.
- b) És un dret de configuració legal.
- c) Els subjectes passius del dret són els poders públics, sense excepció.
- d) L'objecte és sol·licitar una actuació discrecional dels poders públics o posar en coneixement súpliques o queixes.
- e) El dret no inclou l'obtenció d'una resposta favorable.

Més endavant, mitjançant la Sentència 242/1993, de 14 de juliol, el suprem intèrpret va seguir perfilant el dret fonamental de petició. En primer lloc, va reconèixer el vincle entre el dret de petició i el de participació ciutadana: «La petición en que consiste el derecho en cuestión tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar» (FJ 1).

Seguidament, el tribunal delimita la funció constitucional del dret de petició des d'una perspectiva negativa, és a dir, què no és *dret de petició*:

- a) Pretensions en base a un dret subjectiu o un interès legítim especialment protegit, encara que aquesta protecció siga mitjançant l'acció popular (procediments penals) o l'acció pública (contenciosió comptable o urbanístic)

- b) Reclamacions en via administrativa
- c) Demandes o recursos judicials
- d) Denúncies, en l'àmbit processal penal o sancionador de l'administració

Des de la perspectiva positiva, el tribunal reitera el caràcter discrecional o graciable del dret de petició ja expressat en l'STC 161/1988 i hi incorpora la potencialitat de l'exercici del dret com a instrument útil per a posar en marxa determinades actuacions institucionals com ara la del Defensor del Poble en àmbits com, per exemple, la presentació de recursos d'inconstitucionalitat; sempre, però, que no existisca un procediment jurisdiccional o administratiu específicament previst per a la pretensió sobre la qual s'exerceix el dret de petició. En aquest sentit, el dret de petició queda fora de les peticions en les quals la persona peticionària ostenta un interès legítim o un dret subjectiu, ja que en aquests casos, l'ordenament jurídic ja té previstos mecanismes de protecció i reclamació. D'aquesta manera, i per això la vinculació amb el dret de participació, el dret de petició s'orienta principalment a plantejaments on el substrat és un interès general o col·lectiu.

Aquesta configuració del dret de petició incideix en el caràcter residual o supletori de la institució ja que, en limitar-la a reclamacions, súpliques o queixes que no poden articular-se mitjançant un procediment establert per l'ordenament jurídic, el seu àmbit és molt reduït (Girón Reguera, 2002:138). Aquesta reducció de l'espai del dret de petició és, a més, dinàmica, ja que és constant l'ampliació del catàleg de vies de defensa dels drets i interessos de persones i col·lectius, i especialment en l'àmbit de la participació i la transparència que s'han donat en els últims anys, com a conseqüència de la voluntat dels poders públics d'aprofundir en la caracterització de la democràcia avançada.

Així mateix, en aquesta STC 242/1993, el Tribunal Constitucional reitera la configuració de tres elements necessaris per a caracteritzar una determinada actuació com a dret de petició: l'element objectiu (la petició dins dels límits materials indicats), l'element subjectiu actiu (una

persona amb la ciutadania espanyola) i l'element subjectiu passiu (un poder públic).

D'aquesta manera, el tribunal configura el bé jurídic protegit amb el dret de petició, que no és cap altre que una de les dimensions del dret de participació i de la llibertat d'expressió, en permetre que els ciutadans puguin fer arribar als poders públics les seues inquietuds, súpliques i queixes.

Ara bé, és evident que la protecció del bé jurídic ha d'incloure un seguit de conductes que permeten garantir l'eficàcia de l'exercici del dret i que no siga un dret que s'esgoti amb el seu exercici com en el passat. Certament, no inclou el dret a una contestació favorable a la petició formulada. Això és una constant en la configuració històrica del dret. El tribunal matisa que «hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, se le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración» (FJ 2). I, com a conseqüència d'això, l'administració que ha rebut la petició ha de comunicar al peticionari la recepció de la petició i la decisió final adoptada. Poc més estableix el Tribunal Constitucional pel que fa al contingut positiu del dret de petició.

Adicionalment, en aquesta sentència l'alt tribunal recorda la garantia d'indemnitat dels ciutadans que exerceixen aquest dret, en el sentit que de l'exercici no es derivarà cap perjudici, la qual cosa és rellevant atesa la possibilitat de fer ús d'aquest dret per a traslladar queixes, respecte al funcionament de la pròpia administració.

III. El dret de petició en la Llei Orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició

La regulació del dret de petició després de l'entrada en vigor de la Constitució la constituïa la Llei 92/1960, de 22 de desembre, per la qual es regulava el dret de petició. La regulació que hi contenia, en desenvolupament de l'article 21 del *Fuero de los Españoles*, reconeixia

l'exercici de petició només individualment i a persones físiques –majors d'edat– i jurídiques de nacionalitat espanyola, si bé reenviava a la legislació específica l'abast del dret per a funcionaris, corporacions i membres de les forces armades i instituts armats. Pel que fa als destinataris, podien ser el cap de l'Estat, les Corts, el govern o les comissions delegades, els ministres i altres administracions públiques. La legislació incloïa normes bàsiques de tramitació en funció de l'òrgan a què s'adreçaven les peticions, inclosa l'obligatorietat de dotar d'efectivitat les peticions fundades (art. 11.1).

Al marge del caràcter restrictiu d'alguns aspectes limitadors pel que fa a l'exercici col·lectiu (Montiel Márquez 2000, 144), s'ha d'entendre que el contingut de la llei en va fer possible la vigència d'aquesta llei en l'etapa postconstitucional durant més de vint anys i va ser avalada indirectament pel Tribunal Constitucional en la Interlocutòria 46/1980, de 13 d'octubre, i posteriorment, entre d'altres, en l'STC 242/1993, de 14 de juliol, sense perjudici de les adaptacions necessàries al nou règim constitucional.

La Llei orgànica 4/2001 atén el mandat constitucional de configurar el contingut del dret fonamental. L'aspecte més destacat és que amplia la titularitat del dret a «qualsevol persona natural o jurídica, prescindint de la seua nacionalitat» (art. 1) i manté la dicció constitucional limitadora del dret per als membres de les forces o instituts armats o dels cossos sotmesos a disciplina militar. Així mateix, manté la previsió de la llei preconstitucional d'exempció de l'àmbit d'indemnitat l'exercici del dret de petició que incórrega en delictes o falta.

Pel que fa als destinataris, la llei també adopta un criteri ampli en incloure qualsevol institució pública, administració o autoritat i els organismes i entitats vinculats o que en depenen (art. 2).

L'objecte és qualsevol assumpte o matèria que siga competència del destinatari, tant si afecta exclusivament el peticionari com si afecta l'interès col·lectiu o general (art. 3).

Els articles 4 a 7 regulen els aspectes formals de la presentació, on destaca el requisit d'escriptura que estableix la Constitució i l'eventual rectificació.

El règim d'inadmissió es contempla en l'article 8, i en els termes previstos per la jurisprudència constitucional, es preveu per als casos en què la resolució que se sol·licita es troba emparada en un títol específic distint del dret de petició i, per tant, té cabuda en un procediment parlamentari, administratiu o judicial. També s'hi preveu la inadmissió quan sobre l'objecte hi haja un procediment parlamentari o administratiu o un procés judicial en curs. Finalment, preveu la inadmissió quan la petició té un objecte aliè a les atribucions de l'administració a la qual s'adreça (art. 8)

En el cas d'inadmissió per incompetència, l'administració receptora (art. 10) ha de trametre la petició a l'administració o òrgan competent.

L'article 11 de la llei aborda la tramitació de les peticions. Aquesta tramitació se substanciarà en tres mesos des de la presentació i inclourà, si escau, l'audiència «especial» als peticionaris. A més es preveu que, si l'administració la considera fundada, està obligada a atendre-la i adoptar les mesures oportunes per a donar-li compliment. D'aquesta manera, el legislador orgànic matisa el caràcter gracieable del dret de petició en impedir la possible inacció de l'administració si considera fundada la petició.

