

El artículo 77 de la Constitución. Las comisiones de peticiones de las Cortes Generales y las de los Parlamentos autonómicos

ÁNGEL L. SANZ PÉREZ

Letrado del Parlamento de Cantabria.

Profesor Asociado del Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

Resumen

El artículo 77 de la Constitución y el artículo 29 CE han previsto una organización en el Parlamento que determina que haya una Comisión de Peticiones. La Constitución de 1978 incluye el derecho de petición dentro de los derechos fundamentales, y se le concede a su ejercicio la máxima protección posible, incluidas las garantizadas en el artículo 53.2 CE. El derecho de petición se garantiza en la Constitución y, desde un punto de vista organizativo, la Comisión de Peticiones se impone, de este modo, en la organización del Congreso de los Diputados y en la del Senado. La fuerza expansiva del derecho fundamental del artículo 29 CE y la influencia que ha ejercido la organización del Congreso de los Diputados en la de los Parlamentos autonómicos ha supuesto que, en casi todos estos, se impusiese una «Comisión de Peticiones». Desde esta base, los Reglamentos parlamentarios, desde la base de la jurisprudencia constitucional, han regulado de una forma muy completa un procedimiento, un régimen jurídico y una organización muy completa en este tema.

Palabras clave: peticiones, ciudadanos, Congreso, Senado, Parlamentos autonómicos, Comisiones.

Resum

L'article 77 de la Constitució i l'article 29 CE han previst una organització en el parlament que determina que hi haja una comissió de peticions. La Constitució de 1978 inclou el dret de petició dins dels drets fonamentals, i es concedeix la màxima protecció possible a l'exercici d'aquest dret, incloses les garantides en l'article 53.2 CE. El dret de petició es garanteix en la Constitució i, des d'un punt de vista organitzatiu, la comissió de peticions s'imposa, d'aquesta manera, en l'organització del Congrés dels Diputats i en la del Senat. La força expansiva del dret fonamental de l'article 29 CE i la influència que ha exercit l'organització del Congrés dels Diputats en la dels parlaments autonòmics ha suposat que, en quasi tots aquests, s'imposara una «comissió de peticions». Des d'aquesta base, els reglaments parlamentaris, des de la base de la jurisprudència constitucional, han regulat d'una forma molt completa un procediment, un règim jurídic i una organització molt completa en aquest tema.

Paraules clau: peticions, ciutadans, congrés, senat, parlaments autonòmics, comissions.

Abstract

Articles number 77 and 29 of Spanish Constitution rule Right of Petition. This Right is one of the «Fundamental Rights», and all of these Rights have the higher protection in Constitutional System, included the resources of article 53 of Spanish Constitution. Right of Petition includes an organization, because Spanish Congress and Senate have to have a special Committee, as a part of the whole parliamentary organization. Firstly, the two main Spanish Houses, and a few years later, all regional Parliaments (less Basque Country Parliament) have a Committee specialized in all the petitions that Citizens send to any Spanish Parliament. Spanish Standing Orders rules a full system of resources and procedures that rule Petition Committees.

Key Words: Petitions, Rules, Spanish Congress, Spanish Senate, Spanish Regional Parliaments, Committees.

Sumario

- I. Introducción.
- II. El proceso de generalización de las Comisiones de Peticiones.
- III. La regulación de las Comisiones de Peticiones.
 1. Organización y denominación.
 2. Régimen de las peticiones.
 3. El procedimiento ante las Comisiones de Peticiones.
 4. El Informe de la Comisión de Peticiones y la caducidad de sus trabajos.

I. Introducción

Incluso la dictadura preconstitucional reconoció y reguló tardíamente el derecho de petición. No deja de ser curioso leer la doctrina elaborada desde la aprobación de la Ley del derecho de petición de 20 de diciembre de 1960, pues trataron de construir, de forma muy tímida, un concepto que pudiese explicar y ubicar en el sistema jurídico-político el derecho de petición¹ y su ejercicio. Es sabido que el derecho de petición se vincula a la Democracia y al Parlamento y en aquel régimen no había ni una ni otro.

La Constitución española irrumpe en un solar jurídico y político tosco y absolutamente huérfano de garantías, en el que lo habitual era la ausencia de recursos judiciales para garantizar el contenido y el ejercicio de los derechos. En este contexto se ha de situar la regulación del artículo 77 de la Constitución y, sobre todo, el artículo 29 CE que incluye el derecho de petición dentro de los derechos fundamentales, y se le concede a su ejercicio la máxima protección posible, incluidas las garantías del artículo 53.2 CE.

El derecho de petición se garantiza en la Constitución y, desde un punto de vista organizativo, la Comisión de Peticiones se impone, de este modo, en la organización del Congreso de los Diputados y en la del Senado.² La fuerza expansiva del derecho fundamental del artículo 29 CE y la influencia que ha ejercido la organización del Congreso de los Diputados en la de los Parlamentos autonómicos ha supuesto que, en casi todos estos, se impusiese una «Comisión de Peticiones» o, al menos, un órgano parlamentario que ha asumido la función de conocer las peticiones dirigidas al Parlamento. Conocer las pretensiones de los ciudadanos debe ser una función parlamentaria prioritaria. Y por ello

1 Como ejemplo pueden citarse, Alonso-Cortes Concejo, A.: «Hacia el concepto del derecho de petición», *Documentación Administrativa*, 86, Madrid, febrero de 1965, pp. 54-66; González Pérez, J.: «Régimen jurídico del derecho de peticiones», *Documentación Administrativa*, 40, Madrid, febrero de 1961, pp. 17 y ss.

