

EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN: CONTENIDO Y RÉGIMEN JURÍDICO. SU REGULACIÓN EN EL ESTATUTO DEL PERSONAL MILITAR

Antonio Mozo Seoane
General Consejero Togado
Profesor Titular de Universidad

SUMARIO

I.- Breve referencia histórica. 1. Antecedentes remotos. 2. El derecho de petición en el constitucionalismo moderno: regulación positiva y alcance teórico. II.- Derecho comparado. III.- Ordenamiento español vigente. 1. Régimen general. 2. Ámbito subjetivo. 3. Objeto y contenido. 4. Aspectos procedimentales. 5. Control judicial. IV.- El derecho de petición en el ámbito militar. 1. Consideración general: los límites y su justificación doctrinal. 2. El (provisional) marco legal vigente. 3. El Decreto 93/1962, de 18 de enero. Bibliografía.

I. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA

1. ANTECEDENTES REMOTOS

Generalmente se atribuye a este derecho un origen remoto –cuando menos medieval– en cuanto posibilidad de que los súbditos dirigiesen individualmente peticiones al Rey sobre las mas diversas cuestiones que afectasen a sus intereses, tanto personales como generales, pudiendo consistir también en la presentación de denuncias o agravios por la actuación de cualquier autoridad subordinada, con la pretensión de que el propio Mo-

narca procediese a su reparación. De todo ello recogen numerosos ejemplos las crónicas históricas de la época, apareciendo reflejado el fenómeno –como es bien conocido– incluso en la literatura dramática.

Más tarde, aunque dentro del mismo contexto histórico, son los parlamentos o representaciones estamentales los que hacen uso de ese mismo derecho como elemento de presión o negociación política frente al Rey, con el fin de arrancarle concesiones a cambio de aportaciones dinerarias (subsidios) o materiales de otro género para atender a las acuciantes necesidades de la hacienda real.

Las Cortes itinerantes de los distintos reinos españoles ofrecen numerosos ejemplos de esa forma de actuación de las ciudades frente a los distintos reyes. Con todo, es en Inglaterra donde este mecanismo político alcanza mayor virtualidad, en sus dos modalidades, individual y colectiva o parlamentaria, singularmente a partir de la *Carta Magna del Rey Juan*, de 1215. Más tarde, el derecho de petición pasaría al *Bill of Rights* de 1689. Igualmente aparecerá implícitamente recogido en la Primera enmienda a la Constitución norteamericana.

2. EL DERECHO DE PETICIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO: REGULACIÓN POSITIVA Y ALCANCE TEÓRICO

Con el advenimiento del constitucionalismo, esa vía de acceso al Monarca se integra en el sistema de los llamados «derechos fundamentales o libertades públicas» del individuo frente a los Poderes públicos en su sentido más amplio. Se trata de un derecho de naturaleza típicamente política, como manifestación del principio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, característico de los Estados de Derecho. En su inicial configuración dentro de este sistema aparece caracterizado por dos notas:

a) Como derecho de ejercicio individual, consecuencia del carácter personalista que impregna la teoría de estos singulares derechos. Por tanto, las Cámaras o Parlamentos ya no son sujetos activos sino destinatarios de las peticiones (en algunos casos, incluso destinatarios únicos o principales). Más tarde, se irá extendiendo a las personas jurídicas y admitiendo su ejercicio colectivo.

b) Se prevé su ejercicio por escrito, nunca personalmente, como cautela para evitar cualquier forma de coacción.

Así aparece regulado, en términos generales, en el constitucionalismo francés postrevolucionario (1791, 1793, 1795, etc.).

Por lo que se refiere a España, igualmente figura recogido en todas nuestras Constituciones históricas, desde 1812. Interesa destacar aquí que es en la *Constitución de 1876*, art. 13, cuando al regular este derecho se establece por primera vez una específica limitación para el ámbito militar, en los siguientes términos:

«Todo español tiene derecho... de dirigir peticiones individual o colectivamente al Rey, a las Cortes y a las autoridades. El derecho de petición no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada. Tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada, sino con arreglo a las leyes de su instituto, en cuanto tenga relación con éste».

La *Constitución republicana de 1931* se refiere a él de modo muy similar (art. 35):

«Todo español podrá dirigir peticiones, individual y colectivamente, a los Poderes públicos y a las autoridades. Este derecho no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada».

Por último, el art. 21 del *Fuero de los Españoles* decía:

«Los españoles podrán dirigir individualmente peticiones al Jefe del Estado, a las Cortes y a las Autoridades.

Las Corporaciones, funcionarios públicos y miembros de las Fuerzas e Institutos armados sólo podrán ejercitar este derecho de acuerdo con las disposiciones por que se rijan».

Al incorporarse, de esta forma, al régimen de los derechos fundamentales, el derecho de petición participa, en principio, de la evolución histórica que aquellos sufrieron dentro del constitucionalismo, pasando de ser derechos constitucionalmente declarados pero sólo ejercitables «en el marco de las leyes» –lo que permitía su limitación y, a veces, su desvirtuación a través de la correspondiente regulación legal– a erigirse en verdaderos derechos públicos subjetivos de obligado respeto incluso por parte del legislador, que no podía regularlos de manera tal que los desfigurase hasta el punto de hacerlos irreconocibles o dejarlos en «papel mojado», ya que los derechos y libertades públicas constitucionalmente garantizadas constituyen una esfera individual indisponible para los poderes públicos, un «ámbito de autodeterminación» del ciudadano (LOEWENSTEIN), por lo que la regulación legal se ve constreñida a respetar en lo esencial el con-

tenido del derecho fundamental de que se trate (leyes «en el marco de los derechos fundamentales»).

Ahora bien, por lo que se refiere en concreto al derecho de petición, debe significarse que su importancia histórica y aún su relevancia en el primer constitucionalismo se ve notoriamente disminuida, sin perjuicio de su reconocimiento formal, a la par que avanza y se perfecciona el Estado de Derecho: este paradójico fenómeno es consecuencia directa de la progresiva juridificación de las relaciones del ciudadano con el Poder, con el consiguiente establecimiento de técnicas y mecanismos, tanto estrictamente jurídicos como políticos, de control (recursos, tanto judiciales como administrativos, reclamaciones, quejas, iniciativa legislativa popular, instituciones tipo Defensor de los ciudadanos, etc.). De esta forma, el viejo derecho de petición puede ser irónicamente equiparado al «derecho de escribir cartas» (P. LABAND).