Aquest caràcter *fundat* de la petició introdueix un element interessant en la figura del dret de petició i és un element que distorsiona la naturalesa del dret en la dimensió de discrecionalitat que té el dret històricament considerat, la qual cosa ha merescut la crítica de Fernández Sarasola (2002, 209). El precepte legal, en aquest sentit és clar: «[q]uan la petició es considere fundada, l'autoritat o l'òrgan competent per a conèixer-la estaran obligats a atendre-la i a adoptar les mesures que consideren oportunes a fi d'aconseguir-ne la plena efectivitat, incloent-hi, si és el cas, l'impuls dels procediments necessaris per a adoptar una disposició de caràcter general» (art. 11.2).

El caràcter de fundat de la petició haurà de ser determinat per l'òrgan administratiu que ha rebut la petició en raó de la competència. I implica un mandat del legislador en sentit positiu, una obligació de fer, la qual cosa converteix el dret en un *dret prestacional* (Fernández Sarasola 2002, 209). Ara bé, el caràcter fundat de la pretensió té una dimensió distinta, necessàriament, de la naturalesa pròpia de les pretensions fundades en dret que per la seua condició donen lloc a procediments específics de defensa dels interessos legítims o dels drets subjectius que, precisament, es troben fora de l'abast del dret de petició.

Per tant, el caràcter fundat de les peticions, si s'escau, haurà de derivar d'un raonament lògic fonamentat bé en criteris d'oportunitat determinats per l'administració –la qual cosa retorna la decisió a l'àmbit de la discrecionalitat– o bé en normes i principis jurídics que no permeten la definició clara de la posició de titular d'un interès legítim i, per descomptat, de la titularitat d'un dret subjectiu.

En aquests termes, l'exigència d'atendre la petició quan és fundada desnaturalitza un dret que, com assenyala Fernández Sarasola (2002, 209), la «*solicitud graciosa* acaba por convertirse en un juicio de adecuación por parte del órgano destinatario y convierte la petición prácticamente en ejercicio de un interés legítimo». Si entenem, amb el Tribunal Constitucional (STC 108/2011, FJ 2), que el contingut essencial del dret de petició «ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables» i que, en conseqüència, és un dret que habilita a presentar «peticiones a los poderes públicos, solicitando gracia o expresando súplicas o quejas, sin que en él se incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado», la imposició d'atendre les peticions fundades afecta aquest caràcter graciable de la decisió dels poders públics i, en conseqüència, al contingut essencial del dret fonamental.

Finalment, l'article 12 regula el règim de protecció del dret de petició per remissió a l'apartat segon de l'article 53 de la Constitució i delimita els actes que, en la tramitació, poden donar lloc al recurs especial de protecció dels drets fonamentals en l'àmbit contenciós

administratiu. En aquest sentit, es limita el recurs a la inadmissió, a l'omissió de contestació en el termini o a la contestació defectuosa. Queda fora de la possibilitat de recurs, com és lògic, la contestació desfavorable a la petició.

La disposició addicional primera remet als reglaments parlamentaris les peticions dirigides a les Corts Generals i als parlaments autonòmics; la segona exclou les peticions al Defensor del Poble i institucions anàlogues autonòmiques del règim de la Llei orgànica 4/2001; i finalment, la disposició addicional tercera estén el règim d'aquesta llei a les peticions regulades per la legislació penitenciària.

IV. El dret de petició en l'àmbit parlamentari

Al marge del reconeixement del dret fonamental de petició que es conté en l'article 29.1 de la Constitució, la carta magna estableix un règim especial per a les peticions en l'àmbit parlamentari. L'article 77 preveu:

1. Les cambres poden rebre peticions individuals i col·lectives, sempre per escrit. En resta prohibida la presentació directa per mitjà de manifestacions ciutadanes.
2. Les cambres poden trametre al govern les peticions que rebran. El govern té l'obligació d'explicar-se sobre el contingut d'aquestes sempre que les cambres ho exiguesquen.

Es tracta d'una disposició constitucional que també té una notable tradició en el nostre constitucionalisme històric, ja que com s'ha vist, en la regulació del dret de petició en tots els textos constitucionals des de 1837, inclòs el projecte de Constitució federal de 1873, es contemplava el possible exercici de petició davant les Corts. Fins i tot en el règim franquista es contemplava aquesta opció. També la Llei de 2 d'abril de 1822 disposava expressament la possibilitat de presentar peticions davant les Corts (art. 2).

L'existència de comissions parlamentàries és una realitat en els nostres reglaments parlamentaris des del principi de la nostra història constitucional, per bé que l'existència de la Comissió de Peticions, en el cas del Congrés dels Diputats només s'esmenta específicament en els reglaments de 1867 (art. 59) i 1873 (art. 51). Actualment, la regulació es troba en els articles 49.4 del Reglament del Congrés dels Diputats i 193 del Senat.

El Tribunal Constitucional ha entès que, tot i que l'article 77 només fa referència a les Corts Generals, la previsió ha d'estendre's també als parlaments autonòmics com a conseqüència de l'organització territorial de l'Estat (STC 242/1993).

1. Previsions reglamentàries

La regulació en el dret parlamentari espanyol té com a característica principal l'existència en les distintes assemblees de comissions específiques no legislatives que tenen en el seu objecte la recepció i tramitació de les peticions.

A partir d'ací, aquesta comissió, amb denominacions semblants, estableix un element general, la comissió de peticions. S'hi configura una tramitació genèrica dels escrits consistent en la tramesa a altres òrgans i administracions competents per raó de la matèria (p. e.: art. 49.2.3 RCD o 193.1.3 RS i els reglaments parlamentaris d'Aragó –310.4.d–, Astúries –71.1.c–, Cantàbria –53.2.c–, Catalunya –69.2.c–, Illes Balears –53.2.4–, Galícia –48.2.3–, La Rioja –46.3.a–, Extremadura –100.9–, Navarra –59.3– i Múrcia –206.1).

Així mateix, són diversos els reglaments parlamentaris que inclouen la possibilitat de trametre l'escrit de petició a la comissió parlamentària competent per raó de la matèria: Múrcia –art. 206.1.b–, Catalunya –art. 69.3.a–, Extremadura –art. 100.9.b–, Galícia –48.2.3–, Illes Balears –art. 53.2.2–, Cantàbria –art. 53.2.a–, Astúries –art. 71.2.b– i Aragó –310.4.c. Així mateix, hi ha aquesta previsió en el Reglament del Congrés dels Diputats (art. 49.2.2) i del Senat (art. 193.1.1).

Igualment són diversos els reglaments que fan referència a la tramesa de les peticions al Defensor del Poble.

Ara bé, és general la tramesa dels escrits als grups parlamentaris per tal que puguem presentar iniciatives parlamentàries *ad hoc*.

En el dret parlamentari comparat també trobem altres possibilitats de tramitació no tan esteses, com ara:

- Requerir la persona sol·licitant perquè aporte dades o informació addicional, de manera que si no ho aportara, s'arxiva la petició (Extremadura, art. 100.8; Aragó, art. 309.3).
- Requerir la compareixença de les autoritats competents (Extremadura, art. 100.9.e; Múrcia, art. 206.1.f).
- Proposar al ple la creació d'una comissió d'investigació (Múrcia, art. 206.1.b)
- Donar compte al ple o mitjançant la publicació d'un informe anual sobre les peticions tramitades (Catalunya, art. 70.8; Aragó, art. 310).
- En el Reglament del Senat es preveu que la comissió o, si s'escau, qualsevol grup, pot elevar al ple de la cambra una moció que assumisca el contingut d'una de les peticions.
- En el cas de l'Assemblea de Madrid, no està prevista la creació de la comissió de peticions i la tramitació de les peticions la fa directament la Mesa, així com en el Parlament d'Andalusia, la tramitació inclou un informe de l'Assessoria Jurídica.