2 Tiene ya algunos años, pero son muy interesantes y plenamente vigentes las reflexiones de Sánchez Férriz, R.: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras», en *Las Cortes Generales*. Madrid, IEF, 1987, pp. 2206 y ss.

la protección de los derechos de los ciudadanos es un objetivo del Estado y por eso, en general, todos los Estatutos de Autonomía han definido que garantizar el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de cuantos residen en su territorio es uno de los fines de la Comunidad Autónoma, y el artículo 19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana o el 9 del Estatuto de Autonomía de Asturias no dejan de ser un ejemplo claro.

El valor histórico del derecho de petición es de sobra conocido y se introduce dentro de la misma médula de la Institución parlamentaria.³ Hoy día su reconocimiento es pleno y es general en todas las Constituciones de nuestro entorno e, incluso, se ha incorporado a la legislación europea, en donde destaca el artículo 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,⁴ y la regulación del art. 44 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, ubicado bajo la rúbrica «derecho de petición». En estas normas se reconoce el derecho de petición ante el Parlamento Europeo a todo ciudadano de la Unión y a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro. Y es en los artículos 215 a 219 del Reglamento del Parlamento Europeo donde se regula la tramitación de las peticiones ante la Comisión de Peticiones. Por tanto, el reconocimiento del derecho es pleno aunque su eficacia, como se sabe, no lo sea tanto.

La Constitución incorpora el derecho de petición en dos lugares y se ha dicho que el artículo 77 CE incluye una previsión evidente, pues no dejaría de ser una reiteración de lo dispuesto en el artículo 29 CE. El motivo del artículo 77 fue la constancia de una evidente tradición parlamentaria del derecho de petición. Conviene recordar ahora los

3 Un breve resumen de este derecho en la Historia puede consultarse en Colom Pastor, B.: *El derecho de petición*. Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 17 y ss.; García Cuadrado, A.: «El derecho de petición», *Revista de Derecho Político*, 32, 1991, en especial pp. 123-143.

4 Cfr. Chueca Sancho, A. G.: «El derecho de petición de los ciudadanos de la Unión Europea al Parlamento Europeo: (art. 8 D del TCE)», en *La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo: XVI Jornadas de Estudio*. Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995, pp. 1563-1582.

términos de este artículo, que dispone que las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, «quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas». Ello sitúa este precepto con la clara intención de impedir coacciones al Estado y obliga a responder penalmente, y castigar, en caso de que la inviolabilidad parlamentaria trate de ser vulnerada. Debe recordarse aquí el artículo 495 del Código Penal, que dispone la pena de prisión de tres a cinco años para los que, sin alzarse públicamente, «portando armas u otros instrumentos peligrosos», intentaren penetrar en las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de un Parlamento autonómico «para presentar en persona o colectivamente peticiones a los mismos.» Como puede verse, no obstante, este tipo penal es muy limitado y discutible, pues solo sería aplicable al ciudadano que cumpliera el elemento del tipo que consiste en «portar armas⁵ u otros instrumentos peligrosos», siendo irrelevante penalmente cualquier otro supuesto.

Al hilo de su regulación constitucional, algún Estatuto de Autonomía también ha previsto la posibilidad de que el Parlamento respectivo pueda recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando asimismo «prohibida la presentación por manifestaciones ciudadanas», como el artículo 25.1 Estatuto de Autonomía de Extremadura. De forma algo más limitada, también recoge el derecho de petición ante las Cámaras, el artículo 29.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, o el artículo 30.1.d EAAND.

Finalmente, el artículo 77.2 CE dispone que las Cámaras *pueden* remitir al Gobierno las peticiones que reciban, y «El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan». Aunque no está del todo claro, este precepto, del que no hay comparación en nuestra Historia Constitucional, seguramente

5 Parece criticable que la presentación, a la fuerza, pero sin armas, sea penalmente indiferente, pues la inviolabilidad del Parlamento sigue siendo un bien constitucionalmente protegible. Así lo ha defendido Corona Ferrero, J.: «El derecho de petición ante el Parlamento: proceso normativo», en *Anuario Jurídico de la Rioja*. Diputación General de la Rioja/Universidad de la Rioja, 1997, año 3, pp. 250 y ss.

persiguiese regular, al modo anglosajón, la actividad de los grupos de presión, aunque se quedó en una simple reiteración genérica en el ámbito parlamentario del derecho fundamental del artículo 29 CE.

II. El proceso de generalización de las Comisiones de Peticiones

Sin ser una jurisprudencia muy abundante, el derecho de petición ha tenido un proceso de clarificación y fortalecimiento, que se puede estudiar analizando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el alcance del ejercicio de este derecho. Lo primero que hizo el Tribunal fue definir y clarificar el derecho. Así, la STC 161/1988 de 20 de septiembre reconoció que el art. 29.1 CE es un derecho «uti cives» que permite dirigir, con arreglo a la Ley a la 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.

