

UNA LIBERTAD PÚBLICA: EL DERECHO DE PETICIÓN

Por la Dra. M.^a del Coro CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE

Profesora de Derecho Político
Universidad de Extremadura

SUMARIO:

- 0. INTRODUCCIÓN**
- 1. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO LIBERTAD PÚBLICA**
- 2. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO RECURSO**
- 3. CONCEPTO DE DERECHO DE PETICIÓN**
- 4. DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA**
 - 4.1. El Trienio Constitucional (1820-1823)**
 - 4.2. De 1834 a 1837**
 - 4.3. De 1837 a 1936**
- 5. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO ACTO PARLAMENTARIO**
 - 5.1. La cualidad de Español**
 - 5.2. Peticiones colectivas civiles**
 - 5.3. Peticiones individuales militares**
 - 5.4. Peticiones colectivas militares**
- 6. REQUISITOS DE FORMA**
 - 6.1. La forma escrita**
 - 6.2. Forma no punitiva**
 - 6.3. El procedimiento**
 - 6.4. Objeto de las peticiones**
 - 6.5. Actos resolutorios**
- 7. EL DERECHO DE PETICIÓN EN LA ACTUALIDAD**

0. INTRODUCCIÓN

Consideradas las libertades públicas como derechos fundamentales para el desarrollo de la persona humana en un Estado con un cierto grado de civilización, el derecho de petición no es extraño a ellas; al contrario, queda desde un principio enmarcado dentro del amplio espectro de esta clase de libertades en los textos constitucionales, como en el Bill of Rights norteamericano, compuesto por las diez primeras enmiendas a la Constitución, propuestas por el Congreso de 1789 y adoptadas definitivamente en 1791 de las cuales la primera proclama: Se respetará la Religión, la libertad de palabra y de prensa y el derecho de petición al Gobierno¹.

El derecho de petición, como libertad pública o derecho individual, tal como aparece recogido en los Reglamentos parlamentarios españoles en función de los textos constitucionales, viene de lejos. Ya en la Edad Media se puso en práctica tanto en Castilla como en Aragón, reinos en los que los Reyes tomaron la decisión de dedicar varios días a recibir en lugar público a sus súbditos para que éstos pudieran formularles peticiones. Según Santamaría de Paredes este derecho de petición dio excelentes resultados en el mencionado Reino de Aragón².

Su cuna, sin embargo, se sitúa en Inglaterra, si bien no hay que confundir el derecho de petición como libertad pública con el derecho de petición del Parlamento o ejercicio por el Parlamento, porque son dos concepciones distintas.

El derecho de petición parlamentario pone de manifiesto en la época de la Monarquía limitada inglesa el comienzo del parlamentarismo inglés en su ascenso frente a la Corona. Observan Lalumiere y Demichel, que la Monarquía durante este período de la Monarquía limitada es la fuente de toda autoridad, pero que el Parlamento posee, sin embargo, dos poderes: el derecho de consentir el impuesto y el derecho de peti-

¹ S. GINER, *Historia del pensamiento social*, Barcelona, 1966; A. KASPI, *La vie politique aux Etats-Unis*, Paris, 1973; C. SECKLER-HUDSON, *Our Constitution and Government*, Washington, 1962.

² SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho Político*, Madrid, 1898.

ción. En principio, el rey subviene a los gastos del reino gracias a las rentas de su dominio. En casos de necesidades extraordinarias o temporales, el soberano puede establecer impuestos a sus súbditos, pero en este caso debe obtener el consentimiento de sus representantes. Además, este mismo Parlamento puede presentar peticiones sobre materias diversas al soberano, que disfruta de plena libertad para transformarlos o no en actos con fuerza de ley. Las Cámaras presentarán proyectos de petición cada vez más precisos y subordinarán la aprobación de los impuestos nuevos de los que el soberano tiene necesidad, a la adopción de las peticiones.

Lentamente, gracias a esta presión, la elaboración legislativa se transformó en una colaboración entre el Parlamento y el soberano³.

En principio, por lo tanto, no se puede equiparar el derecho de petición actuado por el Parlamento y el derecho de petición, como derecho ejercido por los ciudadanos, principalmente, ante el Parlamento: En el aspecto de derecho parlamentario es más fácil contemplarlo entroncado con la iniciativa legislativa⁴.

El derecho de petición, como libertad pública, será, por lo tanto, el objeto primordial de este estudio desde las normas positivas, que alumbraron este derecho en la España moderna.

5.1. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO LIBERTAD PÚBLICA

Concebido el derecho de petición como un derecho natural, inherente a la naturaleza humana, fue intelectualizado del mismo modo en Francia en dos períodos no alejados demasiado el uno del otro, el de la «Francia revolucionaria» y el de la «Francia de los Notables» por dos hombres políticamente contrapuestos. Robespierre comprendió el derecho de petición como «un derecho imprescriptible» del hombre⁵ y La

³ P. LALUMIERE y A. DEMICHEL, *Les Régimes Parlementaires Européens*, Paris, 1966.

⁴ Aunque sin una clara delimitación de ambos campos, puede verse: *El Derecho de petición y la iniciativa legislativa*, de Francisco Javier JIMÉNEZ DE CISNEROS, Madrid, 1980.

⁵ *Moniteur Universal* de 12 de mayo de 1791.

Bourdonnaye, diputado angevino, jefe de los ultras de la «Change introuvable»⁶ expresó que el derecho de petición era «una salvaguarda contra los ataques de la autoridad y la invasión progresiva del poder»⁷. Plasmado en la Constitución francesa de '1791, históricamente, el recurso al soberano, para el enderezamiento de los abusos, es un reflejo natural.

Bajo la Revolución adquirió una importancia práctica considerable. Los desfiles de las delegaciones, que iban a depositar a la «barra» de la Asamblea las peticiones más diversas, ejercieron una gran influencia tanto en la «Legislativa» como en la Convención. Los abusos que se derivaron y los atentados que el ejercicio del derecho de petición supuso contra la libertad de las Asambleas parlamentarias, obligaron a su estricta reglamentación en la Constitución del año III.

De estos avatares demostraron tener buen conocimiento los Diputados, que en el Congreso discutieron en España los Decretos de Cortes de 12 de febrero de 1822. Como consecuencia de la palabra «individual» en el proyecto, que había de regular el derecho de petición, se refirieron constantemente a los sucesos acaecidos en Francia en el tiempo relacionado, como consecuencia de este derecho, que se perpetuó con varia fortuna en el siglo XIX en la nación francesa.

Con la Restauración, la discusión de las peticiones por la Cámara baja fue uno de los procedimientos por el que ésta rehusó instaurar su control sobre el Ejecutivo y establecer el sistema parlamentario.

El extenso desenvolvimiento alcanzado por el derecho de petición bajo el período revolucionario y la Restauración inicia su reflujó con la Constitución de 1875 que no reconoce este derecho como ocurre con los textos constitucionales posteriores, habiendo quedado relegado en la actualidad al Reglamento de la Asamblea Nacional, que es el que determina las condiciones para presentar peticiones en las Cámaras (R.A.N. Arts. 147 a 151).

Acogido el derecho de petición por los textos constitucionales, en-

⁶ A. JARDIN, A.J. TUDESQ, *La France des notables*, Paris, 1973.

⁷ *Moniteur Officiel* de 29 de noviembre de 1816.

tre ellos destaca la Constitución de Weimar, que en su artículo 126, no sin anteriores precedentes, como en todos los Estados en los que constitucionalmente se estableció el derecho de petición, reguló este derecho ampliamente de cuya dirección criteriológica se extrae que constituía uno de los derechos fundamentales, un derecho público subjetivo a que la autoridad u órgano se hiciese cargo de la petición y de su curso. No contenía limitación alguna. Ni siquiera se excluía a los militares de su ejercicio. Incluso los extranjeros podían formular peticiones, aunque sin facultad para reclamar su admisión y su tramitación.

Este derecho está también actualmente recogido extensamente por el art. 17 de la Ley fundamental de la República Federal Alemana: «Todos tienen derecho de presentar individual o colectivamente por escrito, peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes y a la representación popular».

Por citar alguna otra Constitución moderna o contemporánea en relación con el derecho de petición⁸, se puede hacer referencia a las Constituciones suiza e italiana.

La Constitución suiza en su artículo 57 dispone que «el derecho de petición está garantizado», lo que significa que los ciudadanos y los grupos pueden acceder a las autoridades competentes y que éstas se hallan obligadas a recibir o escuchar las demandas; y la Constitución italiana vigente, como un reflejo del viejo derecho tradicional, en el art. 50, establece: «Tutti i cittadini possono rivolgere petizione alle Camere per chiedere provvedimento legislativo se ne esista una reale necessità»⁹.

En una palabra, el derecho de petición pertenece al haz de valores de la libertad o al conjunto de libertades públicas, que determina en los gobernados una exigencia y en los gobernantes una obligación de co-

⁸ Para un estudio histórico y de Derecho comparado, vid. «Spagna Musso: Note sul diritto di petizione», en *Rassegna dir. pubbl.* 1957.

⁹ V. MATTERN, *Pettitionsrecht*, en *Die Grundrechte*, v. II, Berlín, 1969; DI CILOLO, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, v. II, Milano, 1969; VIRGA, *Tutela dei diritti fondamentali e petizioni collettive*, Foro Padano, 1949 IV; MANFREDINI, *Il diritto di petizione come istituto di democrazia diretta*, Foro Padano, 1953, IV.

locar el derecho al servicio de estos valores¹⁰.

El retroceso experimentado en Francia por el derecho de petición en los textos constitucionales hasta llegar a su desaparición ha influido de tal manera sobre la doctrina francesa que trata de justificar con una gama de diversos argumentos la decadencia del derecho de petición. Entre otros se pueden aducir:

— Que está desprovisto el derecho de sanciones directas por lo que carece de otro valor que el de un medio de presión.

— Que su eficacia es dudosa en la práctica.

