ILMO.SR.:

Con relación al escrito que tuvo entrada en el Registro de la Cámara el pasado once de febrero de 2025 en el Registro de la Cámara (RGEA 249), cabe elaborar el siguiente

INFORME JURÍDICO

I.-NORMATIVA APLICABLE Y JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.-

El marco normativo conformador del ejercicio del derecho de petición en la Asamblea de Madrid viene integrado, principalmente, por las siguientes disposiciones:

- Artículos 29 y 77 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (en adelante, CE)

- Artículos 1.3 y 7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM).

- Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, de aplicación en los términos del artículo 29.1 de la CE.

- Artículo 49.1 c) y e) del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 7 de febrero de 2019 (en adelante, RAM).

- Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 6 de junio de 2019, de desarrollo del artículo 49.1.e) del RAM., sobre tramitación de los escritos de petición presentados en la Asamblea.

Esta normativa ha sido objeto de análisis, singularmente, por las Sentencias del Tribunal Constitucional 161/1988, de 20 de septiembre, y 242/1993, de 14 de julio; y los Autos del mismo Tribunal 46/1980, de 13 de octubre; y 749/1985, de 30 de octubre.

Más allá de consideraciones doctrinales y de antecedentes históricos y constitucionales sobre el derecho de petición, la CE lo reconoce como un derecho fundamental de los recogidos en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, con todo lo que ello comporta, como el necesario desarrollo del derecho por Ley Orgánica, por mandato del art. 81.1 de la propia CE, mediante la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

Así, el art. 29 de la CE dispone:

"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."

Este precepto, a su vez, debe ponerse en relación con el art. 77:

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

2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan."

Se hace necesario averiguar el motivo o finalidad de la expresa constitucionalización de este derecho en un marco histórico y jurídico como el actual, completamente diferente de aquél que propició su aparición.

Las explicaciones formuladas por la doctrina han sido variadas, si bien en el plano jurisprudencial destaca la STC 242/1993, de 14 de julio, que entiende que el derecho de petición tiene su justificación en tener *"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"*. Su ámbito funcional puede definirse desde una perspectiva residual, en la medida en que no sea posible alcanzar aquello que se pretenda con su ejercicio a través de otros instrumentos definidos en el ordenamiento jurídico, configurándose entonces como cauce complementario de los mismos. En este sentido, el ATC 749/1985, de 30 de octubre, entiende que el derecho de petición sólo mantiene su peculiar sustantividad en tanto no sea "subsumido" en otro específico, como por ejemplo los derechos y garantías procesales del art. 24 de la CE, por los cuales cabe acudir a los Jueces y Tribunales en demanda de tutela judicial efectiva.

Sin embargo, esta complementariedad, que delimita el ámbito del derecho de petición desde una aproximación negativa, debe unirse a la aproximación positiva que se desprende de su distinción de institutos jurídicos afines, en la cual no nos detendremos, trayendo a colación únicamente lo que señala la STC 242/1993, de 14 de julio, al declarar:

"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) CE)], sin cauce propio jurisdiccional o administrativo, por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario."

Se trata, por tanto, de un derecho *uti cives* del que disfruta toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad (art. 1.1 de la LO 4/2001), lo que permite dirigirse a los poderes públicos solicitando gracia, reparación de agravios o adopción de medidas que satisfagan el interés del peticionario o los intereses generales, y en cierto modo implica un deber de contestación de los poderes públicos, aunque a veces no recaiga y menos aún haya de darse una

contestación en sentido afirmativo. El art. 29 de la CE no determina los órganos ante los que pueden formularse peticiones, por lo que resulta aplicable a ello el art. 2 de la LO 4/2001, a cuyo tenor:

"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."

Por su parte, el art. 77 de la CE reconoce y consagra las peticiones dirigidas a las Cámaras. Si bien el precepto estaba primariamente concebido para las que conforman las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado, dentro de esa noción se encuentran también, sin duda, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, tal como señala la DA Primera. 1 de la LO 4/2001:

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

Teniendo en cuenta el tenor literal de esta Disposición y sin perjuicio de lo que se argumentará más adelante, la LO 4/2001 es aplicable en el ámbito propiamente parlamentario en cuanto a los principios institucionales rectores del ejercicio del derecho que no se contengan o no puedan inferirse de las restantes normas aplicables, así como en cuanto concierne a los elementos subjetivos, objetivos y formales de este derecho fundamental, quedando a las normas internas de cada Parlamento la regulación de los aspectos estrictamente procedimentales o de tramitación. Todo lo dicho es de aplicación en la Comunidad de Madrid, porque el art. 7.1 de del EACM proclama la vigencia de todos los derechos fundamentales reconocidos en la CE, de los que son titulares los ciudadanos de la Comunidad.