2. Naturalesa de les peticions en seu parlamentària

El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió d'analitzar l'exercici del dret de petició davant les cambres parlamentàries en dues ocasions distintes. En el primer cas, un recurs d'empara resolt en la Sentència 242/1993, de 14 de juliol, va considerar que el Parlament de Canàries havia vulnerat el dret fonamental de petició en no realitzar cap activitat davant una petició formulada per un ciutadà. En el segon cas, un altre recurs d'empara, en l'STC 108/2011, de 20 de juny, va entendre que les Corts d'Aragó havien vulnerat el dret de petició en no admetre la Mesa

les peticions d'una associació de creació d'una comissió parlamentària d'estudi i d'una altra d'investigació.

En aquestes dues resolucions, especialment, en la primera, l'alt tribunal ha definit els trets característics del dret de petició davant les cambres parlamentàries.

D'entrada ens trobem, com ja s'ha dit, davant un dret vinculat a la condició de ciutadania pel Tribunal Constitucional (STC 161/1988, de 20 de setembre, FJ 5) i ampliat, fins a la universalitat, pel legislador orgànic.

En segon lloc, aquest dret fonamental, però, té una dimensió especial quan el seu exercici es realitza davant una assemblea parlamentària:

La petición ejercitada en ese ámbito parlamentario, además de una libertad civil, es también expresión, cuando responde a un interés público o general, de un derecho de participación política, ejercitado individual o colectivamente. Un derecho político democrático que permite a los ciudadanos comunicarse con el poder público, y que potencia la interrelación entre los parlamentos y los ciudadanos y coopera a que los parlamentarios conozcan las preocupaciones de la sociedad a la que representan, así como las demandas políticas y las opiniones de los individuos y de los actores sociales. Aunque evidentemente las cámaras no queden comprometidas a actuar en el sentido reclamado por el peticionario, sin duda la petición puede estimular la actividad parlamentaria, favorecer que se lleve a cabo de modo más eficaz la función de control del ejecutivo o incluso que se articulen nuevas iniciativas legislativas. El derecho de petición es en ese ámbito, materialmente, un derecho de participación democrática y ciudadana. (STC 108/2011, de 20 de juny, FJ 3).

En conseqüència, finalment, estem davant d'un dret fonamental amb una rellevància destacada a l'hora de configurar un sistema democràtic avançat, íntimament vinculat amb el dret de participació política. Segons Sánchez Ferriz (1987:3, 2223), el dret de petició davant les cambres ofereix un seguit de funcions positives, com ara ser una manifestació del dret de participació i de la llibertat de pensament. Pot ser emprat com una via de denúncia de les agressions als drets i llibertats dels individus. És un instrument informatiu per a les autoritats

i per a la ciutadania, en un flux bidireccional. Ofereix la possibilitat de superar els canals de participació mediatitzats pels partits i, en certa manera, permet a la ciutadania alterar i influir en l'agenda política amb la introducció de temàtiques concretes. Permet el seu ús pels partits extraparlamentaris. Incentiva l'activitat parlamentària i, finalment, és instrument de formació cívica i democràtica.

3. Titularitat del dret de petició en seu parlamentària

Com s'ha dit, el dret de petició és un dret de configuració legal que, en el cas de l'exercici en seu parlamentària, ha de residenciar-se en el reglament parlamentari corresponent. Això no obstant, el Tribunal Constitucional ha perfilat el contingut essencial del dret en els termes descrits més amunt, de manera que ha establert els límits infranquejables tant per al legislador orgànic com per als reglaments parlamentaris.

La primera qüestió a determinar és la titularitat del dret. La contradicció aparent entre la dicció de l'article 29.1 CE i l'article 1 de l'LODP pot tenir destacada importància en l'àmbit de les peticions davant el parlament. En principi, la majoria de la doctrina és partidària de considerar que la delimitació de la titularitat del dret fonamental realitzada pel legislador orgànic és extensiva a la titularitat del dret a què fa referència l'article 77 CE, ja que aquest article configura una especialitat del dret genèric que es reconeix en l'article 29 CE (Sánchez Ferriz 1987:3, 2215; Sanz Pérez 2018, 283, entre altres).

L'article 77 no identifica els titulars del dret de petició davant les Corts Generals. Segons Sanz Pérez, després de l'LODP cal entendre que l'habilitació per a exercir el dret de petició davant de les assemblees parlamentàries és la que estableix la citada llei orgànica (Sanz Pérez 2018, 291). En aquest punt coincideix amb García Manzano (2018, 2: 151). Tot i això, alguns parlaments han restringit en seu reglamentària la titularitat del dret i açò s'ha produït després de l'entrada en vigor de l'LODP. És més, la restricció no s'ha limitat en alguns casos a la reproduir la dicció de la Constitució, amb la consegüent interpretació

limitadora als ciutadans espanyols, sinó que en determinats parlaments, l'exercici del dret es troba vinculat a la residència a la comunitat autònoma.

Amb independència de coincidir amb Sanz Pérez en afirmar que la lògica dels fets i una interpretació harmònica dels articles 29.1, 13.1 i 77 de la Constitució reforça la seua tesi, certament l'autonomia reglamentària de què disposen els parlaments els habilita per a no seguir el legislador orgànic a l'hora d'estendre la titularitat del dret fonamental més enllà del que fa el text constitucional mateix. Especialment en un àmbit, el de la participació política, en el qual l'element de la ciutadania és determinant. En aquest sentit, la majoria de reglaments parlamentaris autonòmics opten per fórmules obertes compatibles amb la regulació orgànica. Altres, però, fan ús de redaccions més restrictives.

Entre aquestes, les més restrictives són les dels reglaments de les Corts d'Aragó i de l'Assemblea Regional de Múrcia. En tots dos casos es limita la presentació de peticions a les persones amb residència a la comunitat autònoma i aquelles altres que, sense tenir-la, siguen titulars de drets o interessos radicats en ella (art. 307 RCar i 216 RARM). El Reglament de l'Assemblea de Madrid opta també per una titularitat restringida on l'element determinant és la residència i no l'existència d'interessos al territori, ja que el dret de petició es limita als ciutadans que ostenten la condició política de madrilenys i els qui estiguen empadronats a la Comunitat de Madrid (art. 49.1.e).

Per contra, altres reglaments limiten el dret de petició «als ciutadans» una previsió que, en termes literals, restringeix l'abast del dret a les persones amb nacionalitat espanyola (art. 53 RACan, 69 RPCat i art. 73 RPN), amb independència de la seua residència.

Altrament, en els reglaments parlamentaris tampoc no hi ha referències a les limitacions als membres de les forces i instituts armats o dels cossos sotmesos a disciplina militar (art. 29.2 CE), ni a les persones sotmeses al règim penitenciari, ni tampoc previsions relatives a l'edat mínima per a exercir el dret.

Sí que s'inclou en l'article 77 una limitació formal: la presentació de les peticions serà per escrit –actualment també per mitjans electrònics– i no són admissibles les peticions presentades directament per manifestacions ciutadanes.

Segons Sanz Pérez (2018, 291), la presentació en seu parlamentària d'una petició per qui reglamentàriament no té reconegut el dret de petició no hauria d'implacar la inadmissió a tràmit, sinó la tramesa a l'òrgan competent. Ara bé, hauríem d'entendre que si la petició entra dins de l'àmbit competencial del parlament, sí que seria possible una decisió d'inadmissió.

4. Objecte

Pel que fa a l'exercici del dret, el Tribunal Constitucional també ha afirmat que ni de la Constitució ni del bloc de constitucionalitat s'aprecia cap limitació de caràcter material a l'objecte de les peticions que es presenten davant dels parlaments (STC 108/2011, FJ 6).

En aquest punt, novament, la pràctica general dels parlaments autonòmics és no incorporar limitacions de naturalesa material. No obstant això, sí que hi ha algunes regulacions que inclouen restriccions materials a algunes peticions, en concret, limiten l'admissibilitat de les peticions a aquells àmbits en els quals té competència la comunitat autònoma (art. 100 RAEx, art. 216 RARM, art. 307 RCar i 52.2 RPCan).