— Que ha quedado sustituido por otros procedimientos más modernos, de orden sociológico y de orden político. Dentro del aspecto sociológico se destaca el desarrollo logrado por la gran prensa de información, que permite conocer con rapidez y masivamente los abusos y los escándalos, que antes se denunciaban por vía de petición. No en vano se llama a la prensa el cuarto poder del Estado. A la prensa hay que añadir otros medios de difusión social, como son la radio y la televisión.

Desde este punto de vista, el derecho de petición poseyó, sin duda alguna, un lugar propio en la época del sufragio restringido, argumento inaplicable en España, por cuando que tuvo siempre desde su establecimiento una mejor o peor regulación.

El argumento de índole político se sustenta en que desde el momento en que se reconoció a los parlamentarios la iniciativa legislativa o en que cada ciudadano toma parte de asociaciones, sindicatos, partidos o grupos de presión, en general, que apoyan sus reivindicaciones, disfrutando de la ley del número para presionar sobre los poderes públicos, se contempla con grave dificultad el campo de aplicación del dere-

¹⁰ COLLIARD, *Libertes publiques*, Paris, 1968; BURDEAU, *Les libertes publiques*, Paris, 1966; DE LAUBADERE, *Libertes publiques*, Cours de Droit, Paris, 1953-1954; JEZE, «Signification juridique des libertes publiques», *Annuaire de l'Institut International de Droit Publique*, Paris, 1929; DUEZ, «Esquisse d'une definition realiste des Droits publics individuels», *Melange Carré de Malberg*, Paris, 1933.

cho de petición ¹¹.

2. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO RECURSO

Con abandono de la tesis que cualifica al derecho de petición como derecho natural y político, J. Moreau considera que en derecho positivo el derecho de petición es más una garantía de las libertades individuales que una libertad individual; que es más una acción que un derecho; en una palabra, el derecho de petición es un recurso, es decir, el poder legal que pertenece a los particulares de recurrir al juez, aquí, las Comisiones parlamentarias.

Dos razones abonan, según Moreau, la calificación de recurso del derecho de petición. En primer término, a diferencia de otras libertades individuales, el derecho de petición, contemplado como «derecho» no posee contenido propio alguno; podría solamente ser definido como el derecho de demandar, de reclamar, de formular una queja; es decir, que el elemento procesal forma parte integrante de este derecho. En segundo término, las características propias de la institución son precisamente las relativas a los problemas atañentes al procedimiento a seguir: condiciones de forma, «juez competente», poderes de este «juez»...

Supuesto que es un recurso, planteada así la cuestión, a Moreau se le presenta el problema de su ubicación con referencia a los procedimientos de Derecho Administrativo: ¿Recurso administrativo, recurso jurisdiccional?

La primera dificultad se resuelve, dice Moreau, con la ayuda de un

¹¹ V. para Francia, COURTET, *Du droit de petition aux Chambres*, These, Paris, 1892; JOLY, *Idees generales sur le droit de petition dans les Etats modernes*, These, Paris, 1900, y sobre todo MOREAU, *Un inconnu: Le droit de petition sous la IVeme Republique*, Paris, 1958 y las obras clásicas de Duguit, Esmein, Hauriou, Prelot, etc. Sobre la escasa utilización del derecho de petición en la República Federal Alemana, THILO SCHMIDT, *Arbeitsweise und Funktion des Petitions ausschusses*, Dissertation Mag. Tübingen, 1869. Se muestra favorable al derecho, MORTATI, *Instituzioni di diritto público*, Padova, 1969. No es favorable más que en situaciones extremas, PÉREZ SERRANO, *Curso de Derecho Político*, op. cit.

criterio orgánico. Si se denominan recursos administrativos las acciones que permiten a los administrados el acogerse a un administrador, bien sea éste quien resuelva (recursos graciabiles), bien su superior (recursos jerárquicos); si se designan por recursos jurisdiccionales los que se intentan ante un verdadero juez, se puede llamar, de conformidad con el criterio de Moreau, al derecho de petición «recurso político», o mejor, «recurso parlamentario», traduciendo esta denominación la particularidad de la obligación de depositar la petición ante las Comisiones especializadas de las Asambleas parlamentarias.

La segunda dificultad, que en este intento de justificación como recurso, presenta el derecho de petición, es el de identificarle con algún tipo de recurso, o el diferenciarle o el de combinar ciertas reglas contenciosas y ciertas reglas aplicables al recurso administrativo, en opinión de Moreau, que para alcanzar el propósito perseguido juega con tres variantes y una función: lo administrativo, lo contencioso, lo político y la petición que examina a través de los elementos que, según su escrito, integran el recurso para terminar diciendo que se puede constatar:

— Que aunque el derecho de petición sea un recurso político, se encuentran disociadas la calidad de ciudadano y peticionario.

— Porque el derecho de petición es un recurso político, las peticiones están sometidas a ciertas condiciones de forma.

— Porque el derecho de petición es un recurso político, la admisión de las peticiones en cuanto a su contenido, estará sometido exclusivamente a las normas constitucionales.

El Diputado Navarro, al discutir el proyecto de ley sobre el derecho de petición, en su intervención lo denominó recurso sin ninguna otra explicación.

La calificación del derecho de petición propuesto por Moreau tampoco es enteramente satisfactoria, si se atiende a la regulación española. Desde una perspectiva clásica, las funciones del Parlamento se han venido clasificándolas en legislativa, financiera, fiscalizadora, política, administrativa, jurisdiccional y de alta representación. Considerado el derecho de petición como una libertad más, no se ha comprendido en las funciones mencionadas. Fischbach lo incluye entre las proposicio-

nes que se dirigen a las Cámaras¹². Este acomodamiento solamente contempla una de las vertientes de las cuales puede emanar el derecho: su formulación por los Diputados. A mayor abundamiento, el término recurso resulta asaz vago por su amplio significado, como memorial o petición por escrito, que es, por otra parte, lo que constituye su esencia.

Como recurso en sentido estricto en la mayor parte de los casos no se trata de la acción que la ley concede al interesado en un juicio o procedimiento para reclamar contra resoluciones desfavorables o de interponer el recurso contra resoluciones de la administración activa.

A su vez, el calificativo de político es tan amplio como el sustantivo al que califica y aún menos aprehensible, a no ser que por constitucional, sea político, allá donde el derecho de petición esté regulado por la Constitución, porque donde no lo esté, según acontece actualmente en Francia, su contenido no estará subordinado a la Constitución, sino a la regla que lo rija.

Ocurre, otro tanto, con el aspecto formal. Todo acto jurídico debe conformarse a un derecho objetivo, que impone formalidades, más o menos estrictas, que habrán de cumplirse. No se puede decir que exactamente esté disociado el peticionario del ciudadano en la medida en que el concepto de ciudadano se configura, como podrá verse más tarde por los textos que se aportan. Con un sentido crítico, no riguroso en exceso, no es osado calificar al derecho de petición como acto parlamentario¹³.

3. CONCEPTO DEL DERECHO DE PETICIÓN

Rivero plantea, como cuestión previa, la sanción, de la que no basta con que se de una regulación, un régimen organizado. Hace falta asegurar el respeto efectivo y la sanción de las violaciones, porque la san-

¹² FISCHBACH, op. cit.

¹³ BURDEAU, *Methode de la Science Politique*, Paris, 1959; POSADA, *Tratado de derecho político*, T.I. Madrid, 1929.

ción es en todo sistema jurídico el complemento necesario de la norma, la condición de su eficacia.

Distingue a continuación Rivero dos clases de sanciones:

— De una parte, las sanciones organizadas, es decir, las vías de derecho, destinadas a asegurar el respeto a la ley por medio de procedimientos jurídicos.

— De otra parte, las sanciones inorganizadas, esto es, ciertas formas de acción no jurídicas, que permiten a los individuos, bien en singular, bien colectivamente, el intentar hacer prevalecer sus libertades.

Entre estas últimas Rivero coloca el derecho de petición, que lo define como «el derecho que poseen los particulares para dirigirse directamente a la autoridad suprema del Estado; no se limita, por tanto, añade, a la sola protección de las libertades públicas, pues puede cumplir en este ámbito una doble función: tanto la petición puede tener por objeto denunciar un abuso, un atentado a las libertades públicas en un caso concreto con el fin de obtener el restablecimiento de la situación, como puede tender a conseguir una medida general dentro de un fin liberal (adopción de una ley nueva o la modificación de leyes anteriores)»¹⁴.

J. Moreau define el derecho de petición como la solicitud dirigida a los poderes públicos de los cuales se espera obtener una satisfacción¹⁵.

Martínez de la Rosa en su discurso en defensa de la ley del derecho de petición consideró este derecho como un derecho subjetivo público con la definición que dio él mismo: «petición es, dijo, la exposición de la voluntad de un súbdito o inferior a una autoridad superior. Petición no es presentar una súplica en una mano y la espada en la otra... para denunciar cualquier delito, para hacer presente cualquier opinión por extraordinaria que sea»¹⁶.

La sucinta definición de Martínez de la Rosa, reúne, a nuestro juicio, todos los elementos que configuran este derecho en la estructuración que se le ha dado en España, a lo largo de su vida histórico-político-parlamentaria.

¹⁴ M.J. RIVERO, *Cours de Libertes Publiques*, Paris, 1970-1971.

¹⁵ J. MOREAU, op. cit.

¹⁶ D.S.C., 6 de febrero de 1822, T. 3.

4. DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA.

La historia del derecho de petición en España comprende dos fases, que en función del tiempo puede subdividirse en períodos. De esas dos fases la segunda ofrece pocas variantes y se desenvuelve, sobre todo, a través de los Reglamentos de las Cámaras, porque el estado de cosas ha sido siempre el que refleja Colmeiro: «Reglamento en 1822 el ejercicio de este derecho, como no se ha restablecido el Reglamento entonces formado ni publicado otro posterior, que concilie la franca expresión del pensamiento individual o colectivo con intereses de orden público, con el respeto debido a las prerrogativas constitucionales y el libre ejercicio de las atribuciones propias de cada autoridad, carecemos de una serie de disposiciones que contengan reglas fijas y uniformes acerca de la materia».

Si, en general, ésto fue y es así, la regulación de las peticiones al Parlamento estuvo pautada con eficiencia en los Reglamentos parlamentarios¹⁷.

