

ÍNDICE

Abreviaturas	61
Presentación	63
ARTÍCULO 1. Titulares del derecho de petición	77
I. INTRODUCCIÓN.....	77
1. <i>Un derecho reconocido mundial pero no internacionalmente</i>	77
2. <i>El método relacional para el análisis de la relación jurídica petitoria ..</i>	82
II. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA	85
1. <i>Las peticiones en el Antiguo Régimen.....</i>	85
2. <i>Del Estatuto de 1808 a la Constitución canovista de 1876</i>	87
A) El Estatuto josefino de Bayona.....	87
B) La Constitución gaditana de 1812 y la Ley de 12 de febrero de 1822.....	88
C) El Estatuto Real de 1834	89
D) Las Constituciones de 1837 y de 1845.....	90
E) La Constitución de 1869	91
F) La Constitución de 1876	92
3. <i>El derecho de petición en la Segunda República.....</i>	93
4. <i>Época de Franco: la Ley de 22 de diciembre de 1960</i>	94
A) El derecho de petición en el Fuero de los Españoles.....	94
B) La Ley 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición.....	95
C) La Ley de Procedimiento Administrativo y otras disposiciones relativas al derecho de petición	97
a) La Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado y la Ley de Procedimiento Administrativo	97
b) El Decreto de 18 de enero de 1962 regulador del derecho de petición de los miembros de las Fuerzas e Institutos armados	98
c) El Decreto 93/1965, de 28 de enero, por el que se crean los Servicios de Información Administrativa.....	99
5. <i>La Constitución de 1978 y su convivencia con la legislación del régimen político anterior.....</i>	99
A) La regulación constitucional del derecho de petición	99
B) La necesaria adaptación de la Ley de 22 de diciembre de 1960...	100

C) El artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.....	101
III. LA NUEVA LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO DE PETICIÓN	102
1. <i>Razones que han aconsejado su promulgación</i>	102
A) Razones que han «retrasado» su promulgación	102
B) Precedentes parlamentarios	103
C) Justificación de la Ley Orgánica reguladora del derecho de petición	104
2. <i>Tramitación</i>	106
A) Proyecto de Ley	106
B) Aprobación del texto en el Congreso	107
C) Aprobación del texto en el Senado	109
D) Aprobación del texto final en el Congreso, publicación y entrada en vigor.....	109
3. <i>Contenido</i>	110
4. <i>Principales novedades</i>	111
IV. EL DERECHO DE PETICIÓN	113
1. <i>Concepto</i>	113
A) Concepto amplio	113
B) Concepto estricto	118
a) El carácter residual o supletorio del derecho de petición.....	118
b) Peticiones generales y peticiones especiales.....	119
a') Peticiones de los militares.....	120
b') Peticiones dirigidas a las Cámaras parlamentarias	120
c') Quejas dirigidas al Defensor del Pueblo y a las instituciones autonómicas de naturaleza análoga	120
d') Otras peticiones especiales	122
C) Distinción de figuras afines	123
a) Instancias o solicitudes a la Administración.....	123
b) Recursos administrativos	130
c) Denuncias	132
d) Acciones y pretensiones procesales	136
e) Acciones públicas o populares	140
f) Iniciativa legislativa popular.....	141
2. <i>Naturaleza</i>	143
A) ¿Derecho humano o derecho político? Remisión al comentario del artículo 12	143
B) Derecho fundamental	144
C) Derecho de configuración legal.....	147
3. <i>Funciones: la doble vertiente, participativa y defensiva, del derecho de petición</i>	148
A) El derecho de petición como instrumento de participación ciudadana.....	148

B) La vertiente defensiva del derecho de petición	150
C) El componente ético-político del derecho de petición	154
4. <i>Clases</i>	156
A) Por el peticionario.....	156
a) Peticiones individuales y peticiones colectivas.....	156
b) Peticiones de españoles y peticiones de extranjeros.....	157
c) Peticiones de ciudadanos en general y peticiones de militares y de presos	157
d) Peticiones de personas privadas y peticiones de personas públicas.....	157
B) Por el destinatario.....	158
C) Por el objeto	158
V. LOS TITULARES DEL DERECHO DE PETICIÓN	160
1. <i>Planteamiento</i>	160
A) Antecedentes del precepto	160
a) Ley 92/1960, de 22 de diciembre	160
b) Tramitación parlamentaria	160
a') Proyecto de Ley remitido por el Gobierno	160
b') Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso.....	161
c') Enmiendas al texto remitido por el Congreso; texto aprobado por el Senado.....	161
B) Problemas que plantea.....	162
2. <i>Titularidad y capacidad</i>	162
A) Concepto y grados de titularidad.....	162
B) La capacidad es un estado jurídico de los titulares.....	163
C) La LODEPE reconoce la titularidad activa del derecho de petición, no la capacidad	164
3. <i>Titularidad y personalidad</i>	167
A) Las personas físicas o naturales como titulares del derecho de petición.....	167
a) En general: derecho <i>uti cives</i>	167
b) Peticiones de personas naturales que son miembros de personas técnicas corporativas.....	168
c) El derecho de petición no incluye las peticiones formuladas en virtud de facultades derivadas del <i>status</i> singular de los cargos públicos representativos	170
B) Las personas técnicas («personas jurídicas») como titulares del derecho de petición.....	172
a) Personas técnicas de naturaleza privada.....	172
b) Personas técnicas de naturaleza pública	172
c) Corporaciones públicas de base privada	175

C) Entes sin personalidad jurídica: la Comisión tripartita para la reforma de la Seguridad Social	176
4. <i>Titularidad y nacionalidad: los peticionarios extranjeros</i>	177
A) Los derechos de los extranjeros en España	177
B) Los españoles como únicos sujetos titulares del derecho constitucional de petición	178
a) En los antecedentes constitucionales y legales	178
b) En la Constitución española de 1978	179
C) El reconocimiento del derecho de petición a los extranjeros	180
a) Posibilidad del reconocimiento	180
b) Fundamento del reconocimiento del derecho de petición de los extranjeros	182
c) El reconocimiento del derecho de petición a los extranjeros	183
a') Reconocimiento de extranjeros y apátridas como titulares del derecho de petición	183
b') Condiciones para el ejercicio del derecho de petición por parte de los extranjeros	184
c') La protección del derecho de petición de los extranjeros	185
d) Funcionalidad del derecho de petición en materia de extranjería	186
a') Como instrumento de participación ciudadana de los extranjeros	186
b') Como instrumento de defensa de los intereses de los extranjeros	187
5. <i>Titularidad y ejercicio del derecho de petición</i>	189
A) Ejercicio individual o colectivo	189
B) La inmunidad del peticionario	190
a) Alcance de la inmunidad	190
a') La inmunidad del peticionario alcanza únicamente al mero ejercicio del derecho de petición: forma parte del contenido esencial del derecho	190
b') El derecho de petición no constituye causa de exención de la responsabilidad penal o administrativa por los delitos, faltas o infracciones administrativas que se cometan con ocasión de su ejercicio	190
b) El objeto de las peticiones como infracción sancionable	191
c) La forma de las peticiones como infracción sancionable	194
VI. EL VECINO COMO PETICIONARIO	194
1. <i>El estatuto del vecino y los derechos de participación, consulta e información</i>	194
A) Ideas generales	194
B) Petición de información	195

C) Petición de consulta popular	196
2. <i>La regulación del derecho de petición en el ámbito local</i>	199
A) En la legislación de régimen local.....	199
B) En la normativa municipal	201
VII. EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN POR LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS, DE LOS INSTITUTOS ARMADOS Y DE LOS CUERPOS SOMETIDOS A DISCIPLINA MILITAR	202
1. <i>Una regulación especial de las peticiones de los militares</i>	202
A) Fundamento de la regulación especial limitadora.....	202
a) La limitación de los derechos de los militares	202
b) La evolución histórica de las restricciones del derecho de petición de los militares	203
c) La disciplina y la libertad de decisión de los poderes pú- blicos como fundamento de las limitaciones constituciona- les y legales del derecho de petición de los militares	205
a') La libertad de decisión de los poderes públicos	205
b') La disciplina	207
d) Alcance objetivo de las limitaciones del derecho de petición de los militares	208
B) Importancia del derecho de petición de los militares.....	209
2. <i>La normativa reguladora del derecho de petición de los militares</i>	210
A) Una variopinta y heterogénea regulación	210
B) La regulación de las peticiones generales en el ámbito militar	213
C) Peticiones especiales y figuras afines al derecho de petición en el ámbito militar.....	213
a) Quejas sobre el régimen de personal y las condiciones de vida en buques, bases y acuartelamientos	213
b) Las propuestas dirigidas a los Consejos Asesores de Per- sonal.....	215
c) El recurso de agravio	215
d) Exposición de preocupaciones y petición de consejo.....	216
e) Planteamiento de algunos asuntos de la profesión militar....	217
3. <i>La estructura estática de la relación petitoria militar</i>	217
A) Sujetos (I): los peticionarios son las personas sujetas a la dis- ciplina militar.....	217
a) Los miembros de las Fuerzas Armadas	218
b) Los miembros de los Institutos Armados y Cuerpos some- tidos a disciplina militar.....	219
B) Sujetos (II): la inmunidad del peticionario también se reconoce en el ámbito militar.....	221
C) Sujetos (III): los destinatarios de las peticiones de los militares..	223
D) El objeto de las peticiones de los militares.....	224
E) Elemento integrador. Remisión.....	226

5. <i>La estructura dinámica de la relación petitoria militar</i>	226
A) Fase germinal: la formulación de la petición.....	226
a) De la formalización de la petición, en general	226
b) Ejercicio individual y no colectivo	227
c) Conducto reglamentario	228
d) De la exacerbación en el deber de respeto.....	230
B) Fase de desarrollo.....	236
a) Acuse de recibo, en su caso, doble acuse de recibo	236
b) Tramitación	237
a') Deber de cursar la petición al destinatario y deber de tramitarla	237
b') Estudio y propuesta (instrucción).....	237
c') Medidas en caso de peticiones incursoas en delito o falta; «depuración» o suspensión de las peticiones incursoas en delito	238
C) Fase terminal	239
a') Deber de resolución	239
b') Contenido de la resolución	239
c') Deber de comunicación al peticionario.....	240
VIII. EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN POR QUIENES ESTÁN SUJETOS A LA DISCIPLINA PENITENCIARIA	241
ARTÍCULO 2. Destinatarios.....	242
I. INTRODUCCIÓN.....	242
1. <i>Antecedentes del precepto</i>	242
A) Antecedentes constitucionales y la Ley 92/1960, de 22 de diciembre	242
B) Tramitación parlamentaria.....	243
a) Proyecto de Ley remitido por el Gobierno.....	243
b) Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso.....	243
c) Enmiendas al texto remitido por el Congreso; texto aprobado por el Senado.....	244
2. <i>Problemas que plantea</i>	244
II. LOS PODERES PÚBLICOS COMO DESTINATARIOS DEL DERECHO DE PETICIÓN	245
1. <i>La delimitación legal de los destinatarios de las peticiones</i>	245
A) Pluralidad de los destinatarios	245
B) La genérica delimitación legal: los requisitos de los destinatarios	246
a) El injustificado abandono del sistema de lista.....	246
b) Cualquier institución pública, administración o autoridad ..	247
c) La inclusión de los órganos consultivos entre los destinatarios de las peticiones	249

d)	Órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas	250
e)	El requisito de la competencia	251
2.	<i>El derecho de petición se ejerce ante los poderes públicos</i>	252
A)	El poder y los poderes públicos	253
B)	No todos los poderes públicos pueden ser destinatarios de las peticiones	256
III.	LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO DESTINATARIAS DEL DERECHO DE PETICIÓN ..	257
1.	<i>La Administración General del Estado</i>	257
A)	El Gobierno de España	257
a)	Concepto, naturaleza y organización	257
b)	El Gobierno y sus órganos como destinatarios de peticiones	258
B)	Los Ministerios	259
a)	La organización ministerial	259
b)	Los Ministros y demás órganos ministeriales como destinatarios de peticiones	259
C)	La Administración estatal desconcentrada	260
D)	La Administración exterior	260
2.	<i>Las Administraciones de las Comunidades Autónomas</i>	260
3.	<i>Las Administraciones locales</i>	261
4.	<i>Las Administraciones institucionales</i>	262
A)	Concepto y clases	262
B)	La Administración institucional como destinataria de peticiones	264
5.	<i>Las Administraciones corporativas</i>	264
A)	Naturaleza jurídica	264
B)	Las Corporaciones de Derecho público como destinatarias del derecho de petición	266
6.	<i>Las Administraciones independientes</i>	266
7.	<i>Las organizaciones administrativas que sirven de apoyo a los restantes poderes públicos</i>	268
A)	Su naturaleza administrativa	268
a)	La polémica doctrinal sobre su naturaleza	268
b)	La confirmación legal de su actividad administrativa	270
a')	Las Administraciones parlamentarias y para el control parlamentario	270
b')	La Administración judicial	272
c)	La sujeción de la actividad administrativa de estas Administraciones al control de la jurisdicción contencioso-administrativa	274