Si, tot i haver-hi una restricció reglamentària de caràcter material, el parlament rep una petició que ultrapassa la restricció, seria possible la inadmissió *ratione materiae*, tret que, com preveu el Reglament del Parlament de Canàries, hi haja una previsió expressa de tramesa de l'escrit al Defensor del Comú, en aquest cas. Tanmateix, igual com una inadmissió per manca de legitimació subjectiva –en el cas de les peticions davant de la cambra parlamentària– és possible, la inadmissió per causa de l'objecte –o millor dit– perquè la petició no entra en l'àmbit material del parlament o de la comunitat autònoma és més qüestionable.

I això, per dos motius. D'una banda, perquè la mateixa configuració del dret de petició inclou la tramesa per part de l'administració receptora *incompetent* a l'administració competent; i per l'altra, perquè l'única virtualitat que té aquesta disposició és si es limita l'admissibilitat a peticions vinculades al catàleg de competències contemplades en l'estatut d'autonomia respectiu. De fet, és habitual que totes les assemblees parlamentàries adopten resolucions d'impuls al govern respectiu que, en molts casos, es projecten sobre competències del govern central, tot això sense comptar amb la il·limitada facultat d'iniciativa legislativa que té un parlament autònom amb relació a les Corts Generals.

5. Contingut del dret davant del parlament

Així, entrant en les facultats que configuren el nucli essencial del dret, el suprem intèrpret ha delimitat la posició jurídica de la persona peticionària en termes únicament adjectius: la finalitat de la petició és posar en coneixement dels membres del parlament, o de l'òrgan parlamentari reglamentàriament determinat, un plantejament concret sense que això impliqui en cap cas un dret subjectiu a obtenir una determinada resolució o una presa de posició de la cambra o dels seus òrgans sobre el fons de la petició.

[I]a petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, «expresando súplicas o quejas», pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciabiles (STC 161/1988), sirviendo a veces para poner en marcha ciertas actuaciones institucionales, como la del Defensor del Pueblo o el recurso de inconstitucionalidad de las leyes (art. 54 y 161.1.a CE), sin cauce propio jurisdiccional o administrativo, por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario.

És tracta, doncs, d'un dret amb contingut que pot ser definit negativament, de manera que es projecta sobre aquelles peticions que

no es fonamenten en un dret subjectiu –tret d'una dimensió genèrica del dret de participació política– ni en un interès legítim protegit específicament per l'ordenament. I això en l'àmbit parlamentari atorga als peticionaris una clara facultat d'impuls de l'activitat parlamentària. D'aquesta manera, els ciutadans poden obtenir un pronunciament dels òrgans parlamentaris sobre les seues inquietuds. Però, a més, les posen en coneixement dels grups parlamentaris que són els qui realment poden activar la tramitació parlamentària. Vegem-ho amb més detall.

En l'àmbit parlamentari, el dret fonamental de petició es materialitza en «la exigencia de admisión del escrito que incorpora la petición, de su tramitación conforme al curso debido o de su reenvío al órgano competente si no lo fuera el receptor, tomando en consideración el contenido del escrito, lo que no significa, sin embargo, que ello "incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado". [...] Con la recepción y el examen por dicha comisión [de peticiones] de la petición formulada se asegura el respeto al contenido material del derecho fundamental en su concreción parlamentaria, al garantizarse el examen singular de la petición, el reenvío si procede a otra instancia (eventualmente interna a la propia cámara [...]) y, en todo caso, el conocimiento de la propuesta de los peticionarios por parte de los grupos integrantes de la misma (que particularmente en lo relativo a las comisiones especiales de estudio y no permanentes de investigación, según se dijo, cuentan con facultades para instar el procedimiento que conduce a su creación» (STC 108/2011, FJ 6).

És a dir, al marge dels elements generals definits pel Tribunal Constitucional (admissió, anàlisi i contestació), en el cas de les peticions adreçades a les assemblees parlamentàries, la posada en coneixement dels grups parlamentaris és un element essencial del dret. Hem d'entendre, però, que la tramesa de les peticions als grups parlamentaris no serà preceptiva en els casos d'inadmissió o en els casos en què pertoque la tramesa a un altre òrgan o administració per ser el competent.

Ara bé, el Tribunal Constitucional ha limitat l'abast de les funcions de qualificació i determinació de la tramitació de les peticions que els reglaments parlamentaris atribueixen als òrgans rectors de la cambra. I ho ha justificat en el fet que el dret de petició en l'àmbit parlamentari crea una interrelació dels peticionaris amb els seus representants als quals fan arribar una proposta d'actuació que pretén estimular la iniciativa parlamentària dels qui la tenen reglamentàriament i constitucionalment reconeguda, els diputats i els grups parlamentaris (STC 108/2011, FJ 6). Per això, igual que en la funció de qualificació dels escrits parlamentaris, la Mesa ha d'exercir amb relació al dret de petició un control estricte dels requisits formals, sense que siga possible un juí de valor o d'oportunitat política, ja que «negar toda virtualidad a cualquier petición de los ciudadanos a la institución parlamentaria (art. 77.1 CE) pues supondría confundir su función técnica de ordenación con la facultad de decisión y debate que corresponde a otros órganos de la cámara y, a su vez, también supondría confundir lo que es ejercicio del derecho de petición respecto a lo que puede ser una injerencia en la función parlamentaria» (STC 108/2011, FJ 6).

Això no implica que l'existència d'una via procedimental prevista per l'ordenament per a atendre la petició pugua considerar-se causa invalidant o d'inadmissió *ad limine* de l'exercici del dret de petició en seu parlamentària. Ans al contrari, el principi de llibertat garanteix l'àmbit d'elecció de la ciutadania, però amb el benentès que la tramitació de la petició no pot en cap cas substituir el procediment legalment establert i, per tant, l'existència del procediment administratiu, judicial o legislatiu pot constituir causa d'inadmissió després de la tramitació (*cf.* art. 9 de la LOPD).

A partir d'aquesta configuració, l'exercici de petició se situa, en l'àmbit de l'activitat parlamentària, en una espècie d'impuls de la iniciativa parlamentària. Altres autors, com ara Santaolalla López (1990, 427), l'han caracteritzat com un instrument d'informació per a les cambres, que permet rebre informació directa de la ciutadania i, si s'escau, de les administracions a les quals es dona trasllat de les

peticions. Des d'una altra perspectiva, Sánchez Ferriz (1987:3, 2215) i Montiel Márquez (2000, 165), entre d'altres, atorguen al dret de petició davant les cambres parlamentàries una particular dimensió que el vincula amb els mecanismes de control, ja que segons aquest darrer autor, els elements típics de les iniciatives de control es troben, amb major o menor intensitat, en el dret de petició en seu parlamentària, especialment pel que fa a les explicacions que ha de donar el govern si se li exigeixen a partir d'una petició.

Les peticions adreçades a les cambres mateixes tenen un caràcter polièdric que, en bona mesura, dependrà del contingut de la petició perquè les funcions de la institució parlamentària són també diverses. En tot cas, en essència, les peticions presentades tenen una clara funció d'impuls de l'activitat parlamentària. En concret i en paraules del Tribunal Constitucional, la funció d'incentivar la *decisió* i el *debat* en seu parlamentària sense suplantar la pròpia iniciativa parlamentària que correspon a parlamentaris i grups. És a dir, l'eventual actuació de control o, fins i tot, l'adopció d'una resolució parlamentària és conseqüència de l'actuació dels subjectes parlamentaris habilitats, no de l'actuació de la persona peticionària.