Por otra parte, y a tenor del art. 49.1.e) del RAM, corresponde a la Mesa la función de tramitar las peticiones individuales o colectivas que sean recibidas por la Asamblea, lo que ha sido objeto de desarrollo por el meritado Acuerdo de la Mesa de la Asamblea.

II.- <u>ANÁLISIS DEL ESCRITO</u>.-

De acuerdo con el meritado Acuerdo de la Mesa de la Cámara, se redacta el presente informe a los efectos de que posteriormente la Mesa proceda, en su caso, a su admisión, deliberación y adopción del Acuerdo que estime pertinente en relación con el escrito formulado.

A la vista de lo anteriormente dicho, en primer lugar, habría que analizar si el documento cumple con los requisitos formales exigidos para admitir un escrito de petición, a los que se refieren los arts. 4.1 de la LO 4/2001, 2 y 4.1 del Acuerdo de la Asamblea de Madrid:

- La formalización por escrito.
  a) El nombre y apellidos y la firma del o los peticionarios o de quien lo represente, cuando éste fuere una persona jurídica.
  b) El domicilio del o los firmantes, que constituirá una presunción de que, en su caso, se ostenta la condición política de madrileños y o el hecho de estar empadronado en la Comunidad de Madrid.
  En defecto de indicación expresa, dicho domicilio se entenderá puesto a disposición de la Cámara a efecto de notificaciones.
  c) La escueta y concreta petición que se realiza.
  d) La institución, administración o autoridad pública destinataria de dicha petición.

- Formalización por escrito.- se cumple.

a) Nombre y apellidos.- aparece identificado. Con ello se cumple con el requisito de identificación nominal.

b) Domicilio y ciudadanía regional.- No se designa un lugar a efectos de notificaciones ni se contiene el lugar de residencia que permita identificar si el ciudadano ostenta la ciudadanía regional, en los términos del art. 7.2 EACM: *"a los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de ciudadanos de la Comunidad los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios"*.

c) Escueta y concreta petición que se realiza.- este requisito se cumple en el escrito.

d) La institución, administración o autoridad pública destinataria de dicha petición.- Se remite a la Comunidad de Madrid y ésta, a su vez, lo traslada al Parlamento autonómico, sin indicación de ningún órgano específico.

La Mesa es el órgano competente para la calificación de la admisión o inadmisión a trámite y, en su caso, la resolución sobre la tramitación que haya de seguirse con los escritos de petición presentados por los ciudadanos ante esta Cámara parlamentaria, de conformidad con el art. 49.1.c) y e) del RAM y con la Resolución de la Presidencia, antes citada.

e) *Petitum*.- La determinación concreta del *petitum* se concreta en el escrito anexo al formulario de las propuestas ciudadanas que se adjunta.

De este modo, **desde el punto de vista formal**, el escrito no se ajusta a los requisitos exigidos por la normativa de aplicación al supuesto toda vez que no queda acreditada la ciudadanía regional madrileña del autor del escrito, en el marco de lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 4 del Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente sobre tramitación de los Escritos de Petición.

Desde el material, debe comprobarse la naturaleza de su formulación y analizarse su contenido a los efectos de adoptar la resolución o acuerdo oportuno.

Así, aunque el art. 3, párrafo 1º de la LO 4/2001 determina el **objeto de las peticiones**, al establecer que *"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"*, de su análisis entiende la doctrina, tanto científica como jurisprudencial, que habría que deslindarlo de figuras afines, cuestión que el propio artículo resuelve al señalar, en su párrafo 2º, que *"**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**"*. En muy similar sentido se pronuncia el art. 1 del Acuerdo de la Mesa de la Asamblea: *"Tendrán la consideración de peticiones, a efectos de lo dispuesto en el artículo 49.1.e) del Reglamento de la Asamblea y la presente Resolución de la Presidencia, los escritos que en el Registro General de Entrada de la Asamblea de Madrid presenten, de forma individual o colectiva, los ciudadanos que ostenten la condición política de madrileños y quienes estén empadronados en la Comunidad de Madrid, siempre que dichos escritos estén dirigidos a cualesquiera poderes públicos o autoridades y comprendan una concreta solicitud de que se acuerde o adopte un acto o una decisión en materias que, por su competencia objetiva, funcional o territorial, sean de la competencia 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 por el presente Acuerdo**"*.

Una interpretación sistemática de ambos preceptos debería llevar a excluir del concepto material de petición aquellos escritos que no sean competencia de la autoridad a la que se dirijan; o bien para cuya tramitación y, en su caso, satisfacción, el ordenamiento jurídico establezca cualquier otro procedimiento específico, lo que se corresponde con la naturaleza residual del regulado en la LO 4/2001 y en el citado Acuerdo.

