

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, Y ALENZA GARCÍA, José Francisco, *Derecho de petición (Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre)*, Serie “Derechos Fundamentales y Libertades Públicas”, 1ª edición, Editorial Civitas, Madrid 2002.

1. Por fin ha llegado la aprobación de un nuevo texto de desarrollo de un derecho fundamental de los ciudadanos, el derecho de petición, contemplado –principalmente– en el artículo 29 de la Constitución española de 1978, y que sin embargo venía estando regulado por una ley preconstitucional, pensada para una situación pretérita y no democrática. Ahora, esta Ley Orgánica, exigida por versar sobre un derecho fundamental (art. 86 CE), viene a regular de forma sustantiva el contenido esencial del derecho de petición en desarrollo de las previsiones constitucionales.

Cabe, pues, congratularse con la aprobación de esta Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, que cubre un importante vacío postconstitucional, cubierto defectuosamente durante tantos años por la anterior Ley de 1960.

Si es hora de felicitarse como ciudadano por el desarrollo legal, con lo que tiene de seguridad jurídica para el ejercicio de un derecho fundamental, igualmente cabe desde todos los ámbitos, y especialmente desde el jurídico, celebrar la aparición del libro de Francisco GONZÁLEZ NAVARRO y José Francisco ALENZA GARCÍA, *Derecho de petición (Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre)*, que se ocupa de dar una explicación exhaustiva y completa de la nueva Ley Orgánica. También los ciudadanos deben felicitarse por ello, y sobre todo, por la contribución positiva de la doctrina jurídica, aquí la propia del Derecho Administrativo, en pro de sus derechos. No en vano, como ha venido defendiendo desde hace tiempo GONZÁLEZ NAVARRO, el Derecho Administrativo es un Derecho garantizador, y qué mayor garantía que la explicación cabal y completa de una Ley Orgánica que explicita el ejercicio de un derecho fundamental por parte de los ciudadanos.

Una primera nota distintiva del libro que ahora se recensiona es la inmediatez, de modo que la aprobación de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, se ha visto seguida de la inmediata publicación de una obra jurídica que la analiza y la comenta con gran amplitud. Inmediatez que conlleva no sólo el laurel del triunfo, como si se tratara de una carrera olímpica, sino el más preciado de prestar auxilio al ciudadano y de abrir una luz a los aplicadores de la norma, tanto organismos públicos a los que se dirigirá el derecho de petición, como a los jueces en cuanto garantes de su correcto ejercicio. Pero, además, la corona de laurel viene en este caso doblemente impuesta por abrir en primer lugar la carrera doctrinal, desde el área administrativa, en un ámbito compartido con otras disciplinas jurídicas, mostrando la obra propia a los demás.

2. Los propios autores, Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, Catedrático de Derecho Administrativo y Magistrado del Tribunal Supremo, y José Francisco ALENZA GARCÍA, Profesor Titular de Derecho Administrativo, constituyen una tarjeta de presentación de la obra de reconocido y máximo nivel. Su tarea en este libro en común lo atestigua y asevera. Así realizan un examen del derecho de petición desde una perspectiva amplia. Amplitud, que viene dada no sólo por el número de páginas del libro (lo que es sólo un síntoma) sino, sobre todo, por la extensión y profundidad de su contenido, que a veces parece contener dentro de él más de una sola obra científica. Bastaría a tal efecto ver el examen que, con motivo del análisis de la Disposición Adicional 2ª, se hace del Defensor del Pueblo y de sus homólogos autonómicos.

La amplitud permite a los autores entrar en un profundo y exhaustivo examen de los numerosos problemas que la aplicación e interpretación de toda Ley plantean. Pero, además, les permite dotarse de un amplísimo bagaje jurisprudencial, que hace posible asentar firmemente sus proposiciones, con independencia del enorme rigor intelectual –dada su autoría– que ya de por sí las cubre. Es obligado destacar el examen de la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, haciendo efectiva la afirmación del Código Civil de que la jurisprudencia es fuente del Derecho, más aún cuando la Constitución ha consagrado al Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la misma y, como indica el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, su jurisprudencia debe ser seguida por los Tribunales de Justicia para interpretar las leyes y demás normas jurídicas. A ello se añade que el Tribunal Supremo es punto final, en materia de derechos fundamentales, dado que la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa contempla el recurso de casación cuando de ellos se trate (art. 86).