En aquest sentit, la graciabilitat del dret de petició assoleix la màxima intensitat. Si en el cas de les peticions davant les administracions, la tramitació administrativa exigeix la finalització del procediment amb una resolució motivada –que, segons l'article 11.2 LODP, ha de valorar el caràcter fundat de la petició–, en el cas de les peticions davant les cambres parlamentàries el dret de petició no inclou aquest caràcter *prestacional*, ja que segons García Manzano (2018:2, 153), la tramitació o el procediment que segueixen les peticions en seu parlamentària té reserva reglamentària i, en conseqüència, no pot ser configurat pel legislador. Així, l'LODP sotmet al reglament parlamentari la tramitació de les peticions. De fet, el Tribunal Constitucional mateix ha configurat el dret en seu parlamentària en termes que essencialment es redueixen a la presa de coneixement de les peticions per part dels grups parlamentaris (STC 108/2011), fins al punt que la tramitació

parlamentària de la petició té per objecte últim donar-ne coneixement als grups parlamentaris que, per una altra part, no estan vinculats per la petició i poden separar-se del criteri del peticionari.

I així, es permet que, amb l'únic criteri de l'oportunitat política, es posen en marxa les iniciatives que cada grup considere convenients o, altrament, que la petició no done lloc a cap tipus d'iniciativa i esgoti la seua vida amb el simple coneixement de la comissió.

Aquesta naturalesa processal del dret, en l'àmbit parlamentari, va ser definida clarament pel Tribunal Constitucional:

el contenido de este derecho como tal es mínimo y se agota en la mera posibilidad de ejercerlo, formulando la solicitud sin que de ello pueda derivarse perjuicio alguno al interesado, garantía o cautela que está en el origen histórico de este derecho y ha llegado a nuestros días. Ahora bien, hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, se le dé el curso debido o se reexponga al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (art. 6.2 y 11.3 de la ley reguladora)², sin que ello «incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado» (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 749/1985). En este grupo normativo hay que integrar el propio Reglamento del Parlamento de Canarias, cuyo art. 46 sigue las directrices de la norma estatal. Es obligación de la comisión ad hoc «examinar cada petición y acordar su remisión al órgano competente» o su archivo, pero en cualquier caso «se acusará recibo» y se «comunicará al peticionario el acuerdo adoptado» (STC 242/1993, FJ 2)

En conclusió, el dret es conforma amb la facultat de qualsevol persona o col·lectiu per a presentar davant el parlament una petició amb l'objecte que considere convenient; de tal manera que, una vegada exercitada la petició, la persona peticionària adquireix un dret subjectiu –susceptible de protecció en els termes de l'article 53.2 CE,

² Llei 92/1960, de 22 de desembre, vigent en aquell moment. Actualment, una regulació semblant es troba en l'article 11 de la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició.

amb recurs d'empara constitucional directe (art. 42 LOTC)– perquè la seua petició siga coneguda de manera individualitzada i presa en consideració, tot i que això no implique atendre'n el contingut. De tot això i de la resolució final que s'adopti, amb independència de quin en siga el contingut, la persona peticionària també té un dret subjectiu a ser informada. Aquestes dimensions iussubjectives (dret a presa en consideració i a comunicar la recepció i la resolució) tenen la naturalesa d'obligació irrenunciable per a la cambra parlamentària a la qual s'adreça la petició. En aquest sentit, el dret a ser informada té un contingut mínim que és ser informada de la tramitació seguida per la petició, una descripció de l'*iter* procedimental seguit dins del procediment marcat pel reglament. No sembla inclosa en el dret la facultat de ser informada de totes les iniciatives que, com a conseqüència directa o indirecta de la presentació de la petició, es puguen presentar o substanciar –per exemple, en comissions distintes de la Comissió de Peticions o amb iniciatives alienes al procediment com ara preguntes, proposicions no de llei o iniciatives legislatives.

6. El cas de les iniciatives legislatives populars fallides

L'apartat segon de la disposició addicional primera de l'LODP preveu que en els supòsits en què una iniciativa legislativa popular no haja resultat admesa per no complir tots els requisits previstos en la normativa reguladora, a petició dels seus signants, pot convertir-se en petició davant les cambres, en els termes establits en els reglaments.

Això no obstant, cap reglament parlamentari autonòmic, ni el del Senat ni el del Congrés dels Diputats, ha atès aquest mandat del legislador, tret del Parlament de Canàries, que ha transcrit el text de la llei orgànica en l'apartat 6 de l'article 52 del seu reglament.

Atés que la pròpia llei orgànica remet als reglaments la possibilitat de la transformació de les iniciatives legislatives populars (ILP) fallides en peticions, cal destacar l'escassa recepció d'aquesta *invitació* en els

reglaments parlamentaris, cosa que dona una idea clara del nul interès en la qüestió.

El text de la disposició és conseqüència d'una esmena del Grup Nacionalista Basc en el Congrés, justificada en el fet que «[l]a iniciativa legislativa popular se ha regulado en nuestro derecho –Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo– de forma ciertamente estricta, lo que hace conveniente posibilitar que el derecho de petición recoja, en su vertiente de solicitud de promulgación de normas, aquellas iniciativas legislativas populares que no puedan ser contempladas como tales de conformidad con su normativa específica; por tanto, se deben amparar las pretensiones formuladas en el seno de la iniciativa legislativa popular inválida en el derecho de petición reconocido en el artículo 29 CE. Esta misma solución se propugna, por mor del principio de conservación de los actos».³ En termes semblants, Fernández Sarasola assenyala que amb aquesta disposició, a efectes pràctics, es complementa i solucionen fins a cert punt les deficiències de la iniciativa legislativa popular, que també entén l'autor que està sotmesa a termes molt restrictius en el nostre ordenament jurídic (Fernández Sarasola 2002, 206). Cal ressenyar que en el nostre dret, l'admissió de les iniciatives legislatives populars pels òrgans rectors de les cambres es produeix amb caràcter previ a l'inici de la recollida de firmes i com a conseqüència del control dels requisits formals i de contingut de la iniciativa (art. 87.3 CE i 5 de la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular, en el cas de les ILP davant les Corts Generals). No s'inclou, *a priori*, en aquesta remissió reglamentària la possibilitat de la conversió d'ILP que no han arribat a assolir les firmes suficients en el termini habilitat, ja que no es produeix un tràmit d'inadmissió, sinó que el transcurs del termini sense acreditar firmes suficients implica el decaïment de l'ILP. La qual cosa, però, no exclou que les persones promotores puguin presentar una petició en sentit anàleg.

3 BOCG-Congreso de los Diputados (Serie A) núm. 21-5, de 19/02/2001, p. 13.

V. La nova regulació de les peticions en Les Corts Valencianes

La reforma del Reglament de Les Corts Valencianes que es va realitzar en l'any 2015 va comportar la introducció en el reglament de noves vies amb la clara pretensió d'acostar la institució a la ciutadania, per a la qual cosa, es van crear procediments nous, com ara el de participació ciutadana en les tramitacions legislatives, i es van modificar alguns aspectes per a fer-los més pròxims. És el cas de la regulació de la Comissió de Peticions.

Així, l'actual article 48 del Reglament de Les Corts Valencianes estableix:

1. La Comissió de Peticions estarà formada per la Mesa de Les Corts Valencianes més un diputat o diputada en representació de cada grup parlamentari i, si és el cas, del Grup Mixt, i adoptarà les decisions pel sistema de vot ponderat.
2. La comissió examinarà cada petició individual o col·lectiva que reben Les Corts Valencianes, acusarà recepció de la petició a l'interessat i acordarà la seua remissió, quan siga el cas, per mitjà de la cambra, a l'òrgan competent.
3. Quan en la tramitació de qualsevol afer diferent del procediment legislatiu es considere convenient l'aportació que puguen realitzar els representants de col·lectius socials, de persones jurídiques o bé persones físiques davant de la comissió, aquesta podrà acordar les compareixences.
Sense perjudici d'això, cada grup parlamentari podrà triar una de les peticions perquè siga inclosa obligatòriament en l'ordre del dia amb l'objecte de donar audiència al peticionari en la comissió.
4. La comissió podrà adoptar resolucions que assumisquen totalment o parcialment el contingut de les peticions presentades i, en conseqüència, formular recomanacions als poders públics i a tot tipus d'institucions.
5. La resolució final es comunicarà al peticionari i haurà d'adoptar-se en el termini màxim de tres mesos des de la data de presentació de la petició, llevat que s'hagen produït compareixences, i en aquest cas l'esmentat termini podrà prorrogar-se a criteri de la Mesa de la comissió, que en cap cas haurà d'excedir sis mesos en total.
6. La Comissió de Peticions tindrà com a funció específica, igualment, les relacions amb la institució del Síndic de Greuges, i també l'aprovació i modificació del reglament, en els termes que estableix la Llei 11/1988, de 26 de desembre, del Síndic de Greuges.