B) Las organizaciones de apoyo como destinatarias del derecho de petición.....	276
IV. LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS COMO DESTINATARIAS DEL DERECHO DE PETICIÓN	276
V. PODERES Y ÓRGANOS EXCLUIDOS	277
1. <i>El Rey</i>	277
2. <i>La exclusión de las quejas dirigidas a los órganos judiciales sobre su función jurisdiccional</i>	278
3. <i>El Tribunal Constitucional</i>	278
ARTÍCULO 3. Objeto de las peticiones	281
I. INTRODUCCIÓN.....	281
1. <i>Antecedentes del precepto</i>	281
A) Ley 92/1960, de 22 de diciembre	281
B) Tramitación parlamentaria.....	282
a) Proyecto de Ley remitido a las Cortes por el Gobierno.....	282
b) Enmiendas al texto enviado por el Gobierno; texto aprobado por el Congreso	282
c) Enmiendas al texto del Congreso; texto aprobado por el Senado	282
2. <i>Problemas que plantea</i>	282
II. EL OBJETO DE LA RELACIÓN JURÍDICA PETITORIA	284
1. <i>Significado jurídico del significante «objeto»</i>	284
A) Elemento de la estructura estática de la relación	284
B) Especie de cajón de sastre en el que encuentra acomodo cualquier petición que no tenga asignada una ubicación distinta.....	285
2. <i>Bajo la capa de la delimitación —positiva o negativa— de las peticiones del artículo 29.1 CE, se oculta la crisis del concepto de acto administrativo</i>	286
A) La concepción tradicional española del acto administrativo y la moderna concepción italianizante. Sólo se dispone de una «unidad jurídica» cuando el régimen jurídico que recubre resulta coherente.....	286
B) El concepto de acto administrativo que viene manejando la doctrina mayoritaria española peca, simultáneamente, por defecto y por exceso.....	288
C) La idea de gradualidad como ayuda de emergencia para «capear el temporal».....	289
D) De cómo, en la práctica forense, suele considerarse que la actuación de la Administración pública que se solicita mediante el ejercicio del derecho de petición no está sujeta al Derecho administrativo	290
3. <i>Delimitación positiva y delimitación negativa del derecho de petición: una metodología empleada por el Tribunal Constitucional para el análisis de este derecho</i>	292

III. DELIMITACIÓN POSITIVA: PETICIONES ENCUADRABLES EN EL ARTÍCULO 29.1 CE	293
1. <i>Peticiones de elaboración de normas</i>	293
A) Normas con vestidura de ley	293
a) Petición de ley de creación de un Colegio profesional	293
b) Petición de ley reguladora del funcionamiento de los nuevos Cuerpos de formación profesional	296
c) Petición de inclusión de determinada subvención en la Ley de Presupuestos	297
B) Petición de elaboración de norma reglamentaria	298
a) Petición de determinación de los períodos de descanso tras la realización de guardias de seguridad	298
b) Petición de elaboración de orden ministerial aclaratoria	299
c) Petición de miembro de un Colegio profesional para que se regule entre todos los colegiados el reparto de asuntos procedentes de entidades públicas	300
C) Petición de elaboración de un elemento normativo desgajado	302
a) Petición de declaración de zona desnuclearizada	303
2. <i>Petición de elaboración de actos</i>	305
A) Denuncia de infracción administrativa con petición de que se abra expediente deontológico sancionador a los imputados	305
3. <i>Petición de realización de actividades</i>	307
A) Actividades materiales	307
a) Petición a la Administración solicitando la construcción de nuevo acceso a una finca por haber devenido peligroso el todavía existente a causa de la obra pública realizada	307
IV. DELIMITACIÓN NEGATIVA: PETICIONES QUE QUEDAN EXTRAMUROS DEL ARTÍCULO 29.1 CE	308
1. <i>Petición de elaboración de acto normativo</i>	308
A) Elaboración de norma reglamentaria	308
a) Petición de creación de escalas y fijación de plantillas en ejecución de la Ley 41/1979, Organismo autónomo Aero- puertos Nacionales	308
B) Elaboración de elemento normativo desgajado	309
a) Petición de asignación de coeficiente retributivo a Cuerpo funcionario	309
2. <i>Petición de elaboración de actos jurídicos no normativos</i>	311
A) Petición de acto político	311
a) Convocatoria de consulta popular	311

B) Petición de acto administrativo	315
a) Petición de expedición de Carta de exportador	315
b) Petición de subvención de otorgamiento reglado	317
3. <i>Petición de realización de actuación material</i>	318
A) Paralización de obras de Central Nuclear	318
4. <i>«Protestas» dirigidas a los superiores</i>	321
5. <i>Peticiones de corrección o anulación de resoluciones judiciales</i>	322
6. <i>Petición que claramente está impugnando un acto municipal publicado por edicto</i>	323
V. UNA CLASIFICACIÓN TRIPARTITA DE LAS PETICIONES: PETICIONES GRACIABLES, SUGERENCIAS Y QUEJAS	325
1. <i>Idea general</i>	325
2. <i>Peticiones graciales («súplicas»)</i>	325
A) La anfibiaología del vocablo «petición» introduce un factor de ambigüedad en el tratamiento y comprensión del derecho fundamental que nos ocupa	325
B) Peticiones, quejas, reclamaciones, solicitudes y sugerencias	325
C) Una unidad jurídica de contornos no bien definidos: la «reclamación»	326
D) Petición de acto graciable, petición de acto reglado y petición de acto discrecional	328
a) Un párrafo de la exposición de motivos al que cabe poner algunos reparos	328
b) Acto discrecional y acto reglado	330
c) Acto discrecional y acto arbitrario	331
d) Acto discrecional y acto de concreción <i>ad hoc</i> de un concepto jurídico indeterminado	332
3. <i>Sugerencias</i>	334
A) Antecedentes: las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones del artículo 34 LPA	334
a) <i>Iniciativas</i>	335
a') Regulación	335
b') Organización	337
c') Procedimiento	340
d') Efectos de la iniciativa	340
b) <i>Reclamaciones</i>	341
a') Regulación	341
b') Organización	342
c') Procedimiento	342
d') Efectos de la reclamación	344
B) Regulación vigente: los Libros de Quejas y Sugerencias. Remisión.	346

4. <i>Quejas</i>	346
A) Antecedentes	346
a) El «recurso» de queja y los expedientes de responsabilidad del viejo Reglamento de la Subsecretaría de Justicia, de 1917, sobre organización y procedimiento administrativo ...	346
a') Recurso de queja	346
b') Expedientes disciplinarios	347
b) La queja del artículo 77 LPA	349
B) Derecho vigente anterior a la LODEPE	350
a) Quejas ante el Defensor del Pueblo. Remisión	350
b) El artículo 41 LRJPA. Remisión	351
c) El Libro de Quejas y Sugerencias	351
a') Grupo normativo	351
b') Concepto	351
c') Naturaleza de las quejas	352
d') Ubicación del Libro de Quejas	352
e') Procedimiento de las quejas y sugerencias	352
f') Control y estudio del Libro de Quejas por la Administración	354
VI. LA EXPLICACIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN COMO PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN LA COSA PÚBLICA SÓLO ES VÁLIDA EN EL CASO DE LAS SUGERENCIAS. LAS OTRAS DOS CLASES DE PETICIÓN RESPONDEN A MOTIVACIONES MÁS PROSAICAS	354
1. <i>Las iniciativas y sugerencias como forma de participación en la cosa pública</i>	354
A) Lo que dice la exposición de motivos de la LODEPE es verdad, pero no es toda la verdad	354
B) El principio de participación y el Estado social y democrático de derecho	355
a) El Estado social y democrático de derecho es un sistema, lo que significa que sus distintos elementos integran una totalidad orgánica	355
b) La participación como principio fundante de nuestro Estado de derecho	357
C) Participación organizada	358
a) Naturaleza	358
a') Potestad —y, en su caso, deber— del ciudadano en cuanto tal	358
b') Deber de los poderes públicos correlativo de aquella potestad	358
b) Fundamento	359
a') Fundamento teórico	359
b') Fundamento práctico	359

c)	Participación en la función política	360
a')	Participación indirecta (I). Idea general	360
b')	Participación indirecta (II). Alcalde cesado en virtud de moción de censura y ejercicio del derecho de petición por los vecinos para que se le reponga.....	361
c')	Participación directa.....	362
d)	Participación en la función administrativa.....	363
a')	Supuestos que quedan fuera del concepto	363
b')	Supuestos de auténtica participación en la función administrativa	364
e)	Participación en la función judicial	367
a')	Tribunales de Aguas	367
b')	El Jurado	367
D)	Participación no organizada.....	368
a)	Idea general.....	368
b)	La opinión pública.....	369
c)	Elementos	369
a')	El público opinante	369
b')	Las opiniones del público	370
c')	La manifestación de esa opinión	371
d)	Efectos	372
2.	<i>Las peticiones stricto sensu son las que siempre se han llamado peticiones graciables.....</i>	372
A)	«Zeus protege a los suplicantes...»	372
B)	«Es gracia que espera merecer de la reconocida bondad de Vuecencia...».....	374
3.	<i>Las quejas encierran, siempre y en todo caso, una «protesta» frente a una actuación —jurídica o no jurídica— de la Administración que no respeta los principios del buen hacer a los que debe ajustarse</i>	375
A)	Buen hacer administrativo, mala administración, y retrasos y otras anomalías en la «conducción» del procedimiento administrativo.....	375
a)	Los principios del buen hacer administrativo	375
a')	«Principia maxima» o primeros principios del derecho	376
b')	Identificación y jerarquización de los restantes principios que rigen el quehacer de la Administración en el sector jurídico y en el no jurídico	378
b)	La mala administración	381
B)	La remoción de obstáculos como resultado de la queja	382
a)	Una referencia necesaria al artículo 9.2 CE	382
b)	La remoción de obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos	385

VII. ¿DÓNDE INCLUIMOS LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN?	387
1. <i>La enumeración de posibles objetos de las peticiones que contiene el artículo 3 no coincide con la que anticipa la exposición de motivos</i>	387
2. <i>Peticiones de información y derecho a obtenerla</i>	387
A) Idea general	387
B) Peticiones atípicas	388
a) Concepto y clases	388
b) Información general	389
c) Información particular	389
C) Peticiones típicas	390
a) Peticiones de información dirigidas a las Administraciones públicas y que no son vinculantes para éstas	390
b) Peticiones no vinculantes con producción de otros efectos	392
c) Peticiones de información cuyo contenido vincula a la Administración que la da	393
D) Conclusión provisional	393
ARTÍCULO 4. Formalización	394
I. INTRODUCCIÓN	394
1. <i>Antecedentes del precepto</i>	394
A) Ley 92/1960, de 22 de diciembre	394
B) Tramitación parlamentaria	395
a) Proyecto remitido por el Gobierno	395
b) Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso	395
c) Enmiendas al texto del Congreso; texto aprobado por el Senado	396
2. <i>Problemas que plantea</i>	396
A) La estructura de la LODEPE está organizada conforme al modelo relacional	396
B) Necesidad de una doble digresión previa	397
II. DIGRESIÓN —NO DEL TODO IMPERTINENTE— ACERCA DE LA TEORÍA DE LOS GRUPOS NORMATIVOS	399
1. <i>El punto de partida: el ordenamiento jurídico es un conjunto coherente y solidario</i>	399
A) Coherencia es inteligibilidad	399
a) Para que un ordenamiento jurídico sea, de verdad, inteligible debe ser capaz de ofrecer para todo una respuesta y sólo una	399
b) Que ese ideal de la plenitud y univocidad se vea desmentido muchas veces por la realidad no obsta para que sea posible afirmar que, al menos tendencialmente, el ordenamiento jurídico reúne esas dos notas	400

