



Generalitat de Catalunya

El Clip

**Comentari sobre
la Llei orgànica 4/2001,
reguladora del dret de petició**

El dret de petició

Finalment, el dret de petició consagrat per l'article 29 de la Constitució ha deixat d'estar regulat per una norma preconstitucional (Llei 92/1960). Mitjançant la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, el legislador ha volgut omplir aquest dret de contingut. Avui ja no es pot afirmar que el dret de petició s'esgota pel seu mer exercici, pel simple fet de formular la petició a la institució destinatària, ans al contrari, s'ha establert una completa regulació procedimental, amb diferents moments i mecanismes de garantia.

En efecte, la Llei orgànica 4/2001 ha instaurat un nou procediment administratiu, concretat en un seguit de garanties per a les persones peticionàries i en les correlatives obligacions per a la institucions públiques receptores de les peticions. Sigui quin sigui el judici que mereixin les noves solucions legislatives, cal remarcar críticament que el legislador orgànic ha optat, novament, per una regulació exhaustiva de la matèria, opció que redueix –si no elimina– l'espai normatiu necessari per tal que les comunitats autònomes adaptin l'exercici del dret a les institucions pròpies.

El director de l'IEA

Sumari

- 1. Introducció**
- 2. La nova regulació del dret de petició**
 - 2.1 Titulars del dret de petició**
 - 2.2 Destinataris del dret de petició**
 - 2.3 Objecte de les peticions**
 - 2.4 Aspectes formals i procedimentals per a l'exercici del dret de petició**
 - 2.5 Garanties jurisdiccionals**
- 3. Valoració crítica en clau competencial**
- 4. Conclusió**

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms

Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)

08002 Barcelona

tel. 933429800 - fax 933429801

iea@governacio-ri.gencat.es

www.gencat.es/governacio-ri/iea

Edició: juny 2002

Dipòsit legal: B. 29062-2000

Impressió: Sprint Copy



El Clip n° 18

**COMENTARI SOBRE LA LLEI ORGÀNICA 4/2001,
REGULADORA DEL DRET DE PETICIÓ**

Treball realitzat per Clara Velasco i Rico, becària de l'Àrea de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra



1. Introducció

El dret de petició, és a dir, el dret d'adreçar-se per escrit a qualsevol autoritat pública per expressar-li un prec o un desig, fou qualificat per Robespierre com "un dret imprescriptible de tot home en societat".¹ En aquesta mateixa línia, l'art. 29.1 de la Constitució espanyola consagra el dret de petició i l'inclou dins del catàleg de drets fonamentals, en els termes següents: "Tots els espanyols tindran el dret de petició individual i col·lectiva per escrit, en la forma i amb els efectes que determini la llei."²

La regulació d'aquest dret —que per imperatiu constitucional ha de tenir rang de llei orgànica, art. 81 CE— s'ha hagut de trobar durant força temps a la Llei 92/1960, de 22 de desembre, per bé que el Tribunal Constitucional hagués remarcat expressament la necessitat de substituir-la.³ Finalment, vint-i-tres anys després de la promulgació de la Constitució, ha estat aprovada la Llei orgànica 4/2001, reguladora del dret de petició (en endavant, LORDP).

D'aquesta forma es posa fi a una situació particularment anòmala que probablement s'ha perllongat perquè aquest dret té un cert caràcter residual,⁴ ha estat poc utilitzat per la ciutadania i no gaudeix de la importància que se li havia conferit històricament en tots els períodes constituents.⁵

GARCÍA CUADRADO⁶ considera que la problemàtica actual per encabir el dret de petició en

¹ Afirmació que es féu quan s'estava discutint el Projecte de Llei de Le Chapelier sobre el dret de petició a l'Assemblea Constituent.

² Sobre el dret de petició vegeu l'obra monogràfica de COLOM PASTOR, B. *El Derecho de Petición*, Madrid: Marcial Pons 1997, i l'obra també monogràfica però més esquemàtica d'IBÁÑEZ GARCÍA, I. *Derecho de Petición y Derecho de Queja*, Madrid: Dykinson 1993. Igualment interessants són els treballs següents: FERNÁNDEZ DE SARASOLA, I. "Un derecho 'residual', el derecho de petición en el ordenamiento constitucional", *RVAP*, núm. 58, 2000; GARCÍA CUADRADO, A. "El derecho de Petición", *Revista de Derecho Político*, núm. 32, Madrid: UNED 1991, p. 119-169; IBÁÑEZ GARCÍA, I. "El derecho de Petición en la Unión Europea. Los sujetos pasivos del mismo: problema mal resuelto y aún abierto", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 197, juny de 2001; MURILLO DE LA CUEVA, L. "Derecho de petición", *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid: Civitas 1995; ROVIRA SERRANO, M. DEL PILAR, "El derecho de petición en la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *Actualidad Administrativa*, núm. 47, desembre de 1993.

