

STC 242/1993, de 14 de julio de 1993

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 862/90, interpuesto por doña María del Pino Monteverde Navarro, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Antonio-Miguel Llarena González contra el Parlamento de Canarias por no haber tramitado una petición suya. Ha sido parte el Ministerio Fiscal y Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. En escrito que tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el 2 de julio de 1990, la Procuradora de los Tribunales doña María del Pino Monteverde Navarro, designada de oficio para don Antonio-Miguel Llarena González, formalizó el recurso de amparo del que se ha hecho mérito en el encabezamiento y en cuya demanda se nos cuenta que el 24 de octubre de 1989 el actor, invocando el derecho de petición previsto en el art. 29 de la C.E., dirigió un escrito a la Comisión de Peticiones del Parlamento de Canarias, en solicitud del órgano parlamentario que instase al Gobierno a realizar cuanto antes la convocatoria anual de ayudas para estudiantes canarios que por motivo de estudios tienen que trasladarse a Universidades peninsulares o reformase tales ayudas, teniendo en cuenta también a los canarios que residen fuera de las islas y que necesitan esa ayuda oficial. El 9 de diciembre del mismo año, reiteró esa petición, haciendo constar que no había recibido ni siquiera un "acuse de recibo" de su anterior escrito. Paralelamente, el 28 de diciembre de 1989 había presentado una queja al Diputado del Común del Parlamento de Canarias, que fue admitida a trámite el 4 de enero de 1990 y que con posterioridad a la interposición de este recurso recibió respuesta el 12 de

mayo de 1992, anunciándole una próxima reforma del sistema de ayudas a los estudiantes canarios desplazados a la península. La demanda sostiene que la denegación por silencio de la instancia dirigida al Parlamento de Canarias, incumple los arts. 6 y 13 de la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, que regula el derecho de petición y supone por ello una vulneración del art. 29.1 de la C.E.

2. La Sección Primera, en providencia de 1 de octubre de 1990, admitió el recurso de amparo y solicitó del Parlamento de Canarias la remisión del expediente, solicitud que hubo de ser reiterada el 11 de marzo de 1991, una vez recibido el cual, según se dice en otra providencia, se abrió un plazo común e improrrogable de veinte días para que el demandante y el Ministerio Fiscal pudieran formular las alegaciones que considerasen oportunas.

3. El Fiscal, en escrito presentado el 18 de julio, considera en primer lugar que nos encontramos ante un caso de derecho de petición en sentido estricto, previsto en el art. 29.1 C.E., cuya remisión a una Ley hay que entenderla hecha a la 92/1960, vigente por no haber sido derogada como ha reconocido este Tribunal en su ATC 46/1980. El análisis de la doctrina del Tribunal en relación a este derecho (ATC 749/1985 y STC 161/1988) donde se dice que la existencia de tal derecho no incluye sin embargo el de una "respuesta favorable", revela que su contenido esencial consiste en que la petición sea contestada por parte del Poder público destinatario de ella, conducta jurídicamente exigible, como reflejaban ya los arts. 6.2 y 13.2 de la Ley de 1960, lo que evidentemente no ha sucedido en este caso. El Presidente del Parlamento de Canarias no ha efectuado ni siquiera el "acuse de recibo" previsto en el art. 13.2, sin que se le pueda dar tal carácter a la respuesta obtenida del Diputado del Común, ya que este no es la Autoridad a la que había sido dirigida la petición. En conclusión el Tribunal debe dictar una Sentencia estimatoria, reconociendo la vulneración del derecho de petición del demandante y ordenando al Parlamento de Canarias, para su restablecimiento, que se acuse recibo ante todo y se le comunique en su día el acuerdo que adopte al respecto la Comisión de Peticiones de la Cámara. Por su parte, el demandante, en escrito presentado el 22 de iguales mes y año, reitera la argumentación utilizada en la demanda.

4. El mismo demandante, con fecha 30 de junio de 1992, aportó la respuesta del Diputado del Común que da por resuelta su queja, ante cuyo contenido el Tribunal, en providencia de 20 de julio siguiente, le otorgó un plazo de diez días para que manifestara si consideraba procedente la prosecución del recurso o el desistimiento. El 4 de septiembre el

interesado optó por la finalización del recurso mediante Sentencia, considerando que la actuación del Diputado del Común no resuelve en absoluto la cuestión controvertida.

5. Por providencia de 7 de julio de 1993, se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 12 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. La pasividad y el silencio del Parlamento de Canarias, a cuya Comisión de Peticiones se había dirigido una, son el objeto de este proceso, en el cual habrá de perfilarse el alcance del derecho fundamental que el art. 29.1 de la Constitución, consagra, dentro de una trayectoria que puede rastrearse hasta los albores de nuestro constitucionalismo y aun más allá, prolongado sin desmayo alguno hasta nuestros días a través de los sucesivos textos donde se les reconoce a los españoles ese derecho de petición "en la forma y con los efectos que determine la Ley", a la cual, en definitiva, se defiere su configuración. Incluído en la Sección Primera, Capítulo Segundo del Título I, recibe pues la más intensa protección con una vía judicial ad hoc, especial y sumaria, así como la posibilidad de acceso al recurso de amparo constitucional (art. 53.2). La norma que en este momento lo regula es la Ley 92/1960. de 22 de diciembre, cuya vigencia ha reconocido este Tribunal, no obstante su origen preconstitucional (ATC 46/1980), sin perjuicio de las inevitables adaptaciones que exija su aplicación en un marco de libertades muy distinto del existente en la época de su promulgación.

