

El derecho de petición ante las Cámaras Legislativas

Estudio práctico sobre su efectividad
en la Asamblea de la Comunidad de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA.—2.1. Antecedentes históricos.—2.2. La consagración constitucional del derecho de petición y su desarrollo legislativo.—2.3. Concepto.—2.4. Naturaleza.—III. EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE LA ASAMBLEA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—3.1. Normativa aplicable.—3.2. Análisis de la efectividad del derecho de petición ante la Asamblea de Madrid.—3.2.1. Estadísticas.—3.2.2. Breves consideraciones.—IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo corresponde al informe final de la práctica sobre el ejercicio del derecho fundamental de petición ante las Cámaras Representativas, realizada por los autores en la Asamblea de Madrid durante los meses de febrero-abril del año 2003, como parte del programa del Master en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid.

El objetivo consiste en estudiar y analizar cuál es la efectividad del ejercicio del derecho de petición ante la Asamblea de Madrid. La idea principal es determinar qué actividad desempeña la Cámara con relación a los escritos presentados por los ciudadanos ante la Mesa de la Asamblea.

En una primera parte del escrito se presenta una visión general sobre el régimen jurídico del derecho de petición en el sistema constitucional y legal español, incluyendo una breve reseña histórica y una descripción de dos aspectos fundamentales como son la naturaleza y el concepto de tal instituto jurídico.

En la segunda parte se plasma en el papel el trabajo práctico efectuado en la Asamblea, incluyendo los datos recopilados luego de adelantar una

* Alumnos del Master de Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid.

búsqueda retrospectiva de todos los escritos de petición presentados desde el 31 de enero de 1997 hasta el mes de abril de 2003.

De antemano, aprovechamos la oportunidad para expresar el más sincero agradecimiento a la Secretaria General de la Asamblea de Madrid y en especial a Javier Sánchez, Blanca Cid, Esteban Greciet, Mónica Martín de Hijas, así como al personal de Biblioteca y Archivo, sin cuya colaboración no hubiera sido posible la elaboración de la investigación.

II. EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA

2.1. Antecedentes históricos

El derecho de petición, entendido como una solicitud de los ciudadanos dirigida al poder político, sobre asuntos que afectan intereses individuales y colectivos, ha sido una constante histórico-jurídica y podríamos decir que se ha conocido en casi todas las civilizaciones.

Sin perjuicio del carácter universal de esta figura, es en Europa donde desde la Edad Media puede encontrarse un cauce institucional privilegiado y relativamente regulado por normas jurídicas, que permite a los gobernados dirigirse primero al monarca y después al Parlamento, al Gobierno y en general a las autoridades públicas, en demanda o solicitud de gracias de toda índole.

De igual manera, los más importantes tratadistas del derecho de petición¹ coinciden en afirmar el origen británico de la institución. Sus raíces se encontrarían hasta los tiempos en que el soberano Juan Sin Tierra, para contentar a los grandes terratenientes, promulga en el año de 1215 la Carta Magna. Este y otros precedentes históricos, representados por la *Petition Of Rights* de 1628 y la Declaración de Derechos de 1689, se enmarcan en la evolución constitucional de aquel ordenamiento.

Asimismo, la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 consagraba, entre los derechos naturales y civiles, el derecho de los ciudadanos de dirigirse a las autoridades públicas a través de peticiones firmadas individualmente. Esto a su vez fue incorporado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 24 de julio de 1793.

También en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica se prohíbe al Congreso dictar leyes que limitasen el derecho de los ciudadanos de pedir al Gobierno la reparación de los posibles agravios sufridos con ocasión de la actividad gubernamental.

No obstante las anteriores anotaciones, la verdadera relevancia del derecho de petición se puede encontrar en el decisivo papel que jugó para que se consolidaran las garantías y los recursos propios del naciente Estado de Derecho, esencialmente con la recepción, por parte de las Cámaras representativas, de las peticiones de los ciudadanos.

¹ Bartomeu Colom Pastor, *El Derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid 1997, pp. 17 a 18.