B) Solidaridad es interdependencia	402
a) La lengua, el juego del ajedrez y el Derecho.....	402
b) Conjuntos, subconjuntos, grupos y subgrupos normativos ...	402
C) La articulación entre los diversos conjuntos jurídicos.....	405
2. <i>Estudio estático del grupo normativo</i>	405
A) Concepto	405
B) Clases	406
a) La clasificación de primer nivel: grupos normativos verticales y grupos normativos horizontales.....	406
b) Valor de la clasificación citada para una interpretación teórica del Derecho positivo.....	407
c) Trascendencia de la clasificación desde el punto de vista de la interpretación aplicativa de las normas.....	407
d) La estructura del ordenamiento jurídico es reticular.....	408
C) La cabecera del grupo normativo: sus caracteres.....	409
a) Concepto.....	409
b) Función orientadora, defensiva y economizadora de la norma cabecera.....	409
3. <i>Consecuencias prácticas de operar por grupos normativos</i>	411
A) En la interpretación contextual hay que tener en cuenta no sólo el contexto inmediato sino también el mediato, con lo que la <i>lex</i> de que habla la regla <i>nisi tota lege perspecta</i> expande su significado.	411
B) Reduce a límites razonables la eficacia destructora del apotegma <i>lex posterior derogat anteriorem</i>	413
C) Evita la redundancia normativa	416
III. DIGRESIÓN —MÁS QUE CONVENIENTE: NECESARIA— SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS AL MUNDO JURÍDICO.....	416
1. <i>Incrustar en una ley la expresión «medios electrónicos», sin más, no sirve para nada</i>	416
2. <i>El acto administrativo informático</i>	419
A) De las aplicaciones administrativas de la informática, en general	419
B) La informática decisional y las decisiones jurídicas	421
a) Una referencia a la informática decisional en la exposición de motivos de la LRJPA de la que debe tomarse nota	421
b) ¿Es disparatado pensar que un ordenador haga actos administrativos razonada y razonablemente motivados?	422
C) Dos ejemplos de actos administrativos informáticos	424
D) El grupo normativo regulador de la informática	426
a) Cabecera del grupo.....	426
a') Derecho supraestatal	426
b') Regulación constitucional.....	426
c') Política informática.....	426
d') Derecho garantizador	426

b)	Los poderes públicos y la informática	426
a')	Administraciones públicas	426
b')	Poder judicial	427
3.	<i>Internet y Derecho</i>	427
A)	La visión poética de Internet: «Telépolis»	427
a)	El mundo vigente está cambiando	427
b)	Las plazas y las calles de <i>Telépolis</i>	427
c)	Los habitantes de <i>Telépolis</i>	428
a')	Los cibernautas	428
b')	Los que sirven al público	429
d)	Un futuro que es ya presente	429
a')	Cambios en la vida política, económica, científica y laboral	429
b')	Internet y el libro	430
c')	El derecho, la justicia, e Internet	431
B)	La visión técnica: la gran telaraña mundial (<i>World Wide Web</i>)	432
a)	De cómo Internet fue traído a la grupa por uno de los cuatro jinetes del Apocalipsis	432
b)	Un espacio de libertad e igualdad: el ciberespacio	434
c)	Una orgía de acrónimos y siglas	435
d)	Haz y envés de Internet	435
C)	Una breve referencia al contrato electrónico que permitirá en- tender lo que luego he de decir sobre la firma electrónica	437
a)	Posibilidad técnica del contrato electrónico	437
b)	Declaraciones de voluntad hechas por medio de máquinas automatizadas que, sin embargo, no son declaraciones de voluntad electrónicas	438
c)	Algunos ejemplos de contratos electrónicos en sentido ver- dadero y propio	440
a')	Compraventa de valores	440
b')	Compraventa de un inmueble en oferta pública	440
c')	Venta por correspondencia	440
d')	Compensación bancaria automática	440
d)	Posibilidad jurídica del contrato electrónico	441
e)	Los llamados «servicios de la sociedad de la información»: rasgos definidores	444
a')	Prestación a distancia	444
b')	Por vía electrónica	445
c')	A petición del destinatario	445
f)	Sujetos	445
g)	Perfección	445
a')	El consentimiento en la contratación civil y en la mer- cantil	445

b') Escrito	447
c') Firma. Remisión.....	448
d') Original	448
IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN	449
1. <i>Ideas generales</i>	449
A) Concepto y definición	449
a) Se define siempre una «cosa» que ha sido acotada previamente por el pensamiento	449
b) Descripción y rotulación del sendero que recorrerá una petición	450
2. <i>Naturaleza</i>	452
A) Verdadero y propio procedimiento administrativo.....	452
B) Un procedimiento administrativo de <i>fattispecie</i> modesta, utilizable como remedio subsidiario	457
3. <i>Clases</i>	459
A) Procedimiento petitorio general	459
B) Procedimientos especiales	459
a) Ante las Asambleas legislativas y los Comisionados Parlamentarios	459
a') Congreso, Senado y Asambleas legislativas regionales.	459
b') Defensor del Pueblo e instituciones autonómicas análogas	460
b) Ante el Poder Judicial	460
a') Consejo General del Poder Judicial	460
b') Administración penitenciaria	460
4. <i>El grupo normativo</i>	460
A) Grupos verticales y grupo horizontal que regulan el derecho de petición.....	460
B) La cabecera del grupo horizontal regulador del derecho de petición	461
V. REQUISITOS DE LA PETICIÓN	461
1. <i>Clases de requisitos</i>	461
2. <i>Requisitos jurídicos</i>	462
A) Soporte	462
a) Idea general	462
b) Empleo de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la Administración española	463
a') La mecanización y la automatización del trabajo administrativo desde la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 hasta hoy	463

b')	Documentos emitidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, cualquiera que sea su soporte...	467
c')	Del fomento del empleo de medios técnicos, de su posible uso por los particulares, de los programas y aplicaciones, y de la validez y eficacia de estos documentos.	470
d')	¿Son admisibles como medios de prueba?	472
B)	Identificación del peticionario.....	474
a)	Identificación de personas físicas	475
b)	Identificación de personas técnicas	475
C)	Lugar y medio elegido para la práctica de las notificaciones.....	476
a)	Desde el punto de vista jurídico el domicilio plantea problemas múltiples, algunos de ellos verdaderamente difíciles que, sin embargo, no tienen por qué ser estudiados aquí	476
b)	Medio para practicar la notificación	477
D)	Objeto	477
a)	Objeto es aquí la pretensión	478
b)	La pretensión y el escrito que la contiene.....	480
c)	Escritos que contienen una petición de acto graciable y una petición de acto debido	480
d)	Petición (accesoria) de confidencialidad de los datos	483
E)	Destinatario. Remisión	483
F)	Firma del peticionario	484
a)	Firma en peticiones individuales y en peticiones colectivas .	484
b)	Firma autógrafa y firma electrónica	485
a')	Reconocimiento jurisprudencial de la existencia y validez de uno y otro tipo de firmas	485
b')	Firma electrónica en sentido estricto («firma electrónica avanzada»).....	486
c')	Firmas no autógrafas que no son firmas electrónicas...	486
d')	Requisitos que ha de reunir la firma electrónica para que pueda ser equiparada a la firma autógrafa.....	487
e')	Especial referencia al «tercero de confianza» y al uso que puede hacerse de los datos de carácter personal del signatario.....	487
3.	<i>Requisitos estilísticos</i>	488
A)	Estilo administrativo y jerga administrativa	488
B)	Cualidades que debe reunir el estilo administrativo.....	491
a)	Advertencia inicial.....	491
b)	Concisión y claridad.....	492
a')	Sencillez de la expresión.....	492
b')	¿Párrafo largo o párrafo corto?	493
c')	Exposición ordenada de las ideas.....	495
c)	Cortesía y objetividad	495
a')	Cortesía	495

b') Objetividad	497
C) Un voto particular cuya doctrina puede ser orientadora en materia de estilo administrativo: el tono de quien ejercita un derecho no tiene que ser suplicante	497
a) Marco básico e insustituible de normas y valores	500
b) Análisis (paralelo al que hace la sentencia de la que se discrepa) de los cuatro párrafos del escrito de peticionario	500
c) Reflexión final acerca de los requisitos estilísticos a los que debe ajustarse un escrito dirigido a la Administración	502
D) Los modelos oficiales de instancia y su aplicación en materia de derecho de petición	503
a) Justificación	503
a') Justificación práctica	503
b') Justificación legal	504
b) El buen estilo administrativo en los modelos oficiales de instancia	506
c) Consecuencias de la no utilización del modelo oficial de instancia	506
d) Modelos oficiales de tramitación de quejas y reclamaciones y de información al ciudadano en el ámbito judicial	508
E) Modelos no oficiales de instancia y su aplicación al derecho de petición	508
a) Libros de formularios de aplicación general	508
b) Formularios privados de escritos de quejas en el ámbito penitenciario	509
ARTÍCULO 5. Utilización de lenguas cooficiales	510
I. INTRODUCCIÓN	511
1. <i>Antecedentes del precepto</i>	511
A) La regla constitucional de la cooficialidad lingüística y su desarrollo legal y jurisprudencial	511
a) El artículo 3 CE	511
b) Breve apunte inicial acerca del desarrollo de la regla constitucional de la cooficialidad	511
B) Tramitación parlamentaria	512
a) Proyecto de Ley remitido al Congreso	512
b) Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso	512
c) Enmiendas al texto remitido por el Congreso; texto aprobado por el Senado	513
2. <i>Problemas que plantea</i>	513

II. DE LA LENGUA COMO HECHO POLÍTICO	514
1. <i>De cómo la convergencia idiomática de la España plurilingüe se rompió por influjo del modelo francés de la lengua única y central</i>	514
2. <i>La lengua es hoy un hecho político, lo que la ha convertido en un elemento polémico dentro del sistema</i>	516
III. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y SU DESARROLLO	522
1. <i>Constitución y lenguaje</i>	522
A) El español y las demás lenguas de España	522
B) Otras reglas constitucionales relativas al uso de la lengua	525
2. <i>Desarrollo legislativo</i>	526
A) Estatutos de autonomía, leyes regionales de normalización lingüística y leyes regionales de política lingüística	526
B) Otros desarrollos	527
3. <i>Complemento jurisprudencial</i>	529
IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOFICIALIDAD	529
1. <i>Del hablante, de la lingüística y de una sorprendente definición de lengua oficial inventada por el Tribunal Constitucional</i>	529
2. <i>¿Puede hablarse de competencia lingüística?</i>	530
3. <i>Potestades, deberes, derechos y obligaciones de los poderes públicos</i>	531
A) Aceptación del bilingüismo y rechazo de la exclusividad	531
B) Sobre quién recae el deber de que se trata	532
C) Establecimiento progresivo	532
4. <i>Potestades, deberes, derechos y obligaciones del ciudadano</i>	532
A) Deber de conocer el español y potestad de conocer la lengua propia	533
B) El derecho al uso de la lengua propia como derecho del hombre	533
C) Derecho de acceso a cargos públicos y cooficialidad	534
V. BILINGÜISMO Y COOFICIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	537
1. <i>Procedimiento administrativo y uso de la lengua materna o de lenguas extranjeras en el derecho comparado</i>	537
2. <i>El artículo 36 LRJPA y el artículo 5 LODEPE</i>	538
A) <i>Ámbito territorial de la cooficialidad</i>	538
B) <i>Lengua de procedimiento (I): un concepto jurídico indeterminado: «lengua oficial»</i>	541
a) <i>Justificación de este apartado</i>	541
b) <i>Lengua, dialecto y habla («parole»)</i>	543
c) <i>Género: la lengua</i>	546
a') <i>La lengua es un sistema de signos</i>	547
b') <i>Un sistema lineal de signos vocales. La cadena hablada.</i>	547
c') <i>Un sistema que utilizan para comunicarse los individuos que integran un determinado sistema social</i>	550