En consecuencia, se produce también una inevitable pérdida de precisión de sus límites conceptuales, al plantear dificultades su deslinde de esos otros medios de control del Poder público. Así, en España la doctrina jurídico-pública se plantea la «virtualidad e independencia» del derecho que nos ocupa, a la sazón regulado por la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, en relación con los diversos tipos de reclamaciones, instancias, peticiones y quejas expresamente regulados en la legislación administrativa, singularmente en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. En general, puede decirse que se admite una cierta sustantividad del derecho de petición –otra cosa es su utilidad real– pero observándose por muchos su carácter meramente «residual».

Para cerrar esta referencia histórica, señalemos que la regulación específica de este derecho para los «miembros de las Fuerzas e Institutos armados» a que –entre otros ámbitos– se refería el art. 21 del Fuero de los Españoles y a la que se remitía también la Disposición final segunda de la Ley 92/1960, fue aprobada por el Decreto 93/1962, de 18 de enero, disposición que continúa formalmente vigente y de la que, por tanto, volveremos a hablar más abajo.

II. DERECHO COMPARADO

Como se deduce de lo dicho en el epígrafe anterior, los ordenamientos constitucionales de nuestro entorno suelen hacer referencia también al derecho de los ciudadanos a dirigir peticiones a los poderes públicos, con carácter general.

Así, la Ley fundamental alemana, en su artículo 17, establece que cualquiera puede dirigir, por escrito, individual o colectivamente, peticiones y reclamaciones a las autoridades y órganos de representación popular. El apartado a) del propio precepto, sin embargo, dispone que las leyes sobre el servicio militar pueden prever, para sus miembros, limitaciones en lo que se refiere a la presentación de peticiones o reclamaciones de forma colectiva.

El artículo 28 de la Constitución belga dispone que todos tienen el derecho de dirigir a las autoridades públicas peticiones firmadas por una o varias personas. No obstante, el artículo 57 prevé que está prohibido presentar en persona peticiones a las Cámaras. Cada Cámara (Cámara de representantes y Senado) tiene el derecho de remitir a los ministros las peticiones que les sean dirigidas y éstos vienen obligados a dar explicaciones sobre su contenido cada vez que la Cámara lo exija.

En Holanda, de acuerdo con el artículo 5 de su Constitución, igualmente todos tienen el derecho fundamental de dirigir peticiones por escrito a las autoridades públicas (Gobierno, Parlamento, autoridades administrativas, etc.).

En el caso de Italia, el artículo 50 de su Constitución, de 1947, recoge asimismo este derecho, pero con dos peculiaridades: sólo está previsto frente a las dos Cámaras del Parlamento y tiene por objeto únicamente promover la adopción de «medidas legislativas» o «exponer necesidades comunes».

La Constitución austríaca, de 21 de diciembre de 1867, establece en su artículo 11 que todos tienen el derecho de dirigir peticiones.

Aparece igualmente reconocido el derecho en las Constituciones de Portugal (art. 49) y de Suiza (art. 59). Por el contrario, no figura expresamente en las de Irlanda o Dinamarca.

El desarrollo legal en cada uno de esos ordenamientos –cuando tal desarrollo existe– presenta diversas peculiaridades, en las que no podemos detenernos. En general, se configura como un derecho de naturaleza política con escasos requisitos de carácter formal: si acaso, la exigencia, bastante frecuente, de que sea ejercido por escrito. Por otra parte, suele regularse en el contexto de las diversas modalidades de acceso de los ciudadanos a las oportunas instancias políticas o administrativas en defensa de sus derechos o intereses: es decir, no tiene el derecho de petición unos perfiles dogmáticos claros, en el sentido que apuntábamos antes.

En cuanto a su ejercicio por quienes ostentan la condición militar, las escasas previsiones normativas que existen al respecto se enmarcan en la tradicional exigencia derivada del principio de neutralidad política de

aquéllos, con las consiguientes limitaciones en el reconocimiento de sus derechos fundamentales, particularmente los de naturaleza política, como es el caso. Sólo alguna legislación –por ejemplo, la belga– contiene una específica regulación para la presentación de reclamaciones, denuncias, quejas o propuestas, en el ámbito de las Fuerzas Armadas, en relación con el funcionamiento de sus servicios, incluyendo la previsión de estructuras orgánicas propias siguiendo la «vía jerárquica».

III. ORDENAMIENTO ESPAÑOL VIGENTE

1. RÉGIMEN GENERAL

El derecho de petición está regulado en la *Constitución española* de 1978 en los siguientes términos:

«Artículo 29. 1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y 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».

El precepto cierra el contenido de la Sección 1.^a del Capítulo segundo del Título I, dedicado a los «derechos fundamentales y libertades públicas», por lo que nuestro derecho goza de la protección jurídica privilegiada que se dispensa a éstos por el propio texto constitucional, a saber, vinculación directa para todos los poderes públicos, regulación por ley orgánica –que en todo caso deberá respetar su «contenido esencial»– y tutela judicial a través de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53).

El Tribunal Constitucional, en diversas sentencias, fue precisando el sentido, alcance y contenido de este derecho fundamental en términos que –como no podía ser de otra manera– serían luego reflejados por la legislación de desarrollo. Así, la *STC 242/ 1993, de 14 de julio* perfila las notas del concepto en los siguientes párrafos:

«La petición en que consiste el derecho en cuestión tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana aún cuando lo sea por vía

de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar. Concepto residual, pero no residuo histórico, cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso en la judicial, como tampoco una denuncia, en la acepción de la palabra ofrecida por la Ley de Enjuiciamiento Criminal o las reguladoras de la potestad sancionadora de la Administración en sus diversos sectores. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, 'expresando súplicas o quejas', pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables (STC 161/1988), sirviendo a veces para poner en marcha ciertas actuaciones institucionales, como la del Defensor del Pueblo o el recurso de inconstitucionalidad de las Leyes, sin cauce propio jurisdiccional o administrativo por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario».