En lo que a España se refiere, y pese a la influencia de las Constituciones americana y francesa, la Constitución gaditana de 1812 no consagra expresamente el reconocimiento del derecho de petición. Sí aparece un derecho de representación para reclamar la observancia de la constitución, reconocido en el artículo 373 y en los siguientes términos:

«Todo español tiene derecho de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución.»

En cualquier caso, este derecho de representación no equivale a un derecho de petición, sin embargo, su existencia ha permitido a la doctrina afirmar que fue la primera regulación de una especie de derecho de petición en la Historia legislativa española ².

La primera ley reguladora del derecho se promulgará durante la Carta de 1812: la Ley de 12 de febrero de 1822, relativa a la *prescripción de los justos límites del derecho de petición*.

La primera Constitución que reconoce el derecho de petición es la de 1837 en su artículo 3, señalando que:

«Todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito al Rey y a las Cortes en las condiciones que marquen las leyes.»

Continúa el reconocimiento constitucional en texto de 1845 (art. 3), en los mismos términos que su antecesora. La Constitución de 1869 (art. 17) y la de 1876 (art. 13) amplían los recepcionistas de peticiones a las demás autoridades. Por su parte, la Constitución de 1931 (art. 35) admitirá también las peticiones colectivas a poderes públicos y autoridades siempre que no llegasen de colectivos armados. Hay que destacar del texto de la II República, respecto de las otras Constituciones, que no menciona expresamente a las Cortes como receptoras ³.

Cabe anotar que durante la época del franquismo se trató el derecho de petición en el artículo 21 de la Ley de 17 de julio de 1945, que aprueba el Fuero de los Españoles.

No se podría finalizar esta breve reseña histórica sobre el derecho de petición sin hacer alusión a la Ley 92/1960, norma preconstitucional, que establecía el régimen jurídico del derecho, con un carácter técnico y administrativo y por ende neutral. Dicho régimen convivió con el nuevo orden democrático de la Constitución de 1978, que consagra el derecho de petición en su artículo 29 ⁴ y se fue adaptando con los pronunciamientos del Tribunal

² Santiago Álvarez Carreño, *El Derecho de Petición. Estudio en los sistemas italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Comares, Granada 1999.

³ Enrique Belda Pérez-Pedrero, «Ante el desarrollo legislativo del derecho de petición», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 52, Madrid, primer cuatrimestre 2001, p. 70.

⁴ En Derecho comparado también es usual el reconocimiento constitucional del derecho de petición (por ejemplo, el art. 17 de la Ley Fundamental de Bonn, el art. 50 de la Constitución italiana de 1947, el art. 52 de la Constitución portuguesa de 1976 y el art. 54 de la Constitución danesa de 1953). La

Constitucional, hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, la cual será objeto de estudio posterior.

2.2. La consagración constitucional del derecho de petición y su desarrollo legislativo

La Constitución Española de 1978 reconoce el derecho de petición en el artículo 29, de la siguiente manera:

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

La regulación constitucional se completa con el artículo 77, que se ocupa del derecho de petición ante las Cámaras Legislativas, en los siguientes términos:

- «1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.*
- 2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.»*

De los anteriores preceptos constitucionales se desprenden dos consecuencias primordiales:

- a) El derecho de petición se reconoce como un derecho fundamental*

El artículo 29 se encuentra dentro de la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución, gozando en consecuencia de la máxima protección constitucional. Es decir, vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE); el desarrollo legislativo de este derecho debe hacerse mediante ley orgánica (art. 81 CE), que deberá respetar su contenido esencial; está tutelado por los Tribunales ordinarios a través de un procedimiento preferente y sumario y, en su caso, por el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE); no puede ser suspendido con la declaración de los estados de excepción o de sitio (art. 55.1 CE); la modificación del precepto en el que está reconocido se equipara a una revisión total de la Constitución (art. 168 CE).

- b) El derecho de petición es un derecho de configuración legal*

Como ya ha quedado anotado, el artículo 29 CE, en sus dos apartados, se limita al reconocimiento del derecho de petición sin referirse a su con-

voluntad de no olvidar este derecho se nota en la actualidad en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, artículo 44.

tenido, remitiendo de manera expresa a la ley respecto a la forma y los efectos del derecho.