7. La comissió es reunirà una vegada al mes per a substanciar les peticions incloses en l'ordre del dia i donar audiència als peticionaris elegits. Entre la presentació de la petició i el tràmit d'audiència, si escau, no podran passar més de tres mesos.

Aquest article, en essència, conté normes de tres tipus.

- a) L'apartat 1 regula la composició de la comissió.
- b) L'apartat 6 regula de manera específica una funció de la comissió: les relacions amb el Síndic de Greuges.
- c) Els apartats 3, 4, 5 i 7 regulen aspectes procedimentals del funcionament de la comissió.

Pel que fa a la composició de la comissió, segueix un dels tres patrons que es donen en el dret parlamentari comparat espanyol (Sanz Pérez 2018, 289), en aquest cas, està formada per la Mesa de la cambra i un diputat per grup parlamentari, i pren les decisions per vot ponderat.

Pel que fa a les relacions amb la institució del Síndic de Greuges, les funcions de la comissió abasten un ampli ventall que va des de la compareixença prèvia a l'elecció del síndic i dels adjunts, a la presentació d'informes diversos que elabore la institució o el control de les incompatibilitats, entre d'altres. Això no obstant, la recent Llei 2/2021, de 26 de març, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, ha residenciat fora de la comissió dues de les funcions més destacades: la presentació de l'informe anual de la institució, que ha de realitzar-se en el Ple de Les Corts, i l'aprovació del Reglament del Síndic de Greuges, que queda en mans del Síndic de Greuges mateix, en virtut de la seua autonomia orgànica i independència funcional.

Amb relació a la tramitació de les peticions, la nova regulació manté el contingut mínim del dret –apartat segon– però, alhora, afegeix garanties amb la reglamentació de terminis de tramitació i, sobretot, reconeix el protagonisme dels grups parlamentaris en la gestió de les peticions donant una rellevància especial a les compareixences davant la comissió, la qual cosa, òbviament dona visibilitat als peticionaris i a les peticions. En tot cas, hi ha una previsió reglamentària d'un termini màxim de sis mesos des de la presentació de la petició per a la

tramitació completa, quan se substancie una compareixença, i de tres mesos si no hi ha compareixença. No obstant això, aquests terminis evidencien un voluntarisme encomiable que, tot i això, pot tenir un pernicios efecte quan no són respectats i les tramitacions duren més temps.

A més, assigna a la comissió una periodicitat mensual, equiparant-la en aquest punt a les de comissions permanents legislatives.

VI. La tramitació de les peticions en Les Corts Valencianes

A Les Corts Valencianes el volum de peticions rebudes ha sigut tradicionalment reduït, com posa de manifest el nombre de reunions de la Comissió de Peticions,⁴ gran part de les quals ha tingut per objecte la substanciació de punts relatius al Síndic de Greuges.

Els escrits presentats davant la Comissió de Peticions, en la majoria de supòsits ha donat lloc a dos tipus de tramitacions. O bé s'han tramés els escrits a la conselleria competent per raó de la matèria, o bé s'ha entés que la tramitació acabava amb la posada en coneixement dels grups parlamentaris dels escrits, deixant al seu criteri la presentació d'iniciatives parlamentàries sobre el tema.

En la primera legislatura es van donar alguns casos en què la comissió traslladava els escrits al Defensor del Poble i a la conselleria corresponent. També es van donar casos de peticions presentades per alguns ajuntaments. De tots aquests tràmits s'informava la persona o entitat peticionària.

Una constant en la tramitació és l'admissió dels escrits per la Mesa.

Pel que fa a les compareixences davant la comissió, fins a la X legislatura només se n'han substanciat tres: la del portaveu de la comissió promotora de la Iniciativa legislativa popular Llei del servei públic de radiotelevisió valenciana (3.12.2014) i sengles compareixences

4 Només vuitanta-una reunions en deu legislatures: I legislatura, tres; II legislatura, cinc; III legislatura, quinze; IV legislatura, onze; V legislatura, onze; VI legislatura, tres; VII legislatura, set; VIII legislatura, sis; IX legislatura, sis; i X legislatura, catorze.

d'un ciutadà que plantejava queixes sobre el funcionament de l'administració i de la pròpia Comissió de Peticions (15.12.2014 i 28.1.2020).

En els tres casos la compareixença es va substanciar a petició dels grups parlamentaris i, previ acord de la comissió, aplicant-hi el procediment reglamentari per a substanciar compareixences d'autoritats i experts davant de les comissions parlamentàries (art. 44 RCV).

Quan hi va haver compareixença, no se'n va produir cap tramitació posterior.

En la X legislatura es va decidir impulsar el treball de la comissió i a aquest efecte la Presidència va dictar la Resolució de caràcter general 7/X, de 2 de març de 2021, sobre la tramitació de les peticions presentades davant Les Corts Valencianes.⁵

Els principis sobre els quals es basava la Resolució de caràcter general 7/X (en endavant, RCG7/X) eren completar, en termes procedimentals, les previsions reglamentàries assumint i concretant la configuració del dret de petició que es desprén de les sentències del Tribunal Constitucional i, alhora, dotar la ciutadania de garanties de l'efectivitat de l'exercici del dret, en paraules de la mateixa RCG7/X que «l'exercici del dret de petició davant Les Corts Valencianes siga percebut per la ciutadania com un mecanisme vàlid d'interacció entre el parlament i els ciutadans i les ciutadanes, dotant d'eficàcia pràctica aquest instrument necessari en una societat democràtica avançada.»

En primer lloc, en el primer apartat de la resolució, es regulen els requisits formals que han de tenir les peticions: escriptura, llibertat de suport i identificació de la identitat, tant per a les peticions col·lectives com per a les individuals.

El tràmit d'admissió, d'acord amb el funcionament general que estableix el reglament, s'atribueix a la Mesa, que ha de qualificar el document com a exercici de dret de petició i, en aquest cas, el trametrà a la Comissió de Peticions i als grups parlamentaris. Per a aquest tràmit

5 BOCV núm. 149, de 5 de març de 2021

de qualificació i tramesa, l'òrgan rector disposa de quinze dies hàbils, sempre en el període ordinari de sessions (punt 3). Com a particularitat, l'RCG7/X preveu que la Mesa sol·licite un informe a l'Assessoria Jurídica amb caràcter previ a l'admissió i, en aquest cas, es podrà ampliar el termini anterior en quinze dies addicionals.

Així mateix, es preveu la possibilitat d'acumular peticions «substancialment idèntiques pel que fa al contingut» i una tramitació «automatitzada» per a peticions reiteratives. Siga com siga, en aquests dos últims casos, es preveu una comunicació a les persones peticionàries.

L'apartat segon aborda les causes d'inadmissió per la Mesa, una espècie d'inadmissió *ad limine*. En aquest cas, dos són els supòsits que es contemplan. El primer és la manca de dades essencials i que, òbviament no han sigut esmenades per la persona peticionària en el termini concedit. Encara que aquest aspecte no s'inclou en la disposició analitzada, cal entendre que és un tràmit necessari abans de la resolució d'inadmissió, atés que estem davant d'un exercici de dret fonamental.