d')	Un sistema articulado. Las lenguas se diferencian unas de otras por la articulación.....	552
d)	Especies: los dialectos	554
e)	Variedades: las hablas («paroles»)	555
a')	Desviación de la norma apoyándose en el sistema	555
b')	Digresión ejemplificativa sobre las hablas andaluzas...	557
f)	Situación de bable. Los bables asturianos	560
a')	El bable y su situación respecto a la lengua general y oficial	560
b')	Los bables asturianos	560
g)	La STC 27/1996: al no ser el bable/asturiano cooficial en Asturias, es improcedente su utilización para la presentación de candidaturas electorales y para su aceptación	562
h)	Doctrina contraria: STC 48/2000: como esta modalidad lingüística es comprensible no debió denegarse la proclamación de candidaturas	564
i)	La STC 49/2000: no entra en el fondo; se limita a negar la idoneidad del concreto cauce procesal elegido para la impugnación	567
j)	El problema que late en los pleitos resumidos en los apartados precedentes es el concepto de lengua oficial	570
a')	Los bables asturianos como sentimiento, como hecho científico y como hecho político	570
b')	El bable/asturiano: un curioso supuesto de cooficialidad de hecho y limitada al ámbito de las relaciones entre los ciudadanos y el Principado de Asturias.....	574
c')	Los operadores jurídicos necesitamos saber a qué atenernos en relación con el significado de la expresión «lengua oficial del Estado»	577
C)	Lengua de procedimiento (II): otros problemas	580
a)	Peticiones formuladas en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma en que haya cooficialidad.....	580
b)	Traducción de documentos, expedientes o partes de los mismos.....	581
c)	¿Quid de las intervenciones orales en el procedimiento administrativo?	581
VI.	ORGANISMOS PÚBLICOS VINCULADOS O DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (I): PRIMERA APROXIMACIÓN AL PROBLEMA	583
1.	<i>Un sintagma de significado problemático</i>	583
2.	<i>Las voces «vinculación» y «dependencia» que no pocas veces se usan, en el lenguaje vulgar al menos, como equivalentes, se emplean con distinto significado en el artículo 2.2 LRJPA, de donde las ha tomado el artículo 5 LODEPE, que estoy comentando</i>	584
VII.	ORGANISMOS PÚBLICOS VINCULADOS O DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (II): «ENTIDADES PÚBLICAS» Y «EMPRESAS PÚBLICAS»	585
1.	<i>Del variado uso que se hace en nuestro derecho de la voz «entidad».....</i>	585

A) Entidad, ente y entidad jurídica	585
B) Entidades estatales autónomas.....	586
C) Entidades de derecho público	586
2. Empresa pública	588
VIII. ORGANISMOS PÚBLICOS VINCULADOS O DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (III): HISTORIA DE TRES GENERACIONES	590
1. <i>Un proceso de escapismo del derecho público e incluso, si no se pone remedio, del derecho en general</i>	590
A) Primera etapa.....	592
B) Segunda etapa.....	593
C) Tercera etapa: las organizaciones «apátridas».....	595
2. <i>La opinión de la doctrina</i>	595
A) Huida del derecho administrativo, pero no huida del derecho	596
B) Hay siempre unos principios de derecho público que son insoslayables.....	596
C) Aquí hay una huida de todo derecho y de toda jurisdicción, lo cual es inconstitucional	598
3. <i>De cómo ese «resto del sector público» se encuentra sujeto al derecho administrativo en la medida en que las organizaciones que en él se incluyen ejerciten potestades públicas</i>	600
IX. ORGANISMOS PÚBLICOS VINCULADOS O DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (IV): EL INTENTO SIMPLIFICADOR DE LA LOFAGE	603
1. <i>Una nueva clasificación de los entes instrumentales</i>	603
2. <i>Algunos problemas</i>	604
A) Organismos autónomos	605
a) ¿Pueden realizar actividades limitadoras, de coacción, o, como antes se decía, «de policía»?	605
b) ¿Se solapan de alguna manera las actividades de los organismos autónomos y las de las entidades empresariales? ..	605
B) Entidades públicas empresariales	606
a) ¿Es compatible la condición de Administración Pública con la de entidad pública empresarial?	606
b) ¿Es admisible que quienes no son funcionarios ejerzan potestades públicas?	606
3. <i>¿Por qué no una tipología común a todas las Administraciones Públicas?</i>	607
4. <i>Primeras quiebras del sistema de la LOFAGE</i>	607
A) Fundaciones creadas por entes públicos.....	607
B) Entes instrumentales, de acuerdo, ¿pero de quién?.....	608
X. ORGANISMOS PÚBLICOS VINCULADOS O DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (V): ¿QUÉ PASA CON LA «ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL» DE LAS RESTANTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?	608
XI. INSTITUCIONES: ¿DE QUÉ INSTITUCIONES ESTÁ HABLANDO LA LODEPE?.....	609

ARTÍCULO 6. Presentación de escritos	611
I. INTRODUCCIÓN.....	611
1. <i>Antecedentes del precepto</i>	611
A) Ley 92/1960, de 22 de diciembre	611
B) Tramitación parlamentaria.....	612
a) Proyecto remitido por el Gobierno	612
b) Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso.....	612
c) Enmiendas al texto del Congreso; texto aprobado por el Senado.....	613
2. <i>Problemas que plantea</i>	613
II. DIGRESIÓN NECESARIA —COMO SE VERÁ LUEGO— ACERCA DEL PUESTO DE TRABAJO, LAS UNIDADES ORGÁNICAS Y LOS ÓRGANOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	614
1. <i>Organizaciones y órganos</i>	614
2. <i>El puesto de trabajo como elemento indivisible de la organización.....</i>	614
A) Algunos intentos de aproximación al concepto.....	614
B) El dato inesquivable de la indivisibilidad. El mandato constitucional de la objetividad también impera aquí.....	616
C) Puesto de trabajo y jornada de trabajo. Servicios que se prestan por turnos.....	617
D) Definición del puesto de trabajo.....	618
3. <i>Unidad orgánica y órgano.....</i>	619
A) Dos conceptos que es necesario diferenciar.....	619
B) Unidad orgánica y órgano en el derecho positivo español	620
C) Elementos del órgano	621
III. REGISTRO DE ENTRADA Y SALIDA DE DOCUMENTOS	622
1. <i>Ideas generales</i>	622
A) Concepto	622
a) Archivos y registros. Cuadro general de los registros administrativos	622
b) De los registros de entrada y salida de documentos.....	625
B) Naturaleza.....	625
a) Registro de movimientos.....	625
b) Órgano administrativo	625
C) Clases	626
a) El Registro general y los registros auxiliares antes de la LRJPA	626
b) Una situación que ha sido aceptada por la LRJPA.....	627
D) Grupo normativo	627

2. Organización	628
A) Competencia	628
B) Días y horas de atención al público en los registros de entrada y salida de documentos.....	629
C) Deber de las Administraciones Públicas de publicar y mantener actualizada una relación de estas oficinas de registro con los datos de interés para el usuario.....	629
3. El asiento registral y su soporte	630
A) El asiento registral	630
a) El problema de la consignación del extracto del contenido del documento	630
b) Distinto contenido del asiento según el soporte documental utilizado	631
B) Soporte documental y soporte informático del asiento registral..	631
a) La regulación del soporte del asiento registral hasta la Ley 30/1992	631
b) Informatización de los registros de entrada y salida de documentos.....	632
4. Procedimiento	633
A) Registro de entrada.....	633
a) El escrito y su copia serán sellados, devolviéndose la copia al presentador.....	633
b) Clasificación y distribución de los documentos recibidos.....	634
B) Registro de salida.....	634
a) Documentos que han de pasar por este Registro.....	634
b) Envío a su destino y devolución de la minuta a la unidad de procedencia	634
C) Efectos.....	634
IV. PRESENTACIÓN INDIRECTA DE ESCRITOS Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS	635
1. Ideas generales	635
A) Una Administración servicial	635
B) Una forma, también, de auxilio interadministrativo.....	636
2. La regulación de las vías indirectas de presentación en la legislación anterior a la LRJPA.....	637
A) El artículo 66 LPA.....	637
B) El artículo 69 de la Ley catalana de 14 de diciembre de 1989	638
C) El problema de la doble instancia	638
3. Las vías indirectas de presentación en la LRJPA	639
A) El artículo 38.4 LRJPA: relación de los órganos receptores.....	639

B)	Presentación a través de oficinas de Correos.....	641
a)	Primitiva interpretación de corte rigorista. Algunos ejemplos.....	641
b)	Superación de la línea anterior.....	643
C)	Conciertos con las Corporaciones locales para la presentación de escritos y documentos administrativos. Una solución que desprecia a la población rural española	645
a)	Nuestros reformadores de 1999 —al igual que los de 1992— no se detuvieron a reflexionar que el sistema de la LRJPA, si llegare a alcanzar una vigencia plena, obligaría a firmar setecientos millones [sic] de convenios.....	645
b)	Una solución correctora que se ha intentado en el ámbito de la Administración del Estado: convenios que ésta celebra con las Corporaciones locales que lo deseen, para que éstas permitan [sic] a los ciudadanos que presenten escritos dirigidos a la Administración del Estado y a las entidades públicas dependientes de ella.....	647
4.	<i>Efectos de la presentación indirecta</i>	648
A)	El efecto interruptivo del plazo es inherente a la utilización de una vía indirecta de presentación.....	648
B)	«Y con la grande polvareda perdieron a don Beltrán...».....	650
C)	«... y nunca lo echaron menos hasta los puertos pasar»	651
D)	Esa regla es también aplicable por vía interpretativa en las demás Administraciones Públicas, pero es necesario hacer que luzca de nuevo en el texto legal	652
V.	DEBER DE ACUSAR RECIBO DE LA PETICIÓN	652
ARTÍCULO 7. Tramitación de peticiones. Subsanación		654
I.	INTRODUCCIÓN.....	654
1.	<i>Antecedentes del precepto</i>	654
A)	La Ley 92/1960, de 22 de diciembre.....	654
B)	Tramitación parlamentaria.....	655
a)	Proyecto de Ley remitido por el Gobierno.....	655
b)	Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso.....	655
c)	Enmiendas al texto remitido por el Congreso; texto aprobado por el Senado.....	656
2.	<i>Problemas que plantea</i>	656
II.	TRAMITACIÓN DE LAS PETICIONES	657
1.	<i>Deber de tramitar las peticiones</i>	657
A)	La tramitación de las peticiones forma parte del contenido del derecho de petición.....	657
B)	El deber de acusar recibo de las peticiones	658

2. Descripción de la tramitación.....	659
A) El restringido concepto de «tramitación» que utiliza la LODEPE y la necesidad de ampliar dicho concepto.....	659
B) Subsanación y, en su caso, mejora de la petición.....	659
C) Trámite de admisión.....	660
D) Instrucción de las peticiones «admitidas a trámite».....	660
E) Terminación.....	661
III. EL TRÁMITE DE ADMISIÓN. REMISIÓN.....	661
IV. SUBSANACIÓN Y MEJORA DE LA PETICIÓN.....	662
1. Subsanación de los defectos de la petición.....	662
A) Presupuestos y naturaleza del requerimiento de subsanación.....	662
a) Presupuestos de la subsanación.....	662
b) Deber de la Administración y carga del peticionario.....	663
B) Contenido del requerimiento.....	663
C) Plazo de subsanación.....	663
D) Efectos.....	664
a) De la subsanación.....	664
b) De la falta de subsanación.....	664
2. Aportación de datos y documentos complementarios.....	665
A) Presupuestos, justificación y naturaleza del requerimiento de datos y documentos complementarios.....	665
a) Presupuestos del requerimiento de datos y documentos complementarios.....	665
b) Justificación de este original requerimiento.....	665
c) Deber de la Administración y carga del peticionario.....	666
B) Contenido del requerimiento.....	666
C) Plazo.....	667
D) Efectos.....	667
a) De la aportación de datos y documentos complementarios..	667
b) De la falta de aportación de datos y documentos complementarios.....	667
3. Mejora de la petición.....	668
A) Objeto: variación de la petición.....	668
B) Su admisibilidad en el procedimiento petitorio.....	668
ARTÍCULO 8. Inadmisión de peticiones.....	670
I. INTRODUCCIÓN.....	670
1. Antecedentes del precepto.....	670
A) La Ley 92/1960, de 22 de diciembre.....	670
B) Tramitación parlamentaria.....	671
a) Proyecto remitido por el Gobierno.....	671

b)	Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso.....	671
c)	Enmiendas al texto remitido por el Congreso; texto aprobado por el Senado.....	671
2.	<i>Problemas que plantea</i>	672
II.	LA INADMISIBILIDAD DE LAS PETICIONES	672
1.	<i>Los presupuestos procesales son los motivos de inadmisibilidad de las pretensiones procesales</i>	672
2.	<i>El fundamento de la inadmisibilidad de las peticiones</i>	674
III.	LOS MOTIVOS DE INADMISIBILIDAD DE LAS PETICIONES	675
1.	<i>«Objeto ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a que se dirijan»: falta de competencia del destinatario de la petición</i>	675
A)	Concepto	675
B)	Fundamento	676
2.	<i>Peticiones «cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto» al derecho de petición en sentido estricto: el carácter residual de las peticiones</i>	676
A)	Concepto	676
B)	Fundamento	677
3.	<i>«Litispendencia»: existencia de procedimientos parlamentarios, administrativos o judiciales ya iniciados sobre el objeto de la petición</i>	679
A)	Concepto	679
B)	Fundamento y deferencia con el motivo anterior	679
4.	<i>El carácter exhaustivo de la relación de causas de inadmisibilidad de la LODEPE</i>	680
ARTÍCULO 9.	Declaración de inadmisibilidad. Plazo	683
I.	INTRODUCCIÓN.....	683
1.	<i>Antecedentes del precepto</i>	683
A)	La Ley 92/1960, de 22 de diciembre	683
B)	La Proposición (del año 2000) de Ley Orgánica reguladora del derecho de petición.....	684
C)	Tramitación parlamentaria del proyecto de LODEPE.....	684
a)	Proyecto remitido por el Gobierno	684
b)	Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso.....	685
c)	Enmiendas al texto remitido por el Congreso; texto aprobado por el Senado.....	685
2.	<i>Problemas que plantea</i>	685
II.	REQUISITOS DE LA DECLARACIÓN DE INADMISIBILIDAD	686
1.	<i>Requisitos subjetivos</i>	686