3. Enorme ventaja de la obra es la de ser un libro de Comentarios. De ello se revela una importante consecuencia práctica. Cuando el destinatario de una norma jurídica, aquí fundamentalmente los organismos públicos (en cuanto destinatarios de la petición) y los ciudadanos (en cuanto titulares del derecho de petición), se enfrenta con un problema derivado del ejercicio de un derecho, de inmediato acude a lo que dice la Ley, en definitiva al texto de la Ley. Y el problema suele hallarse en relación con el apartado a, b, o c, es decir, en cómo hay que interpretar esa norma concreta que la Ley a menudo “entiende” pero que presupone principios, deja caminos abiertos o simplemente precisa de integración o desarrollo jurídicos. Pues bien, es ahí donde este libro encuentra plena significación, dado que será de enorme utilidad para resolver dudas y advertir de criterios jurisprudenciales ya existentes que permitan evitar interpretaciones torticeras del texto legal o que pretendan crear exigencias que la ley no contiene. Los destinatarios de las normas y los operadores jurídicos precisan cómo no de la teoría jurídica, pero cuando ésta viene aplicada directamente a un concreto precepto, que es el que a ellos les interesa en un determinado momento, emiten un respiro de tranquilidad, dado que “alguien” (y el respiro será mayor cuando, como es el caso, ese alguien, tiene una “auctoritas” reconocida en el mundo jurídico) le ilustra (en el sentido kantiano de dar luz) sobre ese pasaje concreto.

4. Todo lo anterior permite entrar en el análisis de la estructura del libro. Por un lado, como es habitual en estos casos, se trata de un comentario por preceptos de la Ley. No obstante, la estructura del comentario de cada precepto demuestra la rigurosidad del análisis jurídico que le sigue. Así los comentarios van precedidos de una Introducción, donde se recogen los antecedentes constitucionales y legales, la tramitación parlamentaria, y –quiere hacer especial hincapié– los problemas que el precepto plantea. Ello indica que, no es una obra de simple comentario explicativo, sino que profundiza en cada precepto, hundiéndose (casi siempre incluso literalmente, de ahí su notable extensión) en cada uno de los problemas que se derivan del texto legal.

El libro se centra de forma notable en el análisis de los cuatro primeros artículos de la Ley Orgánica que, son, sin duda alguna, los principales, puesto que plantean los problemas básicos del derecho de petición: titulares del derecho, destinatarios, objeto y formalización. Les sigue en extensión el análisis del artículo 12 sobre protección jurisdiccional.

Además, como ya he adelantado, esta obra encierra dentro de sí otros libros “menores”: basta ver la extensión y complitud de los análisis de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera. En primer lugar, respecto de la disposición adicional primera, el estudio constituye una monografía de Derecho Parlamentario, dado que se analiza el derecho de petición ante las Cámaras parlamentarias, que no se limita solamente al Congreso de los Diputados y al Senado, sino que abarca a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (páginas 869-924). Similar profundidad y mayor amplitud se dedica a la disposición adicional segunda sobre el Defensor del

Pueblo y sus homólogos autonómicos (páginas 925-1065), que constituye una auténtica obra “mayor” dentro del libro. En tercer lugar, el estudio de la disposición adicional tercera (páginas 1066-1153) es otra fehaciente prueba de lo que aquí se dice, dado que incluso contiene una “digresión previa” sobre el poder penitenciario como poder domesticador del Estado, materia sobre la que vuelve nuevamente a reflexionar GONZÁLEZ NAVARRO, quien a la prosa jurídica añade incluso la amarga hermosura de los versos de Miguel Hernández que no me resisto a repetir:

“Cierra las puertas, echa la aldaba, carcelero.
Ata duro a ese hombre: no le atarás el alma”.