4.1. El trienio Constitucional (1820-1823)

Entre los acontecimientos políticos que merecen destacarse durante este oasis, que se produce después de la vuelta al absolutismo durante el reinado de Fernando VII, hay que situar el hecho del establecimiento del derecho de petición por las Cortes nacidas del constitucionalismo doceañista, como un Decreto de Cortes al margen de la Ley Constitucional.

Para el acto oficial del nacimiento del derecho de petición hay que esperar al año 1822. El proyecto es atacado desde dos ángulos distintos: el del Código Penal y el de la Constitución de 1812. Virtualmente la relación existente entre el derecho de petición y el reconocido en el artículo 373 de la Constitución de 1812 en virtud del cual «todo español tie-

¹⁷ COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, Madrid, 1858.

ne derecho de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución» no era ni siquiera aproximativa.

El Conde de Toreno, contestando al Diputado La Santa, que como primer impugnante, formuló ambos argumentos, le redarguyó, que la Constitución no daba tanta latitud al derecho de petición y sólo se prevenía en el art. 373, que este derecho se limitaba a poder reclamar la observancia únicamente de la Constitución. Esto era lo que concedía la Constitución respecto a este derecho.

El Diputado La Santa estableció, además, la íntima conexión existente entre el Código Penal y el proyecto del derecho de petición, que se había presentado a la consideración de la Cámara, y contra el que formuló una impugnación a la totalidad.

Otras impugnaciones que hubo a la totalidad se centraron en aspectos más particulares y específicos del proyecto, muchos de los cuales volvieron a reiterarse en la discusión de los artículos, más propios de traerlos en el estudio de los elementos o estructuras del derecho de petición.

En el examen precedente de conjunto, como en los análisis particulares posteriores, se tuvieron muy en cuenta los hechos revolucionarios franceses a que dio lugar el uso masificado del derecho de petición; pero no abundaron razones de filosofía política, tal como ocurrió con su instauración en Francia, donde, al definirle, como un derecho político, se pensó que el pueblo ejerciese una función indirecta en la formación de nuevas leyes o en la revisión de las antiguas, algo parecido a como si el pueblo se le hubiera concedido la iniciativa popular, en cuanto suponía en el fondo esta concesión una derivación de la renuncia al mandato imperativo por el lazo establecido entre el derecho de petición y la iniciativa legislativa. Al individualizar el derecho, se tuvo muy presente el impedir toda acción tumultuosa.

4.2. De 1834 a 1837

Vuelto el absolutismo a España, después del Trienio Constitucional, el art. 31 del Estatuto Real de 1834 prohíbe a las Cortes toda deliberación, que no hubiesen sometido expresamente a su examen en virtud

de un Decreto Real; pero a continuación el artículo 32 del Estatuto dejó expedito el derecho que siempre habían ejercido las Cortes de elevar peticiones, haciéndolo del modo y forma que se prefijara en el Reglamento.

En ambos Reglamentos, el de los Próceres y el de los Procuradores, se reguló de modo parecido al derecho de petición. Por mor de lo establecido en el Estatuto Real y los Reglamentos perdió su carácter de libertad individual para convertirse en un derecho exclusivo de los miembros de las Cortes Generales, que componían los dos Estamentos.

Desaparece, en consecuencia, el derecho individual de los españoles a dirigir peticiones no sólo al Rey, sino también a las Cortes y autoridades constituidas en lo que se juzgase conveniente al bien público establecido en el art. 1 de la Ley de 22 de febrero de 1822.

La prohibición de todo derecho de representación, bien fuese de personas individuales o colectivas, como provincias, pueblos o corporación, fue expresa, clara y manifiesta.

La petición presentada por escrito con expresión del objeto y naturaleza de la petición tenía que ir firmada por doce Procuradores, a lo menos, y presentada al Presidente del Estamento, el cual la remitiría para que se examinase por tres comisiones separadamente, de las que estaban nombradas de antemano, que informaban también por separado. Si se daba la conformidad de dos Comisiones, el Presidente señalaba el día para su discusión, que había de ser anunciada con tres días de antelación, como *mínimum*.

La discusión se verificaba del mismo modo que cualquier otro asunto, y en ella podían intervenir los Secretarios de Despacho sin hacer alusión directa o indirecta a la voluntad presunta del Monarca.

La votación acerca de si se había de presentar o no al Rey la petición propuesta, se verificaba por el mismo método y por los mismos trámites fijados para el modo general de votar.

Cuando se hubiese de elevar a conocimiento del Rey una petición aprobada por el Estamento, se observaría lo dispuesto en el Reglamento para la sanción de las leyes (arts. 128 a 137 del Reglamento del Estamento de Procuradores y 108 a 118 del Reglamento de Estamento de

Próceres de 1834).

El derecho de petición, que se reguló durante este período de vigencia del Estatuto Real, como se advierte a primera vista, no es el auténtico derecho de petición, sino un privilegio de los miembros de las Cortes en el que, contemplan un medio de controlar al Gobierno, como ocurrió en el caso de Istúriz. Aún más, dado el espíritu del que estuvo imbuido el Estatuto Real por el entronque que se le quiso dar con nuestras viejas leyes, de acuerdo con lo expresado en el artículo 1.º del mismo, su relación es meridiana con las peticiones de las antiguas Cortes de los reinos españoles¹⁸.

En este sentido, y no en el otro, de derecho político, recurso parlamentario o libertad individual, se comprenden los comentarios de Ruiz del Castillo: «Así se explica también que bajo el imperio de una Carta otorgada como el Estatuto Real de 1834, se abriera paso en España al régimen parlamentario. El Estatuto Real privado de iniciativas a los Procuradores, no concediéndoles, sino el derecho de elevar peticiones al Trono. Pero el Estamento de Procuradores se convirtió, al amparo de ese derecho, en centro vital de interés político, y en órgano de fiscalización. Como esta facultad fiscalizadora es el arma predilecta del Régimen parlamentario, el sistema se abrió paso afirmándose la necesidad de una coincidencia esencial entre el Parlamento y el Gobierno. Lo cual es mucho más que el derecho de iniciativa que el Estatuto negaba a los representantes»¹⁹.

4.3. De 1837 a 1936

Durante este largo período, es realmente único el texto que regula el derecho de petición y son los Reglamentos de las Cámaras con pie en las Constituciones los que contienen ese texto, sin apenas variaciones,

¹⁸ GARCÍA GALLO, *Manual de Historia del Derecho Español*, t. I, Madrid, 1964; ALTAMIRA, *Historia de la Civilización Española*, Madrid, 1925; MINGUIJÓN, *Historia del Derecho Español*, Barcelona, 1953.

¹⁹ RUIZ DEL CASTILLO, *op. cit.*

excepto las matizaciones introducidas en el Reglamento de 1934.

Son, por lo tanto, los reglamentos parlamentarios los que desarrollan el principio constitucional, que con reiterada constancia se predica en las Leyes Fundamentales: «Todo español tiene derecho a dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey como determinen las leyes (art. 3 de la Constitución de 1837 y 1845, artículo 5 de la Const. no promulgada de 1856; la regulación es más precisa en los arts. 17 y 20 de la Const. de 1869; con similar texto en los arts. 18 y 20 de la Const. de 1873 y 13 de 1876 y en el art. 35 de la Const. de 1931).

La constante histórica del derecho de petición en España se mantiene sin solución de continuidad desde 1822, salvo el lapso de tiempo que transcurre entre 1823 y 1837, en todas las Constituciones y en los Reglamentos de las Cortes con el transfondo de la ley de 1822.

El derecho de petición implicó todo tipo de asuntos generalmente, de índole particular: desde las gracias específicas, como las pensiones, hasta las indemnizaciones no satisfechas por razón del procedimiento expropiatorio, desde problemas de índole gubernativa hasta las de naturaleza judicial. Procede, en consecuencia, mediante la combinación de los diversos textos, concretar su estructura.

5. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO ACTO PARLAMENTARIO

Para establecer una delimitación del derecho de petición y de sus elementos integrantes en la regulación española, hay que partir de una premisa: su carácter eminentemente constitucional y reglamentario.

El acto parlamentario podría definirse, a la vista de las consecuencias que produce, con una definición similar a la dada por Zanobini para el acto administrativo: declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizado por el Parlamento en ejercicio de una potestad parlamentaria²⁰.

²⁰ ZANOBINI, *Corso di Diritto Administrativo*, Milano, 1958-1959.

La declaración de voluntad se descompone en dos factores: una actividad intelectual, que anticipe mentalmente el fin propuesto y una actividad impulsiva, que tienda hacia la realización de ese fin.

La voluntad tiene un carácter propio e inconfundible. Es la capacidad de tomar una decisión. En la decisión adoptada se evidenciará la ejecución efectiva de la voluntad por la declaración que el Parlamento pronuncie ante una petición, que le haya sido formulada en forma de manifestación con transcendencia externa.

Otras veces el Parlamento ante una petición posee un consciente querer algo, como la propia petición, por lo que la traslada a órganos competentes a fin de que se proceda a transformar una situación jurídica en otra. Hay una representación del fin deseado para cuya consecución participa directamente.

No faltan ocasiones en las que el Parlamento afirma o niega algo en relación con lo pedido, es decir, establece el juicio mismo con conciencia clara de su validez, manifestada en la proposición que a este respecto formulará.

El Parlamento puede asimismo dejar el material constituido de la petición para realizaciones legislativas posteriores, que es muestra del conocimiento que tenía.

La declaración, sea de la clase que sea, ha de emanar del Parlamento, unilateralmente fijada por él, con la correspondiente expresión formal, que se presenta como el ejercicio de una potestad parlamentaria.

En presencia de estas someras indicaciones, el mejor planteamiento es estudiar sus elementos componentes:

- Sujeto del acto parlamentario: condiciones relativas a la persona del peticionario y
- Carácter individual de la petición.

5.1. La cualidad de español

Para formular la petición era condición necesaria poseer la cuali-

dad de español, que vino dado por lo textos constitucionales, que siguieron la línea establecida por la Ley de 1822. Los Reglamentos silenciaban este dato.

Al decir todo español sin distinción alguna, ha de pensarse que no estaba excluido nadie que tuviera la nacionalidad española, fueran mujeres, menore de edad, penados, concursados, quebrados, deudores a fondos públicos o acogidos a establecimientos públicos. Además, en aquella época en que España todavía estaba en posesión de dominios, había que considerar como legitimados para el ejercicio de este derecho los nacidos en ellos y los extranjeros, que hubieran obtenido carta de naturaleza y los que sin ella hubiesen ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía. Hay que pensar dentro de esta relación en las salvedades de rigor experimentadas con el transcurso del tiempo, como supondría la determinación de español en la Constitución de 1931.

A este punto aporta una luminosa exposición Federico de Castro para quien «el ejemplo francés, al entrar en España en la era constitucional, será decisivo para el nuevo rumbo de la legislación española; no sólo porque se le siga, sino también porque, siendo causa del abandono de la concepción tradicional, ha originado indirectamente la desorientación de la posterior obra legislativa.

El movimiento constitucionalista español cristaliza con la invasión francesa, observa a continuación de Castro; ello le dará un acusado carácter nacionalista, que se manifiesta en el conservar, como causa básica de la nacionalidad española, el origen español. La Constitución de 1812 no ha sido bien comprendida —en este respecto— por no haberse atendido a su especial terminología. Para los doceañistas, ciudadano es quien pertenece a la república, o sea, el natural según la legislación civil. «Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios» (art. 18). El «ius soli» se tiene en cuenta, siguiendo la regla de Felipe II, respecto a los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas que hayan nacido en los dominios españoles y no hayan salido nunca fuera sin licencia del Gobierno (art. 21). El único otro medio de obtener la ciudadanía es la obtención de carta de naturaleza (art. 5-2.º) o de ciudadanía (arts.

19 y 22). Respecto a la pérdida de la ciudadanía se sigue el ejemplo francés (art. 24).

Al lado de las disposiciones sobre quiénes son ciudadanos, la Constitución de 1812 contiene un artículo enumerando quiénes son españoles²¹. Este precepto ha de entenderse conforme a la peculiar terminología de la Constitución. Para ella, ciudadano es el natural (el que hoy llamamos español); español se llama al que hasta entonces se denominaba vasallo español, al sometido a las leyes españolas y que, por tanto, no goza del fuero de extranjería, por ser natural o por ser extranjero domiciliado. En la frase «vasallo español» hubo de suprimirse el calificativo «odioso» de vasallo, por su reminiscencia del «aborrecido» feudalismo, y se dejó, conservando el mismo calificativo, a la palabra español». Hay un cambio de nomenclatura, pero en lo esencial se mantuvo la regulación tradicional sobre la condición de natural, y así se entendió en los períodos en que estuvo vigente la Constitución de 1812²².

La Constitución de 1837 es la que marca el cambio fundamental de nuestra legislación, abandonando la concepción tradicional. La difusión de las ideas favorables al «ius soli» y la larga ausencia de los emigrados puede explicar esta nueva dirección. Se dice que son españoles, primero, todas las personas nacidas en los dominios de España, y sólo, en segundo lugar, los hijos de padre o madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España (artículo 1). Imposición del criterio territorial, que quedó reducida, según declaración hecha, consultadas las Cortes, a conceder una facultad o derecho a la adquisición de la nacionalidad. Otra importante desviación se encuentra al decirse que son también españoles los extranjeros que —sin carta de naturaleza— hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la monarquía (art. 1, núm. 4). Su origen, según resulta claramente de la discusión parlamentaria, está en una

21 Art. 5: «Son españoles: 1. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas e hijos de éstos. 2. Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza. 3. Los que sin ella llevan diez años de vecindad, ganada, según la ley en cualquier pueblo de la monarquía. 4. Los libertos desde que adquieren la libertad en las Españas.

22 En el proyecto de C.C. de 1821 se clara la terminología, llamando al natural (o ciudadano de la Constitución de 1812) español de nacimiento (art. 54):

confusión: creer que se sigue a la Constitución de 1812, cuando se contradicen sus principios. Se suprimen los artículos de la Constitución de 1812 referentes a los ciudadanos, pensando que se referían a las personas que tenían derecho a voto (no se advierte quienes enumeraban quiénes eran los naturales) y se mantiene la regla sobre quéries son españoles (aplicable a los vasallos de España), estimando que enumeraba a los naturales españoles. Con esto se cambia (sin notario) la situación del extranjero domiciliado, pues en lugar de considerarle vasallo o súbdito español (mero español en la terminología doceañista), se le convierte en español de igual condición que el originario. Según la letra de la Constitución de 1837, se imponía la cualidad de español al extranjero avecindado; la interpretación oficial dijo que también así se requería la previa renuncia voluntaria y espontánea de la nacionalidad extranjera.

Este sistema será el que prevalezca al reproducirse el artículo 1 de la Constitución de 1837, en las Constituciones de 1845, 1869 y 1876, y ser esta última la base del Código Civil.

En la práctica y hasta en la doctrina hay una cierta desorientación sobre las disposiciones reguladoras de la nacionalidad. Conviene por ello, alguna previa advertencia sobre el particular.

La segunda base de la Ley de Bases dice, respecto a la nacionalidad y naturalización, que los redactores del Código se ajustarán a «los preceptos constitucionales y legales hoy vigentes, con las modificaciones precisas para descartar formalidades y prohibiciones ya desusadas». En este respecto se desecha al Proyecto de 1851 y los antecedentes directos del Código serán la Constitución de 1876 y la legislación que le complementa.

La Constitución era punto de partida necesario, como norma superior que había de respetar el Código; lo que de otra parte, no ofrecía dificultades prácticas, dado lo amplio e inconcreto de las disposiciones constitucionales.

El texto constitucional se complementaba con lo dispuesto en el R.D. de 17 de noviembre de 1852 sobre extranjería, la ley de 9 de mayo y de 4 de julio de 1870 sobre extranjería en las provincias de Ultramar y la ley provisional de 17 de junio de 1870 sobre Registro Civil. Estos cuer-

pos legales, dictados incidentalmente para desenvolver las anteriores escuetas normas constitucionales, al publicarse el Código Civil dejaron planteado el problema de la vigencia de aquellos de sus artículos que trataban de la nacionalidad. Para resolverlo hay que partir de las siguientes premisas. El R.D. de 1852 y la Ley de Registro Civil quedaron vigentes después de publicado el Código, pues regulaban cuestiones extrañas al contenido de éste: el derecho de extranjería y la reglamentación del Registro Civil (forma de la inscripción y sus requisitos). Al ordenarse la confección y al redactarse el Código Civil se consideró que la nacionalidad era una de las materias que habían de ser objeto del Código. El artículo 1976, al decir que los anteriores cuerpos legales quedaban derogados «en todas las materias que son objeto de este Código», parece responder claramente a la cuestión y decir que dichos textos quedaron derogados en sus disposiciones sobre la nacionalidad.

La conclusión apuntada ha parecido indudable respecto al Decreto de Extranjería, y sus disposiciones sobre quiénes son españoles se entiende que han sido sustituidas por las del Código Civil. En cambio, ha hecho dudar, sobre la pervivencia del articulado sobre nacionalidad de la Ley del Registro Civil, el que el Código diga que «continuará rigiendo la Ley de 17 de junio de 1870 en cuanto no esté modificada por los artículos precedentes» (art. 332); pues se pregunta: ¿esa vigencia se extiende a todas las materias objeto del Código, o sólo estrictamente a la regulada en los artículos precedentes —325 a 331—, es decir, a la del Registro Civil?. No obstante, alguna autorizada opinión en contra, parece preferible la segunda opinión, dada la colocación del artículo 332, el antecedente de la Ley de Bases y el carácter adjetivo de la Ley. De todos modos, aún admitida la continuada vigencia de la Ley del Registro Civil en materia de nacionalidad, se llegará prácticamente también al mismo resultado, ya que las disposiciones de dicha Ley, no reproducidas en el Código, resultan siempre derogadas, como contradictorias al sistema adoptado por el Código Civil.

También puede indicarse que los preceptos sobre el servicio militar no afectan a la regulación sobre nacionalidad; puede haber extranjeros a los que se les imponga el servicio militar y españoles a los que no alcance esta obligación. Son, por el contrario, las disposiciones sobre el

servicio militar las que han de interpretarse teniendo en cuenta las básicas sobre nacionalidad.

Puede resumirse lo dicho afirmándose que el Código Civil tenía y tiene (con las modificaciones que después se señalan) en materia de nacionalidad el valor de norma fundamental y orgánica, excluyente de las anteriores (que sólo se podrían citar como antecedentes) y respecto de las que las posteriores tendrían mero significado reglamentario.

La Constitución de 1951 trató de quiénes eran españoles en los artículos 23 y 24. Sus reglas son de dos clases. Unas, que mantienen las disposiciones del Código, de modo que hasta —según se dijo— expresaban mejor lo que se había enunciado en el Código. Otras, que son innovaciones radicales: las sobre la nacionalidad de la mujer casada y sobre la doble nacionalidad.

Las disposiciones del Código Civil, al haber perdido vigencia las antiguas normas constitucionales, tienen valor sustantivo constitucional.

El sistema de normas vigentes es claro y su contenido parece no ofrecer dificultades; sin embargo, al haberse desviado de la legislación tradicional y recogido reglas propias de distintas concepciones, se ha hecho difícil la labor interpretativa. A ello ha de añadirse, como nuevo obstáculo, lo escaso de la doctrina jurisprudencial. Esta falta no puede suplirla las resoluciones de la Dirección General de los Registros, que carecen aquí de la autoridad intrínseca que en las cuestiones hipotecarias ha conquistado y que en esta materia sólo pueden valorarse como un antecedente administrativo²³.

5.2. *Peticiones colectivas civiles*

Fue otro punto muy conflictivo. El proyecto presentado era terminante. De su texto se deduce que no se daba la menor duda sobre la prohibición de las peticiones colectivas. A los peticionarios se les nega-

²³ CASTRO Y BRAVO, *Derecho Civil de España*, II-1, Madrid, 1952.

ba el ser portavoces del pueblo, de una corporación, sociedad o clase. La infracción se castigaba con prisión de cuatro meses a un año.