A) Competencia	686
B) «Inaudita parte»	686
2. <i>Requisitos objetivos. Remisión al comentario del artículo 8</i>	687
3. <i>Requisitos de la actividad</i>	688
A) Plazo	688
B) El procedimiento para declarar la inadmisibilidad de las peticiones	688
a) Iniciación e instrucción	688
b) Terminación	689
a') Resolución expresa	689
b') Silencio administrativo	689
III. PRINCIPIOS Y CONTENIDO DE LA DECLARACIÓN DE INADMISIBILIDAD	689
1. <i>Los principios en los que ha de inspirarse la declaración de inadmisibilidad</i>	689
A) El principio antiformalista o, mejor, de formalismo moderado ...	690
B) Prohibición de la inadmisibilidad parcial	692
C) Improcedencia de la declaración de inadmisibilidad vinculada al fondo	693
D) Conclusión: la necesidad de interpretar restrictivamente las causas de inadmisibilidad de las peticiones	693
2. <i>El contenido de la declaración de inadmisibilidad</i>	694
A) La motivación	694
B) Otros contenidos posibles	694
a) La indicación de otros procedimientos específicos para la satisfacción de la petición	694
b) ¿ <i>Quid</i> de las otras causas de inadmisión? La indicación del órgano competente y de los procesos iniciados sobre el mismo objeto de la petición	695
IV. EFECTOS	696
1. <i>De la admisibilidad</i>	696
2. <i>De la inadmisibilidad</i>	696
ARTÍCULO 10. Decisiones sobre competencia	697
I. INTRODUCCIÓN	697
1. <i>Antecedentes del precepto</i>	697
A) El antecedente remoto: la Ley 92/1960, de 22 de diciembre	697
B) El antecedente próximo: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre	697
C) Tramitación parlamentaria	698
a) Proyecto remitido por el Gobierno	698
b) Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso	699
c) Enmiendas al texto remitido por el Congreso; texto aprobado por el Senado	699

2. Problemas que plantea	699
II. LA COMPETENCIA	701
1. Concepto y naturaleza	701
A) Concepto	701
B) Naturaleza	702
a) Facultad de un órgano administrativo	702
b) Facultad irrenunciable	702
c) Facultad de emanar actos jurídicos	702
d) Facultad atribuida por la norma jurídica	703
e) Facultad condicionante de la validez del acto	703
2. Clases	703
III. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES SOBRE PETICIONES RELATIVAS A MATERIAS AJENAS A LA COMPETENCIA DE LOS DESTINATARIOS	704
1. Resoluciones jurisprudenciales que no aceptan la desestimación de la petición únicamente por la incompetencia del destinatario y ordenan la remisión de la petición al órgano competente	704
2. Resoluciones jurisprudenciales que aceptan la desestimación de la petición por la única razón de la incompetencia del destinatario	706
3. Convalidación por el superior jerárquico de la resolución por órgano incompetente de una petición	709
IV. LA REGULACIÓN DE LA INCOMPETENCIA DEL DESTINATARIO EN LA LODEPE	711
1. La incompetencia como causa de inadmisión de las peticiones: una interpretación restrictiva	711
A) La competencia como requisito del destinatario y como causa de inadmisión de las peticiones en la LODEPE	711
B) La regulación de la incompetencia en la LJCA y en la LRJPA	711
a) La incompetencia del órgano jurisdiccional contencioso-administrativo	711
b) Las decisiones sobre competencia en la vía administrativa	713
C) El artículo 10 LODEPE permite realizar una interpretación restrictiva de la incompetencia del destinatario de las peticiones como causa de inadmisión de las mismas	713
2. Aclaración terminológica: conflictos de competencias y conflictos de atribuciones	714
3. Los conflictos de competencias sobre la resolución de peticiones	715
A) Supuesto de hecho	715
B) Efectos	716
a) La declaración de inadmisibilidad de la petición	716
b) Remisión de la petición	716
a') Deber de remisión	716
b') Plazo	717
c') Comunicación al peticionario	717

c) La admisión a trámite de la petición	717
a') La superación de la crisis en la relación jurídica petitoria y su incompleta regulación en la LODEPE	717
b') El reinicio de los plazos	719
4. <i>Los conflictos de atribuciones sobre la resolución de peticiones</i>	719
A) Supuesto de hecho	719
B) Efectos	720
a) La estimación de la incompetencia y su declaración	720
b) La remisión «directa» de la petición	720
c) La admisión a trámite de la petición	721
ARTÍCULO 11. Tramitación y contestación de peticiones admitidas	722
I. INTRODUCCIÓN	722
1. <i>Antecedentes del precepto</i>	722
A) La Ley 92/1960, de 22 de diciembre	722
B) Tramitación parlamentaria	723
a) Proyecto remitido por el Gobierno	723
b) Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso	724
c) Enmiendas al texto remitido por el Congreso; texto aprobado por el Senado	724
2. <i>Problemas que plantea</i>	725
II. EL CONTENIDO DEL DERECHO DE PETICIÓN	725
III. LA LIBERTAD DE FORMULACIÓN DE PETICIONES: EL CONTENIDO DEFENSIVO DEL DERECHO DE PETICIÓN	727
1. <i>La formulación de las peticiones como contenido intrínseco del derecho de petición</i>	727
2. <i>Pero, además, esa formulación de la petición ha de ser completamente libre, sin que sean aceptables coacciones o amenazas por el ejercicio del derecho</i>	729
IV. EL DEBER DE TRAMITAR LAS PETICIONES	731
1. <i>Deber de tramitación</i>	731
2. <i>La instrucción de las peticiones «admitidas a trámite»; en particular, la audiencia especial del peticionario</i>	733
A) La instrucción de las peticiones	734
B) La audiencia «especial» del peticionario	734
V. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PETICIÓN	736
1. <i>Formas normales de terminación</i>	736
A) La obligación de resolver y de contestar las peticiones	736
B) El silencio administrativo	736
2. <i>Formas anormales de terminación</i>	737

VI. LA CONTESTACIÓN DE LAS PETICIONES	737
1. <i>Del mero acuse de recibo a la obligación de contestar las peticiones</i>	737
A) El acuse de recibo como única exigencia derivada del derecho de petición.....	737
B) Con anterioridad a la LODEPE la última jurisprudencia había ya reconocido la obligación de contestar	740
a) Jurisprudencia del Tribunal Supremo	740
b) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	745
2. <i>El reconocimiento legal de la obligación de contestar las peticiones</i>	745
A) En la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.....	746
B) En la LODEPE y en otras disposiciones sobre el derecho de petición: el deber de contestar a la petición tiene como requisito previo la admisión a trámite de la petición	747
3. <i>La resolución de las peticiones</i>	748
A) El derecho de petición no incluye que lo solicitado tenga que ser aceptado	748
B) Pero las peticiones fundadas deben ser atendidas. (De la prohibición de desestimar arbitrariamente las peticiones)	751
4. <i>El contenido de la contestación</i>	754
A) La resolución de la petición.....	754
B) La motivación	754
C) Acuerdos, medidas o resolución específica derivados de la petición	755
D) La indicación de los recursos procedentes.....	755
5. <i>Requisitos formales de la contestación</i>	756
A) Plazo.....	756
B) Forma.....	757
VII. PUBLICIDAD DEL RESULTADO DE LAS PETICIONES	757
1. <i>Publicación en los diarios oficiales</i>	757
2. <i>Memoria anual de las actividades resultantes de las peticiones recibidas</i>	758
ARTÍCULO 12. Protección jurisdiccional	760
I. INTRODUCCIÓN.....	760
1. <i>Antecedentes del precepto</i>	760
A) En la jurisprudencia	760
B) Tramitación parlamentaria.....	761
a) Proyecto de ley remitido al Congreso por el Gobierno.....	761
b) Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso	762

c) Enmiendas al texto del Congreso; texto aprobado por el Senado	763
2. <i>Problemas que plantea</i>	763
II. DE LOS «DERECHOS HUMANOS», EN GENERAL	764
1. <i>Ideas generales</i>	764
A) Un tema de amplio espectro	764
B) Su carácter interdisciplinar	765
2. <i>¿Qué son los derechos humanos?</i>	766
A) Derechos inherentes a la persona	766
B) Un paradigma que no está todavía suficientemente perfilado	768
C) ¿Crisis o mineralización de los derechos humanos?	771
3. <i>El problema de la titularidad de los derechos humanos</i>	776
A) Españoles y extranjeros	776
B) Personas físicas y personas técnicas (mal llamadas «personas jurídicas»)	777
4. <i>Clases de derechos humanos</i>	778
A) Derechos del hombre, derechos del ciudadano y derechos de los grupos sociales	778
B) Una propuesta de catalogación de los derechos humanos. Punto de partida: la vida es el valor supremo	780
C) Garantía institucional y derechos humanos	784
a) La garantía institucional asegura la preservación de la reconocibilidad de una organización o de un <i>status</i> determinados	784
b) Posición doctrinal que considera que la garantía institucional es una variedad de los derechos fundamentales	785
c) La garantía institucional como «la faz objetiva del derecho»	786
d) Ni está claro qué sea un derecho fundamental, ni tampoco qué sea eso otro de una garantía institucional	787
D) El proceso de expansión de los derechos humanos	789
a) Las llamadas «generaciones» de derechos humanos	789
b) Derechos humanos «extra-vagantes»: el problema de la incorporación de nuevos derechos humanos por vía jurisprudencial	790
c) La vida es el valor supremo. Necesidad de jerarquizar los derechos humanos partiendo de este axioma	792
5. <i>Contenido de los derechos humanos</i>	795
A) Respeto del contenido esencial: un problema de alto porte filosófico	795
B) De cómo el Tribunal Constitucional ha seguido dos caminos para la búsqueda del contenido esencial	797
a) Convicciones generalizadas en la comunidad jurídica acerca de la naturaleza del derecho de que se trata	798

b) Los intereses jurídicos protegidos.....	799
6. <i>Protección de los derechos humanos</i>	799
A) Inviolabilidad	799
a) Derechos inviolables pero limitados	799
b) Inviolabilidad de los derechos y defensa del sistema democrático	800
B) Reserva de ley	801
a) ¿Reserva legal o reservas legales?	801
b) Eficacia normativa directa de los derechos reconocidos en los artículos 14 a 38 de la Constitución	803
c) Regulación de su ejercicio	804
C) Protección judicial	805
III. EL DERECHO DE PETICIÓN COMO «DERECHO HUMANO»	807
1. <i>El problema de la titularidad</i>	807
A) ¿Derecho del hombre o derecho del ciudadano? Los extranjeros y el derecho de petición	807
B) Las personas técnicas, los grupos sociales y el derecho de petición	808
a) El derecho de las personas técnicas a participar en los asuntos públicos y el concepto de «ciudadano»	809
a') Línea jurisprudencial restrictiva: ese derecho lo ostentan únicamente las personas físicas, pues sólo éstas son «ciudadanos». El derecho de participación política no comprende el de participación administrativa.....	809
b') Línea jurisprudencial contraria: no hay razón que justifique una interpretación restrictiva del término «ciudadano» empleado en el artículo 125 CE, y en las normas reguladoras de la acción popular.....	811
b) Aplicación de lo que antecede al ejercicio del derecho de petición por grupos sociales no personificados	813
a') Crisis del paradigma de la personalidad jurídica.....	813
b') Dogma y realidad	813
c') Grupos sociales no personificados y derecho de petición	814
2. <i>Contenido del derecho de petición</i>	816
A) Expansión del contenido del derecho de petición.....	816
B) ¿Derecho de contenido prestacional?	817
3. <i>Tutela del derecho de petición</i>	819
A) Idea general	819
B) Amparo judicial penal. Análisis de una sentencia en la que el concepto de acto administrativo sale brincando a nuestro paso ..	820
C) Amparo judicial administrativo	823