Y cuando aún se encontraba en vigor la Ley 92/1960, de 22 de diciembre (cuya vigencia posconstitucional había sido reconocida por la propia jurisprudencia), la STC 242/1993, de 14 de julio, que juzgó el caso de ejercicio del derecho de petición en un Parlamento autonómico, perfiló algo más el derecho. Dijo esta Sentencia que el derecho fundamental de petición consagra en la forma y con los efectos que determine la Ley que lo configure, un derecho que «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. La petición, decíamos, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, expresando súplicas o quejas, pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables».

Por tanto, tras delimitar el concepto de petición aclaró que suponía el derecho a obtener respuesta, pero no a obtener lo pedido. Con posterioridad, al haberse aprobado el derecho de petición, mediante la *Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora*

del derecho de petición, la jurisprudencia ha precisado aún más los caracteres definidores del derecho, particularmente en el ámbito de las peticiones cursadas en el Parlamento. Esta Ley Orgánica marca un momento definitivo que debe recalarse, pues impone por vez primera a la Administración la obligación de responder al peticionario en un plazo de tres meses desde la presentación del escrito. Y aunque no es aplicable de forma directa al ámbito parlamentario, esta Ley define extensivamente el ámbito subjetivo de sus titulares, ampliando el tenor constitucional al incluir a cualquier persona natural o jurídica con independencia de su nacionalidad; también se regulan por la Ley Orgánica los requisitos del ejercicio colectivo del derecho y fija los destinatarios potenciales, entre los que se incluyen (disposición adicional primera) las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, si bien se dispone que esta regulación se efectúe de conformidad con lo establecido en los Reglamentos de las Cámaras destinatarias.⁶

Tras aquellos primeros años, la jurisprudencia posteriormente delimitó de una forma algo más clara el ejercicio del derecho de petición en el ámbito parlamentario, incluyendo tanto a las Cortes Generales como a los Parlamentos autonómicos. Así, en la citada STC 242/1993, F. 2 se dijo que: «aun cuando nuestra Constitución no indique expresamente los eventuales destinatarios del derecho, como hicieron las precedentes, no cabe dudar que las Cámaras legislativas han estado siempre entre las instituciones receptoras: las Cortes y el Rey, señalaban las Constituciones de 1837 y 1845, a quienes desde 1869 se añaden las «autoridades» o estas y los poderes públicos en la de 1931. La expresión «Cortes» que utiliza la Ley 92/1960 (art. 2) hay que extenderla hoy a las asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, una vez en vigor la nueva organización territorial del Estado».

⁶ En cuanto a la supuesta inadecuación de los Reglamentos parlamentarios para delimitar, o incluso, contradecir lo dispuesto en la ley Orgánica, puede consultarse Fernández Sarasola, I.: «Comentario a la Ley 4/2001, reguladora del derecho de petición», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 65, mayo-agosto de 2002, pp. 213 y ss.

Es muy llamativo que el Tribunal Constitucional haya reconocido en la regulación del artículo 77 CE una equiparación plena entre las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos. Debe tenerse en cuenta que no hay una declaración expresa y general de la jurisprudencia constitucional que iguale la naturaleza del Legislativo estatal y la de los Parlamentos autonómicos y, además, en ciertas materias ha declarado justo lo contrario, como en materia de inmunidad parlamentaria, o en retribuciones de los Diputados. En estas últimas materias la regulación del Título III constitucional solo se aplica a las Cortes Generales, y no a los Parlamentos autonómicos.

Después de definir estos parámetros subjetivos, el Tribunal ha vinculado el derecho de petición con el Estado democrático y, así, la STC 108/2011, de 20 junio, ha profundizado más en la naturaleza del derecho de petición en el ámbito parlamentario, pues 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».

Concluye el Tribunal, de forma relevante, indicando que «el derecho de petición es en ese ámbito, materialmente, un derecho de participación democrática y ciudadana.»

Sobre esta base y visto que el derecho de petición ha acabado siendo un vínculo más entre el Estado Democrático y el Parlamento, procede ahora estudiar la regulación del derecho de petición y de

las Comisiones de peticiones que han efectuado los Reglamentos parlamentarios españoles, que viene a mostrar el complejo régimen jurídico de un derecho, cuyo ejercicio no llega a ser relevante del todo en la vida de los Parlamentos.

III. La regulación de las Comisiones de Peticiones

1. Organización y denominación

Las funciones y la organización, e incluso las denominaciones de las Comisiones de Peticiones son muy diversas entre los diferentes Parlamentos y se puede percibir una cierta línea evolutiva. Hoy día se percibe una tendencia que trata de dar un cierto fortalecimiento y desarrollo de la Comisión de Peticiones, aunque el ejercicio de este derecho ha disminuido paulatinamente y se ha empequeñecido en la vida diaria del Parlamento. No obstante, ello no ha impedido que haya un desarrollo normativo formidable.