Durante más de veinte años ha sido en una norma preconstitucional, la Ley de 22 de diciembre de 1960, donde se encontraba su régimen jurídico, aunque acertadamente adaptada por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Fue hasta el año 2001 cuando las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, con un contenido deliberadamente sencillo, la cual consta de una extensa Exposición de Motivos, doce artículos, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

Seguindo al Profesor González Navarro, podemos señalar las principales novedades que presenta la Ley Orgánica del Derecho de Petición, respecto de la regulación anterior.

1. Amplitud en la delimitación del ámbito subjetivo de titulares del derecho de petición, puesto que puede ser ejercido por cualquier persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad, de manera individual o colectiva. La novedad más importante se encuentra en la extensión de la titularidad del derecho a los extranjeros y apátridas, yendo más allá de las previsiones constitucionales, que sólo reconocen este derecho fundamental a los españoles.
2. Delimitación abstracta de los destinatarios de las peticiones. Se utiliza una delimitación genérica, *«cualquier institución pública, administración, o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta»* (art. 2). Se abandona el sistema de listas empleado por la Ley de 1960.
3. Antiformalismo y nuevas tecnologías para el ejercicio del derecho de petición. Se ha pretendido una regulación caracterizada por su sencillez y antiformalismo, estableciendo requisitos mínimos imprescindibles para su ejercicio. El artículo 4 permite el uso de las nuevas tecnologías en la presentación de las peticiones, ya que se admite su formulación por cualquier medio, incluso de carácter electrónico.
4. Audiencia especial del peticionario ante los destinatarios. Los destinatarios pueden, si lo consideran necesario, convocar a los peticionarios en audiencia especial (art. 11.1).
5. Deberes de los destinatarios de las peticiones: deber de tramitar las peticiones (art. 11.1); deber de contestar las peticiones y de notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses (art. 11.1); deber de atender las peticiones y de adoptar las medidas oportunas cuando se estimen fundadas (art. 11.2); deber de motivar la contestación que se dé al peticionario, indicando los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración, las razones y motivos por

los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo y, en su caso, el acuerdo, medida o resolución específica que se hubiera adoptado como consecuencia de la petición (art. 11.3).

6. Régimen de protección jurisdiccional del derecho de petición. Se reconoce que el derecho de petición es susceptible de tutela judicial mediante las vías establecidas en el artículo 53.2 CE, sin perjuicio de cualesquiera otras acciones que el peticionario estime procedentes y, en particular, se señala que pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, las siguientes actuaciones: *la declaración de inadmisibilidad de la petición; la omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido, y la ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos por el artículo 11 de la Ley*. El régimen de garantías de las peticiones dirigidas a las Cámaras parlamentarias es el fijado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
7. Conversión de las iniciativas legislativas populares inadmitidas en petición ante las Cámaras Legislativas (apartado 2 de la Disposición Adicional Segunda).

2.3. Concepto

«A la vista de las funciones históricas que ha desempeñado el derecho de petición (instrumento de legitimidad democrática, garantía de derechos individuales, participación política, comunicación con los poderes públicos, solicitud de actos gratiables), la propia formulación constitucional del derecho (genérica e indefinida por remitirse a la ley) cabe un primer entendimiento del derecho de petición como aquel derecho que permite dirigir cualquier tipo de peticiones a los poderes públicos»⁵.

En el sentido amplio del término *petición*, es posible encontrar manifestaciones diversas que incluyen instancias o solicitudes en derecho a la Administración, quejas, peticiones gratiables, sugerencias e incluso la posibilidad de iniciar acciones judiciales.

Este concepto genérico debe ser matizado para dotar al término *petición* de un carácter jurídico, precisando la materia sobre la que se puede pedir, la forma de pedir, el efecto de la petición o los comportamientos de peticionarios y receptores, entre otras cuestiones.

En el sistema jurídico español la acción de pedir puede conducirse por distintas vías jurídicas. El derecho de petición es una de esas vías, caracterizada precisamente por la supletoriedad respecto de otros mecanismos similares. A él se recurre cuando no existen otros instrumentos para encausar la petición.