³ STC 46/1980, FJ 1. Tanmateix el Tribunal mantingué la vigència d'aquesta llei, per bé que interpretant-la de conformitat amb la Constitució (ATC 46/1980).

⁴ STC 242/1993, FJ 1.

⁵ Fernández Sarasola fa un estudi breu però complet del dret i constata que "fue objeto de importantes controversias especialmente agudas en los orígenes de nuestro constitucionalismo".

⁶ *Op. cit.* p. 1 "[...] institución que nació y evolucionó con base a ciertos presupuestos ético-políticos muy peculiares (...) Decíamos que el derecho de petición es una institución política. Como tal no consta sólo de un componente jurídico sino de algo más, en este caso, de un componente ético-político y de otro psicológico". L'autor considera que el component jurídic és la configuració del dret de petició com un dret públic subjectiu. Quant al "componente ético-político", opina que es fonamenta en una particular relació de "mutua confianza" entre els governants i els ciutadans. Amb relació al component psicològic, argumenta l'autor que està fonamentat en la convicció del ciutadà que serà escoltat pels qui exerceixen el poder públic. En examinar aquests tres pressupòsits i traslladar-los a l'actualitat, l'autor constata la manca dels dos darrers, la qual cosa explicaria, en bona mesura, l'escassa rellevància d'aquest dret fonamental.

el nostre ordenament jurídic deriva de la dificultat d'adaptar-lo a la nova situació de les relacions polítiques; situació que és radicalment diferent a aquella en la qual el dret de petició va ser originàriament configurat.

2. La nova regulació del dret de petició

En l'antiga Llei reguladora del dret petició s'establia que la facultat de dirigir-se als poders públics s'havia de dur a terme per escrit, incloent les dades necessàries per identificar el peticionari (nom, signatura i domicili) i la petició, sense cap altra formalitat. A l'escrit calia indicar l'autoritat concreta a qui s'adreçava, la qual havia d'estendre rebut de la petició. Únicament en cas que la petició s'estimés fonamentada i estigués dins de l'àmbit dels actes graciabls s'havien de prendre les mesures corresponents. La resolució s'havia de comunicar al peticionari i, a més, s'establia la prohibició de perjudici pel fet d'exercir aquest dret (el Tribunal Suprem matisà que la immunitat inherent a l'exercici del dret de petició es mantenia sempre que no s'incorregués en delictes o falta, per exemple, STS 21 de febrer de 1979).

En l'intent de dotar el dret de petició d'un contingut més consistent, la nova regulació del dret de petició estableix un procediment altament formalitzat i detallat que, en la nostra opinió, pot comportar tant confusions quant a l'objecte del dret, com problemes de legitimitat competencial.

Així, aquesta exhaustiva regulació procedimental pot desdibuixar, almenys quant al procediment, la importantíssima diferència entre les sol·licituds (enteses com la iniciació d'un procediment a instància de l'interessat i fonamentades en un dret subjectiu que comporten el deure de l'Administració de contestar i que, en cas de silenci, propicia una resolució presumpta susceptible del corresponent recurs) i l'exercici d'aquest dret que s'entén referit a peticions no fundades en un dret subjectiu o norma prèvia habilitant.

La importància de la LORDP rau en el fet que instaura un nou procediment administratiu, el desenvolupament del qual permet al titular l'exercici del seu dret. Els destinataris que s'inclouen dins del camp d'aplicació de la Llei (art. 2) hauran de tramitar les peticions d'acord amb el que s'hi disposa. Això també s'aplica, lògicament, a les comunitats autònomes, però aquestes es queden pràcticament sense espai normatiu per desenvolupar o adaptar l'exercici d'aquest dret a les seves tradicions i institucions.

Des d'un punt de vista formal la LORDP conté dotze articles, tres disposicions addicionals, una disposició derogatòria única i una disposició final única.

