

# EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



El dret de petició és quelcom més que un supòsit de silenci negatiu

19-10-2020

## 1. El dret de petició, un instrument de participació ciutadana

Una de les regles bàsiques que configuren el procediment administratiu és que, amb caràcter general, la intervenció de persones requereix disposar de la condició de persona interessada, la qual deriva de la titularitat de drets o interessos legítims individuals o col·lectius, en els termes de l'article 4 de la Llei 39/2015. Això vol dir que una pretensió que no estigui avalada per aquest vincle especial amb la posició jurídica de la persona que l'exerceix, ha de ser sempre no atencible? No ens referim als supòsits de manca de legitimació, en què la condició de persona interessada no concorre en la sol·licitant sinó en una altra. Parlem, per exemple, de quan una persona s'adreça a un poder públic per demanar-li una modificació normativa, un determinat ús d'un immoble públic o el finançament d'una determinada activitat, sense que existeixi cap norma específica que doni suport a la satisfacció de la pretensió. Aquest és l'àmbit del dret de petició, que té el rang de dret fonamental d'acord amb l'article 29 de la Constitució espanyola (CE) i està reconegut per l'article 29 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

El dret de petició no està definit per la CE, ni per l'Estatut d'autonomia de Catalunya ni per la [Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre](#), reguladora del dret de petició. L'article 29 de la CE es limita a proclamar que “Tots els espanyols tenen el dret de petició individual i col·lectiva per escrit, en els termes i amb els efectes que determini la llei”, i a establir prescripcions específiques per al dret de petició de les persones integrants de les forces o els instituts armats o dels cossos sotmesos a disciplina militar.

Ens ajuda molt a identificar els trets fonamentals del dret de petició la [Sentència del Tribunal Constitucional 242/1993, de 14 de juliol](#), la qual proclama que “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”.

Per això l'Estatut d'autonomia de Catalunya regula el dret de petició en el capítol dedicat als drets en l'àmbit polític i de l'Administració, com a part integrant del dret de participació (art. 29.5). El Tribunal Constitucional assenyala que el dret de petició serveix de vegades per posar en marxa certes actuacions institucionals, com la del Defensor del Poble o el recurs d'inconstitucionalitat de les lleis. Indica en la [Sentència 108/2011, de 20 de juny](#), que “aunque evidentemente las Cámaras no queden comprometidas a actuar en el sentido reclamado por el peticionario, sin duda la petición puede estimular la actividad parlamentaria, favorecer que se lleve a cabo de modo más eficaz la función de control del ejecutivo, o incluso que se articulen nuevas iniciativas legislativas. El derecho de petición es en ese ámbito, materialmente, un derecho de participación democrática y ciudadana”.

## 2. El caràcter “residual” o supletori del dret de petició

El Tribunal Constitucional ens parla a la Sentència 242/1993 del caràcter residual del dret de petició respecte a altres instruments de relació entre la ciutadania i els poders públics, i ens diu que la seva funció es pot individualitzar més expressivament mitjançant una delimitació negativa, tot indicant que “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”, per la qual cosa la petició que empara aquest dret fonamental no és una reclamació en via administrativa, ni una demanda o un recurs en la via judicial, ni una denúncia, que tenen un recorregut propi jurisdiccional o administratiu.

L'exposició de motius de la Llei orgànica 4/2001 es refereix al caràcter supletori del dret de petició respecte als procediments formals específics en seu parlamentària, judicial o administrativa, perquè el seu àmbit els circumscriu a totes les matèries que no hagin de ser objecte d'un procediment especialment regulat.

## 3. Contingut del dret

El contingut del dret de petició, indica el Tribunal Constitucional, pot ser un suggeriment o una informació, o una iniciativa que expressi súpliques o queixes, però en tot cas s'ha de referir a decisions discrecionals o graciabls, pel fet de no comportar una exigència vinculant per al destinatari.

## 4. Titularitat del dret

Ja hem vist que la CE atribueix el dret de petició a “tots els espanyols”, però la Llei orgànica 4/2001 el fa extensiu a “tota persona natural o jurídica, prescindint de la seva nacionalitat”, i, en els mateixos termes, l'Estatut d'autonomia de Catalunya el refereix a “totes les persones”. L'exercici del dret pot ser individual o col·lectiu, i les limitacions per a determinats col·lectius que deriven de la determinació constitucional es regulen en la [Llei orgànica 9/2011, de 27 de juliol](#), de drets i deures dels membres de les Forces Armades.