⁵ Francisco González Navarro, *Derecho de petición: comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Civitas, Madrid, 2002, p. 113.

La Ley Orgánica del Derecho de Petición regula un derecho restringido a aquellas peticiones o solicitudes para las que el ordenamiento no ha dispuesto una vía específica. Así lo dispone en su artículo 3, párrafo 2: *«no son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley»*.

Igualmente, el artículo 8 de la Ley, relativo a la inadmisión de las peticiones, establece lo siguiente: *«No se admitirán las peticiones cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esta Ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial.»*

Por lo tanto, es el título jurídico en el que se fundamente la petición lo que distingue a unas peticiones de otras y el que determina que deba seguirse un procedimiento parlamentario, administrativo o judicial.

2.4. Naturaleza

Como fue apuntado anteriormente, el derecho de petición tiene un carácter esencialmente político, abriendo una vía de comunicación entre los gobernantes y los gobernados.

De acuerdo con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional Español (STC 242/1993, de 14 de julio):

«el derecho de petición es un instrumento de participación ciudadana y constituye también una manifestación de la libertad de expresión».

«... su contenido intrínseco sólo supone el reconocimiento en favor de los ciudadanos de hacer peticiones a los órganos institucionales de cualquier clase pero nunca que lo solicitado tuviera que ser necesariamente aceptado...».

Es así como el derecho de petición se presenta en el sistema constitucional español como un mecanismo para satisfacer las demandas de los ciudadanos en relación con las políticas sociales y principios rectores que consagra la Constitución.

El derecho de petición también se manifiesta como un elemento de defensa de los intereses que no pueden ser amparados por otras instancias. Ésta es una consecuencia del carácter subsidiario del derecho de petición, que le permite servir para la defensa de situaciones que no alcanzan a constituir derechos subjetivos ni intereses legítimos y para los cuales no exista un procedimiento capaz de satisfacer las pretensiones de los ciudadanos.

III. EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE LA ASAMBLEA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Después de la visión general sobre el derecho de petición en el régimen jurídico español, corresponde ahora centrarse en el estudio del derecho ante la Asamblea de la Comunidad de Madrid, presentando algunas considera-

ciones respecto de la eficacia práctica que tiene el derecho para los habitantes de la Comunidad.

3.1. Normativa aplicable

Siguiendo la tradición histórica de las Constituciones monárquicas españolas, el Parlamento es señalado constitucionalmente como receptor de peticiones.

«Las Cortes han pasado por tres etapas como sujeto pasivo del derecho de petición: una primera que se desarrolla durante la Monarquía constitucional, hasta la II República (Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838 al Reglamento del Congreso de 29 de noviembre de 1934), que se caracteriza en líneas generales por la evaluación que las Comisiones de peticiones realizan de la misma, decidiendo no tomarla en consideración o por el contrario hacerlo, remitiéndola al Ministro o autoridad competente. También era posible tomarla en consideración para trabajos legislativos, caso en el que, a la vista del informe de la Ponencia, la Cámara resolvía. Se refleja también una segunda etapa en los Reglamentos de las Cortes orgánicas del franquismo (Reglamento de Cortes de 26 de diciembre de 1957, artículo 13 de la Ley 92/1960), del que se destaca el protagonismo de la Comisión permanente, cuyo Presidente decidía en muchos casos sobre el trámite que debe seguir la petición. Un último período sería el presente, que se desarrolla a partir de los Reglamentos de la transición. La novedad en la actualidad es que reciba un artículo ad hoc como escarapate de su condición receptiva, a través del artículo 77 de la Constitución Española»⁶.

El mencionado artículo 77 señala lo siguiente:

1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.
2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.»

Se puede afirmar que el apartado primero no aporta nada nuevo a lo que ya consagra el artículo 29, salvo constitucionalizar la prohibición de manifestarse directamente ante las Cámaras.