Éste sería el supuesto ante el que nos encontraríamos si fuera de aplicación el art. 8 de la LO, el cual establece que *"No se admitirán las peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a que se dirijan, así como aquéllas 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 su parte, el artículo 1 del Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de 6 de junio de 2019, dispone que

"*1. Tendrán la consideración de peticiones ante la Asamblea de Madrid, a efectos de lo dispuesto en el artículo 49.1.e) del Reglamento de la Cámara, los escritos que en el Registro General de*

Entrada de la Asamblea de Madrid presenten, de forma individual o colectiva, los ciudadanos que ostenten la condición política de madrileños y quienes estén empadronados en la Comunidad de Madrid, siempre que dichos escritos estén dirigidos a cualesquiera poderes públicos o autoridades y comprendan una concreta solicitud de que se acuerde o adopte un acto o una decisión en materias que, por su competencia objetiva, funcional o territorial, sean de la competencia 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 por el presente Acuerdo".

III.- DECLARACIÓN DE INADMISIÓN.-

En relación con el derecho fundamental de petición, la LO 4/2001 señala, en su Exposición de Motivos, que *"En los términos establecidos por la doctrina del Tribunal Constitucional se regula la obligación de los destinatarios públicos de las peticiones de acusar recibo de las recibidas y, salvo excepciones tipificadas restrictivamente, la obligación de tramitarlas y contestarlas adecuadamente, lo que constituye desarrollo del contenido esencial de este derecho".*

En efecto, la STC 242/1993 declara 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, se le dé 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 [...], sin que ello 'incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado'** (S.T.C. 161/1988 y en el mismo sentido ATC 749/1985)".*

Por lo tanto, y sobre la base de estos argumentos jurídicos, cabe concluir que el contenido esencial de este derecho fundamental se ceñiría, en sentido estricto, a la obligación de los poderes públicos de acusar recibo, ya que la obligación de tramitación y contestación regulada con carácter general en el art. 11 de la LO 4/2001, y en el ámbito de la Asamblea de Madrid en el art. 5 del Acuerdo de la Mesa– puede encontrar excepciones expresamente tasadas, cuáles serían la declaración de inadmisibilidad de los arts. 7.1, 8 y 9 de la propia LO y 2.2, p.2º y 4.3 del Acuerdo de la Mesa.

Se trata de un escrito que contiene dos tipos de iniciativas. De un lado, lo que denomina propuesta de ley y de otro, un plan.

Con relación al primero, se ha de recordar que la iniciativa legislativa corresponde a los sujetos legitimados al efecto *ex* artículo 139 del Reglamento de la Asamblea y, asimismo, en los términos

de lo dispuesto en la Ley 6/1986, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Con respecto al plan, se trata de un instrumento cuya elaboración corresponde al Gobierno, como instrumento de *soft law,* en el marco de sus competencias de gestión (y como evidencia el artículo 215.1 del Reglamento parlamentario).

De este modo, este letrado considera que concurre el supuesto de inadmisión de la letra c) del apartado 3 del artículo 4 del Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente sobre tramitación de los Escritos de Petición.

Artículo 4.3 "*Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, no serán admitidos a trámite por la Mesa de la Asamblea, de forma motivada:*

(...)

c) Aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado por el presente Acuerdo."

Es por ello por lo que, al concurrir el supuesto de inadmisión de la letra c) del apartado 3 del artículo 4 del Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente sobre tramitación de los Escritos de Petición, inmediatamente antes reproducido, el escrito de petición tiene que ser objeto de inadmisión.

IV.- <u>CONCLUSIÓN: PROPUESTA DE ACUERDO</u>.-

El letrado abajo firmante propone la **<u>inadmisión</u> del escrito que tuvo entrada el pasado once de febrero de 2025 en el Registro de la Cámara (RGEP 249), al concurrir supuestos de inadmisión formales [de acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 4 del Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente sobre tramitación de los Escritos de Petición] y materiales [en virtud de lo establecido en la letra c) del apartado 3 del artículo 4 de ese Acuerdo]**.

Sin perjuicio de lo anterior, en aras a la salvaguarda del principio *pro actione*, se propone, su remisión a los grupos parlamentarios de la Cámara a efectos de su conocimiento.

Es cuanto tiene el honor de informar el letrado que suscribe el presente Informe, sin perjuicio de cualquier otra mejor consideración fundada en Derecho.

En Madrid,

EL LETRADO

[redacted]

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL DE LA ASAMBLEA DE MADRID