5. La forma de expresar los conocimientos jurídicos mediante el análisis de los artículos y disposiciones de la Ley Orgánica no impiden, en absoluto, examinar en esta recensión el contenido de la obra. Sucede, en este caso, que el problema de extensión de toda recensión se revela aquí aun más profundamente: si quisiera seguir el análisis de todas las cuestiones del libro precisaría de tal número de páginas que sobrepasaría no sólo las convenciones propias de toda recensión sino que además realizaría en este caso una tarea no sólo ardua sino ineficaz, dado el cúmulo de problemas que se plantean (voluntariamente, dada la estructura como se ha dicho de cada comentario, que tiene un apartado introductorio dedicado a resaltar los problemas) a lo largo de todas las páginas del libro.

Ello no es óbice para tratar y exponer, aunque sea brevemente, algunas de las cuestiones, que considero centrales en el libro. Me refiero al concepto del derecho de petición, a los destinatarios, a su objeto, y a la protección jurisdiccional.

6. En primer lugar, el concepto del derecho de petición. El profesor ALENZA GARCÍA hace, primero, una exposición amplia de la regulación del derecho de petición en España, para luego centrarse en cuál es el concepto de derecho de petición por el que opta la Constitución y, en definitiva, se recoge, en la Ley Orgánica 4/2001. Frente a un concepto amplio, utilizado en ocasiones por la jurisprudencia, se decanta por un concepto estricto, que se deriva del carácter residual o supletorio del derecho de petición respecto a otros mecanismos de participación o de garantía de derechos e intereses de los ciudadanos, estando su clave en el título jurídico en que se fundamenta, que de forma expresiva consiste en que “si se pide es porque se sabe que no se puede exigir, porque no se tiene derecho estricto a ello” (pág. 119). No obstante este carácter estricto, diferencia entre peticiones generales (aquellas cuya regulación se contiene en la Ley Orgánica 4/2001) y especiales (por tener una regulación específica, tanto por el peticionario, como por el destinatario o el objeto). Ello le permite, a continuación, efectuar un deslinde claro entre el derecho de petición y otras figuras afines, tales como las solicitudes a la Administración, los recursos administrativos, las denuncias, las acciones procesales, las acciones públicas y la iniciativa legislativa popular.

7. En cuanto a los destinatarios, la cuestión es tratada en primer término por ALENZA GARCÍA en el comentario al art. 2 de la Ley Orgánica. Y pone el dedo en la llaga: a diferencia de las regulaciones anteriores, la Ley Orgánica abandona el sistema de lista determinada para identificar a los destinatarios y, por el contrario, efectúa una descripción genérica, que obliga a ir caso por caso identificando a aquellos sujetos que deben entenderse comprendidos dentro del concepto de destinatarios de dicha Ley Orgánica. En principio son destinatarios los poderes públicos, pero no todos ellos (así se exceptúan el Poder Judicial y el Jefe del Estado), por lo que en realidad los auténticos destinatarios son las Administraciones Públicas y las Cámaras parlamentarias. Ello obliga a ambos autores a una explicación del concepto actual de Administración Pública, que ALENZA GARCÍA realiza en el comentario a este precepto, que debe verse completado con el examen que más adelante efectúa GONZÁLEZ NAVARRO al hilo del análisis del art. 5 donde, junto con un estudio muy amplio de la cooficialidad lingüística en el procedimiento administrativo, vuelve sobre la anterior cuestión por medio de la exposición del fenómeno tan abundante de la denominada huida del Derecho Adminis-

trativo, así como sobre el significante “institución” tan a menudo empleado por el legislador.

8. En tercer lugar, el objeto del derecho de petición. Aquí ahora GONZÁLEZ NAVARRO entra en una de las cuestiones trascendentales: qué se puede pedir a través del derecho de petición. Basta ver como presenta el problema: nos hallamos en esa fase del pensar en que se toman como idénticas realidades diferentes. Se habla del derecho de petición como si fuera una misma cosa y en realidad son tres cosas diferentes: las peticiones graciabiles, las iniciativas o sugerencias y las quejas. Merece destacarse el análisis jurisprudencial que hace del objeto de petición, tanto desde una perspectiva positiva como negativa, a fin de determinar con precisión cuáles son las peticiones encuadrables dentro del art. 29 CE. Ello le sirve para luego estudiar cada uno de los posibles objetos de la clasificación tripartita del derecho de petición: peticiones graciabiles (“súplicas”), sugerencias y quejas. Por último, deja fuera, al menos con carácter provisional, las llamadas informaciones (que diferencia en atípicas y típicas), por entender que en estos casos se trata de informaciones debidas que la Administración está obligada a dar.