«Al contrario, el apartado segundo parece tener más sentido, al introducir una nueva forma de control de la acción del Gobierno sobre casos particulares y concretos. Bien es cierto que, al moverse sobre otro plano de relaciones entre poderes del Estado, sobre el contenido esencial del derecho de petición nada aporta; pues el Gobierno siempre está obligado a evaluar un caso y dar respuesta a los particulares así las Cortes no se lo soliciten. Pero qué duda cabe que el respaldo de una Cámara a cualquier petición dota a ésta de mayor calificación puesto que la imprime de la fuerza que emana de la representación popular

⁶ Bartomeu Colom Pastor, *El Derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 139.

que ostenta, haciendo partícipe de la misma a toda la ciudadanía. De este modo, el petionario vería cómo su ánimo individual se acompaña de varias voluntades interesadas en el fondo del asunto. En todo caso, lo que no se puede pretender es buscar sentido a este segundo apartado como complemento o aclaración del artículo 29 de la Constitución, sino limitarse a entenderlo como la habilitación de un nuevo cauce de relaciones Cortes-Gobierno, que, aunque tenga su causa de origen en que un/unos ciudadanos ejerciesen su derecho de petición, trasciende de ese ámbito particular cuando una Cámara se implica en el fondo del asunto»⁷.

Es posible destacar que el artículo 77.2 posee la enorme capacidad de convertir una preocupación particular en una preocupación general. Lo que genera una nueva manera de participación de los ciudadanos en la vida pública de sus comunidades.

Siguiendo con los comentarios anteriores, es necesario resaltar cómo la expresión «**Cámara**» a que se refiere la Constitución se hace extensible a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas, con la nueva organización territorial del Estado plasmada en el año de 1978 y, más aún, con la expedición de la Ley Orgánica 4/2001, que en el apartado 1 de su Disposición Adicional Primera dispone lo siguiente:

«Las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados, al Senado o las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas se tramitarán de conformidad a lo establecido en sus respectivos Reglamentos que deberán recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considera oportuno, quedando sujetas, en todo caso, las decisiones que adopten al régimen de garantías fijado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.»

Por lo tanto, todo lo dicho respecto del derecho de petición ante las Cortes puede aplicarse a la Comunidad Autónoma de Madrid, más aún con la consagración del artículo 7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, que exige el cumplimiento y el respeto de todos los derechos fundamentales y libertades previstos en la Constitución.

Ahora bien, en desarrollo del Estatuto de Autonomía, el Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su artículo 49.1.e), establece que corresponden a la Mesa de la Asamblea las siguientes funciones: «*tramitar las peticiones individuales o colectivas que sean recibidas por la Asamblea*». Dicha disposición fue desarrollada por la Resolución de la Presidencia de la Cámara de 3 de julio de 1997, modificada por el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de fecha 2 de diciembre de 2002, que en términos generales establece lo siguiente:

- a) Se consideran peticiones los escritos que ante la Asamblea pudieran formular las personas físicas o jurídicas dirigidos a cualquier autoridad pública, en solicitud de actos o decisiones en materias que

⁷ Enrique Belda Pérez-Pedrero, «Ante el desarrollo legislativo del derecho de petición», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 52, Madrid, primer cuatrimestre 2001, pp. 94 y ss.

por su competencia objetiva, funcional o territorial pudieran corresponderles.

- b) En cuanto al procedimiento, una vez recibido un escrito de petición, se remitirá de inmediato a la Mesa de la Asamblea, la cual acordará su traslado a la Secretaría General, solicitando informe jurídico por parte de los Letrados de la Asamblea. La Mesa, una vez recibido el informe presentado por la Secretaría, podrá adoptar cuantos Acuerdos estime en relación con el mismo.
- c) La admisión de los escritos de petición por la Mesa procederá cuando en ellos se contenga: *«el nombre y apellidos del peticionario o de quien lo represente cuando éste fuere una persona jurídica; domicilio y nacionalidad; el petitum concreto que se solicita»*.
- d) La Mesa puede requerir de los peticionarios las aclaraciones que considere pertinentes.
- e) La tramitación de las peticiones no podrá exceder de cuarenta días.
- f) En lo que se refiere a las remisiones, cuando las competencias correspondieren a la Comunidad la Mesa podrá acordar su traslado a los Grupos Parlamentarios de la Asamblea o al Consejo de Gobierno cuando en el escrito se planteara la existencia de lagunas o contradicciones en el Ordenamiento Jurídico que exijan el impulso de un procedimiento normativo; al órgano o autoridad de la Administración de la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, cuando dicha petición afecte a cuestiones propias de su competencia administrativa; en caso de que en el escrito se mencionen violaciones o atentados contra los derechos de los menores, se trasladará al Defensor del Menor.
- g) Cuando las peticiones excedan las competencias de la Comunidad, la Mesa dará traslado de la misma, por conducto de la Presidencia de la Cámara, al órgano o autoridad competente (Cortes Generales, Asamblea de alguna Comunidad Autónoma, Administraciones locales, Ministerio Fiscal, Tribunal Superior de Justicia de Madrid o Defensor del Pueblo).