2.1 Titulars del dret de petició

A l'art. 1 de la LORDP s'estableix que, amb independència de la nacionalitat, tant les persones físiques com les persones jurídiques tenen reconegut aquest dret i el podran exercir de forma individual o col·lectiva. La nova Llei manté la prohibició de perjudici derivat de l'exercici del dret, excepte en els casos en què el peticionari incorri en delic-

te o falta. També es manté la restricció en l'ús d'aquest dret per part de les Forces Armades i dels Cossos de Seguretat, els quals únicament el podran exercir de forma individual i d'acord amb les lleis específiques.

En la regulació anterior no estava previst l'exercici d'aquest dret per part dels estrangers. Res no impedia, però, que es produís una extensió d'aquest dret als estrangers via legislativa o via tractat internacional. Ja abans de la redacció de la LORDP i de la seva entrada en vigor, s'apuntava que fóra convenient estendre la titularitat d'aquest dret als no nacionals ja que aquest havia deixat d'ésser considerat com a un mitjà de participació en la vida política.⁷ El reconeixement de la titularitat als estrangers s'ha produït de forma expressa amb la promulgació de la nova Llei.⁸ De la lectura de l'art. 2 i del 4.1 podem deduir que també es reconeix la titularitat d'aquest dret als apàtrides.

L'article primer de la LORDP no fa referència a l'edat que ha de tenir el titular per tal d'exercir aquest dret, a diferència de la Llei 92/1960 la qual determinava que l'exercici del dret de petició estava sotmès a la condició que el peticionari fos major d'edat. Tot i aquesta manca de precisió, considerem que són aplicables al dret de petició les mateixes previsions establertes a l'art. 30 de la Llei 30/1992 pel que fa a la capacitat d'obrar.⁹

2.2 Destinataris del dret de petició

La Constitució en el seu art. 29 guarda silenci sobre aquest punt i deixa a la voluntat de la llei la regulació d'aquest extrem. A l'article segon de la nova Llei s'assenyala que el dret de petició es podrà exercir davant "qualsevol institució pública, administració o autoritat pública". Disposa també que es podrà fer efectiu davant els òrgans de direcció i administració dels organismes i les entitats vinculats i dependents de les administracions públiques d'acord amb les matèries de la seva competència i independentment del seu àmbit territorial o funcional. Per tant, s'abandona la tècnica d'enumerar concretament els destinataris, tal i com feia l'art.2 de la Llei 92/1960, en benefici d'una definició àmplia i genèrica, i per tant garantista del dret. Aquesta opció coincideix amb l'escollida pel

⁷ Tot i que es considerés que el dret de petició és un dret de participació política, res no impedia doncs reconèixer-lo als estrangers comunitaris que són titulars del dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions locals, d'acord amb la reforma de l'art. 13.2 CE. De fet, el Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea desvinculava aquest dret de la nacionalitat i el lliga a la residència en el territori d'un país membre de la Unió.

⁸ Curiosament, ni la Declaració universal dels drets humans, ni el Conveni de Roma de 1950, ni el Pacte internacional de drets civils i polítics, ni el Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals inclouen en el seu articulat cap referència al dret de petició. D'altra banda, i d'acord amb allò ja disposat als art. 21 i 194 (8 D i 138 D) del Tractat CE (articles introduïts pel Tractat de Maastricht), la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea inclou el dret de petició en el seu art. 44, dins del capítol V titulat "Ciutadania". Disposició criticable, com més endavant comentarem.

⁹ Tot i que autors com GARCÍA CUADRADO consideren que el dret de petició és un dret de participació política i el seu exercici únicament correspon als ciutadans actius, no a tota persona, *op. cit* p. 1.

constituent alemany, per exemple¹⁰. ÁLVAREZ CARREÑO¹¹ considera que “un elemento esencial del derecho de petición lo constituye, por tanto, el acceso del individuo a todas las instancias del poder público sin obstáculos, de forma directa y sin limitaciones temáticas”.

2.3 Objecte de les peticions

La LORDP recull en el seu article tercer l'objecte de les peticions emparades per aquesta Llei: les peticions podran referir-se a qualsevol assumpte o matèria comprès dins l'àmbit competencial del destinatari. No serà necessari que les peticions afectin individualment el peticionari, sinó que podran versar sobre qüestions d'interès col·lectiu o general. El precepte acull, doncs, la “concepció dual” del dret de petició, és a dir, que és susceptible d'ésser utilitzat per satisfer tant necessitats individuals com col·lectives.