Des d'un punt de vista objectiu, la Mesa queda habilitada per a no admetre les peticions que «tinguen per objecte afers de caràcter estrictament privat» o les relatives a procediments parlamentaris, administratius o judicials en tramitació. Cal observar que no hi ha previsió de rebutjar peticions que tinguen un procediment previst per l'ordenament jurídic, però que no es troba en curs, s'ha aplicat ací el principi de llibertat d'elecció, si bé això no exclou que després de l'admissió es trameta a l'administració, a qui correspon la tramitació reglada. Més interès mereix la referència a aspectes de caràcter estrictament privat. En aquest cas, la doctrina entén que qualsevol actuació, queixa o suggeriment pot trobar empara en el dret de petició, fins i tot aquells que no tenen cap transcendència pública o interès general (Girón Reguera 2002,41). L'absència de transcendència pública o l'existència d'un interès particular no són motius d'inadmissibilitat segons s'ha aplicat la resolució. Altrament, es considera que sí que escau la inadmissió d'aquelles peticions l'àmbit de les quals està

restringit a la privacitat de les persones –per exemple, relacions familiars–, ja que és un àmbit exempt de l'acció dels poders públics, tret de previsions legals i llavors s'activarien els procediments previstos, que exclouen l'eficàcia del dret de petició.

Durant la X legislatura la Mesa de Les Corts Valencianes només no va admetre una petició formulada, en aquest cas relativa a un procediment d'estrangeria en relació al qual hi havia actuacions jurisdiccionals en curs.

L'acord d'inadmissió ha de comunicar-se a la persona peticionària i, en qualsevol cas, pot presentar recurs de reposició davant la Mesa de Les Corts, aplicant les previsions de l'article 34.2 del reglament, que concedeix un termini de cinc dies hàbils. En tot cas, al marge d'aquest recurs, la persona peticionària té al seu abast el recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional, segons preveu la disposició addicional primera de l'LODP.⁶

En aquest punt, els acords d'inadmissió han de ser motivats, per a permetre el recurs previst en l'RCG7/X.

La tramitació de les peticions en la Comissió de Peticions és extremadament garantista i supera àmpliament el llindar mínim constitucional.

Així, en una primera reunió de la Comissió de Peticions aquesta pren coneixement de la petició i pot adoptar dues decisions: l'arxiu de la petició o la tramitació. En el primer cas això determina la finalització de la tramitació i la comunicació corresponent a la persona interessada. Si la comissió acorda tramitar la petició, obri un termini –normalment de quinze dies hàbils– perquè els grups parlamentaris presenten davant la comissió propostes de tramitació. Aquestes poden ser:

- a) Trametre la petició a l'administració competent i requerir-li l'emissió d'un informe –normalment, en un mes.
- b) Trametre-la al Síndic de Greuges o al Defensor del Poble.

⁶ En aquest sentit, vegeu la Interlocutòria de 28/04/2022, de la Secció 1^a de la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justícia del Principat d'Astúries (Rec. DF 312/2022).

- c) Trametre-la a la comissió parlamentària competent per raó de la matèria.
- d) Presentar una proposta de resolució davant la Comissió de Peticions, que serà objecte de debat en els termes previstos per a les proposicions no de llei.
- e) Sol·licitar la compareixença davant de la comissió.
- f) Arxivar la petició.
- g) No admetre la petició, per les causes previstes en l'LODP.

Si cap grup parlamentari no proposa una tramitació específica per a una petició, la comissió, d'ofici, l'arxiva sense cap actuació addicional i en dona compte al principi de la següent reunió. En els acords de tramitació de la Comissió de Peticions no consta una motivació –tret dels d'inadmissió–⁷ i queden com un acord amb una part introductòria merament descriptiva de la tramitació seguida. De manera que, arribat el cas, el recurs es plantejaria per inadequació de la tramitació seguida a la tramitació reglamentàriament prevista.

Tant de l'obertura del termini per a la presentació de propostes de tramitació, com de la inclusió en l'ordre del dia del punt, la comissió informa el peticionari, que pot sol·licitar assistir com a públic a la reunió.

Conclòs el termini per a les propostes de tramitació, la comissió pot reunir-se i debatre una a una les propostes de tramitació, començant per aquelles que proposen la compareixença dels peticionaris; ja que en aquest cas, si s'aprova la compareixença, queden en suspens la resta de propostes de tramitació fins que s'haja substanciat la compareixença, motiu pel qual s'amplia el termini de tramitació de la petició fins als sis mesos.

En la X legislatura, totes les compareixences davant la Comissió de Peticions, tret de les del Síndic de Greuges, han sigut conseqüència de peticions de la ciutadania, Això no obstant, el reglament preveu que els grups parlamentaris puguin sol·licitar-hi la compareixença de representants de col·lectius socials, de persones jurídiques o bé

⁷ Cfr. Fernández-Fontecha Torres 2012: 415.

persones físiques, amb relació a tramitacions distintes de les legislatives, la qual cosa fa pensar que podrien ser no necessàriament a partir d'una petició presentada. Es tracta d'una previsió residual que complementa la redacció de l'actual article 44 que limita la compareixença en les comissions de Les Corts «als càrrecs de l'administració de la Generalitat, com també de les autoritats i els funcionaris públics», de manera que qui no té eixa condició podria ser citat a comparèixer davant la Comissió de Peticions. La pràctica, però, ha superat aquesta previsió i és freqüent que en totes les comissions se substancien compareixences alienes als procediments legislatius de persones que no tenen la condició de càrrec públic o funcionari. En tot cas, la tramitació d'aquestes compareixences davant la Comissió de Peticions és la mateixa que la de les que se sol·liciten davant la resta de comissions.

El reglament preveu que quan hi haja compareixences sol·licitades per peticionaris, cada grup parlamentari pugua incloure'n una en l'ordre del dia de la comissió, de les que estan pendents. Això implica que la compareixença se substancia amb caràcter previ a la decisió de la comissió d'acordar-la, la qual cosa fa que el procediment siga més ràpid, ja que s'ha de manifestar en la primera reunió en què es tracte la petició.

Les compareixences dels peticionaris inclouen un torn de deu minuts, un torn de preguntes dels grups parlamentaris i un torn de contestació del peticionari. És una compareixença més concisa que les que se substancien en la resta de comissions, ja que no hi ha torn de rèpliques.

Una vegada substanciada la compareixença i a la vista del que s'hi ha exposat, s'obre un nou termini de propostes de tramitació en què poden proposar-se les iniciatives indicades abans, tret de la compareixença.

Pel que fa a les propostes de resolucions, la tramitació és semblant a la de les proposicions no de llei de tramitació ordinària, inclosa la publicació en el *Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes* i la possibilitat de presentar-hi esmenes. La particularitat és que la iniciativa s'adreça a la Mesa de la comissió i no a la Mesa de Les Corts.

Amb relació a la tramesa a altres administracions, en diverses ocasions la comissió ha tramés la petició a altres administracions, com ara l'administració del Consell, l'administració general de l'Estat o les administracions locals. També s'han tramés peticions al Síndic de Greuges. En tots els casos, la comissió ha sol·licitat l'emissió d'un informe, tal i com preveu l'article 77 de la Constitució; però també a l'empara de l'article 44.3 del Reglament de Les Corts Valencianes:

Així mateix, [les comissions] podran sol·licitar tant a l'administració de l'Estat com a l'administració local informació i documentació sobre matèries d'interès per a la Comunitat Valenciana.

Informe per a l'emissió del qual s'ha donat un termini d'un mes, per acord de la Comissió de Peticions.

Tanmateix, el flux de comunicació ha sigut molt desigual. Mentre que el Síndic de Greuges ha atés puntualment tots els requeriments, el Consell ho ha fet amb freqüència, però els ajuntaments i l'administració de l'Estat no han contestat cap dels requeriments. En els casos en què hi ha hagut contestació s'ha traslladat l'informe al peticionari i als grups parlamentaris.

El balanç de la Comissió de Peticions en la X legislatura és relativament escàs en termes quantitius: només s'han presentat vint-i-una peticions.