La petición en que consiste el derecho en cuestión tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun 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 proceso penal o la acción pública 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 (arts. 54 y 161. 1 a) C.E.), sin cauce propio jurisdiccional o administrativo, por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario. Visto así, no cabe la menor indecisión a la hora de calificar la instancia que el hoy demandante dirigió al Parlamento de Canarias, donde se plasman una serie de reflexiones respecto del problema que lo origina, solicitando que se inste "al Gobierno a realizar cuanto antes la convocatoria anual de ayudas para estudiantes que por motivos de los estudios que realizan tienen que trasladarse a Universidades peninsulares o reformando estas ayudas, teniendo en cuenta también a los canarios que residen fuera de las islas y que necesitan la ayuda oficial".

2. La finalidad de la propuesta encaja plenamente en el diseño antes trazado y en la estructura del derecho, que como todos los de su clase, derechos subjetivos en suma, implica la concurrencia de una serie de elementos. Comprobada la concurrencia del primero y principal, que es el objetivo, no puede negarse la legitimación de los sujetos activo y pasivo o destinatario. En efecto, se trata de "un derecho *uti cives*, del que disfrutan por igual todos los españoles en su condición de tales, que les permite dirigir(se) ... a los poderes públicos" (STC 161/1988). Aquí, un estudiante canario formula una petición al Parlamento de su Comunidad Autónoma y aun cuando nuestra Constitución no indique expresamente los eventuales destinatarios del derecho, como hicieron las precedentes, no cabe dudar que las Cámaras legislativas han estado siempre entre las instituciones receptoras: las Cortes y el Rey, señalaban las Constituciones de 1837 y 1845, a quienes desde 1869 se añaden "las autoridades" o estas y los Poderes públicos en la de 1931. La expresión "Cortes" que utiliza la Ley 92/1960, reguladora de este derecho (art. 2) hay que extenderla hoy a las asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, una vez en vigor la nueva organización territorial del Estado. Las Cámaras pueden recibir peticiones, dice a su vez la propia Constitución en otro lugar (art. 77) y, por otra parte, el Parlamento de Canarias ha configurado al efecto una Comisión para ello. Finalmente, la petición cumple también con la singular exigencia formal, su formulación escrita, característica de este derecho que exige una vestidura documental.

Lo dicho ya pone en suerte la incógnita en que radica el problema tal y como fue planteado desde su principio, que consiste en ponderar el significado y extraer los efectos de

la inactividad del Parlamento de Canarias, una vez recibida la petición a que este proceso se contrae. Conviene anticipar, al respecto, que el contenido de este derecho como tal es mínimo y se agota en la mera posibilidad de ejercitarlo, formulando la solicitud sin que de ello pueda derivarse perjuicio alguno al interesado, garantía o cautela que está en el origen histórico de este derecho y ha llegado a nuestros días. Ahora bien, hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, le le de el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (arts. 6.2 y 11.3 de la Ley reguladora), sin que ello "incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado" (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 749/1985). En este grupo normativo hay que integrar el propio Reglamento del Parlamento de Canarias, cuyo art. 46 sigue las directrices de la norma estatal. Es obligación de la Comisión ad hoc " examinar cada petición y acordar su remisión al órgano competente " o su archivo, pero en cualquier caso "se acusará recibo" y se "comunicará al peticionario el acuerdo adoptado".

3. El relato de lo acaecido, a la luz de las normas que conforman el régimen jurídico de este derecho fundamental también expuestas, pone de manifiesto que en el caso concreto enjuiciado aquí, ha sido ejercido con toda pulcritud, un talante constructivo y un respeto hacia la institución al cual ella no ha correspondido ni siquiera cumpliendo el deber de acusar recibo al ciudadano en ninguna de las dos ocasiones, la segunda como recordatorio de la inicial, que se dirigió a la Comisión por escrito. La pasividad del órgano receptor ha sido absoluta, privando a la Cámara de todo conocimiento al respecto, incluso de la existencia de la petición y por supuesto de su contenido, sin explicación alguna no sólo al interesado pero ni siquiera interna. Los escritos respectivos no han merecido atención alguna sin que tampoco se reenviara a otros destinatarios, como podía serlo el Gobierno de la Nación o se canalizara "a través del Diputado del Común o del Defensor del Pueblo", según permite el precepto del Reglamento parlamentario donde se regula este derecho, más arriba citado. En fin, mal podía cumplirse la obligación de notificar la decisión tomada al respecto si la paralización fue completa desde el principio

Está claro después de lo dicho que la Comisión de Peticiones del Parlamento de Canarias ha desconocido el derecho de petición ejercitado por el hoy demandante. Y no se diga que fue satisfecho por el Defensor del Común canario, a quien se había dirigido el

petionario ante el silencio de la Comisión parlamentaria. Una y otra petición eran manifestaciones concretas de un mismo derecho abstracto, distintas e individualizables por su diferente destinatario, aun cuando coincidiera la cuestión planteada. La contestación a una no supe ni impide la respuesta a la otra, que sigue esperando y por tanto carece de relevancia en este proceso, cuya pretensión consiste en que se restaure la lesión que la inactividad del receptor ha producido al derecho de petición ejercido correctamente en su día. En tal sentido ha de ser amparado el petionario, a quien se ha de reconocer el derecho a que el Parlamento Canario dé a su petición el curso previsto en el art. 46 de su Reglamento.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de amparo y, en consecuencia:

1º Reconocer la vulneración del art. 29.1 de la C.E. provocada por la omisión de toda respuesta por parte del Parlamento Canario a la petición dirigida por el recurrente.

2º Reconocer, como medida de restablecimiento, el derecho a que su petición sea tramitada conforme a la regulación del Reglamento del Parlamento Canario, incluyendo la obtención de un "acuse de recibo" así como que se le comunique el Acuerdo adoptado.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dado en Madrid, catorce de julio de mil novecientos noventa y tres.