D) Amparo constitucional.....	824
IV. ESPECIAL REFERENCIA A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE PETICIÓN POR LA VÍA DEL AMPARO JUDICIAL REGULADORA DE LOS ARTÍCULOS 114-121, DE LA LEY 29/1998	824
1. <i>Grupo normativo</i>	824
2. <i>Naturaleza del amparo judicial administrativo</i>	825
A) Según el artículo 53.2 CE: proceso sumario y de tramitación preferente.....	825
B) Proceso preferente. Pero ¿qué quiere decir «preferente»?.....	826
C) Proceso sumario. Pero ¿sabemos qué es un proceso sumario?	827
a) Proceso plenario y proceso sumario	827
b) Procesos plenarios rápidos.....	830
c) ¿Qué tipo de procesos regulan los artículos 114 a 121 LJ? ...	832
3. <i>Estructura estática de la relación procesal de amparo judicial del derecho de petición</i>	834
A) Sujetos.....	834
a) Peticionario	835
b) Tribunal	835
c) Ministerio Fiscal.....	836
a') Idea general.....	836
b') Legitimación	836
d) Destinatario causante de la no efectividad del derecho de petición	837
B) Objeto	837
a) En abstracto: la protección del derecho de petición que es uno de los derechos y libertades a que se refiere el artículo 53.2 CE.....	837
b) En concreto	838
a') Actos expresos, ficticios y tácitos, sean o no de trámite	838
b') Disposiciones generales	840
c') Vías de hecho	840
d') Actos de desarrollo de relaciones institucionales que comprometen el ejercicio de derechos fundamentales: su control debe pedirse por la vía del amparo constitucional y no por la del amparo judicial	841
c) El problema de la inserción en la vía de amparo judicial de pretensiones distintas a la pretensión principal	843
a') Inclusión de pretensiones de legalidad ordinaria	843
b') Adición de pretensiones indemnizatorias.....	844
C) Acaecimiento integrador.....	846
4. <i>Estructura dinámica de la relación jurídica de amparo judicial del derecho de petición</i>	847
A) Iniciación	847

a)	Presupuesto	847
b)	Escrito de interposición	847
a')	Contenido	847
b')	Plazo	849
c)	Posible iniciación por demanda. Remisión	850
d)	Reclamación del expediente administrativo	850
a')	Requerimiento del Tribunal	850
b')	Remisión del expediente	852
c')	Recepción del expediente	852
d')	Comparecencia	853
B)	Trámite de admisión	854
a)	Una novedad introducida por la LJ de 1998	854
b)	Fundamento	854
c)	¿Trámite potestativo o preceptivo?	856
d)	Comparecencia	857
C)	Demanda	857
a)	Plazo reducido	857
b)	Manifestación —que no entrega— del expediente	858
c)	Traslado de la demanda a las partes para alegaciones	858
a')	Omisión del trámite	858
b')	Falta de alegaciones por muerte del procurador el mismo día en que se practicó la notificación en el Colegio de Procuradores	858
D)	Prueba	859
a)	Recibimiento a prueba	859
b)	Petición y admisión de prueba	860
c)	Omisión del trámite de prueba	862
E)	Terminación	863
a)	Sentencia	863
a')	No es necesario «citar a las partes para sentencia»	863
b')	Contenido y efectos sustantivos	864
c')	Efectos económicos	865
d')	Efectos procesales	865
b)	Otras formas de terminación	865
a')	De la dificultad de admitir la aplicación de algunas de ellas	865
b')	Satisfacción extraprocesal de pretensiones	866
DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. Regímenes especiales		869
I. INTRODUCCIÓN		869
1. Antecedentes de la disposición adicional primera		869

A) Ley 92/1960, de 22 de diciembre	869
B) Tramitación parlamentaria.....	870
a) Proyecto de Ley remitido por el Gobierno.....	870
b) Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso.....	870
c) Enmiendas al texto remitido por el Congreso; texto aprobado por el Senado.....	871
d) Aprobación del texto final en el Congreso	871
2. <i>Problemas que plantea</i>	872
II. EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE LAS CÁMARAS DE REPRESENTACIÓN POPULAR.....	872
1. <i>Una modalidad del derecho de petición por razón de la especialidad del destinatario</i>	872
A) Las peticiones ante las Cámaras de representación popular constituyen una modalidad especial del derecho fundamental de petición	872
B) Distinción de figuras afines	873
a) Las peticiones de información de los parlamentarios	873
b) La iniciativa legislativa popular	873
a') Ideas previas	873
b') Los sujetos de la iniciativa legislativa popular	875
c') Materias excluidas	875
d') Requisitos de la iniciativa legislativa popular	876
e') Iniciación del procedimiento de iniciativa legislativa popular	876
f') Trámite de admisión de la iniciativa	876
g') Amparo ante el Tribunal Constitucional.....	878
h') Recogida de firmas y presentación, comprobación y recuento de las mismas.....	878
i') Iniciación del procedimiento legislativo: tramitación parlamentaria de la proposición de ley	879
j') Conclusión: diferencias entre la iniciativa legislativa popular y el ejercicio del derecho de petición dirigido a las Cámaras legislativas	879
2. <i>Las funciones de esta modalidad del derecho de petición</i>	880
A) Respecto del peticionario	880
B) Respecto del destinatario.....	883
III. EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE LAS CORTES GENERALES	883
1. <i>La regulación constitucional: el artículo 77 de la Constitución</i>	883
A) Idea general	883
B) Forma de ejercicio	884
a) Peticiones individuales y colectivas	884
b) Forma escrita	885
c) Prohibición de presentación directa por manifestaciones ciudadanas.....	885

C)	Destino de las peticiones.....	886
a)	Posibilidad de remisión al Gobierno y posibilidad de exigirle explicaciones sobre las peticiones remitidas	886
b)	Otros destinos: resolución por las Cámaras y remisión a otros órganos y poderes constitucionales	886
2.	<i>Las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados</i>	887
A)	Idea general	887
B)	Presentación de la petición y asunción de su tramitación por órgano específico: la Comisión de peticiones	887
a)	Presentación de la petición	887
b)	Naturaleza y composición de la Comisión de peticiones	887
C)	Tramitación y resolución de la petición	888
a)	Acuse de recibo.....	888
b)	Examen de la petición	888
c)	Resolución	888
a')	Simple remisión	888
b')	Archivo	889
c')	Otros acuerdos posibles	889
D)	Comunicación del acuerdo adoptado.....	890
3.	<i>Peticiones dirigidas al Senado</i>	890
A)	Idea general	890
B)	Presentación de la petición y asunción de su tramitación por órgano específico: la Comisión de peticiones	891
a)	Presentación de la petición	891
b)	Naturaleza y composición de la Comisión de peticiones	891
C)	Tramitación y resolución de la petición	891
a)	Acuse de recibo.....	891
b)	Examen de la petición	891
c)	Resolución	892
a')	Traslado de la petición a otros órganos parlamentarios	892
b')	Remisión a otros órganos o poderes y deber de informar sobre la petición	893
c')	Moción que asume la petición	893
d')	Archivo	893
D)	Comunicación del acuerdo adoptado.....	893
E)	Publicación de los dictámenes sobre las peticiones tramitadas ...	894
F)	Informe sobre las peticiones recibidas.....	894
IV.	PETICIONES DIRIGIDAS A LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	895
1.	<i>Asambleas legislativas autonómicas con órgano específico para las peticiones ante ellas presentadas</i>	895

A) Con órgano específico de dedicación exclusiva a las peticiones: la Comisión de peticiones	895
a) Extremadura.....	895
a') Naturaleza y composición de la Comisión de peticiones	896
b') Resolución de las peticiones	896
c') Deberes de comunicación.....	896
b) Canarias.....	897
a') Naturaleza y composición de la Comisión de peticiones	897
b') Resolución de las peticiones	897
c') Deberes de comunicación.....	897
c) Cantabria	897
a') Naturaleza, composición y funcionamiento de la Co- misión de peticiones.....	897
b') Resolución de las peticiones	898
c') Deberes de comunicación y de informe público sobre las peticiones recibidas	898
d) Galicia.....	899
a') Naturaleza, composición y funcionamiento de la Co- misión de peticiones.....	899
b') Resolución de las peticiones	899
c') Deberes de comunicación.....	899
e) Islas Baleares.....	899
a') Naturaleza, composición y funcionamiento de la Co- misión de peticiones.....	899
b') Comparecencia del peticionario.....	900
c') Resolución de las peticiones	900
d') Deberes de comunicación y de informe público —apro- bado por el Pleno— sobre las peticiones recibidas	901
f) La Rioja: Comisión de peticiones y defensa del ciudadano... ..	901
a') Naturaleza, composición y funcionamiento de la Co- misión de peticiones y defensa del ciudadano.....	901
b') Comparecencia del peticionario y otras actuaciones para el examen de la petición	902
c') Resolución de las peticiones	903
d') Deberes de comunicación y de informe público —apro- bado por el Pleno— sobre las peticiones recibidas	903
g) Valencia	903
a') Naturaleza, composición, funcionamiento y funciones de la Comisión de peticiones	903
b') Resolución de las peticiones	904
c') Deberes de comunicación.....	904
B) Con órgano específico de dedicación no exclusiva a las peticio- nes	904

a)	Aragón: Comisión de peticiones y derechos humanos	904
a')	Naturaleza, composición, funcionamiento y funciones de la Comisión de peticiones y derechos humanos	904
b')	Comparecencia del peticionario	904
c')	Resolución de las peticiones	905
d')	Deberes de comunicación	905
b)	Asturias: Comisión de peticiones y derechos fundamentales.	905
a')	Naturaleza, composición y funciones de la Comisión de peticiones y derechos fundamentales	905
b')	Comparecencia de los afectados.....	906
c')	Resolución de las peticiones	906
d')	Deberes de comunicación y de informe público sobre las peticiones recibidas	906
c)	Murcia: Comisión de peticiones y defensa del ciudadano.....	907
a')	Naturaleza, composición y funciones de la Comisión de peticiones y defensa del ciudadano.....	907
b')	Presentación de las peticiones	908
c')	La comparecencia (voluntaria) del peticionario y (obligatoria) del funcionario	909
d')	Resolución de las peticiones	909
e')	Deberes de comunicación y de informe sobre las peticiones recibidas	910
2.	<i>Asambleas legislativas autonómicas sin órgano específico para las peticiones ante ellas presentadas</i>	911
A)	Con indicación de otro órgano parlamentario para tramitar las peticiones	911
a)	Andalucía: peticiones al Parlamento y preguntas al Gobierno presentadas en el Parlamento	911
a')	Las peticiones y la Comisión de gobierno interior y de derechos humanos	911
b')	Las preguntas ciudadanas al Gobierno presentadas en el Parlamento andaluz	911
b)	Cataluña: la Comisión permanente legislativa que resulte competente	912
c)	Madrid: la Mesa del Parlamento	913
d)	País Vasco: la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno	913
a')	Naturaleza y composición de la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno.....	913
b')	Audiencia del peticionario	913
c')	Resolución de las peticiones	913
d')	Deberes de comunicación e informe público sobre las peticiones recibidas.....	914
B)	Sin indicación de otro órgano parlamentario para tramitar las peticiones: Navarra, Castilla y León y Castilla-La Mancha	914

V. LA REGULACIÓN DE LAS PETICIONES DIRIGIDAS A LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS EN LA LODEPE	915
1. <i>Ideas previas</i>	915
2. <i>La audiencia especial del peticionario</i>	916
A) Fundamento de la audiencia especial	916
a) Nada nuevo bajo el sol: la audiencia especial del peticionario es una práctica que la LODEPE se limita a generalizar.	916
b) Su finalidad es mejorar la eficacia del derecho de petición y reforzar la confianza ciudadana en las instituciones representativas.....	916
B) Régimen jurídico de la audiencia especial.....	917
a) Naturaleza jurídica: trámite facultativo y discrecional para la Comisión parlamentaria y carga para el peticionario.....	917
a') La audiencia especial es un trámite facultativo y discrecional para el órgano parlamentario que tramita las peticiones	917
b') La comparecencia del peticionario constituye una carga, no un deber, para éste	918
b) Adopción del acuerdo de practicar la audiencia del peticionario.....	919
3. <i>La especial tutela de las peticiones presentadas a las Cámaras legislativas</i>	919
A) La razón de la especial tutela otorgada a las peticiones presentadas a las Cámaras legislativas	919
B) El recurso directo ante el Tribunal Constitucional	920
4. <i>La conversión de las iniciativas legislativas inadmitidas en peticiones</i>	921
A) Finalidad de la conversión.....	921
B) Requisitos de la conversión	923
a) Inadmisión de iniciativa legislativa popular.....	923
b) Petición de los firmantes	924
C) Efectos de la conversión	924

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. Defensor del Pueblo e instituciones autonómicas análogas.....