D'aquestes peticions, en cinc casos es van substanciar compareixences en la comissió i es va aprovar dues resolucions, la número 623/X⁸ i la 648/X.⁹ En la resta de casos es van arxivar les peticions o es va sol·licitar informació a l'administració.

La realitat, però, pot ser diferent ja que algunes de les peticions substanciades en la Comissió de Peticions van tenir una tramitació fora de la comissió i van donar lloc a resolucions d'altres comissions per raó de la matèria¹⁰ o a iniciatives de control, com ara preguntes o

8 BOCV núm. 314, de 24/2/2023.

9 BOCV núm. 324, de 5/4/2023.

10 És el cas de la Resolució 432/X, sobre el suport a un port d'Alacant sostenible, aprovada per la Comissió de Medi Ambient, Aigua i Ordenació del Territori (BOCV núm. 210, de 3/12/2021), relacionada amb la petició formulada per l'Associació de Veïns Gran Vía Sur-Puerto i Plataforma per un Port Sostenible, que va comparéixer davant la Comissió de Peticions.

sol·licituds de documentació. Tanmateix, la comunicació a les persones peticionàries d'aquesta tramitació no és objecte de comunicació formal per la cambra, ja que és un resultat de la petició extern a la tramitació mateixa de la petició. Com s'ha exposat, en la tramitació de la petició la informació al peticionari és un element essencial, però aquesta informació només es contempla pel que fa al procediment reglat de la tramitació de la petició i no s'inclouen els tràmits iniciats pels grups parlamentaris o pels diputats fora de la tramitació davant la Comissió de Peticions.

Això genera, certament, perplexitat en la ciutadania en la mesura en què freqüentment considera que la petició no ha tingut cap utilitat. Tot i que això és cert en molts casos, en altres no ho és tant.

A més, s'ha de tenir en compte que un dels efectes de la tramitació de les peticions, singularment en Les Corts Valencianes, on les sessions són públiques, és la visibilitat mediàtica de les peticions, punt en el qual obtenen més èxit les peticions d'associacions i organitzacions que les de persones particulars.

Però no s'ha d'oblidar que, tot i la potencialitat de les peticions en seu parlamentària a l'hora d'incentivar l'activitat parlamentària, el control i l'impuls al govern i donar a conèixer realitats molt concretes, en la dinàmica del dret de petició en seu parlamentària també es donen sovint casos en els quals la petició s'articula com una última via per a obtenir la satisfacció d'un interès que el peticionari entén legítim i que no ha aconseguit la satisfacció per les vies previstes per l'ordenament per al cas. La gestió d'aquestes situacions és complexa en la mesura en què, en existir vies normativament previstes, la petició es planteja a manera de recurs de revisió de totes les decisions anteriors, cosa que supera àmpliament no només la naturalesa del dret de petició, sinó també la de les funcions de la Comissió de Peticions en un Estat de dret.

VII. Conclusions

El dret de petició, reconegut en l'article 29 de la Constitució, té un reconeixement especial en l'àmbit parlamentari en l'article 77 de la carta magna. És un dret que, tot i la llarga tradició en el nostre ordenament constitucional i parlamentari, i el gran potencial que té pel que fa a la interconnexió entre la ciutadania i els poders públics i, singularment, amb els parlaments, no té la vitalitat que caldria esperar-ne.

La configuració que d'aquest dret ha fet el Tribunal Constitucional ha permés configurar-ne uns límits raonablement definits en l'àmbit parlamentari, on es dona la coexistència de la regulació reglamentària i la de la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició, amb algunes discrepàncies entre ambdues normes.

El legislador orgànic ha abordat una configuració extensiva del dret de petició en dos aspectes bàsics, la titularitat i el caràcter prestacional del dret, i ha establert l'obligació dels poders públics d'atendre les peticions fundades, la qual cosa, desnaturalitza el caràcter gracieble que històricament ha acompanyat el dret de petició. Això no obstant, en l'àmbit parlamentari, el legislador mateix contempla una habilitació als reglaments parlamentaris per a establir la tramitació de les peticions que reben i és en aquest espai on alguns reglaments han optat per solucions divergents amb les del legislador orgànic, però –sens dubte– més coherents amb la dicció de la constitució i amb el contingut essencial del dret de petició.

En el cas de Les Corts Valencianes, en la X legislatura (2019-2023) es va optar per completar la regulació reglamentària, molt centrada en el funcionament de la Comissió de Peticions i no tant en la posició de les persones peticionàries. Amb aquest objectiu es va dictar una resolució de Presidència de caràcter general que regulava amb detall la tramitació de les peticions que es presenten davant la cambra.

És un model extremadament garantista, que té com a principal objectiu, assegurar el coneixement de les peticions per part dels titulars de la iniciativa parlamentària i els grups parlamentaris. I amb aquest objectiu incentiva la compareixença dels peticionaris davant la Comissió

de Peticions i la doble lectura de les peticions davant aquesta comissió. Aquestes garanties, a més, se sumen a les d'informació als peticionaris que formen part del contingut essencial del dret fonamental.

Això no obstant, la realitat és que les peticions segueixen sent una via poc utilitzada per la ciutadania, tot i el seu potencial.

VIII. Bibliografia

- Belda Pérez-Pedrero, Enrique (2001): «Ante el desarrollo legislativo del derecho de petición», *Revista de las Cortes Generales*, 52, p. 65-123.
- Fernández Sarasola, Ignacio (2000): «Un derecho residual: el derecho de petición en el ordenamiento constitucional español», *Revista Vasca de Administración Pública*, ISS 58-1, p. 137-170.
- Fernández-Fontecha Torres, Manuel (2012): «Comentario al artículo 49», en Ripollés Serrano, María Rosa (coord.): *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, p. 409-415.
- García Cuadrado, Antonio M. (1991), «El derecho de petición», en *Revista de Derecho Político*, 32, p. 119-170.
- García Manzano, Pablo (2018:1): «Artículo 29», en Casas Baamonde, María Emilia; Rodríguez-Piñero i Bravo-Ferrer, Miguel (dir.); Arnaldo Alcubilla, Enrique; Remón Peñalver, Jesús (ed.); Pérez Manzano, Mercedes; Borrajo Iniesta, Ignacio (coord.): *Comentarios a la Constitución Española: XL Aniversario*, Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer, BOE, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, p. 1.075-1.085.
- García Manzano, Pablo (2018:2): «El derecho de petición y su ejercicio ante las cámaras», en Casas Baamonde, María Emilia; Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dir.); Arnaldo Alcubilla, Enrique; Remón Peñalver, Jesús (ed.); Pérez Manzano, Mercedes; Borrajo Iniesta, Ignacio (coord.): *Comentarios a la Constitución Española: XL Aniversario*, Las Rozas: Fundación Wolters Kluwer, BOE, Tribunal Constitucional, Ministerio de Justicia, p. 150-158.

- Girón Reguera, Emilia (2002): «La revitalización del derecho fundamental de petición por la nueva regulación legal», *Revista Vasca de Administración Pública*, 62, p. 135-156.
- Gómez Lugo, Rosa Elvira i Rodríguez Cruz, Juan Pablo (2003): «El derecho de petición ante las cámaras legislativas», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 8, p. 293-306.
- Montiel Márquez, Antonio (2000):«El derecho de petición. ¿Instrumento de participación directa de los ciudadanos, o manifestación de la función de control?», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 30/31, p. 137-167
- Sánchez Ferriz, Remedio (1987:3): «Artículo 77», en *Las Cortes Generales: IX Jornadas de Estudio sobre las Cortes Generales, mayo 1985*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, p. 2179-2226.
- Santolalla López, Fernando (1990): *Derecho Parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe.
- Sanz Pérez, Ángel L. (2018), «El artículo 77 de la Constitución: Las comisiones de peticiones de las Cortes Generales y las de los parlamentos autonómicos», en *Corts: Anuari de Dret Parlamentari*, núm. extra 31 (40 aniversari de la Constitució espanyola), p. 279-302.