Como en seguida se verá, ahí están las notas esenciales que después recogería la correspondiente ley reguladora. En parecidos términos, el Tribunal Supremo contribuyó también a asentar el verdadero alcance del derecho y su delimitación frente a otros espacios de protección jurídica. La *STS de 11 de junio de 2001* (RJ 2001/7239) afirma que:

«... la doctrina científica ha señalado que las peticiones a que se refiere el artículo 29 de la Constitución se entiende que son peticiones graciables, no fundadas en un derecho subjetivo o en una norma previa habilitante, que es lo que las distingue del derecho de instancia a que ahora se refiere la Ley 30/1992 [...] cuando regula la iniciación del procedimiento a instancia del interesado (art. 70). En este caso la principal virtualidad de la solicitud es que origina el deber de la Administración de contestar y, en caso de silencio, propicia una resolución presunta susceptible del correspondiente recurso. La petición graciable sólo da derecho al acuse de recibo».

El desarrollo legal fue, por fin («tras quizás demasiados años de espera del adecuado desarrollo del artículo 29 de la Constitución...»), se queja la *STS de 30 de enero de 2007*), acometido por la **Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre**, que vino a sustituir a la norma preconstitucional de 1960,

antes citada, cuya compatibilidad con la nueva ordenación constitucional fue a veces cuestionada, no sin fundamento.

Como valoración general, podemos adelantar ya que la regulación de 2001 hace un esfuerzo evidente y, en gran medida logrado, por dotar a este derecho fundamental de un contenido propio y específico, dándole un perfil conceptual que permita diferenciarlo de las restantes vías formalmente previstas en el ordenamiento para articular las reclamaciones, recursos, quejas y demás pretensiones frente a los poderes públicos. Aunque dado su carácter esencialmente indeterminado, siempre quepan zonas de cierta duda, no parece posible hoy un debate, como el aludido más arriba y que se prolongó incluso a raíz de la promulgación de la CE, sobre los problemas de delimitación entre las «peticiones» encauzables por esta vía y cualesquiera otras solicitudes ante instancias públicas.

En todo caso, es oportuno señalar aquí que –salvo error por nuestra parte– ninguno de los ordenamientos jurídicos de nuestro ámbito cultural, como los que más atrás hemos reseñado, ofrece una regulación tan precisa y acabada como el español.

Debemos, por ello, examinar con cierto grado de detalle la Ley de 12 de noviembre de 2001, marco obligado de referencia para, finalmente, considerar el régimen –singularizado desde la propia Constitución– aplicable a los ciudadanos sujetos a la disciplina militar.

2. ÁMBITO SUBJETIVO

La titularidad del derecho de petición está legalmente prevista en los términos más amplios posibles, sin restricción alguna en principio. La Ley 4/2001 empieza diciendo en su primer artículo:

«1. Toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos y con los efectos establecidos por la presente Ley y sin que de su ejercicio pueda derivarse perjuicio alguno para el peticionario...»

Por tanto, se trata de un derecho expresamente reconocido a favor de las personas jurídicas o colectivas y no sólo individualmente consideradas, frente a lo que fue característico de los derechos fundamentales en su concepción originaria. En este caso así ocurrió ya –según advertimos– en un momento histórico anterior al nacimiento del constitucionalismo (peticiones de los parlamentos estamentales); en todo caso, el derecho de petición

es de los constitucionalmente previstos como de posible ejercicio colectivo, lo que –como es sabido– no ocurre con otros derechos fundamentales, a los que, sin embargo, se ha ido extendiendo esta posibilidad por vía de interpretación jurisprudencial (por ej., derecho al honor, igualdad). La única excepción a esa amplitud de ejercicio es, precisamente, la de «los miembros de las Fuerzas Armadas y demás Cuerpos sometidos a disciplina militar», como señala ya la Constitución y reitera la Ley que analizamos (art. 1.2): de ello nos ocuparemos mas abajo.

Debe observarse, en cambio, que frente a la literalidad del artículo 29 CE, que refiere el derecho a «todos los españoles», la Ley de desarrollo lo otorga a toda persona «prescindiendo de su nacionalidad»: esta aplicación extensiva deriva sin duda de la interpretación conforme al «principio de universalidad» de los derechos fundamentales, que ha hecho suya nuestro Tribunal Constitucional en diversas resoluciones y que, por lo demás, encuentra apoyo en lo prescrito en el artículo 10.2 de la propia Constitución («Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpreta de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España»).

En cuanto a los destinatarios, o sujetos pasivos del derecho, la regulación legal establece asimismo un criterio de la máxima amplitud:

«Artículo 2. Destinatarios. El derecho de petición podrá ejercerse ante 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».

Hay sin duda aquí también una plasmación del amplio concepto de poderes públicos a efectos de la vinculación de los derechos fundamentales adoptado desde muy pronto por el Tribunal Constitucional (así, S. 35/1983, de 11 de mayo).

3. OBJETO Y CONTENIDO

Esta es, a nuestro juicio, la cuestión clave de la regulación legal que examinamos, por cuanto afecta, como hemos adelantado, a la verdadera delimitación de nuestro derecho en relación con los restantes instrumentos

que el actual Estado social y democrático de Derecho prevé para que el ciudadano recabe de los poderes estatales la adecuada protección de sus intereses y la satisfacción de sus aspiraciones individuales o sociales.

A este respecto, en el *artículo 3.º* de la Ley se establece:

«Las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general.

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».

Coherentemente con esa configuración sustantiva, el *artículo 8*, relativo a la «Inadmisión de peticiones», preceptúa:

«No se admitirán las peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a los que se dirijan, así como aquellas 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.

Tampoco se admitirán aquellas peticiones sobre cuyo objeto exista un procedimiento parlamentario, administrativo o un proceso judicial ya iniciado, en tanto sobre los mismos no haya recaído acuerdo o resolución firme».

Por tanto, a tenor de esa «delimitación negativa» que realiza el vigente ordenamiento, puede decirse que el contenido del derecho de petición queda precisado como toda solicitud, propuesta o sugerencia en la que **no se plantea un supuesto de aplicación de ley o norma jurídica**, esto es, dicho en términos jurídico-procesales, el peticionario no acciona bajo la cobertura de un derecho o interés legítimo jurídicamente protegido.

Resulta, por ello, equívoca la formulación que hace el Preámbulo de la Ley 4/2001, cuando delimita el ámbito del derecho «a lo estrictamente discrecional o graciable». La llamada actividad discrecional –referible, sobre todo, a la actuación administrativa– es también tarea de aplicación de norma, aunque ésta confiera al aplicador un mayor o menor «margen de libertad o de elección» al hacerlo.

Y eso vale hoy, sustancialmente, para todos los órganos y poderes públicos. La sujeción «a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídi-

co» que proclama el artículo 9.1 de nuestra norma fundamental significa, a los efectos que ahora nos importan, que cuando una autoridad estatal actúa bajo un «procedimiento específico» habrá de hacerlo respetando las prescripciones legales establecidas y con el ineludible sometimiento a los controles jurídicos oportunos. Desde luego, ninguna duda ofrecen, a este respecto, la actuación de los órganos administrativos «con sometimiento pleno a la ley y al Derecho» (art. 103.1 CE) o la de los órganos judiciales «sometidos únicamente al imperio de la ley» (117.1)

Merece la pena detenerse, a este propósito, en los ámbitos de actuación parlamentario y estrictamente gubernamental, porque ambos presentan, tal vez, mayores problemas de delimitación con nuestro objeto.

Así, una de las manifestaciones clásicas del derecho de petición viene constituida por la pretensión de uno o varios ciudadanos de que se **dicte o modifique una determinada disposición de carácter general** con el fin de regular situaciones o supuestos que o bien no están contenidos en el ordenamiento vigente o bien su regulación actual no responde a las necesidades y exigencias del momento, a juicio de los peticionarios: éste sigue siendo, en la práctica, uno de los casos típicos del planteamiento de peticiones a los poderes públicos competentes, el Parlamento –si se trata de elaborar una ley formal– o el Gobierno –si la regulación es de rango reglamentario o se opta por solicitar la iniciativa de éste a través de un proyecto de ley–. Pues bien, la vigente Ley deja claro que tal solicitud está dentro de su ámbito específico, *artículo 11.2*:

*«Cuando la petición se estime fundada, la autoridad u órgano competente para conocer de ella, vendrá obligado a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, **incluyendo, en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general**».*

Es claro que se trata de una vía distinta a la iniciativa legislativa popular (tan vinculada, sin embargo, históricamente al derecho de petición) hoy regulada en el art. 87.3 CE como un «procedimiento específico»: por ello, la disposición adicional primera de la Ley de 2001 establece:

*«2. En los supuestos en que una **iniciativa legislativa popular haya resultado inadmitida** por no cumplir con todos los requisitos previstos en su normativa reguladora, a petición de sus firmantes **podrá convertirse en petición ante las Cámaras**, en los términos establecidos en sus respectivos Reglamentos».*

Por lo demás, el propio texto constitucional contiene un precepto específicamente dedicado a las peticiones dirigidas a las Cortes, precepto sin duda complementario del artículo 29 y que, como hemos visto mas arriba, tiene diversos precedentes en otras constituciones europeas. En efecto, el *art. 77 CE* dispone:

«1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones populares.

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».

He aquí, pues, el camino para ejercer el derecho de petición ante el Parlamento, que puede incluir tanto la solicitud de tramitación de una norma legal, sin los requisitos de la iniciativa popular, como el planteamiento de cualquier otra iniciativa, propuesta o sugerencia atinente al control político que a ese órgano constitucional compete, todo ello dentro del contenido del derecho fundamental que estudiamos y que encuentra aquí una de sus mas claras manifestaciones como expresión de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El otro aspecto que interesa considerar con el fin de precisar el objeto del derecho de petición es el relativo al estricto **ámbito de decisión política del Gobierno**, en cuanto órgano constitucional al que corresponde dirigir «la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado», como reza el artículo 97 CE. Se trata, como es obvio, de una esfera competencial caracterizada por una amplia libertad de iniciativa, es una función esencialmente creadora y «decisionista» presidida, en definitiva, por una radical «discrecionalidad de actuación»; y su expresión concreta mas característica, el denostado –pero existente– «acto político» constituye una manifestación de la mas genuina discrecionalidad del poder: es –como he escrito en otro lugar– «el acto discrecional del Derecho constitucional».

Ahora bien, que se trate de una actividad sustancialmente discrecional no significa que sea una esfera exenta de todo sometimiento al Derecho ni inmune al control jurídico. En efecto, el artículo 2 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, establece la competencia de este orden para conocer de «la protección de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los

actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos»; y, por su parte, el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ratifica dicho control judicial (además, por supuesto, de los otros mecanismos establecidos al respecto: el político, por las Cortes, y el estrictamente constitucional, por el Tribunal de este orden).

Semejante fiscalización se ha venido ejerciendo, con toda naturalidad, por nuestros Tribunales. Ejemplos conocidos de ello lo constituyen las sentencias del TS de 28 de junio de 1994 (nombramiento por el Gobierno del Fiscal General del Estado) y de 4 de abril de 1997 (caso de desclasificación de documentos del CESID), junto a otros varios supuestos (SS. 24.9.84, 9.6.87, 25.10.90, 22.1.93, etc.). En síntesis, la jurisprudencia entiende que el acto político se caracteriza por la máxima amplitud de los márgenes de decisión y de las posibilidades de actuación, rigiéndose por criterios de pura oportunidad y que su fiscalización judicial solo resulta posible en **aquellos de sus elementos definidos legislativamente y que no afecten al fondo de la decisión gubernamental**; el Tribunal deberá comprobar la adecuación a Derecho en los elementos reglados de la actuación del Gobierno, salvándose el control sobre el núcleo del poder político de éste, cuya «voluntad discrecional» no puede sustituir o enmendar el juzgador.

Pero la propia jurisprudencia ha reconocido que existen actuaciones del Gobierno que escapan plenamente al control judicial en sentido propio; así, la STC 45/1990, de 15 de marzo, señaló que **«no toda actuación del Gobierno, cuyas funciones se anuncian en el art. 97 del Texto Constitucional, está sujeta al Derecho Administrativo**. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes...». Esta tesis se confirma por el propio TC en la S. 196/1990, de 29 de noviembre, añadiendo: «Quiere decirse con ello que en tales casos **el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza** y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como «administrativa» cuyo control corresponda ex arts. 106.1 de la CE y 8 de la LOPJ a los Tribunales de Justicia».

Pues bien, estos supuestos encajables en la pura actividad de dirección política, en los que no hay virtualmente sometimiento a norma jurídica alguna, en el sentido de «aplicación del Derecho al caso concreto», sino adopción de una decisión o iniciativa de naturaleza política –aunque, por supuesto, dentro del marco de las competencias constitucionalmente reco-

nocidas– constituyen también, a nuestro juicio, un ámbito material abierto al ejercicio del derecho de petición de los ciudadanos, que pueden instar de los poderes públicos correspondientes su actuación en un sentido determinado.

Se trataría, en definitiva, de una forma de participación en los asuntos públicos, fundamento genérico como hemos dicho del derecho que estudiamos. A título de ejemplo, podría pensarse en una petición de uno o varios ciudadanos dirigida al Gobierno para que establezca –o rompa– relaciones diplomáticas con un determinado Estado, o la solicitud de retirada de fuerzas militares españolas desplazadas en misión a un país extranjero, por referirnos a un ámbito –el de las relaciones internacionales– que, junto al de las relaciones entre órganos constitucionales (a los que se refieren, precisamente, las resoluciones del TC que hemos transcrito antes), se citan siempre como paradigma de los actos políticos o de gobierno. Aunque podrán citarse otros ejemplos (así, la erección –o la retirada– de una estatua o monumento dedicado a un personaje histórico, la denominación de una calle, etc.).

Por último, debemos señalar que, en cambio, quedan excluidas del objeto del derecho de petición «las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo y a las instituciones autonómicas de naturaleza análoga, que se regirán por su legislación específica», conforme a la Disposición adicional segunda de la Ley orgánica 4/2001, en coherencia con su propia filosofía, a pesar de que, antes de su promulgación, se sostuvo por algunos que aquella institución era un campo propio para el ejercicio de nuestro derecho, tesis que también parece propiciada por el TC, según pudimos ver en la doctrina más arriba transcrita.

En consecuencia, podemos concluir, en términos muy parecidos a lo expresado por el Profesor JIMÉNEZ DE CISNEROS ya en 1980, que el objeto del derecho de petición abarca las siguientes materias:

– Peticiones a las Cámaras legislativas a través de la vía específica prevista en el artículo 77 de la Constitución. Constituye, como ha sido destacado, la forma clásica de manifestación del derecho, sin duda por ser los Parlamentos el órgano de representación directa de los ciudadanos. El contenido de estas peticiones puede ser cualquier asunto de la competencia del Legislativo, si bien encuentra una finalidad concreta en la función de **control político del Gobierno** que ejercen las Cámaras, como lo demuestra el núm. 2 del citado precepto constitucional al prever la posibilidad de que éstas remitan la solicitud a aquél para su preceptiva «explicación».

– Solicitud de **elaboración de disposiciones de carácter general**, bien dirigida al Gobierno-Administración para que tramite una disposición

de su propia competencia (reglamento) o, en su caso, promueva un proyecto de ley, o bien dirigida a las Cortes directamente si la norma propuesta es de rango legal (y que es distinta, como se ha dicho, del ejercicio de la iniciativa legislativa popular): en este último caso, el supuesto se solapa en cierto sentido con el del apartado anterior, aunque creemos que merece singularizarse por su objeto específico.

– Peticiones en **materia graciable** (que es distinta, como se ha destacado, de materia «discrecional») por tratarse de cuestiones que carecen de fundamento jurídico material, o como hemos venido diciendo, que no constituyen «aplicación de norma» sino decisiones «de oportunidad», bien por su estricto carácter político bien por no ser actuaciones genuinamente enmarcables en la legalidad. Justamente por ello, no caben en el derecho de petición las solicitudes relativas al llamado «derecho de gracia», que sí tienen un procedimiento específico de resolución (Ley de 1870 y disposiciones concordantes).

4. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

Como destaca la propia Exposición de Motivos de la L. O. 4/2001, la regulación del ejercicio del derecho de petición se caracteriza por su sencillez y antiformalismo. En todo caso se exige que las peticiones sean presentadas por escrito –lo que constituye, por lo demás, una exigencia tradicional, tanto históricamente como en el ámbito comparado–, si bien se permite la utilización de «cualquier medio, incluso de carácter electrónico» (art. 4); en el escrito de iniciación del procedimiento han de figurar, naturalmente, los necesarios datos de identificación del peticionario así como el objeto y destinatario de la solicitud; si la petición es colectiva, deben firmarla todos los peticionarios.

El órgano público o autoridad receptora viene obligada a acusar recibo de la petición en el plazo de diez días. Tras la correspondiente tramitación (comprobaciones, solicitud de datos, asesoramientos y demás actuaciones, en su caso, para la debida integración del expediente), la autoridad pública competente ha de dictar, como es preceptivo en todo procedimiento, la oportuna **resolución**, lo que constituye una exigencia novedosa con respecto al sistema anterior –en el que sólo era obligatorio el acuse de recibo: como, por otra parte, sucede en algunos otros ordenamientos europeos–. La resolución puede ser: a) de **inadmisión**, que en todo caso habrá de ser **motivada** y notificada al peticionario en el plazo máximo de cuarenta y cinco días, o b) de **admisión**, que debe ser contestada en el plazo de tres

meses, quedando entonces el órgano competente obligado a «adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad» (art. 11.2). Si en el plazo previsto para notificar la admisión se ha podido ya dar cumplimiento al contenido de la petición adoptando «cualquier acuerdo, medida o resolución específica, se agregará a la contestación» (art. 11.3).

5. CONTROL JUDICIAL

Obvio resulta señalar que el derecho que estudiamos, en cuanto derecho fundamental reconocido en la Sección primera del Capítulo segundo del Título I de la Constitución, goza de la protección reforzada, o privilegiada, prevista en el artículo 53.2 de la misma, esto es, del recurso jurisdiccional ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, como recoge el artículo 12 de la Ley orgánica que lo regula, que añade: «...sin perjuicio de cualesquiera otras acciones que el peticionario estime procedentes».

Concretamente, el procedimiento aplicable ordinariamente será el establecido en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, dada la propia naturaleza del derecho de petición o, mejor dicho, del objeto y contenido al que antes nos hemos referido de este singular derecho, la fiscalización que los órganos judiciales pueden efectuar aparece limitada, en realidad, a los aspectos formales de su ejercicio, pues no parece posible que un juez pueda sustituir a la autoridad «demandada» en la apreciación de la procedencia o improcedencia, viabilidad o inviabilidad de lo solicitado en cuanto al «fondo»: ello es consecuencia, sencillamente, del carácter graciable o no sujeto a norma jurídica previa de las pretensiones posibles por esta vía.

Como expresa la ya citada *STS de 30 de enero de 2007* (RJ 2007/1177), el derecho fundamental de petición es

«...no un derecho menor; ciertamente, pero tampoco un derecho de amplio recorrido, dado el ámbito residual o subsidiario en el que se desenvuelve...»

[...]

Así pues, dado el fondo graciable que circula bajo el derecho de petición, la Ley reguladora del mismo ha limitado las posibilidades de intervención de este orden jurisdiccional, en el ejercicio de su función fiscalizadora».

Así viene a reconocerlo, en definitiva, la regulación legal, al determinar como objeto posible del recurso contencioso en la materia, según el ya citado art. 12: «a) La declaración de inadmisibilidad de la petición; b) la omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido; y c) la ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos en el artículo anterior».

IV. EL DERECHO DE PETICIÓN EN EL ÁMBITO MILITAR

1. CONSIDERACIÓN GENERAL: LOS LÍMITES Y SU JUSTIFICACIÓN DOCTRINAL

Como destacábamos al principio de este trabajo, la más significativa limitación –y, realmente, la única explícitamente contenida en la propia regulación constitucional– al ejercicio de este derecho fundamental es la que afecta a las personas de condición militar. También hemos señalado que semejante prescripción puede considerarse tradicional en nuestro ordenamiento histórico y es común a diversos Derechos comparados –aunque no a todos, al menos en el plano o nivel constitucional–, estableciéndose, de una u otra forma, restricciones para los militares a la hora de dirigir peticiones a los poderes públicos.

Semejante límite hay que enmarcarlo, desde el punto de vista doctrinal o teórico, en el contexto de las restricciones que el personal militar soporta, un tanto paradójicamente, en los sistemas de democracia formal o constitucional en relación con los derechos y libertades públicas, singularmente los de contenido o sentido político, no obstante proclamarse como «principio» la titularidad de todos los ciudadanos –incluidos los «ciudadanos de uniforme»– respecto de aquéllos derechos. La justificación, sobradamente conocida y glosada, se monta en torno al postulado de la «neutralidad política» (mejor que el «apoliticismo» a veces invocado) del militar. Si bien aquí no podemos, naturalmente, detenernos en esta cuestión, quizá convenga apuntar que, en la actualidad, algunas de esas limitaciones carecen notoriamente de justificación, por responder más bien a reminiscencias de la vetusta prohibición de que las fuerzas militares se erigiesen en «colegios deliberantes» o la no menos anacrónica tesis del «acantonamiento político» del Ejército: de hecho –justo es reconocerlo– varias de las viejas privaciones impuestas positivamente a los derechos políticos y civiles del militar están en franco retroceso y van desapareciendo de los ordenamientos jurídicos.

Volviendo a nuestro tema, la limitación aquí operante se traduce, como es conocido, en la prohibición de que «los miembros de las Fuerzas o Ins-

titutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar» ejerzan el derecho de petición colectivamente. Hemos recordado más atrás que dicha prohibición aparece históricamente –y en algunos sistemas todavía vigentes– referida a todos los ciudadanos, parece que en razón a evitar que se pretendiesen o arrancasen concesiones, sobre todo de los Cuerpos legislativos, a través de manifestaciones o concentraciones públicas con el consiguiente elemento de coacción que ello podía implicar. Posteriormente, semejante riesgo se erradicó a través de la exigencia, prácticamente generalizada y todavía vigente, de que el derecho de petición ante cualquier poder o autoridad pública se formalizase por escrito, tanto en su modalidad individual como colectiva.

Pues bien, en el ámbito militar se mantiene en todo caso la prescripción de que el derecho sólo podrá ejercerse «individualmente», y así lo expresan tanto el artículo 29.2 CE como el 1.2 de la Ley Orgánica que lo desarrolla. El fundamento de semejante pervivencia en éste ámbito aunque a veces se relaciona con el aducido desde el punto de vista histórico (la eventual coacción), si bien centrado ahora en la circunstancia de que los individuos componentes de instituciones militares son los detentadores de la fuerza pública (y en calidad de tales, poseedores de armas), parece más propiamente derivado de la exigencia, universalmente admitida, de una estricta disciplina como base de la organización y eficaz funcionamiento de

tales instituciones, principio difícilmente compatible con reivindicaciones o demandas, cualquiera que sea su naturaleza, planteadas de forma colectiva o «en voz de cuerpo» como se decía en un lenguaje clásico para nuestro ámbito. Esta última razón explica que no todos los cuerpos administrativamente considerados «fuerza pública» encuentren esta limitación (fuerzas policiales de carácter civil).

En cualquier caso, el límite a que nos estamos refiriendo aparece normativamente deferido a una legislación que lo concrete, tanto en la Constitución –lo que resulta lógico– como en la misma Ley Orgánica de 12 de noviembre de 2001: en efecto, ambos textos terminan los preceptos citados al principio de este epígrafe con idéntico tenor: «... **y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica**».

2. EL (PROVISIONAL) MARCO LEGAL VIGENTE

El denominado estatuto jurídico del personal militar, en el que naturalmente se incluye la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas de dicho personal, ha sufrido en los últimos años una profunda

reforma legislativa que, por lo que al tema de nuestro interés afecta, ha generado una situación de provisionalidad.