Així mateix, la Llei orgànica 4/2001 preserva les persones que exerceixin el dret de petició de qualsevol perjudici que es pugui derivar de fer-lo, sempre que no incorrin amb ocasió de l'exercici del dret en delictes o falta (art. 1.1).

## 5. Davant de qui s'exerceix el dret?

Completant el buit del precepte constitucional, que no identifica les persones destinatàries del dret de petició, la Llei orgànica 4/2001 estableix que el dret de petició es pot exercir “davant qualsevol institució pública, administració, o autoritat, així com davant els òrgans de direcció i

administració dels organismes i entitats vinculats o dependents de les administracions públiques, respecte de les matèries de la seva competència, qualsevol que sigui l'àmbit territorial o funcional d'aquesta”.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, per la seva part, concreta en l'article 29.5 que les peticions i les queixes poden ser adreçades “a les institucions i l'Administració de la Generalitat, i també als ens locals de Catalunya, en matèries de les competències respectives”.

El Tribunal Suprem ha assenyalat que la resposta ha de ser donada per l'autoritat competent i no necessàriament per l'autoritat a la qual s'ha adreçat la petició ([Sentència de 14 de desembre de 2017](#)).

#### 6. Objecte del dret

La Llei orgànica 4/2001 assenyala en l'article 3 que l'objecte del dret de petició pot ser qualsevol assumpte o matèria comprès en l'àmbit de competències del destinatari, sense que sigui rellevant el fet que afectin exclusivament el peticionari o siguin d'interès col·lectiu o general. Resten excloses, ja ho havíem avançat, les sol·licituds, queixes o suggeriments per a la satisfacció de les quals l'ordenament jurídic estableixi un procediment específic diferent al regulat en la mateixa Llei. El Tribunal Suprem exclou del dret de petició, per exemple, la correcció o anul·lació de les resolucions judicials, que no constitueix en cap cas una matèria discrecional o graciable, sinó sotmesa al règim general dels recursos jurisdiccionals ([Sentència de 13 de juliol de 1998](#)), i també deixa pas a la impugnació d'actes consentits en el seu moment i no impugnats ([Sentència de 24 de maig de 2010](#)).

Correspon a l'Administració analitzar si el que se sol·licita es pot incardinar dins de l'àmbit del dret de petició o, al contrari, al·legant la condició de persona interessada, s'està exercitant en realitat un dret diferent ([Sentència del Tribunal Suprem de 2 d'abril de 2007](#)).

#### 7. Contingut del dret

Tornem a la Sentència del Tribunal Constitucional 242/1993, que determina que el contingut d'aquest dret és mínim i s'exhaureix en la simple possibilitat d'exercir-lo, però afegeix que el receptor l'ha de prendre en consideració -llevat que l'hagi de reexpedir a l'òrgan competent- i ha de comunicar a la persona interessada la resolució que s'adopti. La Llei orgànica 4/2001 estableix que una vegada admesa a tràmit la petició, l'autoritat o òrgan competent ha de contestar i notificar la contestació en el termini de tres mesos des de la data de la presentació (art. 11.1); resposta que s'ha de donar fins i tot en cas que la petició sigui reiteració d'una altra anterior que hagi estat atesa ([Sentència del Tribunal Suprem d'1 d'octubre de 2014](#)).

El Tribunal Suprem ha assenyalat que en aquest cas la notificació no té la funció de la notificació ordinària sinó que forma part del nucli del dret de petició. Així, la notificació s'integra en el dret, de manera que si no hi ha notificació no es compleix la simple contestació ([Sentència de 20 de març de 2007](#)).

L'incompliment del termini per resoldre una petició formulada comporta vulneració del dret fonamental, fins i tot en cas que es doni resposta extemporàniament, i en aquest supòsit no es produeix el decaïment de l'objecte del recurs contenciós administratiu que s'hagi promogut ([Sentència del Tribunal Suprem de 24 d'abril de 2019](#)).