Resumiendo, podría decirse que el marco normativo del ejercicio del derecho de petición en la Asamblea de Madrid está compuesto por las siguientes disposiciones:

- Artículos 29 y 77 de la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.
- Artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.
- Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre.
- Artículo 49.1.e) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997.
- Resolución de Presidencia de la Asamblea de Madrid, que desarrolla el artículo 49.1.e), sobre el trámite de los escritos de petición pre-

sentados en la Asamblea, de 3 de julio de 1997, modificada por el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, de fecha 2 de diciembre de 2002.

3.2. Análisis de la efectividad del derecho de petición ante la Asamblea de Madrid

Como fue esbozado al iniciar el informe, complementando el estudio teórico, doctrinal y jurisprudencial sobre el derecho de petición, también fue posible adentrarse en el archivo de la Asamblea, para recopilar y analizar los escritos de petición presentados entre el 31 de enero de 1997 y abril de 2003.

El objetivo fundamental de la investigación consistía en analizar cuál era la real eficacia que tenía el derecho de petición ante la Mesa de la Asamblea.

En primer lugar, se muestran algunas estadísticas que reflejan de manera general cuál ha sido el alcance obtenido por los escritos de petición presentados durante el período anteriormente mencionado.

En segundo lugar, se expone el análisis realizado por los autores después de cotejar la información obtenida y relacionarla con la normativa vigente y en especial con la doctrina científica.

3.2.1. Estadísticas

Como primera medida, se contabilizó el total de escritos de petición presentados ante la Asamblea de Madrid, durante el período comprendido entre el 31 de enero de 1997 y el mes de abril de 2003, encontrando un total de **66** escritos de petición, discriminados de la siguiente manera de acuerdo con el año de presentación:

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
9	11	6	5	13	20	2	66

Posteriormente, se procedió a indagar cuál había sido la actividad realizada por la Mesa de la Asamblea, en cumplimiento de la Resolución de la Presidencia de la Cámara de 3 de julio de 1997, modificada por el Acuerdo de la Mesa de fecha 2 de diciembre de 2002, que establece el procedimiento, la admisión y la remisión de peticiones.

Al respecto es necesario anotar que no fue posible clasificar los escritos en razón de su admisión o no por parte de la Mesa, debido a que tanto escritos admitidos formalmente como otros inadmitidos habían sido remitidos indistintamente a las entidades que se consideraban como competentes.

Por lo anterior y para efectos de estudiar la actividad cumplida por la Mesa, se decidió presentar una clasificación teniendo en cuenta si los escritos habían sido o no remitidos a las autoridades respectivas.

De tal manera, fueron **remitidos** a los órganos por razones de competencia un total de **30** escritos discriminados teniendo como base el año de su presentación:

1999	2000	2001	2002	2003	Total
6	3	11	10	0	30

Por otro lado, **no remitidos o archivados** un total de **12** escritos discriminados teniendo como base el año de su presentación:

1999	2000	2001	2002	2003	Total
0	2	2	8	0	12

Nota 1: La información correspondiente a los años 1997 y 1998 no fue posible analizarla debido a que no se encontraban dentro del sistema que posee el archivo.

Nota 2: En el momento se encuentran en trámite 4 escritos, 2 presentados en el 2002 y 2 escritos presentados en el 2003.