En este aspecto, como en tantos otros, los diversos Reglamentos parlamentarios han ido inspirándose en las disposiciones del Reglamento del Congreso de los Diputados, más que en las del Senado.⁷ No obstante, los Reglamentos parlamentarios autonómicos han ido introduciendo novedades, motivados muchas veces por las necesidades presentes en cada Parlamento y también por la propia fuerza de los hechos. Por ello, interesa hacer una aproximación orientativa a la regulación en el Derecho parlamentario español y que da idea de la evolución de estas Comisiones. Aunque estas se han generalizado, hay algunos Reglamentos que no las recogen, sino que las Comisiones de Peticiones se han creado mediante Resoluciones, o mediante acuerdos plenarios de las que crean Comisiones Permanentes para una Legislatura, como la de las Cortes de Castilla-la Mancha, que la creó mediante Acuerdo plenario de 17 de julio de 2015. Otros

⁷ García Manzano, P.: «Artículo 77», en Casas Bahamonde, M. E., Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid, Wolters Kluwer, 2009, p. 1447.

Reglamentos, sin embargo, atribuyen de una forma directa a la Mesa de la Cámara el examen de las peticiones individuales o colectivas que reciba el Parlamento (art. 27.1.8ª RCCYL y art. 49.1.e RAMA), sin crear propiamente una Comisión de Peticiones. Es una excepción el Reglamento del Parlamento vasco que no crea una Comisión de Peticiones, ni atribuye esta función a ningún órgano.

En el Congreso de los Diputados, la Comisión de Peticiones, al igual que la Comisión de Estatuto de los Diputados, y a pesar de que la naturaleza de ambas es diversa, está compuesta (art. 48 RCD) solo por un miembro de cada Grupo Parlamentario, lo cual justifica, además, que la votación en ambas se verifica mediante el sistema del voto ponderado, como se verá. En el Congreso, esta Comisión tendrá un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, correspondiendo, por el orden de su importancia numérica, a los representantes de los tres Grupos Parlamentarios «al comienzo de la Legislatura», apostilla el RCD, en previsión de cambios de composición de los Grupos parlamentarios que pueda afectar a la composición de estas dos Comisiones. Además, debería entenderse que también se incluye al Grupo Mixto dentro de esta consideración numérica inicial. Esta misma composición y organización de la Comisión está prevista también en el artículo 46.1 RPCANA; art. 51 RPIB y en el artículo 45.1 RPLR. Otros Reglamentos prevén que su composición sea igual que el del resto de las Comisiones (artículos 48 y 68 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; art. 59.1 RPNA). Y otros disponen que la Comisión de Peticiones esté formada por los miembros de la Mesa del Parlamento y un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios, hasta completar el número de miembros que tienen el resto de las Comisiones (art. 49 RPAND; art. 53.1 RPCANT; art. 48.1 RCCV y art. 48.1 RPGAL). Por su lado, el artículo 100.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura dispone que la Comisión de Peticiones se componga de dos miembros de cada grupo.

Por su lado, la denominación de la Comisión de Peticiones también es objeto de diferente regulación en los Reglamentos. Así, el artículo

49 del Reglamento del Parlamento de Andalucía atribuye la función de conocer las peticiones que recibe de la ciudadanía a la «Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos». Se han inventado otras denominaciones, como la del Reglamento de las Cortes de Aragón (artículo 307 RCAR) que la nombra Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos y cuya composición es también la misma que el resto de Comisiones (artículos 80 y 68 RCAR); Comisión de Peticiones y Derechos Fundamentales (artículo 71 RJGPRINCAST); Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones (art. 46.1 RPCANA); Comisión de Peticiones y Participación Ciudadana (Cortes de Castilla-La Mancha) y Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano (art. 45.2 RPLR, igual que el artículo 205 del Reglamento de la Asamblea de Murcia).

De una forma diferente a lo que podría pensarse, hay algunas Comisiones de peticiones que no tienen una competencia exclusiva centrada solo en el análisis de las peticiones recibidas. Así, el Reglamento del Parlamento de Andalucía dispone que la correspondiente Comisión también apruebe el Presupuesto del Parlamento presentando al Pleno la liquidación correspondiente. En el Parlamento de Andalucía esta Comisión también aprueba el Estatuto del personal al servicio del Parlamento de Andalucía, y dispone las relaciones con el Defensor del Pueblo Andaluz. De forma similar puede citarse el artículo 48.6 RCCV que muestra otro ejemplo de no exclusividad, pues la Comisión de Peticiones también tiene como función específica las relaciones con la institución del Defensor del Pueblo autonómico, así como la aprobación y modificación de su Reglamento, en los términos que establece la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del *Sindic de Greuges*.

2. Régimen de las peticiones

La titularidad del derecho de petición es definida por el artículo 29 de la Constitución pues dispone su ejercicio solo para los españoles.

Sin embargo, la dicción literal del artículo 13 de la Constitución, los términos del artículo 1 de la Ley Orgánica del derecho de petición, y también aquí la propia fuerza de los hechos, hacen que sea casi imposible impedir o delimitar este derecho a los ciudadanos extranjeros, si bien la *Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio sobre derechos y libertades de extranjeros en España* no reconoce de forma expresa este derecho a los extranjeros. Por su lado, la regulación constitucional española determina que las peticiones pueden ser individuales o colectivas, a diferencia de lo que fueron en el preconstitucional y pasado Fuero de los Españoles, que solo podrían ser individuales, seguramente temeroso de la unión entre dos o más ciudadanos.