I. INTRODUCCIÓN.....	925
1. <i>Antecedentes de la disposición adicional segunda</i>	925
A) El artículo 54 CE y su desarrollo legislativo	925
B) Tramitación parlamentaria de la disposición adicional segunda de la LODEPE	927
a) Proyecto de Ley	927
b) Tramitación ulterior	928

2. <i>Problemas que plantea</i>	928
3. <i>Límites de este comentario</i>	929
II. EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA.....	930
1. <i>El Defensor del Pueblo (I): antecedentes</i>	930
2. <i>El Defensor del Pueblo (II): una denominación eufónica pero desmesurada</i>	932
3. <i>El Defensor del Pueblo (III): Paladín de la lucha contra la mala administración</i>	934
4. <i>El Defensor del Pueblo (IV): órgano [y organización] constitucional</i> ..	936
A) «Órgano constitucional» como órgano constitucionalizado. Consecuencia práctica inmediata de esta calificación.....	936
B) Otro significado que, a determinados efectos, puede tener el significante «órgano constitucional»	939
a) La expresión «órgano constitucional» en la LOTC.....	939
b) El sintagma «órgano constitucional» en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa	940
C) Conclusión	942
5. <i>El Defensor del Pueblo (V): órgano de autoridad</i>	942
A) La distinción orsiana entre autoridad y potestad.....	942
B) El Defensor del Pueblo es un órgano de autoridad, no de potestad.....	943
6. <i>El Defensor del Pueblo (VI): delimitación negativa hecha por el titular de la «institución», profesor Ruiz-Giménez, en el I Informe presentado a las Cortes Generales (año 1983)</i>	945
A) No es una «Cáritas» estatal, ni una terminal pública del «Teléfono de la esperanza»	946
B) No es un juez ni un legislador	946
C) No es una oficina de información	946
7. <i>Titular</i>	947
A) Designación y nombramiento	947
a) Requisitos que ha de reunir el candidato	947
b) Propuesta de candidato	947
c) Elección por el Congreso y ratificación por el Senado	947
a') Mayoría exigible para la elección en primera convocatoria.....	947
b') Mayoría necesaria para el caso de no producirse la elección en primera convocatoria.....	948
d) Nombramiento	948
a') Acto complejo	948
b') Publicación en el BOE	948
c') Toma de posesión	948

e) Duración de su mandato. Causas de cese.....	948
a') Mandato quinquenal	948
b') Cese.....	949
c') Vacante	949
B) Suplencia	949
C) Prerrogativas.....	949
D) Incompatibilidades.....	950
E) Relaciones con las Cortes Generales.....	950
8. <i>Los Adjuntos</i>	951
A) Designación y nombramiento.....	951
a) Requisitos que ha de reunir el candidato	951
b) Propuesta de designación	951
c) Conformidad de la Comisión mixta con la propuesta.....	951
d) Nombramiento.....	952
a') Acto del Defensor	952
b') Publicación en el BOE	952
c') Toma de posesión	952
e) Cese.....	952
B) Suplencia	952
C) Prerrogativas.....	952
D) Incompatibilidades.....	953
9. <i>Otro personal</i>	953
A) Clases.....	953
a) Asesores.....	953
b) Personal administrativo.....	953
B) Situación administrativa	953
10. <i>Medios materiales</i>	954
A) Idea general	954
B) Protección de las comunicaciones de la Institución con los centros de detención, internamiento o custodia de personas.....	954
III. LA RELACIÓN JURÍDICA DE QUEJA ANTE EL DEFENSOR DEL PUEBLO	955
1. <i>Idea general</i>	955
A) Una modalidad de la queja en cuanto unidad jurídica	955
B) Metodología que aquí voy a emplear para el estudio de esta modalidad de queja.....	956
a) Estructura estática	956
b) Estructura dinámica.....	957
c) Con el empleo del método relacional pretendo únicamente entender la realidad que aquí voy a analizar	959

2. Estructura estática (disposición interior permanente y, como tal, definidora) de la relación jurídica de queja	960
A) Sujetos (I). Las partes	960
a) El interesado.....	960
a') Capacidad.....	960
b') Legitimación	961
c') Postulación.....	962
b) Aquel contra quien la queja se formula («afectado»).....	962
a') Órgano administrativo cuya actuación u omisión provoca la queja.....	962
b') Personas individuales respecto de las que puede dirigirse la actuación del Defensor.....	962
B) Sujetos (II). La «Institución»	962
a) Órgano decisor: el titular	962
b) Parlamentarios, actuando individualmente, o comisiones de las Cámaras que piden al Defensor que actúe de oficio	963
c) Personal que interviene en la instrucción.....	963
a') Instructor	963
b') Personal comisionado para realizar comprobaciones e investigaciones («delegados»).....	963
C) Sujetos (III). Otros posibles intervinientes.....	964
a) Ministerio Fiscal.....	964
b) Restantes poderes públicos que tienen el deber de prestar auxilio administrativo	964
D) Objeto (I): delimitación positiva: combatir la «mala administración»	965
a) Actividad de una Administración Pública.....	966
b) Regla especial para cuando la queja versa sobre la actividad de la Administración militar	966
E) Objeto (II): delimitación negativa: funcionamiento del sistema judicial.....	966
a) Planteamiento general.....	966
a') El artículo 13 LODP.....	966
b') El sistema judicial.....	967
c') La organización de línea («Administración de Justicia») y la organización de apoyo («Administración Judicial»).....	970
b) Disfunciones en la actuación de la organización de línea.....	972
a') Dilaciones indebidas en tribunales colegiados («Tribunales», en la terminología legal)	972
b') Dilaciones indebidas en tribunales unipersonales («Juzgados», en la terminología legal)	973

c')	Incumplimiento del principio o regla de la inmediatección.....	976
c)	Disfunciones en la actuación de la organización administrativa de apoyo.....	977
a')	Insuficiencia de medios personales.....	977
b')	Insuficiencia de medios materiales.....	978
d)	Retrasos en la vía administrativa previa.....	979
a')	Retrasos en los expedientes de responsabilidad por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.....	979
e)	Disfunciones en el subsistema de la abogacía.....	980
a')	Quejas relativas a actuaciones de abogados designados por el turno de oficio.....	980
f)	Disfunciones relativas al subsistema Registro Civil.....	981
a')	Demora en la tramitación de los expedientes.....	981
b')	Inscripción de nacimiento en los casos en que se han utilizado técnicas de reproducción asistida.....	982
F)	Acaecimiento integrador.....	984
a)	Un acaecimiento.....	984
a')	Acaecimiento que integra los sujetos y el objeto en una totalidad organizada.....	984
b')	Tipos de acaecimiento integrador.....	986
c')	Número y alojamiento del acaecimiento integrador.....	988
b)	La queja (en su caso, el acuerdo de iniciación de oficio) como colectivo.....	989
3.	<i>Estructura dinámica (comportamiento) de la relación jurídica de queja</i>	989
A)	Fase germinal.....	990
a)	Iniciación a instancia de parte.....	991
a')	Carácter y contenido.....	991
b')	Presentación dentro de plazo preclusivo.....	991
c')	Registro.....	992
d')	Acuse de recibo.....	992
b)	Iniciación de oficio.....	992
B)	Fase de admisión.....	993
a)	Admisión de la queja.....	993
b)	Admisión de la petición parlamentaria de investigación.....	993
C)	Fase de desarrollo (I): instrucción.....	994
a)	Investigación preliminar.....	994
b)	Informe de la dependencia administrativa en la que se da la situación que ha motivado el inicio de las actuaciones.....	994

c)	Trámite contingente: comunicación al funcionario afectado para alegaciones, y comunicación también a su superior inmediato para conocimiento	994
d)	Prueba.....	995
a')	Investigación <i>in situ</i>	995
b')	Prueba de testigos	995
D)	Fase de desarrollo (II): eliminación de dificultades y conflictos.	995
a)	Interrupción del trabajo de las Cortes, estado de excepción y estado de sitio	996
a')	Interrupción del trabajo de las Cortes	996
b')	Estados de excepción y de sitio.....	996
b)	Rechazo de la petición parlamentaria de intervención del Defensor del Pueblo.....	996
c)	Rechazo de la admisión de la queja	996
a')	Casos en que procede.....	996
b')	Motivación del rechazo	997
d)	Suspensión por contemporaneidad con actuaciones judiciales	997
e)	Responsabilidad por obstaculización a la labor investigadora del Defensor del Pueblo. Regla general y supuestos concretos	997
a')	Regla general.....	997
b')	Negativa o negligencia al envío del informe inicial solicitado.....	998
c')	Negativa del funcionario afectado a celebrar una entrevista ampliatoria de datos	998
f)	Un problema que no voy a tratar aquí: el de los documentos reservados.....	998
E)	Fase de desarrollo (III): ordenación.....	999
F)	Fase terminal (I): idea general	1000
a)	Clases de resolución	1001
a')	Sugerencias	1001
b')	Advertencias, y recordatorios	1002
c')	Recomendaciones	1002
b)	Comunicación y notificación del acto terminal	1002
a')	Al interesado.....	1002
b')	Al parlamentario o a la comisión que solicitó la intervención del Defensor del Pueblo	1003
c')	Al personal y dependencia administrativa afectada por la queja	1003
G)	Fase terminal (II): una propuesta de catalogación de las recomendaciones del Defensor del Pueblo.....	1003

H) Fase terminal (III): especial referencia a las recomendaciones sobre extranjería	1005
a) Exordio introductorio: del extranjero y de «la larga marcha de la famélica legión»	1005
a') «El otro»	1005
b') La convivencia con el «otro»	1006
c') El extranjero como enemigo y el enemigo como extranjero	1006
d') La superpoblación y la «larga marcha de la famélica legión»	1008
b) Algunas recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre extranjería	1009
a') Toma de declaraciones a extranjeros rechazados en frontera	1009
b') Huelga de hambre de extranjeros en Melilla	1010
c') Centros de internamiento de extranjeros	1011
d') Visados. Los Consulados deben practicar las notificaciones ajustándose a la LRJPA	1013
e') Permiso de residencia. Ciudadano español que fija temporalmente su residencia en un tercer país estando casado con ciudadana no comunitaria, permaneciendo en España todo el núcleo familiar. Su cónyuge tiene derecho a que se le renueve el permiso de residencia en España	1014
f') Expulsión de residentes incursos en el artículo 26.1, c), LO 7/1985	1015
I) Fase terminal (IV): especial referencia a las recomendaciones sobre residuos urbanos	1016
a) Exordio introductorio: acerca del problema del deterioro del ambiente natural	1016
a') La delicada y sutil trama de la naturaleza	1016
b') Un problema de ámbito planetario	1017
c') Residuos urbanos y ambiente natural	1018
b) Recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre residuos sólidos urbanos	1020
a') Recomendaciones generales	1020
b') Recomendaciones específicas	1022
IV. POSIBILIDAD DE DIRIGIR TAMBIÉN PETICIONES Y SUGERENCIAS AL DEFENSOR DEL PUEBLO	1023
V. LOS INFORMES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO A LAS CORTES GENERALES	1024
1. <i>Idea general</i>	1024
2. <i>Clases y publicación</i>	1024
A) Informe anual preceptivo e informes extraordinarios	1024
B) Publicación	1024