3.2.2. Breves consideraciones

Es de anotar que los escritos de petición presentados ante la Asamblea constituyen un número muy bajo teniendo en cuenta la virtualidad que tiene este derecho como mecanismo de participación en la toma de decisiones políticas y como ejercicio del derecho a la libre expresión. Al parecer existe desconocimiento de los ciudadanos respecto a la naturaleza, el contenido y la manera como se ejercita el derecho, además de las funciones legales y estatutarias que desempeña la Asamblea. Esto a su vez trae como consecuencia que la mayoría de peticiones formuladas cuenten con un cauce propio para la satisfacción de su interés o con un mecanismo idóneo de protección de derechos fundamentales.

En cuanto a la actividad desempeñada por la Mesa de la Asamblea, al momento de decidir sobre la naturaleza del escrito y el procedimiento a seguir, vimos cómo se ha convertido en una simple instancia de trámite, que se dedica a remitir los escritos de petición a la autoridad que ella considera competente para conocer del asunto. La actividad hacía el exterior formalmente se realiza a través de la remisión, pero materialmente no hay ningún tipo de medidas o de iniciativas que se hayan adoptado como consecuencia de una petición ciudadana.

Es posible hablar de una ineficacia del derecho de petición ante las Cámaras parlamentarias, puesto que no cumple con la función histórica y jurídica

que ha tenido el derecho a lo largo de la Historia, como canal de comunicación entre los gobernantes y los gobernados. Tal ineficacia puede tener origen en el mismo sistema político español o en general en los países que adoptan formas de gobierno parlamentario con esquemas de Gobierno-Oposición cuando se presentan mayorías absolutas. Es decir, cuando las peticiones ciudadanas no cuentan con el apoyo o el aval de dichas mayorías no podrán tener la trascendencia suficiente para ser elevadas al rango de decisiones políticas.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como primera medida, se puede señalar que al adentrarse en el estudio del derecho de petición en el sistema jurídico español, causa curiosidad el hecho de que la mayoría de la doctrina coincide en afirmar que estamos frente a una reliquia del pasado que ha sido superada por la evolución de los Estados de Derecho occidentales.

Desde el punto de vista de los autores de estas líneas, privilegiados ante el hecho de la independencia política, no se comparte la afirmación mayoritaria de considerar la petición como un derecho fundamental de escasa trascendencia, puesto que sirve para que los sujetos opinen, se expresen y participen en la vida política de los Estados y comunidades, ya sea exponiendo las quejas relativas al funcionamiento de los servicios, o poniendo de manifiesto las deficiencias administrativas o alertando sobre las necesidades de las comunidades.

Puede que la falta de conocimiento de los ciudadanos en lo que al ejercicio del derecho de petición se refiere permita a algunos hablar de un derecho fundamental sin eficacia y no puede negarse que los poderes públicos han permanecido alejados de su deber constitucional y legal de remover todos los obstáculos para hacer realidad el contenido de este derecho.

No obstante lo anterior, la carencia de actualidad de este derecho no debe entenderse como un fenómeno negativo, por cuanto en la mayoría de los casos se deriva de la existencia de otros mecanismos de protección de intereses que en la práctica abarcan la casi totalidad de las relaciones sociales contemporáneas.

Se hace evidente la necesidad de difundir la Ley Orgánica del Derecho de Petición con el objetivo de que los ciudadanos conozcan realmente cuál es el objeto de este derecho y la manera de ejercitarlo ante los poderes públicos.

En lo que respecta al ejercicio del derecho de petición ante las Cámaras, su importancia y efectividad dependerán de las condiciones políticas que se presenten en un determinado momento y del estado de las relaciones del Gobierno de turno con los demás grupos políticos y con la comunidad en general.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: *El Derecho de Petición. Estudio en los sistemas italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Comares, Granada, 1999.
- ASAMBLEA DE MADRID: *Constitución Española, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, Reglamento de la Asamblea*, Madrid 2002.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique: «Ante el desarrollo legislativo del derecho de petición», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 52, Madrid, primer cuatrimestre 2001.
- COLOM PASTOR, Bartomeu: *El Derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1993.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Derecho de petición: comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Civitas, Madrid.