Aunque no es lo habitual, algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos delimitan la titularidad del derecho de petición de un modo más restrictivo, y discutible por su naturaleza de derecho fundamental. Ejemplo de ello es el artículo 307 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que atribuye este derecho a los residentes en la Comunidad Autónoma y a aquellas otras personas que, sin tener la residencia, sean titulares de derechos o intereses radicados en la Comunidad Autónoma, si bien admite las peticiones que versen sobre cualquier materia comprendida en el ámbito de competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma (también art. 100.1 RAEX, o art. 205.1 RAMU). En estos casos, el planteamiento de una petición que fuese realizada por un no residente en la Comunidad Autónoma, no debería implicar su inadmisión a trámite, sino la remisión al órgano correspondiente.

A su vez, parece que la petición remitida al Parlamento debe ser una petición de algo a lo que, estrictamente, no tenga derecho el peticionario. En otro caso, debe entenderse que el ciudadano debe recabar su tutela, instando un procedimiento administrativo o mediante un procedimiento judicial. Esta circunstancia es la que dificulta que el peticionario pueda recabar la tutela judicial en caso de que la petición formulada sea contestada, pero no atendida por la Administración pública interpelada. Además, si el ciudadano no tiene derecho a lo

pedido y por eso acude a la Administración ejerciendo el derecho de petición, difícilmente un juez va a reconocer que el peticionario tiene derecho a lo pedido. Por ello, el derecho de petición tiene por objeto presentar ante la Autoridad las solicitudes, quejas y las preocupaciones que un ciudadano no pueda hacer valer por los aludidos medios administrativos o judiciales. Cuando ejerce el derecho de petición, el ciudadano ya ha reconocido que no tiene derecho a lo que pide.⁸

Igual que en la Constitución, los Reglamentos suelen coincidir en exigir el carácter escrito de la petición, rigiendo un criterio antiformalista. Por su lado, el artículo 308 RCAR o art. 205.3 RAMU prevén que puedan utilizarse medios electrónicos,⁹ lo cual debe entenderse implícito y aplicable en todos los Parlamentos, pues en casi todos ellos se pueden utilizar ya estos medios de una forma general y ordinaria. Las peticiones deben incluir la identidad del peticionario y un domicilio para la práctica de notificaciones, debiendo constar también los hechos en los que se basa la solicitud, pudiéndose aportar cuantos documentos sirvan para justificar la petición (así lo explicitan por ejemplo el art. 47.1 RPCANA o el art. 100.2 RAEX). En caso de que exista algún defecto formal, deberá solicitarse un plazo de subsanación, conforme determina la legislación general y especifican algunos Reglamentos, como los quince días que prevé el artículo 308.4 RCAR, similar el art. 105.4 RAEX o el art. 205.5 RAMU.

Algunos preceptos prevén el inicio de la petición de un modo diferente, como el artículo 47.6. RPACAN, que se refiere al supuesto en que una iniciativa legislativa popular haya resultado inadmitida por no

8 Cfr. Díez-Picazo, L.: *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid, Civitas, 2013, pp. 359 y ss.

9 Cfr. sobre la participación directa de los ciudadanos a través de las tecnologías de la información y de la comunicación, también en las Comisiones de Petición, en Greciet García, E.: «Cuarenta años de Parlamentos autonómicos», en Pendás García, B. (dir), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (IV). Madrid, CEPC, 2018, pp. 3568 y ss. También, aunque algo más antiguo, Tintó Gimbernat, M.: «El derecho de petición y las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Noticia de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición (especial referencia al uso de los medios electrónicos para el ejercicio del derecho de petición)», en *Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid. Parlamento y nuevas tecnologías*, 2ª. Madrid, Asamblea de Madrid, 2002, pp. 365-372.

cumplir con todos los requisitos previstos, la cual podrá convertirse en petición ante la Comisión de Peticiones del Parlamento de Canarias. Es curioso que este artículo del Reglamento del Parlamento de Canarias es la única disposición reglamentaria que reitera lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado 2, de la Ley Orgánica.

El Tribunal Constitucional, en un paso más en la delimitación del derecho de petición, también aquí impide que pueda haber un control previo de las peticiones recibidas realizado por la Mesa. En un caso en el que se enjuiciaba una petición recibida por las Cortes de Aragón, la STC 108/2011, de 20 de junio, recuerda que la Mesa no puede adelantar un juicio político de las iniciativas de las que conozca. Señala esta STC que «ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, ya se trate de aquellos dirigidos a ejercer el control del Ejecutivo, o se trate de otros de carácter legislativo.»

De una forma contundente este fallo dice que «tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia Cámara, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública [también en SSTC 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril, FF. 2 c), y 242/2006, de 24 de julio, F. 4, por todas].»

Así, y sobre el derecho fundamental de petición que puede ejercitarse dirigiéndose al ámbito parlamentario, la propia STC 108/2011 aclara que la función de la Mesa «no puede variar sustancialmente de la que acaba de describirse respecto de los actos estrictamente parlamentarios de control al ejecutivo o de carácter

legislativo, formulados a iniciativa de los Diputados o los Grupos Parlamentarios. Y ello porque, al igual que ocurre con los actos de estos últimos en ejercicio del derecho del art. 23.2 CE, la Mesa tampoco puede 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.»

La conclusión no puede ser otra que si la Mesa controlase de forma previa el ejercicio del derecho de petición, se vaciaría de contenido el art. 29.1 CE. Y es que en STC 242/1993, de 14 de julio, F. 2, ya se indicó que el derecho de petición incluye «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»».

3. El procedimiento ante las Comisiones de Peticiones

En el RCD se prevé y es preceptivo siempre que la Comisión de Peticiones conozca y examine cada petición recibida en el Registro del Congreso, previéndose los posibles acuerdos que puede adoptar esta Comisión. Es notorio que los Reglamentos parlamentarios no suelen prever los posibles contenidos que pueden adoptar sus Comisiones y sus órganos, pero sí lo hace con esta Comisión. Esta Comisión del Congreso puede remitir la petición al Defensor del Pueblo en caso de que se trate de un asunto de su competencia. Y también puede remitir la petición a la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate, en caso de que se trate de un asunto de competencia parlamentaria, y si ya estuviese siendo conocido por algún órgano del Congreso.

La Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados también puede remitir la petición del ciudadano al Senado, en el caso de que esta afecte a la organización territorial del Estado, o al Gobierno de la Nación si, de un modo más habitual, entra dentro de las funciones y potestades de la que es titular la Administración General del Estado. La Comisión en el Congreso de los Diputados también puede remitir las peticiones al Ministerio Fiscal, en caso de que se trate de una petición en el que sea preciso promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley (artículo 124.1 CE), o se pretende el ejercicio, cuando proceda, de las «acciones oportunas», como determina el artículo 76 del Texto Fundamental, en relación con las conclusiones de las Comisiones de Investigación. Por la naturaleza del derecho de peticiones, algo más dudoso es que la Comisión de Peticiones pueda remitir la petición a los Tribunales, como también dispone el artículo 48.2.3º RCD. Asimismo, este Reglamento dispone que esta Comisión del Congreso puede remitir la petición a la Comunidad Autónoma (Parlamento, Gobierno, Defensor del Pueblo, cualquier órgano de la Comunidad Autónoma), Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda, en función de la competencia que puede ejercerse para atender la petición presentada.

Por su lado, introduce una regulación similar el artículo 193 del Reglamento del Senado que también dispone la posibilidad de que se traslade la petición a los Grupos parlamentarios para que puedan promover, «si lo estiman oportuno» alguna iniciativa parlamentaria. Curiosamente, el Reglamento del Senado no incluye al Defensor del Pueblo entre los destinatarios de la petición. Por su lado y de forma más novedosa, el artículo 193.2 RS dispone que la Comisión de Peticiones, o un Grupo parlamentario, puedan «elevar» al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de una de las peticiones recibidas en la Cámara (también art. 206.1 RAMU).

Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos disponen similares previsiones, con alguna novedad. Así, las Comisiones de

Peticiones pueden remitir la petición a cualquier autoridad u órgano administrativo competente, sea de su propia Comunidad Autónoma, de otra Comunidad, o del Estado (artículo 309.5 RCARA; art. 71.2 RPINCPAST; art. 47.2 RPCANA; art. 53.2 RPCANT; art. 27.1.8ª RCCyL; art. 68.3 RPCAT; art. 48.2 RCCV; art. 100.9 RAEX; art. 48.2 RPGAL; art. 51.2 RPIB; art. 46.3.a RPLR; art. 59.3 RPNA), pudiendo ser remitidas también a autoridades u organizaciones internacionales (art. 100.11 RAEX; art. 206 RAMU). Hay alguna peculiaridad como la del artículo 309.4.a del Reglamento de las Cortes de Aragón, que prevé que esta Comisión pueda utilizar cuantos medios parlamentarios puedan utilizar los Diputados según el Reglamento, pudiendo presentar las iniciativas parlamentarias que estime adecuadas. No obstante, hay alguna interpretación restrictiva, pues la *Norma interpretativa de la Presidencia del Senado, de 1 de octubre de 1984*, establece que la Comisión de Peticiones del Senado no puede efectuar ninguna investigación, ni encuesta en relación con una solicitud que reciba, para lo cual parece remitirse a la creación de una Comisión de Investigación, en los términos previstos en la Constitución.

En este sentido, otros Reglamentos parlamentarios prevén que la Comisión pueda celebrar comparecencias de los peticionarios, sean aquéllas solicitadas o no (artículo 71.4 RJGPRINCAST, artículo 68.4 RPCAT, art. 48.3 RCCV; art. 100.6 RAEX; art. 51.4 RPIB; art. 205.8 RAMU; art. 59.3 RPANA). Por su lado, el artículo 47.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias prevé, como exige la disposición adicional primera de la Ley Orgánica, la posibilidad de dar audiencia «especial» al peticionario al objeto de que pueda, si lo desea, completar o aclarar su petición en los extremos que aquélla aprecie incompletos; similar el artículo 68.2 RPCAT o en el art. 48.7 RCCV que, además, prevé que entre la presentación de la petición y la celebración de la audiencia en un plazo máximo de tres meses; también en el art. 46.2 RPLR y en el art. 205.8 RAMU, que prevé también que si el peticionario no aporta los documentos que se solicitan, se entenderá que archiva la petición. En relación con la celebración de esta audiencia «especial» debe tenerse

en cuenta que la disposición adicional primera de la ley Orgánica parece «imponer» a los Reglamentos Parlamentarios un contenido, pues estos deben contener una «audiencia especial al peticionario, si así se considerara oportuno». La única interpretación que supone respeto a la autonomía reglamentaria¹⁰ es la que obliga a defender que este trámite solo es preceptivo si así se prevé en el propio Reglamento parlamentario, como ya se ha visto antes que hacía el Reglamento del Parlamento de Canarias.

Debe tenerse presente el alcance verdadero del ejercicio del derecho de petición ante el Parlamento. Cuando la Institución parlamentaria recibe una petición de un ciudadano, generalmente el destinatario de aquella no es el propio Parlamento, sino que es una petición que debe ser resuelta por una Administración pública. La menor parte de las peticiones recibidas en el Parlamento se trasladan a los Grupos parlamentarios o a su órgano parlamentario. Y así, cuando una Administración pública recibe una petición remitida a su vez por el Parlamento de un ciudadano, deben regir los plazos y los requisitos dispuestos en la Ley Orgánica. La petición tramitada ante la Administración, aunque tiene origen parlamentario, debe ser contestada en el plazo de tres meses, pudiendo ser la resolución administrativa objeto de recurso contencioso, conforme el artículo 12 de la Ley Orgánica y los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Además y en todos los procedimientos relativos al ejercicio de este derecho de petición, el silencio tendrá efecto desestimatorio, como determina el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Por su parte, todos los actos del Parlamento en relación con las peticiones recibidas son solo susceptibles de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, conforme determina el artículo 42 LOTC.

¹⁰ Cfr. Mateo Pascua, F.: *Fuerzas Armadas y derechos políticos*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2006.

En todo caso, el órgano administrativo receptor de la petición parlamentaria, a su vez, informará a la mayor brevedad posible de la recepción de la petición de las medidas adoptadas, o que va a adoptar, en torno a la cuestión suscitada, «salvo que una disposición legal lo impidiese».

El Parlamento, en todo caso, ha de acusar recibo de la petición y comunicar al peticionario el pertinente recibo, al abrigo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (artículo 48.4 RCD; art. 194 RS; art. 49.2.4º RPAND; art. 71.5 RJGPRINCAST; art. 27.1.8ª RCCyL; art. 68.7 RPCAT, que además fija un plazo de tres meses para comunicar el acuerdo al peticionario, igual que el artículo 48.5 RCCV, prorrogable a seis meses si se hubiesen producido comparecencias; art. 48.3 RPGAL; art. 51.5 RPIB; art. 46.1 RPLR; art. 205.7 RAMU y art. 59.7 RPANA). Aunque casi ningún Reglamento lo disponga, debe entenderse que los asuntos tratados por esta Comisión no son públicos y no se publican Diario de las sesiones que se celebren. De este modo, incluso, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura dispone que sus sesiones son confidenciales (art. 100.6 RAEX, también art. 205.6 RAMU). No obstante, la homogeneidad parece imposible, pues las sesiones de esta Comisión en el Parlamento de Navarra se publican en el Diario de Sesiones.

En caso de que la Comisión de Peticiones entienda que la petición adolece de falta de seriedad, o sea reiterativa podrá acordar el archivo¹¹ de la petición sin más trámites (art. 48.4 RCD; también art. 49.2.4º RPAND; art. 71.3 RJGPRINCAST; art. 68.6 RPCAT; art. 48.3 RPGAL;

11 Cfr. Fernández-Fontecha Torres, M.: «Artículo 49», en Ripollés Serrano, M. R. (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, pp. 415. Este autor niega que el archivo sea una potestad discrecional de la Comisión, lo cual resulta evidente a partir de la jurisprudencia del Tribunal. Puntualiza este autor en relación con el archivo de la petición: «...la limitación de las competencias de la Comisión a trasladar el escrito por conducto de la Presidencia excluye que tal acuerdo pueda producirse. Parece que el precepto se refiere más bien a las peticiones que no respondan a un mínimo contenido de forma y de racionalidad en su formulación, excluyendo las que sean extravagantes o incomprensibles. La capacidad de archivar la petición debe entenderse a tales casos, pues el acuerdo remitivo..., no puede hacerse depender más que del cumplimiento de las formas extrínsecas de la iniciativa.»

art. 51.2 RPIB; art. 46.3.b RPLR y art. 59.4 RPNA). El artículo 47.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias regula el posible archivo de la petición de un modo más completo, pues procede el archivo de la petición cuando a juicio de la Comisión, «la petición formulada fuese irrazonable o arbitraria, abusiva o con manifiesta carencia de sentido, o bien carezca de los requisitos mínimos indispensables.»

Además y aunque la Ley Orgánica no regula las peticiones en los Parlamentos, les serían de aplicación las causas de inadmisión del artículo 8 de la Ley Orgánica. En este sentido, debe entenderse que no se admitirán las peticiones sobre cuyo objeto exista un procedimiento administrativo o judicial ya iniciado y pendiente de acuerdo o resolución firme (también lo prevé expresamente el artículo 308.4 RCAR). Por su lado, el art. 192 del Reglamento del Senado dispone que las peticiones que los «españoles» dirijan al Senado se atenderán a la forma y demás requisitos «que establezca la Ley», lo cual vendría a resolver cualquier problema interpretativo en relación con la posible aplicación de la Ley Orgánica a las peticiones tramitadas ante el Senado. Otros Reglamentos disponen de una forma expresa la aplicación supletoria de la Ley Orgánica, como el artículo 307.2 RCAR.

Hay alguna causa más de inadmisibilidad, como la del Reglamento de la Asamblea de Murcia (art. 205.2 RAMU) que determina, de una forma algo original, que no serán admitidas a trámite las peticiones sobre cuyo objeto exista un procedimiento parlamentario en trámite.

Contra la decisión de archivar sin más trámite de la Comisión de Peticiones no cabe interponer recurso alguno, salvo que el Reglamento prevea alguno, como el artículo 308.5 del Reglamento de las Cortes de Aragón que prevé un «recurso de reconsideración» ante la Mesa de la Cámara que decidirá oída la Junta de Portavoces (también artículo 205.2 RAMU).

Existe alguna disposición diferente, como las del artículo 68 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, o la del artículo 48.4 del Reglamento de las Cortes Valencianas, o el artículo 59.6 RPANA que prevén que la Comisión de Peticiones puede adoptar resoluciones que

asuman el contenido de las peticiones, pudiendo formular, incluso, recomendaciones sobre las peticiones recibidas a los «poderes públicos y a las instituciones». No cabe duda de que la posibilidad de adoptar este tipo de acuerdos es única en el *Derecho parlamentario español*, y sitúa a estas Comisiones de estos Parlamentos en una situación diferenciada y de un cierto rango prevalente que, solo de una forma aproximada, se puede comparar con la posición del Defensor del Pueblo, pero que puede resultar eficaz en los casos en los que la Administración no remita una contestación. También en la Asamblea de Extremadura se dispone, en el artículo 100.9 RAEX, que esta Comisión puede requerir a la Autoridad correspondiente para que comparezca ante la comisión, así como comunicar las deficiencias al responsable, o funcionario o autoridad regional responsable de las mismas.

Finalmente, aunque no es unánime, suele preverse que las Comisiones de Peticiones adopten sus acuerdos atendiendo al criterio de voto ponderado (art. 48 RCD; art. 49.1 RPAND; art. 53.1 RPCANT; art. 48.1 RCCV; art. 100.1 RAEX; art. 48.1 RPGAL; art. 45.2 RPLR). La ponderación en la votación de estas Comisiones, no deja de plantear problemas. El voto ponderado significa que cada miembro de la Comisión tiene tantos votos como Diputados tiene en el Pleno el grupo al que pertenece. El resultado de la votación es, por tanto, una proyección. El voto ponderado es la fórmula de votación utilizada cuando en el órgano parlamentario hay solo un miembro de cada Grupo, como sucede en la Junta de Portavoces, en la Comisión de estatuto de los Diputados, o en algunas ponencias. Por ello, no es explicable de un modo fácil esta previsión en una Comisión en la que su composición ni siquiera es proporcional, pues lo conforman los miembros de la Mesa y un representante de cada grupo. Así, en estas Comisiones en las que la composición es proporcional y votan de forma ponderada, ha de entenderse que se aplicará el sistema de voto ponderado, solo en caso de que todos los miembros del Grupo parlamentario voten en el mismo sentido.

4. El Informe de la Comisión de Peticiones y la caducidad de sus trabajos

Por último, la actividad de la Comisión de Peticiones suele plasmarse en un informe que recoge el número de peticiones recibidas, la decisión que se ha adoptado en cada una de las mismas, y las resoluciones adoptadas por las Autoridades destinatarias (art. 310 RCAR). El texto del informe debe publicarse en alguna de las publicaciones oficiales de la Cámara. Además, algunos Reglamentos disponen que el informe sea objeto de consideración en sesión plenaria (art. 194 RS, igual que art. 71.6 RJGPRINCAST; art. 68.6 RPCAT, que se refiere a una *Memoria*; art. 100.13 RAEX; art. 51.6 RPIB; art. 47 RPLR y art. 206.5 RAMU). También en el Parlamento de Cantabria se publica en el Boletín con el mismo contenido que en el resto de Parlamentos, pero sin discusión ni tramitación plenaria.

Por su lado, los asuntos que estén en trámite en las Comisiones de Peticiones al finalizar la Legislatura no caducan, pues no parece eficaz dar por concluida la actuación de esta Comisión y obligar al ciudadano a reproducir su petición. No obstante, algún Reglamento dispone precisamente lo contrario (es decir, la caducidad de los asuntos siempre), como el artículo 311 de Reglamento de las Cortes de Aragón. Finalmente, los artículos 206.6 y 211 RAMU disponen un régimen intermedio y prevén que sea la propia Comisión la que disponga los asuntos que caduquen al final de la Legislatura.