La individualidad de la petición se mantuvo sin fisuras en los textos posteriores de naturaleza constitucional, que regularon el derecho de petición. Como simple nota aclaratoria a estos textos posteriores se halla la sucinta aclaración del Diputado Martínez de Velasco en réplica al Diputado Sancho, cuando se discutió el artículo 3 de la Constitución de 1837: «El artículo no habla de corporaciones, habla de individuos, dice "todo español" y, por lo tanto, a nadie excluye»²⁴.

La trayectoria seguida con posterioridad a la Ley de 1822, si se exceptúa la Constitución de 1931, que autorizó las peticiones colectivas, no se aparta de este aspecto concreto de las líneas matrices, que dominaron en la ley primigenia, por lo que es evidente dado el interés que encierra, aclarar los problemas que el derecho de petición encierra, contemplado desde su positividad jurídica en lo que atañe al ejercicio del derecho de petición por agrupaciones de personas que bien pueden constituir personas jurídicas de Derecho público, bien personas jurídicas de Derecho privado, asociaciones, unión sin personalidad u otras clasificaciones que se podrían establecer con arrigo a derecho.

Ninguna de ellas poseía según la Ley, ni ha tenido después capacidad jurídica para ser parte activa en el derecho de petición. Dado el proceder actual de los españoles hoy mismo serían más las razones existentes para negar el derecho que para concederlo a las colectividades.

La asonada, el motín, el tumulto, son las formas de pedir que al presente tiene el pueblo español con menosprecio de la autoridad civil y de la judicial. En los despidos de los trabajadores se han sustituido las Magistraturas de Trabajo por las manifestaciones, la mayor parte de las veces ilegales, en las calles; se solicitan leyes al Poder Ejecutivo con menosprecio del legislativo con verdaderos tumultos; se presiona a los Tribunales de Justicia, aunque sean extranjeros, y en territorio extranjero con alborotos turbulentos. Brilla por su ausencia toda idea de orden, de libertad, de derecho, de justicia, de autoridad. Otra sería la manera de

²⁴ D.S.C., t. 3. 1837.

pensar si lo que se pide está dentro de la ley, porque entonces cabría decir, como dijo el Diputado Navarro en la sesión de 10 de febrero de 1822: Que «los pueblos haciendo uso de ese derecho de petición, no han querido más que la salvación de la Patria y que los pueblos, revestidos del carácter de amantes celosos de su libertad civil y política y temerosos de que se les quiera arrancar este ídolo a que ofrecen sus homenajes, hasta de los mismos elementos desconfían o recelan».

La otra vertiente del problema se presenta en la ineptitud de los Gobiernos y, en ese caso, se hacen más aplicables todavía las palabras que más tarde pronunciará el mismo Diputado:

«Los pueblos sufren; representan de un modo enérgico, pero respetuoso, contra unas autoridades que, en su concepto conducían a la Patria a la última ruina; hacen presentar al Gobierno los males que afligen a la sociedad; y como que aquél se hace el sordo a sus quejas, las redobla con valentía y con la energía propia de los hombres libres y que están interesados por el bien de la sociedad, sin que jamás hayan traspasado los límites que unen el orden con la energía y decisión en conservar la ley fundamental del Estado. No se ha hecho en esto otra cosa que un uso legal del derecho de petición, derecho que principalmente está concebido para casos extraordinarios como los que han sucedido; pues en éstos pueden producir los saludables efectos que hemos visto por fortuna, aunque no todos los que los pueblos deseaban, y sólo de un modo parcial. Cuando el Gobierno marchase majestuosamente por la senda de la ley, ¿de qué serviría el derecho de petición sobre quebrantamientos de ley? Sería un derecho insignificante. Pero cuando el Gobierno infunda sospechas, sea por ineptitud o por malicia; cuando aletargado en su miseria y anonadado en su ineptitud esencial, no de oídos a las reclamaciones de los pueblos, y éstos no puedan pasar por otro punto que por representar continuamente, y cada vez con mayor energía, ¿será inútil este derecho de petición?, y ¿han hecho otra cosa las autoridades? ¿De qué medios se ha valido el Gobierno para calmar la justa irritación de los pueblos?. De un silencio ominoso, y del desprecio de los que han representado. Y ¿es éste el anodino político que debía aplicarse a los pueblos? ¿De este modo deben ser gobernados? No; y por esto se han valido del derecho de petición, cada día mucho más, clamando sin

cesar contra el extravío de las pasiones y miseria de algunos de los gobernantes, hasta que por último han sido oídas y calificadas de justas sus quejas por el Cuerpo legislativo. Se ha dicho que las autoridades, como un cuerpo de reserva, deben arrastrar todos los peligros, y que deben resistir y oponerse con valentía contra estas peticiones. Señor, ¿quién me asegura a mí que no se repitiesen las escenas de Cádiz, Cartagena y Granada, siempre y cuando hubiese la misma inmovilidad del Gobierno, que fue causa de dichos sucesos, y no el haber abusado del derecho de petición? Se dirá que es menester evitar la repetición de aquellos desórdenes, y que es necesario poner una valla para contener a los autores de ellos; pero, Señor, no es necesaria ninguna otra cosa más que lo que previene la ley fundamental».

Pero tampoco se puede olvidar lo dicho por Martínez de la Rosa en defensa del artículo:

«Hemos visto tomar falsamente la voz del pueblo y presentarse a hablar en su nombre los que recibieron aclamaciones tumultuarias en el fingido alboroto de una plaza; hemos oído con escándalo en el santuario de las leyes: “el pueblo de Sevilla reunido en un café...”; los hechos en que ha fingido tan torpemente la voluntad de los españoles son... recientes y notables. La Constitución ha prevenido circunstancialmente y con minuciosidad los trámites necesarios e indispensables para expresar la voluntad de la Nación, y por lo mismo que en nuestro sistema la opinión del pueblo es tan poderosa, ha conocido la suma importancia de que se exprese realmente la voluntad de los españoles, y a fin de conseguirlo ha prefijado todos los trámites, desde el primero hasta el último, con que debe hacerse esta manifestación».

En una palabra, fue el tumulto, la asonada, las manifestaciones turbulentas, los factores que influyeron sobremanera en eliminar a las colectividades sin personalidad jurídica, del derecho de petición.

¿Qué razones existieron para prohibir el representar a las Corporaciones de Derecho Público, como las Diputaciones y los Ayuntamientos?

Se hallan contenidas en los arts. 8 y 9 de la Ley de 1822: El objeto específico, que ellas persiguen dentro de la esfera de atribuciones asig-

nadas por la Constitución, es decir, dentro de los límites que la Constitución y las leyes han marcado a sus respectivas facultades. O como se expresó Martínez de la Rosa:

«La Ley que da existencia a estos cuerpos, les señala su órbita y de ella no pueden salir sin trastornar el orden establecido y conmover al Estado. Los hechos comprueban esta verdad y vienen en apoyo de las sólidas razones en que estriba... Las Diputaciones Provinciales, como manifiesta la propia Constitución, son autoridades puramente económicas, establecidas para promover el bien y prosperidad de las provincias. Aquí está la Constitución; cuando ella habla, deben callar las opiniones individuales. Los Ayuntamientos han sido creados para el gobierno interior de los pueblos; por manera que la Constitución al establecer tantos cuerpos populares, en una Monarquía, cuidó de asignar el objeto de cada uno y de demarcar sus límites, porque previó con razón que si salían del círculo prefijado por la ley, se trastornaría la máquina política. Nadie quita a los individuos de estas corporaciones representar como particulares; pero sin dar mayor extensión a una autoridad que ha recibido de la ley su determinada existencia».

La materia no queda aquí agotada. Del texto de la ley, surge una nueva clasificación, que es de rigor establecer. En un primer término se hace referencia a concepciones sociopolíticas, pueblo, sociedad, clase; pero en un segundo término se llegó a diferenciar las Corporaciones de Derecho público, como las Diputaciones y Ayuntamientos de las corporaciones o cuerpos, legalmente constituidos, como universidades, cabildos eclesiásticos, cofradías, sociedades económicas, es decir, aquellas que no estaban dotadas de autoridad de carácter público y no eran populares. De modo que en forma de excepciones de naturaleza colectiva se deduce la siguiente clasificación:

- El pueblo, como masa, las sociedades en general y las clases.
- Las Corporaciones de Derecho Público, dotadas de autoridad como los Ayuntamientos y las Diputaciones.
- Las Corporaciones a las que también se les llama indistintamente asociaciones o cuerpos legalmente constituidos, como universidades, cabildos eclesiásticos, cofradías, sociedades económicas, de acuerdo con la terminología del Diputado Cuesta, cuyas notas peculia-

res las fijó en que eran corporaciones que no tenían autoridad, pero estaban establecidas en consentimiento de la ley.

Esta terminología recuerda la canónica que considera a las corporaciones *universitates personarum* o *collegia* en las que los principios supremos que configuran su estructura son:

— El *collegium*, como sujeto de derechos, independiente de los miembros individuales que lo forman y les sobrevive.

— En las relaciones con terceros *quod universitas debet, singuli debent; quod universitati non debetur, singulis non debetur*²⁵.

En el segundo principio estructural puede estar la razón de ser de la prohibición establecida por lo que corresponde al tercer grupo de entes colectivos, los legalmente reconocidos y sin autoridad pública, aunque esta razón no sea expresada.

Como eco del denominativo «corporación» para estos cuerpos colectivos podría haber sido también el derecho inglés, que ha conservado en su pureza la teoría canonista de la corporación con una salvedad concreta: que sólo conoce como especie de persona jurídica la «corporación» («agregate» o «sole») y que para el caso tendría que ser la «corporación agregate» que admite la división en eclesiásticas y civiles y éstas en políticas, religiosas, literarias..., surgiendo siempre todas ellas con aprobación del Estado, principio que se remonta al año 1376, en que el *Year Book* formula la regla: «no corporation exists without the king's consent».

Este reconocimiento puede hacerse por «Royal Charter» por «letters patent» o por «act of parliament», ya sea por una ley especial, que subordina al cumplimiento de ciertas disposiciones normativas la adquisición de la personalidad²⁶.

Establecido por esta vía el posible concepto que se quiso dar a las corporaciones legalmente constituidas, la discusión de los artículos, que negaban el derecho de petición a unos y otros entes colectivos, ra-

²⁵ CAVIGIOLI, *Derecho Canónico*, Madrid, 1944; FERRARA, *Teoría de las personas jurídicas*, Madrid, 1929; MICHOU, *La théorie de la personnalité morale*, vol. I, Paris, 1906; WOLFF, *Organschaft und juristische Person*, I, Berlin, 1933.

²⁶ FERRARA, *op. cit.*

dicó esencialmente en aportar el casuismo de desórdenes y soberanías declaradas por estos entes corporativos en fechas precedentes, o la posibilidad de representar en casos de malos Gobiernos, argumento de doble filo, porque cuando los hubiera buenos, ese derecho cesaría, distinción a la que la ley no puede llegar.

5.3. *Peticiones individuales militares*

La discusión del artículo primero de la ley instauradora del derecho de petición supuso el choque de dos pareceres contrapuestos: el de la individualización o no individualización del derecho con sus secuelas correspondientes que se plasmaron en las peticiones colectivas, por lo que, como mejor se expresa el clima vivido, es aportando los diferentes criterios sustentados acerca del problema que entrañó el carácter individualizador, que se trataba de dar al derecho de petición.

Constituyeron la oposición a la individualización del derecho de petición los Diputados Romero Alpuente, Vadillo y Priego.

El primero fundamentó su oposición en la rigidez constitucional y en el cambio sustancial, que en la Ley básica se introducía adjetivando al derecho de petición con la nota de individualidad. Estas ideas fueron complementadas por el Diputado Vadillo, mientras el Diputado Priego, en la línea de los anteriores, basó su crítica en que la Constitución consideraba que se trataba de un derecho secular preexistente.

Dentro del derecho de petición quedaron legalizadas las peticiones que formularan los militares, en calidad de simples españoles, no en el concepto de militares, y para los negocios civiles y políticos; *ratione officii* debían sujetarse a las ordenanzas militares.

La Constitución de 1869 estableció condiciones expresas para el ejercicio individualizado del derecho de petición por los militares:

- Que se formulase la petición con arreglo a las leyes de su instituto.
- Que tuviere relación con éste (art. 20).

El artículo se repitió textualmente en la Constitución de 1873 (art.

20), así como en la de 1876 (art. 13, 7). La Constitución de 1931 fue el texto más absoluto de todos, al establecer que «este derecho no podrá ejecutarse por ninguna clase de fuerza armada».

Se advierte una notable diferencia entre el primer texto organizador del derecho de petición y las Constituciones de 1869, 1873 y 1876. En la primera se les autoriza el ejercicio individual del derecho en materia civil y política; en los segundos se suprime radicalmente esta posibilidad.

La controversia se planteó en la primera Ley; girando sobre los goznes de la libertad absoluta y la libertad relativa, entre el régimen absoluto y el régimen liberal, entre la disciplina y la indisciplina, entre los límites de la justa libertad y la sumisión a la ley.

5.4. *Peticiones colectivas militares*

El proyecto puso a lo largo del texto todo su interés en evitar los estados de fuerza colectivos, que podían ser más graves en el caso de las fuerzas armadas. Por esta razón evidente se dispuso en el art. 6.º que «cualquier cuerpo de fuerza militar, de cualquier clase que fuera, que apoyase peticiones hechas por modos violentos de motines, tumultos o asonadas, bien auxiliándolos o bien negándose a prestar a la competente autoridad el auxilio que reclamase «sería castigado con la pena de su disolución previa formación de causa y sin perjuicio de las demás penas, que correspondiesen a los culpables».

Al discutirse este artículo se insistió en el carácter individual que en todos los aspectos se pretendía dar al derecho de petición y, ya concretamente mirado, lo militar, se habló de la diferencia entre gobiernos despóticos y liberales que se diferenciaban porque en los primeros reinaba la obediencia pasiva, mientras que en los segundos la obediencia se ilustraba, porque consta que el soldado sabe que no manda el hombre sino la ley.

Se trataba de impedir, en el fondo, que la fuerza pública establecida para defender a la sociedad no se convirtiese en daño de la libertad misma, en instrumento del despotismo. Otra vez se trajo a colación el

ejemplo francés en cuanto a la obediencia que el ejército debe prestar, cuando es su obligación, principio como se dijo «canonizado aún en medio de la revolución francesa, declarándose que la fuerza armada es esencialmente obediente, sino que en esa misma Constitución monárquica se estableció que ningún cuerpo armado pudiese obrar sin mandato por escrito de la autoridad competente».

El proyecto entendía, y así lo hizo saber por medio de la Comisión, insistiendo en este extremo, que la fuerza armada es un instrumento de la Nación para sostener las leyes y la libertad. Uniéndose a una facción, asociándose a un tumulto, no prestando auxilio a la autoridad que lo reclame, es como un cuerpo que se deserta; porque si su instituto es sostener a la autoridad contra las pasiones particulares, poniéndose a favor de un tumulto, de una asonada, de una facción, es un cuerpo que abandona sus banderas y se pasa a los enemigos.

Se había dado el triste hecho de unirse Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y jefes militares en un cuerpo monstruoso de partes heterogéneas y de ejercer una autoridad desconocida por las leyes y superior a ellas. Porque es menester no olvidar, según criterio sustentado por portavoces de la Comisión, cuáles son los casos para prohibir semejantes juntas de autoridades:

«Cuando se reúnen muchas autoridades, se dijo, para desempeñar las funciones peculiares de una de ellas, no puede ser sino porque cada autoridad rehusa tomar sobre sí su responsabilidad y quiere evadirse de ella, dividiéndola y burlándose de las leyes. Así lo atestiguan los hechos. Autoridades que por sí no hubieran cometido acciones culpables, contrarias a sus principales deberes han creído que uniéndose con otras y buscando cómplices para la infracción de la ley evitarían la responsabilidad y el castigo. Es necesario evitar que ésto se repita. Cada autoridad tiene sus límites, tiene su responsabilidad prefijada, y no se puede prescindir de este principio sin confundir el orden público. Se habla mucho de libertad, de justicia, de igualdad ante la ley, pero sin dar a estas voces su verdadera significación. No puede haber libertad en una nación sin que cada autoridad esté encerrada en los límites que le marcó la ley, y responda ante ella de las infracciones que cometiere. Esta es la libertad».

El problema militar poseía otras raíces más allá de los cuerpos del Ejército, de cuya obediencia apenas se dudaba y de cuya falta de libertad se lamentaba, porque, como dijo el Diputado Ezpeleta, llevando la cuestión a límites extremos, lo que todo el mundo había entendido con la pretensión del proyecto es que el Gobierno tiene facultad para disolver todo el Ejército hasta dejarlo sin tropa. La raíz se encontraba en la Milicia local.

Los tiempos siguientes fueron más radicales, y la disciplina impuesta, por lo menos, en la letra de la ley más rigurosa.

6. REQUISITOS DE FORMA

Todo acto interno tiene que manifestarse al exterior para que sea conocido. La oralidad y la escritura son los sistemas de expresión de los actos jurídicos y los actos parlamentarios no tienen tampoco otro medio para darles publicidad.

De la propia naturaleza del acto y del destinatario se deriva una segunda condición de aceptabilidad: el carácter respetuoso de las peticiones.

La declaración final en que había de plasmarse la petición, necesitaba un camino, para producirse, que para el peticionario era sencillo y no muy complicado para el propio Parlamento.

Se examinarán independientemente los tres requisitos:

6.1. La forma escrita

Fue fórmula general en todas las Constituciones españolas, que ratificaron los Reglamentos, porque de otra forma, hubiera supuesto un quebrantamiento del texto constitucional el que los peticionarios formularan sus peticiones por escrito.

La ley de 1822 no contiene una disposición terminante sobre este particular, por cuanto que el artículo primero nos dice como posterior-

mente se estableció «todo español tiene derecho a dirigir peticiones por escrito», sino que dispuso tan solo que «todo español tiene el derecho individual de representar a las Cortes...». Indirectamente se deduce del artículo cuando habla que los cinco primeros suscribientes quedan responsables de la identidad de las firmas de los restantes peticionarios, que hubiera.

Antes de seguir, se hace imprescindible tratar de otros presupuestos que enclaustraba la forma escrita.

La exigencia de la firma excluye la posibilidad de pensar en la recepción de las peticiones orales.

Si las peticiones formuladas por colectividades estaban prohibidas, se admitían las multitudinarias o de una pluralidad de sujetos. Como no se decidió el requisito de la legalización de las firmas por alguna autoridad, se responsabilizó a los cinco primeros firmantes del resto de las firmas estampadas en la petición, sin perjuicio de la responsabilidad individual en que incurrieran todos los suscribientes de la petición por cualquier delito de subversión, sedición, desacato o inobediencia que resultare del escrito.

Según Martínez de la Rosa en el derecho de petición se daban amaños, violencias, medios ilegales para la recogida multitudinaria de firmas. Había que limitar, por una parte, estas situaciones en bien de la sociedad y de la libertad mediante un freno que contuviese tamañas licencias, mientras por otra, como no se debía limitar el curso de la libertad se desdeñó la legalización, sustituyéndola por la responsabilidad de los cinco primeros firmantes.

El argumento, en el fondo, es curioso. Se trataba de dar facilidades, para no coartar la libertad, pero no se quería esta libertad sin responsabilidades. Y no se tuvo en cuenta que los medios de falsificación son múltiples, y esencialmente el de hacer responsables de firmas. Hubo diputados que consideraron el artículo incongruente, lo que no fue óbice para que se aprobara.

Se prohibió el apoderamiento tanto formal como informal, corolario lógico de las firmas personales que las peticiones debían contener. Esta decisión de la ley resulta un tanto extraña. Se comprende la prohibición

en materia política, luego que el mandato representativo sustituyó el mandato imperativo, pero otras muchas veces las peticiones se referían a materias no políticas, las más de naturaleza administrativa y es una concepción tradicional el que en el espíritu de toda regulación del contrato de mandato se deduce que se refiere siempre a materias y actos jurídicos.

6.2. *Forma no punitiva*

Se exigía que los hechos relacionados en los escritos fueran veraces, que no se faltase a la verdad en la narración de los hechos, que tanto puede ser una falsedad ideológica como material, es decir, en el fondo lo que se califica en el ámbito penal como constatación falsa de un hecho.

A los firmantes del escrito se les hacía también responsables de cualquier delito de subversión, sedición, desacato o desobediencia que resultase de él, delitos típicos contra el orden público, que supone el buen funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales que reconocen las leyes.

Se deriva de todo ello que la forma debía ser respetuosa sin necesidad de que fuera sumisa, puesto que, además, la ley no impuso, ni en los posteriores textos constitucionales ni en los Reglamentos de las Cámaras, un procedimiento expreso y rituario²⁷.

²⁷PACHECO, *El Código penal concordado y comentado*, Madrid 1984; «Cartas de Jeremías Bentham al Señor Conde de Lorenzo sobre el Proyecto de Código Penal presentado a las Cortes», Madrid, 1821; y desde un punto de vista moderno, E. MUÑOZ CONDE, *Derecho Penal* (parte especial), Sevilla, 1979; RODRÍGUEZ DEVESA, *Derecho Penal Español*, Madrid, 1976.

6.3. *El procedimiento*

El procedimiento siempre es un cauce por donde se ha de discurrir para llegar a un final, para desembocar en algo. No se trata de construir una teoría del procedimiento parlamentario sobre el derecho de petición porque ni siquiera hay materia para ello, dada su sencillez.

No es que sea imposible establecer ciertos requisitos de la actividad parlamentaria en la resolución de las peticiones, como serían las de lugar, tiempo e, incluso, las fases del procedimiento; pero parecería un poco desmesurado y fuera de lugar crear una sustantividad allí donde realmente la nota característica es la simplicidad. No obstante, de algún modo cabe no desconocer la existencia de algunos de ellos.

El órgano productor del acto consecuente a la petición fue siempre el Parlamento con el que se comunicaba a través de la Secretaría. Fue indicación general de los Reglamentos que las peticiones se dirigieran al Congreso, a las Cortes. El Reglamento de 1934 es el único que dispone que sea el Presidente. La Secretaría establecía listas por orden numérico de prioridad que junto con las peticiones se pasaban para informe a la Comisión de Peticiones, excepto en el Reglamento supradicho de 1934 en el que se dispuso la formación de una Comisión «ad hoc», elegida en votación por papeletas en que podían incluirse válidamente seis nombres.

En la mayor parte de los Reglamentos el plazo de emisión del informe por la Comisión se expresó con la fórmula «en el plazo más breve posible».

La forma y el tiempo de la discusión varió de unos a otros Reglamentos. El de 1838 fijó los sábados por lo menos de cada semana en el Congreso por el mismo orden de presentación (art. 124, con el que coincidieron el art. 119 del Reglamento de 1854, el 168 del Reglamento de 1867 y el art. 134 del Reglamento de 1873). En cambio, el de 1847, adaptado a la Reforma de 1918, dispuso por su artículo 194, que el día de entender de las peticiones fuese el viernes. Fue práctica constante que la discusión de la petición consumiera un turno en contra y otro en pro, que se fijó taxativamente en el Reglamento de 1934 (art. 129, 2) con

duración máxima de media hora cada uno, seguida de una votación inmediata, previa su inserción en el orden del día de la Cámara. En todos los textos reglamentarios se dispone que los informes o dictámenes de la Comisión, se publicaran como apéndice al Diario de Sesiones.

6.4. *Objeto de las peticiones*

Las peticiones iban dirigidas a lo que se juzgase conveniente al «bien público», si hemos de atenernos al texto literal del art. 1 de la Ley de 1822, ya que no hay otro alguno que lo especifique.

La expresión «bien público» es algo difícil de precisar. En términos generales, se habla de un bien común, de un interés general con el que aparentemente da la impresión de entroncarse el «bien público». Admitir la identificación de las expresiones, daría una estimación absurda, dada la tendencia existente a manejar estos enunciados con igual magnitud de significado. Pretender determinar el contenido del «bien público» es una aspiración lógica dentro del contexto que se comenta, aunque esté fuera de este lugar el construir una teoría sobre estos conceptos, si no idénticos, afines.

El «bien común» es una noción compleja, que casi se identifica con el bien de la naturaleza humana con lo cual bastaría para sostener que supera el bien público, si bien una acepción restringida o por sustracción podría convenirle en la medida en que se puede aplicar por analogía a toda sociedad; no habría que olvidar en este caso, que se trataría de un «bien común» temporal o infravalente.

De todos modos, la universalidad es el sello propio del fin, que consiste en el «bien común» de todos los que tienden a él por lo que comprende el bien común del Estado y de otras sociedades, sean perfectas o imperfectas, estén dotadas o no de autoridad.

El «bien común», en una palabra, es un bien de la comunidad, concepto que no cuadra al Estado o una combinación de lo espiritual y temporal, o como expresa Merkelbach «la común felicidad temporal de toda sociedad, o sea, la perfecta suficiencia de vida, subordinada a la biena-

venturanza eterna», lo que obliga a discrepar de González Casanova en cuanto trata de justificar que el bien común es el fin y la justificación del Estado, aunque ese bien común sea temporal.

La razón es obvia. El contenido ideológico del «bien común» es muy discutible. Se trata de una cierta concepción que reúne tres caracteres dominantes: es *utópica*, *dogmática* y *variable*.

Esta concepción es *utópica* porque se puede discutir en general hasta el infinito, sobre el contenido ideal de este «bien común» sin posible contenido para el futuro y con menoscabo desde el punto de vista de la naturaleza de los *medios de su realización*.

Se subestima de esta manera la importancia de la finalidad política y ésto en detrimento de los medios de la política. Esta concepción corresponde a una actitud esencialmente filosófica, idealista, de la política. La reflexión filosófica se separa indiscutiblemente de los hechos políticos. Y siempre es discutible apreciar una política en función de un solo fin (orden social, revolución). Se confunde constantemente verbalismo revolucionario y acción. Es la ambigüedad que encierra la noción de compromiso.

Se trata de un grave error de juicio que se comete. Se rehusa criticar los medios inmediatos y concretos de la política estaliniana, por ejemplo, de la época, para no obstaculizar la finalidad hipotética de esta política: el advenimiento del comunismo.

Esta concepción es *dogmática*, porque postula siempre una creencia «a priori». El punto de vista filosófico, acentuando la finalidad de la política, presenta un inconveniente grave: implica que se demuestra por adelantado una preferencia por tal o cual forma de bien común.

Existe por lo tanto, ya en el origen de esta actividad, una especie de prejuicio; del hecho mismo de partir de una creencia «a priori», de una fórmula, deja de existir una probabilidad o especie de suerte de poder llegar a una definición objetiva de la política, en la medida en que se abandonan aspectos reales, esenciales, del fenómeno.

Si se define, por ejemplo, la política por la paz, o por la tutela del orden jurídico, se camina a la subestimación del aspecto conflictual de las relaciones políticas (huelgas, violencias, golpes de Estado...) y, sin em-

bargo, estos conflictos forman parte integrante de la «política» con el mismo rango y título que los procedimientos internacionalizados, que permiten alcanzar una solución de las tensiones sociales. A ello se debe que otra corriente del pensamiento haya pretendido hallar una finalidad menos lejana: *la lucha por el poder*.

Es una concepción *variable*, porque constantemente cambia y ha cambiado, como se puede comprobar, a lo largo del curso de la historia. Pero hay todavía una razón más poderosa para defender esta mutabilidad del bien común. Frecuentemente el bien común se encuentra en oposición con el orden, que constituye la primera razón de ser del Estado. Lógicamente, el Estado no puede perseguir estos dos fines, a la vez, más que cuando no se excluyen.

El orden público y el bien público no coinciden forzosamente; el bien para uno es el mal para otros, cuando los intereses y las tendencias son contrapuestas y contrarias. Se podrá ensayar una conciliación, que es muy dudoso que sea duradera. Además la conciliación interviene cuando ha resultado infructuoso el empleo de la coacción. Lo más frecuente es que haya un vencido que pierde y un vencedor que gana; entonces el orden público está asegurado... hasta un nuevo orden, es decir, hasta que surja un nuevo proceso dialéctico, que en su desarrollo suscite nuevos conflictos.

Históricamente lo normal ha sido que el mantenimiento del orden haya prevalecido. Muchas veces, sin embargo, la incompatibilidad entre el orden y el bien común, no es absoluta ni en el tiempo ni en el espacio; no adquiere firmeza principalmente cuando la oposición entre las clases sociales es definida, cuando aquéllas son antagónicas, de tal manera que el Estado en esas circunstancias no podrá actuar más que por el bien casi exclusivo de la clase o de las clases a las cuales está sometido.

Hay quien hace referencia en el interés común a varios particulares, que actúa como factor social de integración y rechaza desde este ángulo de visión un novum agregado o superpuesto a los intereses particulares, colocándolo en el hecho radical dado con la coincidencia de varios intereses particulares, de donde toda sociedad en la que el inte-

rés común ha conseguido un grado relativamente elevado, se convierte en sociedad organizada. Resulta entonces que el interés común es un *prius* para la organización de una sociedad cualquiera.

En esta línea por la que se conduce el pensamiento, Gurvitch sostiene que la representación del interés común no está necesariamente vinculada a la organización estatal, que jamás puede encarnar el carácter suprafuncional de una comunidad. El interés común —en la totalidad de sus aspectos— no puede estar precisamente representado, añade Gurvitch, por organización alguna y permanece impersonificable hasta el extremo de que las únicas comunidades objetivas suprafuncionales que lo encarnan, permanecen ineluctiblemente inorganizadas.

El interés general va vinculado a la voluntad general creadora del estado mediante el Contrato social, según las teorías de Rousseau. Este interés general debe estar representado y servido por una organización omnipotente, el Estado, que encarna esa identidad abstracta.

Vedel, por su parte, plantea la cuestión del interés público como la síntesis entre los fines de policía y los de servicio público. Entiende, por fin de policía el mantenimiento del orden público, con un contenido relativamente simple y estable.

Vedel complementa estas determinaciones con otras precisiones. El orden público, en el sentido administrativo del término, está constituido, para Vedel, por un cierto mínimo de condiciones esenciales o una vida social conveniente. Su contenido, añade, varía con el estado de las creencias sociales. La seguridad de los bienes y de las personas, la salubridad, la tranquilidad, son su fundamento. La acción tendente al mantenimiento del orden público se llama policía.

Si el interés público lleva en su síntesis los fines del servicio público, esto hay que entenderlo como la satisfacción social de una necesidad mediante la creación de un servicio público. Habría que hacer referencia a esta visión panorámica de un interés general de naturaleza administrativa al que se refiere con toda concreción Debbasch.

Al bien público hay una referencia expresa en el P. Vitoria cuando dice que «la diferencia entre el rey legítimo y el tirano es ésta: que el tirano ordena su gobierno a su propio provecho y acrecentamiento, mien-

tras que el rey lo dirige al bien público». Vitoria remite, a su vez, a la Política de Aristóteles (Lib. IV, c. 10).

La referencia del P. Vitoria al bien público carece de especificaciones, que den pautas para extraer las notas de su estructuración, que no irían más allá, en cualquier caso, de la concepción escolástica del «bien común» en relación con el Estado.

A simple vista se advierte la existencia de variaciones sobre el mismo tema de difícil precisión, como se dijo en la discusión de la ley: «La esfera del bien público es muy dilatada y no se encierra ciertamente en la pequeña órbita de un río, de un valle, de un cercado ni de un pueblo; se extiende y abraza a todo cuanto puede comprender a los habitantes de una o varias provincias y aún de la Nación entera».

Vistas las discusiones habidas, por medio de la combinación del bien, en su acepción más genérica, y la noción de policía, y de los fines asignados al Estado por las distintas Escuelas que han hablado de los que consideran encomendados al Estado, que resumidamente se establecen en el siguiente cuadro que recoge la visión total de la actividad operante del Estado, podría llegarse a una delimitación más o menos aproximada de lo que suponía el bien público en la ley reguladora del derecho de petición:

²⁸ ARISTOTE, t. II, *Livres III et IV*, texto establecido y traducido por J. Aubonet, Paris, 1971; DEBBASCH, *Science Administrative*, Paris, 1971; GETELL, *Historia de las Ideas Políticas*, Barcelona, 1951; S. GINER, op. cit.; GURVICH, *Le temps present et l'idée du Droit social*, Paris, 1931; GONZÁLEZ CASANOVA, *Comunicación humana y Comunidad política*, Madrid, 1968; MAX ERNEST MAYER, *Filosofía del Derecho*, Barcelona, 1937; R. PRECIADO HERNÁNDEZ, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, México, 1967; ROMMEN, *Derecho Natural*, México, 1950; SABINE, *Historia de la Teoría Política*, México, 1945; SANCHO IZQUIERDO, *Derecho Natural*, Zaragoza, 1955; SUÁREZ, *Las Leyes* (traducción de Eguillor Muniozgueren), vol. I, Madrid, 1967; VEDEL, *Droit Administratif*, Paris, 1973; VITORIA, *Relecciones Teológicas* (de los Indios o del Derecho de Guerra de los Españoles contra los Bárbaros), Buenos Aires, 1946.

			Teoría endomenista utilitaria
		Doctrinas expansivas	
	Doctrinas finalistas absolutas		Teoría ética
		Doctrinas limitativas	Teoría de la libertad Teoría de la seguridad Teoría de la propiedad
Doctrinas finalistas			
		Fines exclusivos	Fin del Derecho Fin del Poder
	Doctrinas finalistas relativas	Fines concu- rrentes	Fin de Cultura

6.5. *Actos resolutorios*

En los Reglamentos se dispuso con unicidad de criterio y con claridad la resolución final que podía recaer sobre las peticiones.

Cabe clasificar estas resoluciones en dos grandes grupos: aquellas que negaban efectividad y la petición o le concedía alguna.

En principio la Comisión de peticiones poseía la facultad de acordar el «no ha lugar a deliberar» sobre aquellas que creyese que no debían tomarse en consideración.

Las tomadas en cuenta seguían dos caminos diferentes: uno era el de la remisión al Ministerio correspondiente según tocase resolverlas al Gobierno, o a los Tribunales; el otro era el de tomarlas en consideración por ser útiles para trabajos legislativos con la proposición de que se tuviesen presentes en tiempo oportuno para cuyo fin quedaban depositadas en la Secretaría a disposición de todos los Diputados. Se prohibió que ninguna petición se remitiera con recomendación directa o indirecta por parte del Congreso.

7. EL DERECHO DE PETICIÓN EN LA ACTUALIDAD

El derecho de petición en el texto constitucional vigente y en los Reglamentos, que rigen la vida de las Cortes Españolas, ha experimentado muy pocas innovaciones en su configuración respecto a modelos precedentes.

El derecho de petición se halla regulado en los artículos 27 y 77 dentro del capítulo de los Derechos y Libertades, es decir, como un derecho y no como una libertad, tal como lo revela su propia denominación, no muy acorde con su naturaleza concreta, y en el aspecto de la dinámica funcional, como una atribución más de las Cortes, que así se convierte en el mecanismo del sistema político español de recepción de las demandas o exigencias (outputs) que de forma individual o colectiva broten del total entorno intrasocietario español múltiple (social, personal, ecológico etc.).

La función de expresión queda reservada a los españoles por lo que hay que considerar excluidos a los extranjeros de la posibilidad de presentar peticiones. La forma colectiva indica los diversos tipos de agrupaciones sociales, incluso los grupos de interés, o individuos simplemente unidos por el interés específico de la petición. A los militares (Fuerzas o Instituciones armadas y los Cuerpos sometidos a disciplina militar) les está vedado el procedimiento colectivo. El medio de expresión es el escrito, que excluye otros medios, como las manifestaciones ciudadanas.

Para el ejercicio de la función reguladora se ha creado en el seno de la Cámara de Diputados una Comisión de peticiones con carácter permanente, o con categoría de Comisión Permanente, integrada por un miembro de cada uno de los grupos parlamentarios con un Presidente, Vicepresidente, y Secretario, que corresponderán, por su orden, a los representantes de mayor importancia numérica al comienzo de cada Legislatura.

En el Senado el derecho de petición aparece regulado a partir del artículo 192 del Reglamento. Así mismo una Comisión de peticiones examina las peticiones individuales o colectivas que reciba y previa deli-

beración opta por una de estas cuatro soluciones: o bien la traslada a la Comisión que resulte competente por razón de la materia, o bien la envía a los Grupos Parlamentario para que si lo estiman oportuno puedan promover alguna iniciativa parlamentaria, o bien la remiten a través del Presidente del Senado, al Congreso, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal, a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo, Ayuntamiento o autoridad que corresponda, para que conozca de la petición, o pueda archivarla sin más trámites. A la Comisión de Petición también podrá, en su defecto, cualquier Grupo Parlamentario elevar al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de una de estas peticiones.

De toda petición se acusará recibo y se comunicará el acuerdo adoptado por la Comisión.

La Comisión de Peticiones en cada periodo ordinario informará al Senado del número de peticiones recibida, así como de las decisiones adoptadas sobre las mismas, así como en su caso, de las resoluciones de las autoridades a las que hayan sido remitidas. El texto del informe se incluirá en alguna de las publicaciones oficiales de la Cámara y en su caso será objeto de consideración en sesión plenaria.

A la Comisión dentro de esta función de regulación le pertenece al filtraje y transmisión de las peticiones o demandas, en la medida en que la Comisión puede acordar el archivo de la petición si no procediese su remisión a otros órganos componentes del sistema político, no sin antes haber cumplido un deber de cortesía con el peticionario: el acuse de su recibo. El archivo entraña una labor de reducción.

Las decisiones de la Comisión se clasifican desde este punto de vista en definitivas o de mera tramitación, aunque tampoco muchas de las decisiones, que adopten algunos de los órganos destinados a ser recipiendarios de las peticiones están facultados para tomar determinaciones definitivas

En un breve recorrido histórico de la fórmula recipendaria, dice Sanchez Agesta, que surgió en la Constitución de 1837 que es realmente la primera, que hace referencia neta en un título separado a los derechos y deberes de los españoles. En este texto, dice el mismo autor, se define una fórmula, que proyecta este derecho de petición frente a los

órganos, que ejercen el poder: «Todo español, refiere el art. 3, tiene derecho de dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey», fórmula que en otros textos extendieron a las autoridades. La Constitución de 1931 la amplió abstractamente a «los poderes públicos y a las autoridades». Incluso las Leyes fundamentales de los años 1942 y 1947 definieron reiteradamente y desarrollaron en sus distintas modalidades este derecho de petición.

La fórmula actual consignada en el Reglamento del Congreso de los Diputados relacionan los siguientes Organos de recepción de las peticiones:

1º. Al Defensor del Pueblo.

2º. A la Comisión del Congreso, que estuviere conociendo del asunto de que se trate.

3º. Al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio Fiscal o a la Comunidad Autónoma, Diputación Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda.

La fórmula abstracta anterior en ocasiones, se ha hecho concreta, nominativa y exhaustiva. La remisión o el envío de las peticiones al Gobierno se transforma, según Sanchez Agesta, en una vía más de control de las Cortes sobre el Gobierno por cuanto que el Gobierno queda obligado, cuando las Cámaras se lo exijan, a dar explicaciones sobre su contenido. (L. Sanchez Agesta, Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Madrid, 1991).

El derecho de petición supone, en definitiva, un derecho interesante, pero de escasa efectividad en cuanto a un resultado práctico e inmediato tal como se configuró y se configura actualmente en los arts. 29 y 71 de la vigente Constitución sin otros horizontes que los aquí descritos.