La situación –un tanto confusa o, cuando menos, intrincada– es la siguiente. La regulación de los derechos fundamentales de los militares sigue estando constituida en la actualidad básicamente por la *Ley 85/1978, de 28 de diciembre, por la que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas* (RR. OO.). Esta norma, cuya materia fue «deslegalizada» por el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, fue efectivamente degradada a rango reglamentario en parte (disposición transitoria 12.^a) y derogada en otra gran parte (disposición derogatoria, punto 1) por la *Ley 39/2007 de 19 de noviembre, de la Carrera Militar* que, sin embargo, *mantiene la vigencia de determinados artículos de la Ley de 1978 (concretamente, arts. 169, 174, 177, 178, 180, 181, 182 y 185), preceptos que se refieren todos a derechos fundamentales* y cuya vigencia se prevé en tanto no se dicte la futura «Ley orgánica reguladora de los derechos fundamentales de los militares profesionales» a que se refiere la disposición final tercera de la citada Ley Orgánica de la Defensa Nacional, como reiteran los preámbulos tanto de la Ley 39/2007 como del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las nuevas RR. OO.

Ahora bien, entre los artículos de la Ley 85/1978 dejados vigentes por la Ley de la Carrera Militar, y referidos, como se ha dicho, a los derechos fundamentales y libertades públicas de los militares, no figura sin embargo precisamente el relativo al *derecho de petición* (art. 199: «El militar solo podrá ejercer el derecho de petición individualmente, en los casos y con las formalidades que prevenga la Ley»). No parece que se trate de un olvido del legislador, sino más bien de una omisión deliberada, puesto que la *Disposición derogatoria única* a que antes nos referimos de la Ley 39/2007, de la Carrera Militar, en su *punto 1, párrafo segundo, por el que se deroga la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, no obstante deja vigente, entre otros preceptos, el artículo 160, cuya rúbrica es «Derecho de petición»* y que lo regula con el siguiente tenor:

«El militar podrá ejercer el derecho de petición, individualmente, en los casos y con las formalidades que señala la Ley reguladora del mismo. Su ejercicio nunca podrá generar reconocimiento de derechos que no correspondan de conformidad con el ordenamiento jurídico».

He aquí, por tanto, la regulación legal vigente, y también provisional, de nuestro derecho, en espera naturalmente de que se proceda a la promul-

gación de la anunciada norma orgánica sobre los derechos fundamentales de los militares.

Merece significarse, por otra parte, que en la repetida norma derogatoria de la Ley 39/2007 también se mantiene la vigencia del *artículo 161 de la Ley de Personal de 1999*, precepto referente a las «*quejas*» que puede presentar el militar profesional «relativas al régimen de personal y a las condiciones de vida en buques, bases y acuartelamientos». ¿Podría esto considerarse una manifestación de derecho de petición? La propia proximidad sistemática al precepto específico sobre el derecho de petición así como la circunstancia de que igualmente se haya mantenido vigente parecen apoyar esa interpretación. Y en la misma línea abunda la previsión del propio precepto en el sentido de que estas quejas sólo serán ejercitables «siempre que no se hubiese presentado anteriormente recurso», derecho al recurso que, igualmente, podrá ejercitarse si las quejas se considerasen «insuficientemente atendidas» (art. 161, 1 y 3, respectivamente).

En términos parecidos, aunque más concisos, se pronuncia el nuevo artículo 38 de las RR. OO. aprobadas por el Real Decreto 96/2006, de 6 de febrero, sobre «*Quejas y reclamaciones*».

El nuevo texto ordenancista, en fin, contiene en su artículo 12 un precepto relativo a «*Derechos fundamentales y libertades públicas*» («En su actuación el militar respetará y hará respetar los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución, sin perjuicio de que en su ejercicio deba atenerse a las limitaciones legalmente establecidas en función de su condición militar») que nada añade, obviamente, a la regulación de tales derechos.

3. EL DECRETO 93/1962, DE 18 DE ENERO

Pero, a mi juicio, la ordenación vigente del derecho fundamental de petición en el ámbito militar está comprendida también en el *Decreto núm. 93/1962, de 18 de enero, por el que se regula el derecho de petición por los miembros de las Fuerzas e Institutos Armados*. Esta disposición reglamentaria fue dictada como desarrollo en el ámbito militar de la antigua Ley reguladora de la materia, de 22 de diciembre de 1960. Ahora bien, como quiera que no ha sido formalmente derogada y a pesar de su evidente carácter preconstitucional, estimamos que resulta perfectamente aplicable en la actualidad, en lo que no contradiga a la legislación vigente, en el sentido que exponemos a continuación

Desde luego, ninguna objeción supone, a esos efectos, su carácter reglamentario, pues las normas de este rango son perfectamente admisibles, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional, siempre que se limiten a ser un complemento de la sustancial regulación legal, que en este caso, además, ha de serlo con el carácter de orgánica, cobertura que proporciona la repetidamente citada L. O. 4/2001, verdadero «desarrollo» –como expresamente exige el art. 81 CE– del derecho fundamental que estudiamos, y que es justamente la que proporciona aquella cobertura al Decreto que ahora examinamos.

Ciertamente, la principal finalidad de esta norma reglamentaria era la de articular el ejercicio del derecho para el personal de condición militar adaptándolo a las peculiaridades de la orgánica castrense: así, el artículo segundo determina quienes se consideran «miembros de las Fuerzas e Institutos Armados» a estos efectos; el artículo tercero, las Autoridades a las que pueden, dentro de la esfera militar, dirigirse las peticiones; y los artículos cuarto a séptimo (de los ocho que contiene el reglamento) se dedican a normas procedimentales.

En los dos primeros aspectos, esto es, el subjetivo y el competencial, la superación de la regulación allí contenida es clara, pues –no hace falta recordarlo– los cambios registrados desde 1962 en esos aspectos han sido variados y profundos: en todo caso, la obsolescencia de esta regulación es fácilmente subsanable reconduciendo el ejercicio de nuestro derecho en cuanto a sus titulares y a los órganos y autoridades militares competentes a la organización vigente.

En materia de procedimiento, la normativa de este Decreto resulta, en lo esencial, conciliable con la nueva regulación legal, a la que en todo caso habrá de adaptarse. A este respecto, la peculiaridad más característica de nuestro ámbito, consistente en la obligación de presentar el escrito por *conducto reglamentario* («por conducto del Jefe o Autoridad Militar a quien reglamentariamente corresponda en cada caso», dice el art. 4), debe quedar restringida a aquéllas peticiones que se refieran a asuntos propios de la «relación de servicio» del militar: y ello tanto por el ámbito objetivo del mismo Decreto de 1962 –conforme se define en su artículo 1.º, al que nos referiremos más abajo–, como en virtud del nuevo texto de las RR. OO. de 6 de febrero de 2009, cuyo artículo 28, al regular el conducto reglamentario lo restringe «para asuntos del servicio».