3. <i>Contenido</i>	1024
VI. QUEJAS ANTE INSTITUCIONES AUTONÓMICAS DE NATURALEZA ANÁLOGA A LA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.....	1025
1. <i>Advertencia previa</i>	1025
2. <i>Los Comisionados de los Parlamentos regionales</i>	1026
A) Andalucía: el Defensor del Pueblo andaluz.....	1027
B) Aragón: el Justicia de Aragón.....	1027
a) El grupo normativo regulador.....	1027
b) Funciones del nuevo justiciazgo aragonés.....	1028
c) El antiguo Justicia Mayor del Reino de Aragón poco o nada tiene que ver con el que ahora ha tomado su nombre.....	1031
a') Idea general.....	1031
b') Atribuciones, funciones y potestades del Justicia de Aragón.....	1037
c') Instrumentos jurídicos y políticos para la protección del Justiciazgo.....	1040
d') Decadencia y extinción del Justiciazgo.....	1041
d) Una similitud semántica que, sin duda, ha sido buscada de intento por gente que sabe de la eficacia integradora de los símbolos.....	1042
C) Baleares: el Síndico de Agravios (<i>Sindic de Greuges</i>).....	1045
D) Canarias: el Diputado del Común.....	1046
E) Castilla y León: el Procurador del Común.....	1047
F) Cataluña: el Síndico de Agravios (<i>Sindic de Greuges</i>).....	1047
G) Galicia: el Valedor del Pueblo gallego (<i>Valedor do Pobo galego</i>) ..	1048
H) Navarra: el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.....	1048
I) País Vasco: Alto Comisionado del Parlamento Vasco (<i>Ararteko</i>) ..	1049
J) Valencia: el Síndico de Agravios.....	1051
3. <i>Prerrogativas comunes a todos los Comisionados de los Parlamentos regionales</i>	1051
4. <i>Relaciones entre el Defensor del Pueblo español y los Comisionados de los Parlamentos regionales</i>	1053
5. <i>De la recíproca colaboración entre el Defensor del Pueblo español y las instituciones similares de las Comunidades Autónomas</i>	1053
A) Posibilidad de que el Defensor del Pueblo español pueda supervisar la actividad de la Administración Autónoma y cooperación del Comisionado parlamentario regional en esta tarea.....	1053
B) Eventual colaboración del correspondiente Comisionado Parlamentario regional con el Defensor del Pueblo español para la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública estatal que radique en el territorio de cada Comunidad Autónoma.....	1054
VII. LOS OTROS DEFENSORES.....	1055
1. <i>El Defensor supranacional: el Defensor del Pueblo de la Unión Europea</i>	1055

A)	Justificación de este apartado.....	1055
B)	Emergencia de la nueva organización	1056
a)	Reticencias iniciales a su creación.....	1056
b)	Creación y regulación del <i>Ombudsman</i> europeo.....	1056
C)	Nombramiento, cese y destitución	1057
D)	Independencia del Defensor del Pueblo de la Unión Europea. Incompatibilidades	1058
E)	Competencias y procedimiento	1058
a)	Luchar contra la mala administración comunitaria	1058
b)	Procedimiento	1059
F)	Los informes del Defensor del Pueblo de la Unión Europea	1060
G)	Relaciones del Defensor de la Unión Europea con los Defensores nacionales	1060
2.	<i>Los defensores sectoriales</i>	1061
A)	Idea general	1061
B)	El Defensor del menor	1062
C)	El Defensor universitario	1063
D)	El Defensor del cliente en el Canal de Isabel II, de la Comunidad de Madrid	1063
E)	Defensores por doquier.....	1065

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. Peticiones de los internos en las instituciones penitenciarias.....

I.	INTRODUCCIÓN.....	1066
1.	<i>Antecedentes del precepto</i>	1066
A)	Derecho internacional	1066
a)	Resolución 1984/1947, del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas sobre Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos	1066
B)	Derecho supraestatal	1067
a)	Recomendación núm. R (87) 3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las normas penitenciarias eu- ropeas	1067
C)	Derecho interno español.....	1067
a)	Ley Orgánica General Penitenciaria, de 1979	1067
b)	Reglamento Penitenciario, de 1996	1068
D)	Tramitación parlamentaria.....	1069
a)	Proyecto de Ley remitido por el Gobierno.....	1069
b)	Enmiendas al texto del Gobierno; texto aprobado por el Congreso.....	1069
c)	Enmiendas al texto del Congreso; texto aprobado por el Senado	1069

2. <i>Problemas que plantea</i>	1070
II. DIGRESIÓN PREVIA: EL PODER PENITENCIARIO COMO MANIFESTACIÓN DEL «PODER DO- MESTICADOR» DEL ESTADO	1070
1. <i>Idea general</i>	1070
A) Un tema de permanente actualidad	1070
B) Un tema de poder y libertad que durante mucho tiempo ha es- tado prácticamente abandonado por los modernos cultivadores del derecho administrativo	1071
2. <i>La opción como reducto último de la libertad personal</i>	1075
3. <i>Política y encarcelamiento</i>	1078
A) Las órdenes reales de encarcelamiento en el Antiguo Régimen (<i>lettres de cachet</i>). Rectificación de un error muy extendido	1078
B) Cuando el Estado es una gran cárcel: el «Gulag»	1080
C) La policía política	1080
4. <i>La prisión, ¿una pena civilizada?</i>	1081
A) Revoluciones científicas en el arte de castigar	1081
B) Dos revoluciones científicas tendentes a evitar la actuación sobre el cuerpo	1082
a) Suplicio, muerte, muerte-suplicio, y suplicio <i>post mortem</i> . La presencia del pueblo	1082
b) Supresión sucesiva de la tortura y de la pena de muerte	1084
C) Otra revolución en el arte punitivo: el triunfo de la cárcel como matriz disciplinar	1085
a) Segunda mitad del siglo XVIII: crisis en la organización de la potestad punitiva	1085
b) El modelo eremítico o de Filadelfia (<i>solitary confinement</i>) ...	1088
a') Aislamiento absoluto diurno y nocturno	1088
b') El trabajo como premio	1088
c') Ejercicio del poder domesticador	1088
c) El modelo monástico o de Auburn (<i>silent system</i>)	1089
a') <i>Silent-system association</i> y <i>night-separation</i>	1089
b') El trabajo como obligación	1089
c') Ejercicio del poder domesticador	1089
D) El «fracaso» de la prisión. A la búsqueda de una nueva matriz disciplinar	1089
E) Medidas sustitutorias de la cárcel	1091
a) Medidas que constituyen modalidades de ejecución de pe- nas de privación de libertad	1091
b) Medidas que constituyen sanciones distintas de las penas de privación de libertad	1091
a') Sanciones pecuniarias o asimiladas	1092
b') Sanciones restrictivas o privativas de derechos	1092

c') Sometimiento a prueba del culpable o, en su caso, del condenado	1092
d') El trabajo en favor de la comunidad	1092
c) Medidas que evitan la ejecución o el pronunciamiento de la pena	1092
F) Riesgos de algunas de las soluciones alternativas.....	1093
G) La cárcel ¿un mal necesario?	1094
H) El fondo «suplicante» de la cárcel	1094
I) La cárcel: «algo que le ocurre a los demás»	1095
III. EL SISTEMA PENITENCIARIO COMO SUBSISTEMA DEL JUDICIAL	1096
1. <i>Idea general</i>	1096
2. <i>La perspectiva macrosistémica</i>	1096
3. <i>La perspectiva microsistémica: el establecimiento penitenciario</i>	1097
A) Una ciudad a escala reducida	1097
B) Identificación de subsistemas para una solución informática de la gestión de cada Centro.....	1098
4. <i>El subsistema ordinamental</i>	1098
A) Derecho internacional penitenciario.....	1098
B) Derecho nacional (español) penitenciario.....	1099
a) Constitución de España.....	1099
b) Estatutos de las Comunidades Autónomas	1100
c) Ley Orgánica General Penitenciaria.....	1101
d) Otras leyes	1101
e) Reglamentos	1102
f) La sentencia judicial.....	1102
IV. LA RELACIÓN JURÍDICA PETITORIA EN EL MUNDO PENITENCIARIO	1103
1. <i>Estructura estática</i>	1103
A) Sujetos (I): el peticionario	1103
a) Terminología	1103
b) Naturaleza	1103
c) Clases	1104
d) Derechos del interno	1105
B) Sujetos (II): destinatarios	1106
a) Administración penitenciaria, Defensor del Pueblo y Juez de vigilancia penitenciaria	1106
b) Otros destinatarios	1106
C) Sujetos (III): especial referencia al Juez de vigilancia peniten- ciaria	1106
a) Perversión semántica y crisis de identidad.....	1106
b) Funciones del Juez de vigilancia penitenciaria	1108
a') Funciones de vigilancia	1108
b') Funciones de tutela	1108

c')	Funciones de control.....	1108
d')	Funciones de mero conocimiento.....	1109
c)	Naturaleza	1110
a')	Digresión necesaria: el procedimiento «formulario» romano, procedimiento bifásico	1110
b')	Una distinción a retener: jurisdicción y judicación	1112
c')	El Juez de vigilancia penitenciaria tiene jurisdicción pero no judicación, por lo que sus funciones son puramente administrativas	1113
D)	Objeto (I). En general: la «mala administración penitenciaria»...	1115
a)	Infraestructuras penitenciarias.....	1115
b)	Ambiente natural, alimentación y sanidad	1120
a')	Residuos generados en los centros penitenciarios	1120
b')	Aprovechamiento de energía solar	1121
c')	Alimentación	1121
d')	Sanidad	1123
c)	Actividades laborales.....	1124
d)	Traslados entre centros penitenciarios	1126
e)	Cacheos con desnudo integral.....	1127
f)	Denuncias de malos tratos en prisión	1129
g)	Fallecimientos en prisión	1133
h)	Mujeres en prisión.....	1136
i)	Situación de los menores que acompañan a sus madres en prisión.....	1137
j)	Transexuales en prisión.....	1139
E)	Objeto (II). En especial: la «mala administración del tratamiento».	1140
a)	Del tratamiento penitenciario, en general	1140
a')	En el núcleo del poder domesticador	1140
b')	Evolución del tratamiento	1143
c')	Medios que se pueden emplear.....	1143
d')	Contenido: un saber «total» acerca del interno que permite corregir la evaluación hecha por el juez	1144
e')	El pronóstico final.....	1146
b)	Deficiencias en el tratamiento que el Defensor del Pueblo refleja en su <i>Informe</i> de 1999	1147
a')	Incumplimiento de las normas sobre separación de los internos según su grado y clasificación	1147
b')	Insuficiente dotación de profesionales de tratamiento	1148
c')	Prácticas inadecuadas en los registros de celdas y en los reconocimientos médicos.....	1149
d')	Interno que se niega a recibir un programa individualizado de tratamiento	1150
F)	Acaecimiento integrador. Remisión	1151

2. Estructura dinámica.....	1151
A) Peticiones y quejas ante la Administración penitenciaria.....	1151
a) Iniciación.....	1151
b) Desarrollo.....	1152
c) Terminación.....	1152
B) Peticiones y quejas ante el Defensor del Pueblo. Remisión.....	1152
C) Peticiones y quejas ante el Juez de vigilancia penitenciaria.....	1153
a) Iniciación.....	1153
b) Desarrollo.....	1153
c) Terminación.....	1153

APÉNDICE LEGISLATIVO

1. Andalucía: Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo andaluz.....	1157
2. Aragón: Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.....	1167
3. Baleares: Ley 1/1993, de 10 de marzo, del Síndico de Agravios (Síndico de Greuges) de las Islas Baleares.....	1177
4. Canarias: Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común de Canarias.....	1185
5. Castilla y León: Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.....	1200
6. Cataluña: Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndico de Agravios (Síndico de Greuges) de Cataluña.....	1209
7. Galicia: Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo de Galicia.....	1216
8. Navarra: Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.....	1226
9. Valencia: Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana.....	1241
10. País Vasco: Ley 3/1985, de 27 de febrero, del Ararteko del País Vasco.....	1254

ÍNDICE DE MATERIAS.....	1267
-------------------------	------