No obstant això, atès que en matèria de dret de petició no hi ha silenci positiu i que el transcurs del termini no eximeix l'Administració de dictar una resolució expressa, el retard en la resposta per part de l'Administració no invalida la resposta extemporània denegatòria, ja que en aquest

cas es produeix silenci negatiu i una resposta tardana confirmatòria de la denegació i explicativa de les raons de l'Administració ([Sentència del Tribunal Suprem de 14 de desembre de 2017](#)).

En cap cas el dret de petició comporta que el que s'hagi sol·licitat hagi de ser necessàriament acceptat ([Interlocutòria del Tribunal Constitucional 749/1985, de 30 d'octubre](#) i [Sentència del Tribunal Suprem de 14 de desembre de 2016](#)). Quan l'Administració no accedeix al que s'ha sol·licitat, aquest dret no garanteix a qui l'exerceix una altra cosa que una resposta motivada ([Sentència del Tribunal Suprem de 10 de novembre de 2014](#)), perquè el dret de petició es vincula a l'exercici d'un poder no reglat i no a l'activitat administrativa subjecta positivament a l'ordenament jurídic, en àmbits en què el poder públic té competència per decidir amb una lliure facultat de decisió sense estar obligat a actuar en el sentit indicat per la sol·licitud ([Sentència del Tribunal Suprem de 21 de setembre de 2015](#)).

En conseqüència, el fet que no sigui acceptat el que s'ha pretès amb l'exercici del dret de petició no implica que es produeixi una inactivitat material, perquè no hi ha cap norma que obligui a fer-ho. Com assenyala el Tribunal Suprem en la [Sentència d'1 de juliol de 2019](#), “no procede pretenderse de la Sala que dicte una sentencia declarativa de un derecho inexistente, pues ya se trate de iniciar una reforma legal o reglamentaria, no existe el derecho a que se ejecute: tal iniciativa responde a la libre dirección política del Gobierno”.

Ara bé, quan l'autoritat o l'òrgan competent per conèixer la petició la consideri fonamentada, la Llei orgànica 4/2001 l'obliga a atendre-la i a adoptar les mesures que consideri oportunes per tal d'aconseguir-ne la plena efectivitat, incloent-hi, si escau, l'impuls dels procediments necessaris per adoptar una disposició de caràcter general (art. 11.2).

8. Procediment administratiu per fer efectiu el dret de petició

Fent ús de l'habilitació que conté la disposició final única de la Llei orgànica 4/2001, el [Decret 21/2003, de 21 de gener](#), estableix el procediment per fer efectiu el dret de petició davant les administracions públiques catalanes, que, com ens avança l'exposició de motius, desenvolupa els aspectes de procediment que són específics de les administracions públiques catalanes, tenint en compte especialment les possibilitats que ofereixen les noves tecnologies, que no estaven considerades en la Llei orgànica.

El procediment s'inicia necessàriament a instància de persona interessada (art. 2), per escrit mitjançant qualsevol mitjà que permeti acreditar-ne l'autenticitat (art. 4.2). L'òrgan que rebí la sol·licitud n'ha d'acusar la recepció en el termini màxim de 10 dies (art. 5.1). En el mateix termini, quan el que s'ha sol·licitat no sigui competència de l'òrgan receptor de l'escrit però l'òrgan competent pertanyi a la mateixa administració, institució o organisme, el destinatari l'ha de trametre a aquest i ho ha de notificar a la persona interessada (art. 5.2). Es disposa un tràmit d'esmena i millora de la sol·licitud amb un termini màxim per atendre'l de 15 dies (art. 6.1), i la possibilitat de requerir la persona peticionària perquè aporti o identifiqui els documents o les dades complementaris que siguin imprescindibles per tramitar la petició, si bé el fet de no aportar-los o identificar-los no comporta automàticament la inadmissió de la sol·licitud (art. 6.2).