Por otra parte, y a tenor de la regulación de 2001, ya hemos visto que toda petición ha de ser objeto de resolución formal –bien sea de inadmisión o de admisión–, a diferencia de la anterior situación legal –que solo obligaba a «acusar recibo» de la petición–: bien es verdad que sobre este

punto el Decreto que comentamos no contiene ninguna previsión específica, sin duda por ser directamente aplicable la Ley de 1960. Sin embargo, hay algunas prescripciones a este respecto en dicha norma reglamentaria que deben ser matizadas.

Por ejemplo, el artículo sexto, tras establecer que «del ejercicio del derecho de petición no podrá derivarse perjuicio alguno al interesado, salvo que incurra en delito o falta» (precepto totalmente acorde con lo dispuesto en el art. 1.1 de la Ley vigente), señala, no obstante, que si el contenido del escrito diese lugar a la iniciación de un procedimiento judicial por delito, «puede acordarse» la simple eliminación de los conceptos o palabras presuntamente delictivos pero también «que la petición quede en suspenso», añadiendo, finalmente, que «la petición quedará definitivamente sin curso si en el procedimiento judicial recayese sentencia condenatoria». Estas dos últimas previsiones, tanto la suspensión cautelar como definitiva, no resultan admisibles en la actualidad, siempre, naturalmente, que del escrito del interesado pueda deducirse una auténtica petición, con independencia, por supuesto, de la responsabilidad penal o disciplinaria que quepa aislar y deducir a tenor de los términos en que se haya formulado.

Por el contrario, finalmente, sería, a mi juicio, admisible la previsión contenida en el artículo séptimo en el sentido de que «si por la naturaleza reservada del asunto no se considerase conveniente el que se dé a conocer su contenido [de la resolución], se le hará saber así al interesado».

Pero además, y lo que resulta más importante, desde el punto de vista «sustantivo», esta vieja regulación no sólo resulta integrable en el nuevo ordenamiento constitucional y legal, sino que, curiosamente, permite resolver uno de los problemas interpretativos que plantea la vigente normativa.

En efecto, tanto el art. 29 CE como el 1 de la L. O. 4/2001, al limitar el ejercicio del derecho por los militares al ámbito individual, no aclaran el **alcance material de tal limitación**, esto es, si afecta a cualesquiera peticiones que realice el personal de condición militar o sólo a aquéllas que se refieran precisamente a materia militar o asuntos del servicio.

Pues bien, el **artículo primero del Decreto de 1962** creemos que resuelve, de manera acorde con la moderna comprensión de la teoría de los derechos fundamentales y de su significado y alcance normativos, la cuestión, al circunscribir su propio objeto «**a materia de la competencia de los Ministerios o Autoridades militares o que de algún modo afecte a éstos o a los Ejércitos**». Y en su segundo párrafo precisa todavía:

«Fuera de los casos antedichos, las peticiones de este personal se atenderán únicamente a las prescripciones de la Ley reguladora».

El problema no existía bajo la vigencia de la preconstitucional Ley 92/1960, ya que ésta no permitía el ejercicio del derecho sino con carácter individual, en todo caso. Ahora bien, al reconocer en la actualidad el art. 29.1 CE el derecho de petición también con carácter colectivo, es evidente que las eventuales limitaciones a este derecho, en tanto que derecho fundamental, sólo pueden admitirse, y establecerse por el legislador, con carácter restrictivo, por lo que la regulación reglamentaria que comentamos, aunque también preconstitucional, es plenamente conforme al contenido constitucional del derecho, al permitir que los militares lo ejerzan colectivamente en asuntos «ajenos al servicio» en sentido amplio: por el contrario, lo que resultaría de más que dudosa constitucionalidad sería una regulación que extendiese la limitación del art. 29.2 CE a cualquier ámbito material en el que un militar pretendiese ejercer su derecho fundamental de petición.

En todo caso, es de esperar que la futura regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas del personal militar –cuyo proyecto debía ser remitido al Congreso de los Diputados en el plazo de «tres meses» según el mandato contenido en la Disposición final tercera de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional...–, resuelva definitivamente todas las cuestiones, tanto de orden material como formal, suscitadas en este fundamental (nunca mejor dicho) aspecto del estatuto jurídico del personal militar.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO-CORTÉS CONCEJO, A.: «Hacia un concepto del derecho de petición», *Documentación Administrativa*, núm. 86 (1965), págs. 56 y ss.
- «La obligación de resolver y el derecho de petición», *Documentación Administrativa*, núm. 99 (1966), págs. 38 y ss.
- AYERRA ALONSO, R.: «Comentarios sobre la aplicación de la Ley 92/1960. Ejercicio del derecho de petición e iniciativas», *Documentación Administrativa*, núm. 100 (1966), págs. 501 y ss.
- GARCÍA ESCUDERO, J. M.^a y GARCÍA MARTINEZ, M.^a A., «Comentario al artículo 29», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, (dirigidos por O. ALZAGA), Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, Tomo III, págs. 373 y ss.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «Iniciativas y reclamaciones en la Ley de Procedimiento Administrativo», *Documentación Administrativa*, núm. 68 (1963), págs. 40 y ss.

- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Régimen jurídico del derecho de petición», *Documentación administrativa*, núm. 40 (1961), págs. 15 y ss.
- GUAITA, A.: «Doce clases de reclamaciones», *Documentación administrativa*, núm. 122 (1968), págs. 17 y ss.
- LÓPEZ RODÓ, L.: «El derecho de petición. Antecedentes, directrices y discusión en las Cortes», *Documentación Administrativa*, núm. 40 (1961), págs. 9 y ss.
- ORAA RODRIGUEZ, L. «Derecho de petición en las Fuerzas e Institutos Armados», *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 19 (1965), págs. 39 y ss.
- PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Cívitas, Madrid, 1976.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «El derecho de petición y su ejercicio ante las Cámaras», en *Las Cortes Generales*, Ministerio de Economía y Hacienda e Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978, vol. III, págs. 2195 y ss.