Al segon paràgraf de l'article s'adopta, a més, una concepció estricta perquè s'exclou de l'àmbit d'aplicació de la Llei les sol·licituds, les queixes i els suggeriments que ja disposin de vies procedimentals que en permetin la gestió i que estiguin regulades específicament.¹² Segons la doctrina del TC les peticions emparades per l'art. 29 CE han de recaure dins l'àmbit en què els poders públics tenen facultats graciabls. El dret de petició no comprèn sol·licituds fonamentades en interessos legítims que ja tinguin arbitrats procediments específics de tutela, com ara el procediment administratiu o el judicial. El TC, a la Sentència 242/1993, de 14 de juliol, s'expressava en els següents termes: “Concepto residual, pero no residuo histórico, cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto, excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o interés legítimo especialmente protegido (...) La 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 graciabls” (FJ 1).

¹⁰ L'art. 17 de la Constitució alemanya no acull una concepció estrictament parlamentària del dret de petició, a diferència, per exemple, de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea. Referint-se a aquesta darrera, IBÁÑEZ GARCÍA considera: “A mi juicio, restringir el ejercicio del derecho de petición al Parlamento Europeo no tiene sentido jurídico, pues las peticiones deben poder dirigirse a todas aquellas instituciones que tienen poder de iniciativa en los ámbitos de actuación de la Unión Europea.” (“El derecho de Petición en la Unión Europea...”, *op. cit.*, p. 1)

¹¹ Autor citat per IBÁÑEZ GARCÍA a l'article “El derecho de petición en la Unión Europea...”, *op. cit.* i es refereix a la seva obra *El derecho de Petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Ed. Comares, 1999.

¹² La concepció àmplia del dret de petició opta per incloure en ell totes les sol·licituds procedents dels ciutadans, incloent-hi les reclamacions administratives i judicials, les queixes davant el Defensor del Poble, o les iniciatives legislatives. Aquestes serien, doncs, manifestacions del dret de petició. En l'actual regulació constitucional, tal i com posa de manifest FERNÁNDEZ SARASOLA, *op. cit.*, “[...] aquellas ‘especies’ del derecho de petición cobran autonomía y derivan de prescripciones constitucionales y de derechos fundamentales distintos del recogido en el artículo 29; así los recursos judiciales, no són expresión del derecho de petición, sino ejercicio de tutela judicial efectiva del artículo 24 (...) Así las cosas, parece más conveniente decantarse por una concepción estricta del objeto del derecho de petición. Ésta sin embargo, no debe construirse, como suele hacerse, a partir de la regulación legislativa de este derecho, sino de la propia Constitución”. En aquest sentit ens podem preguntar, per exemple, si el fet que el RD 208/1996, que regula els serveis d'informació administrativa de l'AGE estableixi, en el seu capítol III, un procediment complet i detallat sobre l'anomenat “Libro de Quejas y Sugerencias”, exclou en aquest àmbit l'exercici del dret de petició.

Des d'aquesta lògica, s'estableix que les peticions que versin sobre títols específics diferents dels previstos per la Llei seran inadmeses, ja sigui perquè existeix un procediment parlamentari, judicial o administratiu que les empari, o perquè siguin alienes a les atribucions dels destinataris inclosos a l'art. 2. Com que som davant d'una "norma odiosa" (la limitació d'un dret), hem d'inclinar-nos per una interpretació restrictiva d'aquesta previsió: s'han d'inadmetre les peticions que persegueixin la mateixa finalitat (o que tinguin el mateix objecte que una sol·licitud o que un procés legislatiu o judicial), però no, en canvi, les hipotètiques peticions que "incideixin" en aquests àmbits (per exemple, la petició que una sol·licitud presentada pel peticionari sigui resolta per l'Administració "en el termini més breu possible" o "amb la màxima brevetat").

Alhora, pel que fa al requisit que la petició versï sobre les atribucions del destinatari d'aquesta, cal entendre que si es demana a una Administració que actuï davant d'una altra (la realment competent) i que tracti d'influir-hi en un sentit determinat, aquesta mena "d'actuació" sí que entra dins l'esfera competencial de la primera Administració. No cal dir, finalment, que no podria ser objecte d'una petició quelcom il·legal.

2.4 Aspectes formals i procedimentals per a l'exercici del dret de petició

La LORDP estableix un procediment detallat de tramitació de les peticions emparades en la Llei. L'article 4, d'acord amb l'art. 29 de la CE, obliga que la petició sigui presentada per escrit. La influència de les noves tecnologies de la informació i la comunicació es fa palesa en aquesta Llei ja que es permet la presentació de la petició per mitjans electrònics que permetin la identificació del peticionari. En l'escrit caldrà fer constar les dades personals, les quals a sol·licitud del peticionari poden restar confidencials (identitat, i nacionalitat si es tingués), el lloc o mitjà per realitzar les notificacions, l'objecte i el destinatari de la petició. Per tal de formalitzar les peticions col·lectives caldrà que aquestes estiguin signades per tots els peticionaris i que s'hi incloguin els noms i cognoms respectius. Es reconeix al peticionari la facultat de trametre còpia de l'escrit de petició a una institució o òrgan diferent del destinatari d'aquesta, amb efectes únicament informatius.

Un altre aspecte a comentar és el relatiu a l'ús de les llengües cooficials. La nova regulació permet que el peticionari pugui redactar la petició en la llengua cooficial de la seva elecció i presentar-la, a través dels òrgans de l'Administració general de l'Estat radicats a la comunitat autònoma, als organismes públics vinculats o dependents de l'Administració general de l'Estat, independentment del lloc on aquests estiguin ubicats (art. 5.1). La resposta haurà de ser tramesa en la mateixa llengua en què es va formalitzar la petició. Els òrgans de l'AGE, que a la Llei es denominen "instructors" (art. 5.3), receptors de la petició tenen l'obligació de traduir-la quan aquesta hagi de tenir efecte fora del territori de la comunitat autònoma. Així mateix, tenen l'obligació de trametre la resposta en la mateixa llengua triada pel peticionari i de traduir tota la documentació aportada pel peticionari quan estigui redactada en la llengua cooficial i sempre que hagi de tenir efecte en un territori on la llengua escollida no sigui cooficial. L'article 5.2 deixa a criteri de les institucions autonòmiques i locals l'ús de la llengua. Aquest ús s'ajustarà a allò previst en la normativa autonòmica (a Catalunya, Llei 1/1998 de política lingüística i, en allò que no li sigui contrari, Decret 107/1987 de 13 de març).

El tractament que es dona a les llengües cooficials seria del tot generós si de l'art. 5.1 se'n fes una interpretació extensiva. És a dir, que en l'àmbit d'una comunitat autònoma amb llengua cooficial els ciutadans es poguessin dirigir directament als òrgans de l'AGE, independentment del lloc on aquests estiguin ubicats, en la llengua cooficial de la seva elecció. No sembla ser aquesta, però, la voluntat del legislador.

La presentació de l'escrit es podrà realitzar davant els registres i les dependències previstos per la LRJ-PAC. D'altra banda, l'Administració que rebí una petició té la obligació d'estendre'n rebut. Fins aquí no hi ha cap diferència amb el règim anterior. El que sobta és l'establiment d'un termini de 10 dies després de la recepció de la petició per tal de realitzar aquest tràmit. Considerem que fóra suficient garantia el lliurament d'una còpia de l'escrit on figurei el número de registre d'entrada i que aquest tràmit es realitzi de forma simultània a la presentació de l'escrit.

L'autoritat o òrgan receptor de la petició examinarà la seva adequació als requisits legals establerts, i en declararà posteriorment l'admissió o inadmissió a tràmit (art. 7.1). L'article 7.2 de la LODP instaura un tràmit de reparació dels defectes que pugui presentar l'escrit de petició. Això succeirà quan aquest no s'ajusti a les previsions de l'art. 4. Per solucionar els defectes el peticionari compta amb un termini de 15 dies. Esgotat el termini sense que s'hagi produït la correcció requerida, es considerarà produït el desistiment del peticionari, a qui se'n notificarà l'arxiu i la causa. D'altra banda, es faculta el destinatari de la petició per tal que pugui obtenir del peticionari, únicament quan sigui imprescindible, més informació o altra documentació addicional relacionada amb la petició. La no-presentació d'aquesta no determina el desistiment de la petició (art. 7.3). Aquesta regulació és nova respecte de la Llei 92/1960, la qual únicament es referia a la comprovació dels fets al·legats. D'altra banda, l'establiment d'aquest termini de 15 dies difereix d'allò disposat a la LRJ-PAC quant a les sol·licituds. El termini fixat en aquest cas és de 10 dies. Sembla contradictori, atenent a l'objecte del dret de petició i al de les sol·licituds, atorgar un règim més favorable a l'interessat en presència del dret de petició i no concedir aquest avantatge als interessats en el marc d'un procediment administratiu on les qüestions a dirimir, almenys a priori, poden tenir una major transcendència. Sigui quina sigui l'explicació, estem davant d'una diferència que no deixa de ser vistosa.

Una altra de les novetats que incorpora aquesta regulació és la d'afegir un tràmit que s'interposa entre la recepció i la resposta de la petició. Aquest tràmit és la declaració d'inadmissió. S'haurà de produir en un termini de 45 dies hàbils següents al dia de presentació de l'escrit de petició (en el projecte de llei aquest termini era de 30 dies). La decisió d'inadmissió haurà de ser motivada. En cas de fonamentar-se en l'existència d'un procediment específic, caldrà que estiguin indicades en la resolució les disposicions previstes per l'ordenament jurídic i que resultin aplicables a la petició. En l'art. 9.3 s'estableix que, en un altre cas, la petició es podrà considerar admesa a tràmit.

Si la inadmissió deriva de la incompetència de l'Administració que rep la petició, aquesta haurà de declarar-ne la inadmissió, remetre la petició a l'Administració que consideri competent i notificar ambdós extrems al peticionari (art. 10). El termini establert per realitzar aquestes actuacions és de 10 dies comptadors des de la recepció de l'escrit.

S'estableix un règim diferent si l'òrgan que és incompetent considera que la competència pertany a un altre òrgan que forma part de la mateixa Administració, institució o organisme. En aquest cas, la Llei no parla d'inadmissió sinó que disposa que se li hauran de remetre les actuacions directament (art. 10.2).¹³

Finalment, a l'article 11 es disposa un termini màxim de tres mesos, a comptar des de la recepció per l'òrgan o l'autoritat competent, per respondre i notificar al peticionari la resposta a la seva petició. Quan la petició s'estimi fundada caldrà dur a terme els tràmits necessaris per atendre-la. La resolució, tal i com disposa l'apartat tercer, haurà de ser motivada i contenir els actes o les disposicions que s'hagin adoptat. Aquesta obligació de respondre que s'incorpora al règim jurídic del dret de petició l'aproxima, almenys en l'aspecte procedimental, a la regulació de les sol·licituds establerta en la LRJ-PAC.

S'imposa l'obligació als destinataris del dret de petició de confeccionar una memòria anual de les activitats derivades de les peticions rebudes (art. 11.5). Aquest article preveu la possibilitat que la resposta a una determinada petició sigui inserida en un diari oficial, quan l'autoritat o l'òrgan competent ho consideri oportú. Caldrà, doncs, que l'autoritat o l'òrgan competent tingui en compte, a més, que amb aquesta publicació de la resposta es poden afectar altres interessos (l'interès general o els drets fonamentals de tercers, o del mateix peticionari, en el cas del dret a la intimitat, per exemple).

2.5 Garanties jurisdiccionals

L'article 12 ens recorda que el dret de petició és susceptible d'ésser protegit d'acord amb allò establert a l'art. 53.2 CE i assenyala, concretament, que els actes del procediment susceptibles de recurs contenciós administratiu per la via prevista per a la protecció dels drets (art. 114 i seg. de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa) són la declaració d'inadmissibilitat, l'omissió de respondre dins de termini i l'absència dels requisits mínims en la contestació que s'enumeren a l'art. 11.

La via jurisdiccional resta oberta a l'interessat, però la LORDP no es pronuncia sobre els efectes que tindran aquests recursos. Evidentment, l'efecte que se'n derivaria directament, en cas que s'hagués produït una vulneració d'aquest dret fonamental, seria el restabliment de l'interessat en el seu dret (a l'admissió de la petició, a una resposta, a una resposta completa, etc.). En aquest cas, bàsicament s'haurien de reparar els vicis procedimentals detectats. Res no es diu, però, sobre les possibles responsabilitats disciplinàries dels funcionaris o les autoritats encarregats de resoldre les peticions presentades. Com que la LORDP no es pronuncia sobre l'òrgan jurisdiccional competent per conèixer d'aquests recursos, la determinació de l'òrgan competent s'ha de fer d'acord

¹³ A l'art. 7 de la Llei 92/1960, en tractar les peticions a organismes no competents, s'establia: "1. Cuando se reciba una petición que deba ser objeto de determinado procedimiento administrativo o judicial se comunicará así al peticionario, con expresa indicación del órgano ante el que deba interponerse. 2. Si la autoridad ante la que se deduzca una petición se estimare incompetente para resolverla, la remitirá a la que considere competente y comunicará haberlo hecho al peticionario." Amb aquesta breu regulació, en la nostra opinió, ja queda prou garantit el dret del peticionari i estalvia els problemes comentats en relació amb l'article 8 de la nova Llei orgànica.

amb el complex sistema de distribució de competències jurisdiccionals previst per la LJCA.

3. Valoració crítica en clau competencial

En l'exposició de motius de la Llei *in fine* es diu textualment que “... *en reconocimiento obligado a la autonomía organizativa y regulatoria se remite a su régimen especial el ejercicio del derecho ante el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Por otras razones, también se respeta el específico régimen de las quejas al Defensor del Pueblo e instituciones análogas de las Comunidades Autónomas*”. Aquestes previsions queden plasmades en les disposicions addicionals primera i segona de la Llei.

Sembla, però, que el legislador ha oblidat que les comunitats autònomes gaudeixen també d'autonomia organitzativa i regulatòria. És cert que el dret de petició és un dret que s'ha de regular a través de llei orgànica (art. 81.1 CE) i que l'Estat disposa de competència exclusiva per fixar les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici d'aquest dret (art. 149.1.1 CE), però considerem que la d'igualtat en l'exercici d'aquest dret no es veuria afectada pel fet que el legislador orgànic establís uns mínims comuns¹⁴ i que la resta de regulació procedimental restés en mans de les comunitats autònomes. Fins ara, el dret de petició s'esgotava amb la sola presentació de la petició perquè el peticionari no tenia cap dret a obtenir una resposta. Actualment el peticionari té dret no només a presentar la petició, sinó també que aquesta sigui tramitada d'acord amb un procediment preestablert i que necessàriament ha de concloure amb una resposta, ja sigui positiva o negativa. Cal recordar que estem dins de l'àmbit de les facultats graciabls de l'Administració, no pas dins de l'àmbit de les funcions reglades o discrecionals. Aquesta dada ens podria dur a excloure o a relativitzar el títol competencial de l'art. 149.1.18 CE, el qual, d'altra banda, no s'al·lega a l'exposició de motius de la Llei.

En la nostra opinió, la igualtat dels ciutadans queda garantida pel fet de poder exercir el dret. La llei orgànica únicament hauria d'establir la prohibició als poders públics d'establir impediments innecessaris a l'hora d'exercir el dret de petició o de reaccionar-hi amb represàlies, per tal de garantir el respecte del principi d'igualtat. A partir d'aquí, el procediment de tramitació i la identificació dels òrgans destinataris haurien d'ésser disposats per cada comunitat autònoma en funció de la seva organització administrativa.

La regulació establerta per aquesta llei orgànica s'aplica íntegrament a totes les administracions públiques (central, autonòmica i local). És ben cert que l'art. 29.1 estableix que el dret de petició s'exercirà “en la forma i amb els efectes” que la llei determini, però res no impedia al legislador ésser més sensible a les competències pròpies de les comu-

¹⁴ Com ara els relatius als titulars del dret, l'objecte del dret de petició, l'obligació d'estendre rebut i l'obligació de resposta motivada, així com a la forma escrita de la petició.

nitats autònomes.¹⁵ Certament, la disposició final única salva la facultat de les comunitats autònomes per desplegar normativament la Llei en l'àmbit de les seves competències respectives, però la Llei conté una regulació tan exhaustiva i completa que a penes deixa espai per a un desenvolupament ulterior.

D'altra banda, i concretament, ens semblen sobrers els terminis establerts en els diversos articles que regulen el procediment de tramitació (art. 6.2, 7.2, 9.1, 10.1, 11.1 i 13). Aquests terminis podrien haver estat configurats com a màxims i així aquestes disposicions haurien estat més permeables a la capacitat normativa i d'autoorganització autonòmica (art. 9.1, 9.3, 9.8 i 10.1.1 EAC). D'aquesta forma les comunitats autònomes haurien pogut adaptar els procediments en funció de l'òrgan competent i de la matèria concreta, possibilitat d'adaptació molt reduïda, per no dir inexistent, a la vista de les previsions detallades de la LORDP.

4. Conclusió

El dret fonamental de petició, finalment, ha deixat d'estar regulat per una llei preconstitucional; situació anòmala, com ja hem comentat. Hem de preguntar-nos, doncs, a la vista d'aquesta nova regulació, pel futur d'aquest dret consagrat a la Constitució i que tants anys sembla haver estat condemnat a l'oblit. Aquesta nova regulació estableix un procediment de tramitació de les peticions derivades de l'exercici del dret consagrat a l'art. 29 CE altament detallat, el qual, tot i presentar algunes divergències, sembla reconduir-se cap al model de procediment establert a la LRJ-PAC per a la tramitació de sol·licituds, la qual cosa pot comportar confusions quant a l'objecte d'aquest dret fonamental.

Tot i l'esforç del legislador per concretar i substantivitzar el contingut del dret, considerem que aquesta nova regulació no produirà un gran increment de l'ús que se n'ha fet per

¹⁵ La STC 137/1986, de 6 de novembre, resol un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de l'Estat contra diversos articles de la Llei del Parlament basc 15/1983 per la qual es crea l'Institut Basc de les Ikastolas i s'aprova el seu règim jurídic i indica en el seu fonament jurídic tercer que *"La opción del legislador orgánico de deferir a la Ley, positivamente condicionada por sus normas, la integración de algunos de sus enunciados, deviene imperativo constitucional cuando de articular las competencias estatales con las autonómicas se trata (...)"* El Tribunal continua la seva argumentació dient: *"No toda divergencia, pues, entre Ley Orgánica y territorial será causa de vicio de inconstitucionalidad en esta última y sí sólo su eventual apartamiento del contenido de aquellas 'normas básicas' [les cometes són seves], cuya identificación corresponde, en última instancia a este Tribunal Constitucional"*. Cal considerar també la doctrina constitucional referida a la reserva de llei orgànica i que ha estat reiterada en nombroses sentències des de la STC 5/1981. Així, el Tribunal en la Sentència 173/1998, de vint-i-tres de juliol, dirimeix un recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern de l'Estat amb relació a diversos articles de la Llei basca de fundacions tot declarant que determinats incisos són inconstitucionals. La importància de la Sentència rau en el fet de repassar la doctrina constitucional sobre l'àmbit de la reserva de llei orgànica. Al fonament jurídic setè de l'esmentada Sentència s'exposa: *"El Tribunal Constitucional (...) ha destacado, en primer lugar y de forma ininterrumpida desde la citada sentencia 5/1981, la necesidad de aplicar un criterio estricto o 'restrictivo' para determinar el alcance de la reserva y ello tanto en lo referente al término 'desarrollar', como a la materia objeto de la reserva. Se trata, dice este Tribunal en reiteradas resoluciones, de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (por todas, STC 5/1991, fundamento jurídico 21, A)." A continuació defineix la reserva de llei orgànica en aquests termes: "Precisando un poco más esta definición, en la STC 132/1989 (FJ 16), referida precisamente al derecho de asociación, se afirma que lo que está constitucionalmente reservado a la Ley Orgánica es la la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas."*

part de la ciutadania. En bona mesura, el futur d'aquesta institució dependrà de l'activitat desenvolupada per l'Administració en compliment del nous deures imposats per la LORDP (compliment dels terminis de tramitació i resolució, confecció de la memòria anual, etc.). Fóra bo que a Catalunya es produís un desplegament de la LORDP adaptant-la a les institucions pròpies i al funcionament de l'Administració de la Generalitat, tot i l'escàs marge que la Llei permet degut a la seva exhaustivitat.

Com a relíquia històrica que enllaça amb segles de tradició jurídica, el dret de petició té encara, d'una banda, la virtualitat d'ésser un mecanisme d'expressió de la voluntat ciutadana i, de l'altra, la d'ésser una via per recordar als qui exerceixen el poder públic el caràcter de servei a la comunitat dels seus càrrecs.¹⁶ Si considerem el dret de petició com un mitjà per afavorir el "diàleg" entre els governants i la ciutadania mai podrà ésser considerat una institució jurídica sobrera.

¹⁶ Seguim en aquest punt a GARCÍA CUADRADO, *op. cit.*