9. En último lugar, aunque cabría seguir con otros problemas, vale la pena detenerse en el análisis del estudio de la protección jurisdiccional que también compete desarrollar a GONZÁLEZ NAVARRO. Y el resumen del problema que plantea el art. 12 de la Ley Orgánica lo reduce a “demasiado ruido para tan pocas nueces”, dado que la protección jurisdiccional del derecho de petición se instrumenta a través de la vía del procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales previsto en los arts. 114-121 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando bastaba un procedimiento sumario como el contemplado en el art. 122 de esta Ley jurisdiccional, dado que la pretensión ejercitable será a lo sumo obtener una contestación, que se concretará en ordenar la retroacción de actuaciones para que el destinatario de la petición actúe. GONZÁLEZ NAVARRO aprovecha este comentario para realizar una nueva incursión en la materia de los derechos humanos, al hilo de encuadrar el derecho de petición, profundizando en la exposición que brevemente había iniciado ALENZA GARCÍA con motivo de su análisis del art. 1 al preguntarse si el derecho de petición es un derecho humano o un derecho político. GONZÁLEZ NAVARRO concluye que se trata de un derecho humano, dado que se reconoce con independencia de la nacionalidad, tal como expresamente indica el art. 1 de la Ley Orgánica. Seguidamente, el comentario al art. 12 finaliza con un amplio examen del amparo judicial, en especial de las distintas fases y requisitos de la vía jurisdiccional contencioso-administrativa que, en el caso de concluir con sentencia estimatoria, ésta deberá limitarse a anular la inadmisión de la petición, ordenando la continuación de la tramitación, a anular el acto por falta de motivación, ordenando a la Administración a que dicte otro acto motivado, o, en tercer lugar, simplemente, en el caso de silencio, a ordenar que la Administración resuelva la petición.

10. La conclusión que se deriva de esta obligadamente breve recensión a una obra tan extensa como profunda es muy simple: el libro de GONZÁLEZ NAVARRO y ALENZA GARCÍA constituye una suerte de participación doctrinal en el desarrollo constitucional que, desde hace años, se inició dentro del Derecho, por parte del Derecho Administrativo, de la mano del común maestro D. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Los “administrativistas” también nos enfrentamos con los problemas de los derechos fundamentales y las libertades públicas, dado que el Derecho Administrativo no es más que una ciencia jurídica al servicio de los ciudadanos y que pretende perseguir el buen funcionamiento institucional, en especial, de las Administraciones Públicas. Ejemplo de ello es igualmente el nuevo libro que sigue esta Serie “Derechos fundamentales y libertades públicas”, iniciada ahora por la Editorial Civitas, y que también versa sobre otro derecho fundamental, con ocasión de la aprobación de un nuevo desarrollo constitucional a través de una Ley Orgánica, el libro de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Derecho de asociación (Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo)*, 1ª edición, Editorial Civitas, Madrid 2002.

El libro de GONZÁLEZ NAVARRO y ALENZA GARCÍA constituye, pues, un motivo de gozo jurídico, no sólo para los profesores de Derecho Administrativo, sino sobre todo para los ciudadanos (titulares del derecho de petición), organismos públicos (destinatarios del derecho de petición) y jueces y Tribunales (a quienes incumbe su protección jurisdiccional), que diariamente tendrán que enfrentarse con el conocimiento de esta Ley Orgánica. Cuentan, sin ninguna duda, para ello con una herramienta útil e imprescindible como es el libro que acabo de recensionar. No me queda más que recomendar que el mismo constituya, no por su peso, sino por su poso (en cuanto profundidad de saber jurídico), ejemplar de las mesas de los operadores jurídicos que tengan que intervenir en relación con el derecho de petición. Es una suerte que contemos, ya desde el inicio, con una obra de tal calidad jurídica.

MARTÍN M^a RAZQUIN LIZARRAGA