Els supòsits d'inadmissió estan inclosos en l'article 8 de la Llei orgànica 4/2001, al qual es remet el Decret 21/2003:

“No s'han d'admetre les peticions l'objecte de les quals sigui aliè a les atribucions dels poders públics, institucions o organismes als quals s'adrecin, així com aquelles la resolució de les quals s'hagi d'emparar en un títol específic diferent a l'establert en aquesta Llei que hagi de ser objecte

d'un procediment parlamentari, administratiu o d'un procés judicial. Tampoc no s'han d'admetre les peticions sobre l'objecte de les quals existeixi un procediment parlamentari, administratiu o un procés judicial ja iniciat, fins que sobre aquests no hagi recaigut acord o resolució ferma.”

Quan concorri alguna de les circumstàncies ressenyades, s'ha de declarar la inadmissió de la sol·licitud de manera motivada i s'ha de notificar la resolució a la persona peticionària en el termini màxim de 45 dies hàbils comptats a partir de l'endemà de la presentació de l'escrit (art. 7.1). Si la raó de la inadmissibilitat és la manca de competència, la unitat destinatària ha de remetre la sol·licitud a la unitat que consideri competent en el termini màxim de 10 dies des que l'òrgan competent rep l'escrit, i ho ha de notificar a la persona interessada (art. 7.2). La Llei 4/2001 assenyala que quan la inadmissió porti causa de l'existència en l'ordenament jurídic d'altres procediments específics per a la satisfacció de l'objecte de la petició, la declaració d'inadmissió ha d'indicar expressament les disposicions a l'empara de les quals s'hagi de substanciar, així com l'òrgan competent per efectuar-ho. També indica que si no es notifica la inadmissió en termini, s'ha d'entendre que la petició ha estat admesa a tràmit (com assenyala la [Sentència del Tribunal Suprem de 5 d'octubre de 2011](#)).

Com a tràmit específic d'instrucció es disposa la facultat de l'òrgan competent per convocar les persones interessades en audiència especial (art. 8.1).

En el supòsit d'admissió de la petició, l'òrgan competent ha de respondre i notificar la resposta en el termini màxim de tres mesos a comptar de la data de la presentació (art. 8.1), amb règim de silenci negatiu (art. 9). Com assenyala l'article 12 de la Llei orgànica 4/2001, “la contestació ha de recollir, almenys, els termes en els quals la petició ha estat presa en consideració per part de l'autoritat o òrgan competent i ha d'incorporar les raons i els motius pels quals s'acorda accedir a la petició o no fer-ho. En cas que, com a resultat de la petició, s'hagi adoptat qualsevol acord, mesura o resolució específica, s'ha d'agregar a la contestació”.

Es disposa, finalment, la possibilitat de publicar la resposta al DOGC quan l'òrgan competent ho consideri oportú (art. 8.2).

#### 9. Tutela judicial del dret de petició

L'article 12 de la Llei orgànica 4/2001 remet la tutela judicial del dret de petició a les vies que la persona interessada consideri procedents i a les vies expressades en l'article 53.2 de la CE, a saber, els tribunals ordinaris mitjançant el procediment preferent i sumari que estableixen els articles 114 i següents de la [Llei 29/1998, de 13 de juliol](#), reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, i el recurs d'empara. Com va assenyalar el Tribunal Constitucional en la [Sentència 284/2000, de 27 de novembre](#), la jurisdicció constitucional té en aquest punt caràcter subsidiari, de manera que correspon primerament als òrgans integrants del poder judicial la reparació de les possibles lesions de drets invocades pels ciutadans, i la jurisdicció constitucional només pot intervenir quan, un cop intentada la reparació, no s'ha produït.

La Llei orgànica 4/2001 limita l'objecte del recurs contenciós administratiu, pel procediment de protecció jurisdiccional dels drets fonamentals de la persona, a:

a) La declaració d'inadmissibilitat de la petició. b) L'omissió de l'obligació de contestar en el termini establert. c) L'absència en la contestació dels requisits mínims que estableix l'article anterior.

Com assenyalen les sentències del Tribunal Suprem de [9 de maig de 2007](#) i de [31 de juliol de 2007](#), a causa del caràcter gracioble que se sol·licita en el dret de petició, la Llei orgànica 4/2001 ha limitat les possibilitats d'intervenció de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu en l'exercici de la seva funció fiscalitzadora.



## **Pablo Herráez Vilas**

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia