

HACIA UN CONCEPTO DEL DERECHO DE PETICION

Por AURELIO ALONSO-CORTES CONCEJO

Sumario: 1. El concepto de Derecho de petición como criterio distintivo entre las diversas clases de solicitudes.—2. El DP y las figuras afines: el derecho de accionar y el de instar.—3. Naturaleza del DP.—4. Otros elementos constitutivos del concepto.—5. La obligación de resolver en el DP.

1. El concepto del Derecho de petición como criterio distintivo entre las diversas clases de solicitudes

TRAS la promulgación de la ley Reguladora del ejercicio del Derecho de petición de 20 de diciembre de 1960 (en adelante, ley Reguladora) y del decreto de 18 de enero de 1962 que contiene las normas para su desarrollo en las fuerzas e institutos armados, se presentan frecuentes dudas tanto a los órganos y autoridades a quienes compete la resolución de solicitudes presentadas al amparo del Derecho de petición (al que denominaremos en lo sucesivo DP) como a los particulares que lo ejercitan para determinar cuándo un pedimento puede entenderse como formulación de tal derecho.

Es preciso que la doctrina vaya delimitando un concepto tanto sobre bases teóricas como las que proporciona la experiencia diaria que, a falta o no de norma que lo confirme, pueda servir a los órga-

nos y autoridades que conocen del DP para distinguir entre las solicitudes ordinarias y los auténticos «escritos de petición».

Dicho criterio de distinción puede ser de orden formal o material, según que quienes ejerciten el DP se acojan expresamente a este derecho, con cita o no de las disposiciones que lo autorizan o que el objeto de su petición se contraiga a alguna de las materias que se entiendan como objeto ordinario del mismo.

La ausencia de criterios formalistas y el sentido espiritualista de la ley Reguladora aconsejan inclinarse por un criterio material u objetivo. No obstante, si el DP es, como veremos, un derecho propio de la nacionalidad con carácter político y fundamental, parece clara la necesidad de una manifestación expresa de la voluntad de ejercitar dicho derecho como previa formalidad para poner en marcha la vía completamente informal del DP, que llevará el contenido del escrito de petición a la consideración directa y sin intermediarios de la superior autoridad u órgano destinatario.

Ciertamente, ambos criterios, adjetivo y sustantivo, no son incompatibles, ya que el órgano o autoridad receptores pueden examinar si existe en el escrito de petición un acogimiento expreso a la vía del DP o a sus normas reguladoras y, en su defecto, si la materia planteada hace referencia a alguna de las que deben entenderse como típicamente solicitables a través de tal derecho. Para este segundo sistema se hace ineludible fijar un concepto del DP o, al menos, determinar cuál pueda ser su posible contenido.

2. El DP y las figuras afines: el derecho de accionar y el de instar

Como es sabido, el DP tiene en estos últimos tiempos, y con carácter original, su arranque fundamental a nivel constitucional en el propio Fuero de los Españoles, cuyo artículo 21 declara: «Los españoles podrán dirigir individualmente peticiones al Jefe del Estado, a las Cortes y autoridades.»

Los estudios publicados hasta el momento y relativos a este derecho fundamental (ver DA núm. 40, págs. 17 a 27) quieren ver en esta formulación, tan vaga como general, el compendio de todas las posibilidades que competen a los administrados para dirigirse a los poderes públicos, y, entre ellas:

1. La de accionar ante los tribunales de Justicia.
2. La de instar ante los órganos administrativos en vía de primera solicitud o de recurso.

3. La de dirigir peticiones a las Cortes al amparo de los artículos 80 y 81 del reglamento de las Cortes Españolas de 26 de diciembre de 1957.

En su consecuencia, y tomando como apoyo el artículo 7.º-1 de la ley Reguladora (según el cual «cuando se reciba una petición que deba ser objeto de determinado procedimiento administrativo o judicial se comunicará así al peticionario, con expresa indicación del órgano ante el que deba interponerse»), no han podido apreciar la sustantividad e independencia del DP en el modo desarrollado en la ley Reguladora. Han considerado, pura y llanamente, que el ejercicio de dicho derecho, según la aludida ley, debía entenderse como un aspecto residual de la facultad de pedir judicial o administrativamente, sin advertir que el derecho enunciado en el Fuero no ha tenido su desarrollo hasta la ley Reguladora de 1960, ya que, en modo alguno, puede estimarse como una manifestación del mismo el «derecho de accionar» y el de «instar».

Nuestra afirmación encuentra su refuerzo en el hecho no sólo de la distinción conceptual de los derechos de accionar y de instar respecto al de petición, sino también en que éste, al contrario que aquéllos, es un derecho político, y como tal, propio de la nacionalidad, que se diferencia, además, en la imposibilidad de un ejercicio colectivo.

La exclusión de los extranjeros de la actuación del DP deriva del Fuero de los Españoles, y viene confirmada, sin lugar a dudas, por diversos artículos de la ley Reguladora. Así, el artículo 1.º lo configura como «facultad que corresponde a los españoles». Por su parte, el artículo 3.º-1 de dicha disposición, al hablar de los posibles peticionarios, entiende por tales a los «españoles» y «personas jurídicas de nacionalidad española». Todo ello nos hace concluir, al contrario que algún autor (ver DA núm. 40, pág. 21), que debe impedirse a los extranjeros el ejercicio de este derecho, por ser un derecho de la personalidad y no una manifestación residual del procedimiento a través de la cual puedan formularse solicitudes carentes de un procedimiento judicial o administrativo, que sí serían posibles a un extranjero.

Por otra parte, el DP sólo puede ser ejercitado individualmente, y ello por su propia índole, porque, como expondremos, cuando se actúa correctamente, de acuerdo con su naturaleza y contenido, persigue provocar en la Administración o en el Estado decisiones de categoría sustancialmente política, ante las cuales el poder público no puede, por principio, verse presionado, y la formulación colectiva constituye una de las más simples figuras de presión (recuérdese

que, por esta razón, es figura de delito intentar penetrar en el palacio de las Cortes para presentar en persona y colectivamente peticiones a las mismas: artículo 153, párrafo 1.º del Código penal vigente; asimismo, constituye delito previsto en el artículo 299 del Código castrense el hacer reclamaciones y peticiones colectivas en voz de cuerpo por cuatro o más militares con las armas en la mano o en otra forma que no se ajuste a las leyes).

La propia ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 advierte, con una precisión que no ha sido claramente apreciada, la distinción entre lo que nosotros llamamos «derecho de instar» y el «derecho de petición», al disponer que «toda persona natural o jurídica podrá dirigir *instancias* y *peticiones* a las autoridades y organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia» (art. 70-1).

Sobre la norma fundamental del Fuero, que establece el derecho de los «españoles» a «dirigir individualmente peticiones», se establece una doble ampliación subjetiva y objetiva. Objetiva, en cuanto junto a la posibilidad de «dirigir peticiones» se admite la de «dirigir instancias» y, como consecuencia, se extiende también el ámbito personal o subjetivo, ya que junto a los españoles se concede la facultad de dirigirse a las autoridades y organismos públicos a «toda persona natural o jurídica», y es que ya no se trata tan sólo de formular peticiones—derecho de los españoles—, sino de presentar instancias, y los extranjeros pueden ejercitar el «derecho de instar».

No se escinde, por tanto, el concepto unitario del Fuero de los Españoles respecto al DP, sino que a la posibilidad reconocida ya en la derogada ley de Bases de procedimiento de 19 de octubre de 1889 de «instar» poniendo en marcha un procedimiento administrativo general o especial (el propio artículo 67 de la vigente LPA afirma que «el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a *instancia* de persona interesada), que es derecho de los administrados sin acepción de nacionalidad, se añade la de formulación del DP, que, con precedentes en nuestro Derecho histórico, no ha tenido claras manifestaciones legales en los últimos tiempos hasta el Fuero de los Españoles.

Existen otras importantes notas que permiten configurar la distinción entre instancia y petición: la inmediatez de la autoridad superior, la necesidad de legitimación y la distinta obligación de resolver.

La inmediatez de las autoridades supremas en el conocimiento de la petición caracteriza tradicionalmente al derecho que nos ocupa. Como ha dicho López Rodó, Alfonso XI resuelve recibir en audiencia a sus súbditos dos veces por semana en lugar público «do nos puedan

ver e llegar ante Nos». Cuando Juan I amplía a tres días esta costumbre regla, lo hace para que allí acudan todos los que quisieren «para nos dar peticiones o decir las cosas que nos quieran decir de boca» («El DP: Antecedentes, directrices y discusión en las Cortes. DA núm. 40).

Mientras en los escritos presentados en ejercicio del genérico «derecho de instar» no es regla general el conocimiento y la resolución personal de las autoridades u órganos superiores de la Administración y el Estado, en los formulados al amparo del DP el planteamiento se realiza ante estas últimas, sin otro intermediario que la oficina u órgano de recepción del escrito de petición, que es instrumento personal e inmediato de la autoridad u órgano que resuelve.

De otra parte, si se entiende por legitimación la concreta relación del peticionario con su pedimento, al tiempo que la incoación de un procedimiento general o especial requiere la instancia de persona interesada (ver los arts. 67, 22 y siguientes de la LPA), el ejercicio del DP no precisa una afectación de la resolución que, en su caso, recaiga, ni una titularidad de derechos o intereses relacionados con el pedimento, ni cualquier género de conexión personal con la cuestión de fondo, ya que, incluso, puede pedirse en favor de tercera persona respecto a la que ni siquiera se ostente su representación.

Y, en fin, a nuestro entender, la no equivalencia entre instancia y petición encuentra un fuerte apoyo en la propia LPA, especialmente en los números 2 y 3 de la antigua redacción de su artículo 70, que establece una distinta obligación de la Administración a resolver, ya que si respecto a las primeras viene obligada a hacerlo o a declarar los motivos que lo impidan, en relación a las segundas tan sólo lo está a acusar recibo del escrito de petición. Sobre ello nos extenderemos más adelante.

De lo anterior se puede concluir:

a) El DP no es el vago y genérico derecho de dirigir solicitudes a los órganos y autoridades públicas—derecho de instar—, sino un específico derecho de tipo constitucional, cuyo ejercicio sólo compete a los españoles, tanto personas naturales como jurídicas.

b) El ejercicio de la acción procesal y del derecho de instar, que ponen en marcha un procedimiento judicial o administrativo, no pueden considerarse como facetas del DP, ni éste puede ser estimado como un procedimiento residual de aquéllos. Por tanto, no puede definirse el DP, como se viene haciendo habitualmente, como la facultad de dirigir solicitudes a las autoridades cuando para ello no existe un procedimiento administrativo o judicial.

c) El DP se caracteriza por una serie de notas que lo diferen-

cion claramente del «derecho de instar», como son su carácter de derecho político y de la personalidad, su ejercicio individual, la inmediatez de la autoridad superior, la no exigencia de legitimación y la distinta obligación de resolver.

d) En su consecuencia, el derecho fundamental enunciado en el artículo 21 del Fuero de los Españoles ha de entenderse desarrollado por primera vez en el reglamento de las Cortes de 26 de diciembre de 1957, y más tarde por la LPA, la ley Reguladora de 22 de diciembre de 1960 y disposiciones complementarias.

e) En nuestra tradición jurídica y legislación existe fundamento para adelantar sobre datos sustanciales y de fondo, y no sobre bases adjetivas o negativas, un concepto del DP.

3. Naturaleza del DP

El DP es un derecho político, de orden constitucional y fundamental; en suma, un derecho público subjetivo en la zona en que el ciudadano toma conciencia de sus propias facultades en relación al Poder público. Como se ha dicho, el DP viene reconocido modernamente en nuestro país en el artículo 21 del Fuero de los Españoles.

Si el DP no puede confundirse con la institución de la democracia directa «iniciativa popular», es lo cierto que tiene extensos puntos de contacto con ella. Si por la iniciativa popular entendida como derecho de un sector del pueblo para promover la realización de un acto legislativo por los órganos estatales competentes es posible la promulgación, modificación o derogación de una ley, por el DP pueden provocarse tales actos.

Por ello, tiene razón Dubs al afirmar que la iniciativa popular es un «Derecho de petición reforzado» en cuanto que la decisión del pueblo es en aquella vinculante.

Precisamente la autoridad y órgano al que se dirige una petición no tiene obligación de resolver. Por otra parte —y en ello se distingue también de la iniciativa popular—, el DP se ejercita individualmente, sin que sea propio, como esta última, de un sector del cuerpo electoral o de ciudadanos. Según ello, el DP podría calificarse como «derecho de iniciativa individual».

Si desde el punto de vista *de lege ferenda* puede considerarse dicho DP como un derecho de iniciativa individual, desde el punto de vista de la posibilidad de dirigirse sin intermediarios a la autoridad u órgano superior exponiendo solicitudes o quejas es un derecho

politico ordinario. No debe, sin embargo, minusvalorarse el DP como instrumento de colaboración entre el Estado y el ciudadano miembro de la comunidad nacional. Esta vertiente del DP es necesario ponderarla adecuadamente.

4. Otros elementos constitutivos del concepto

4.1 SUJETO

Como ya se ha expuesto, tan sólo los españoles, personas físicas y jurídicas pueden ejercitar el DP.

Asimismo, es consustancial a la petición el que se formule individualmente.

La expresión «individualmente» viene recogida de modo expreso en el artículo 21 del Fuero y en el artículo 2.º de la ley Reguladora: «Los españoles podrán dirigir *individualmente* peticiones...». Indirectamente se deduce el carácter individual de las peticiones de las propias formalidades, que, según el artículo 5.º de la ley citada, debe contener el escrito de petición. Debe estar firmado por el peticionario y constar su nombre y domicilio. «Si de su texto no resultare con claridad la personalidad del peticionario o la petición deducida, la autoridad a que se dirija requerirá al peticionario para que aclare los extremos dudosos.» Como es visto, la ley Reguladora cita reiteradamente al peticionario en singular.

Pero, sobre todo, la necesidad de que la petición se ejercite individualmente viene impuesta por el objeto propio del DP, consistente en solicitar del Poder público la realización de actos de naturaleza esencialmente política. Dicha relación de sujeto a poder no puede ser puesta en juego si no es carente de una coacción, que sería inoperante, porque el Poder público no la admitiría, especialmente en materia política o graciable. Frente al Poder, una de las coacciones más características, como se ha dicho antes, es la presión de la colectividad, y es claro que no puede admitir una petición de ésta o de un grupo determinado cuando lo que se pide es una resolución de la citada naturaleza.

4.2 OBJETO

Con lo anterior, ya va derivando el presente trabajo hacia el núcleo objetivo de un concepto del DP que haga referencia a su contenido, al *petitum*.

Ciertamente, al amparo del DP pueden, en la práctica, solicitarse las más dispares cosas, pero sólo alguna clase de ellas encajará en la naturaleza y fines de tal derecho. Tramitar a su amparo las restantes es desvirtuar su sentido e invadir atribuciones de órganos distintos.

4.2.1 *El contenido tradicional del DP*

Ya en la alta Edad Media el monarca ha de actuar por medio de distintos órganos que realizan funciones que él mismo no se reserva, como es, en principio, la de administrar justicia. Por lo mismo que el rey juzga, en materia penal ejercita, cuando lo considera conveniente, su facultad de gracia. De otra parte, al tiempo que el monarca promulga disposiciones generales, prevé, a título gracioso, los casos particulares. Cuando la potestad judicial es delegada en sus «oidores» y en otras autoridades, se reserva el derecho de gracia como inherente a la soberanía, y en el momento en que la potestad reglamentaria la viene a compartir con las superiores autoridades del reino sigue conservando la posibilidad de establecer excepciones en casos concretos.

Ahora bien, el advenimiento del Estado de Derecho supone la actuación del Poder conforme a normas de las que no puede, en términos generales, excepcionar en supuestos particulares. La antigua potestad de gracia podría ser interpretada como arbitrariedad, y su ejercicio se ve restringido. Sin embargo, bajo el imperio de la ley se tiende cada vez más a remediar situaciones injustas mediante la emisión de disposiciones generales, y es entonces cuando el DP adquiere parte de su actual sentido: el de instrumento de promoción de normas de aplicación general.

Hemos dicho que en su actividad el monarca se valía de distintos órganos personales, y la práctica acusó las frecuentes extralimitaciones y abusos en que éstos incurrian, para evitar los cuales la autoridad real se reserva la facultad de oír directa y personalmente de sus súbditos las quejas correspondientes. Así, por la intervención regia el particular se apacigua, se intenta solventar su reclamación y se evita la extensión de un malestar que socave el prestigio real. De esta forma el DP pasa de ser la expresión de solicitudes variadas, y, entre ellas, las de promoción de normas, a constituir una vía para el planteamiento de quejas ante la alta autoridad que ha de corregirlas.

Para evitar represarias, la «paz real» de palacio ampara a quienes se dirigen al monarca, de lo que son ejemplos las garantías otorga-

das por Pedro II de Aragón ante las Cortes de Barcelona y por Alfonso X en sus Partidas.

La posibilidad de dirigirse directamente en queja al rey perdura a través de los siglos hasta llegar a tiempos de Carlos III, cuyas ordenanzas militares transcriben el derecho de cualquier militar, incluso clase de tropa, de «llegar hasta Nos en la representación de su agravio». El mismo derecho es contemplado en nuestros días por el Código vigente de Justicia Militar de 17 de julio de 1945 como contrapeso a la facultad de los jefes respectivos de corregir las faltas leves militares sin más que un previo esclarecimiento, pudiendo el sancionado acudir en queja hasta el Jefe del Estado. A tenor del artículo 1.007 del citado Código, «los corregidos, si se consideran ofendidos, y sin perjuicio de que comiencen a cumplir el correctivo, podrán acudir directamente en queja con la representación de su agravio al jefe superior inmediato del que impuso la sanción, y si no obtuvieran de éste la satisfacción a que se juzguen acreedores, podrán llegar, en orden sucesivo, hasta el Jefe del Estado».

De lo anterior se deduce que tradicionalmente se ha venido estimando como contenido propio del DP, junto a la formulación de solicitudes relativas a la promulgación de disposiciones generales y al ejercicio de la facultad de gracia por la autoridad superior, el planteamiento de quejas por irregularidades apreciadas en la actuación de personas ligadas a la función pública.

4.2.2 *El contenido del DP en las normas y disposiciones aplicables*

La LPA, en su redacción de 17 de julio de 1958—artículo 70, apartados 2 y 3—, no sólo distingue instancia y petición, como ya se ha advertido, desde el punto de vista de la distinta obligación de resolver, sino que al calificar a esta última la denomina «mera petición graciable», es decir, alude por primera vez a cuál pueda ser el objeto de un escrito de petición, y lo conecta con el concepto de gracia, cuya delimitación y aplicaciones prácticas deberán ser objeto, en su día, de otro estudio.

En la reforma de dicho artículo 70, por ley de 2 de diciembre de 1963, si bien a nuestro entender se introducen innovaciones que pudieran confundir la distinción entre instancia y petición y la ausencia de la obligación de resolver que caracterizaba a esta última, da un paso adelante en orden a delimitar el concepto de DP, al dis-

poner que «las peticiones que interesen de la autoridad un acto graciable y las que soliciten promulgación de nuevas normas se sustanciarán conforme a los preceptos contenidos en las vigentes normas reguladores del Derecho de petición».

Reconoce, por tanto, la LPA, en su redacción de 1963, al menos, independencia procedimental a determinadas solicitudes; que se tramitarán de acuerdo con las normas del DP, precisamente por tener como objeto el ejercicio del mismo, lo que es importante por cuanto puede constituir un criterio de distinción formal en el sentido que apuntábamos en el apartado 1 de este trabajo. A nuestro modo de ver, la LPA, en su nueva redacción, no hace sino generalizar el particular modo de ejercicio del Derecho de petición ante las Cortes, ya recogido en el artículo 80 del reglamento de las mismas, el cual afirma que, «conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del Fuero de los Españoles, toda persona natural o jurídica podrá dirigir peticiones a las Cortes en materias de su competencia a través de su presidente». El artículo 81 del propio reglamento ha sido reproducido textualmente por el 13 de la ley Reguladora: «1. Las peticiones dirigidas a las Cortes en materias de su competencia serán sometidas por el presidente a la Comisión Permanente, que decidirá acerca de su pertinencia y acordará, en su caso, designar una ponencia para que se estudie si procede elaborar una proposición de ley o formular una pregunta escrita al Gobierno, o, si la importancia del asunto lo merece, una interpelación oral, a cuyo efecto designará de su seno al procurador que hubiere de plantearla. 2. En todo caso, el presidente acusará recibo de la petición al interesado y le comunicará el acuerdo adoptado por la Comisión Permanente de las Cortes.»

De lo anterior a extender la facultad de moción de disposiciones generales propias del poder legislativo a las que dicta el ejecutivo en el ejercicio de su potestad reglamentaria había sólo un paso, que interesaba recorrer para que las potestades legislativas y reglamentarias se ejercitaran con una base popular para adecuarse a las necesidades sentidas por el administrado español. Y este avance se produce con la ley de 2 de diciembre de 1963, al entender como contenido propio del DP la solicitud de «promulgación de nuevas normas».

Hasta aquí hemos considerado al DP como único camino para la estimación de pretensiones sin fundamento en una previa disposición. Tal estimación puede hacerse por la vía de lo graciable creando situaciones individualizadas cuando a ello no se oponga una norma general (recuérdese que a tenor del artículo 30 de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado «las resoluciones adminis-

trativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general aun cuando aquellas tengan grado igual o superior a éstas», y es éste, sin duda, el principal límite a lo graciable). Asimismo, dicha estimación puede realizarse por el camino de la generalización mediante la emisión de normas de común aplicación. Según nuestra opinión, tales pretensiones no exigen en el peticionario un interés directo o indirecto, pudiéndose basar en un estricto deseo de colaborar con la Administración.

Finalmente, la ley Reguladora, en su artículo 10, da pie para determinar el concepto que vamos intentando. Al expresar en su apartado 1 que «las peticiones que se refieran a la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos se ordenará de oficio que se tramiten en la forma establecida por el artículo 34 de la LPA», está, de hecho, recomendando una remisión de tales peticiones a la Oficina de Iniciativas y Reclamaciones correspondiente, habida cuenta que el artículo 34 a que se remite no establece un trámite de reclamaciones, sino tan sólo la obligación de constituir en todos los ministerios civiles tales dependencias al tiempo que fija sus atribuciones generales; por ello, el artículo 10-1 de la ley Reguladora no establece otro objetivo específico del DP.

Distinto, en cambio, es el tratamiento de la petición que verse sobre «la irregularidad o anormalidad en la actuación de cualquier órgano público», ya que la remisión que en dicho párrafo se realiza al artículo 77 de la LPA no lo es a un órgano u oficina, sino a un trámite que se opera ante el superior jerárquico del presunto responsable de la infracción a falta. La tramitación, incluida tanto la elevación al superior como la notificación de la resolución recaída, debe realizarse por imperativo de la ley Reguladora, por la propia oficina u órgano de gestión del DP.

Pertenece, por tanto, al contenido del DP la posibilidad de dirigir a los poderes públicos solicitudes relativas a la irregularidad o anormalidad de la actuación de cualquier órgano administrativo.

No se diga en contra que para ello están constituidas las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones, ya que, contrastando con el general ejercicio del DP, tales oficinas no sólo no están constituidas en todos los departamentos ministeriales—no existen en los ministerios militares—, sino también éstas, según dispone el artículo 34 de la LPA, tienen la misión de «atender a las quejas a que puedan dar lugar las tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los mismos» (de los servicios administrativos). Pese a la incorrecta utilización del término «queja» por el artículo 34 de la LPA, cuando en realidad quiere referirse a «reclamación»,

está claro que, admitida la diferencia entre ambos conceptos, lo que la ley Reguladora del DP quiere es convertir a éste en cauce de posibles «quejas»; de ahí su remisión en bloque al artículo 77 de la LPA que las regula. En cualquier caso, la formulada al amparo del DP será una queja *sui generis*, ya que si bien se eleva al superior jerárquico del presunto responsable de la irregularidad, no es éste quien resuelve, sino la propia autoridad ante la que se ejercita dicho derecho fundamental, habida cuenta que la decisión en tal vía es sólo facultad privativa de la misma. En tal sentido, véanse los artículos 14 a 16 de la ley Reguladora, y concretamente, el 15, en el que se afirma que «las peticiones dirigidas a los ministros se resolverán por los mismos, previos los asesoramientos que estimen oportunos».

Resumiendo lo dicho podríamos adelantar un concepto del DP, entendiendo por tal «el derecho público y fundamental de los españoles de dirigir directa e individualmente solicitudes a las autoridades u órganos públicos que se determinen, en asuntos de su competencia y relativas a decisiones sobre materia graciable, promulgación de disposiciones de carácter general y corrección de irregularidades y anomalías en el funcionamiento de los servicios administrativos de su dependencia».

En términos más teóricos, calificaríamos al DP como la facultad eminentemente colaboradora de los españoles de promover directamente de la autoridad competente actos de naturaleza esencialmente política o graciable, cuya oportunidad cabe decidir, en definitiva, a la misma, y para cuya adopción no se cuenta con un previo fundamento legal.

La anterior definición nos ha sido dictada por el convencimiento de que lo que caracteriza en última instancia al DP es el que a su través se presenten solicitudes sin apoyo normativo—ya que en otro caso se resolverían con la mera aplicación de la norma por medio del procedimiento administrativo o judicial correspondiente—y para cuya estimación es preciso un previo estudio de la oportunidad de acceder al «acto de gobierno» solicitado, ya consista en resolver en forma graciable, en dictar una disposición general atendiendo a una situación imprevista o en corregir una anomalía denunciada.

Y es precisamente esta actividad de relleno, no del procedimiento, que es autosuficiente en contra de lo que algunos estiman, sino del derecho sustantivo lo que confiere particular interés al DP.

5. La obligación de resolver en el DP

Queda, en fin, por dilucidar si pertenece al concepto del DP la nota de la obligatoriedad de resolver las peticiones.

Creemos que la propia índole política de dicho derecho obsta a que la autoridad ante la que se ejercita pueda verse compelida a decidir. Hemos dicho con anterioridad que la característica esencial de la consideración de solicitudes con fuerte sentido político debe ser la ausencia de cualquier clase de presión y la detenida apreciación de la oportunidad.

La ley Reguladora no impone a la autoridad ante la cual se presenta un escrito de petición otra obligación que la de acusar recibo del mismo (art. 6.º-2) siguiendo el claro precedente del artículo 70-3 de la LPA en su vieja redacción —aunque con evidente falta de acierto la ley de 2 de diciembre de 1963 haya difuminado en la LPA la distinción entre instancia y petición desde el punto de vista de la diferente obligación de resolver.

Lo cierto es que la obligación de resolver no viene impuesta expresamente por la ley Reguladora, ya que la afirmación de su artículo 11-3 de que «en cualquier caso deberá comunicarse al interesado la resolución que se adopte» tiene tan sólo valor para el supuesto de que tal resolución efectivamente se adopte. Por otra parte, la expresión del artículo 15 de que «las peticiones dirigidas a los ministros se resolverán previos los asesoramientos que estimen oportunos» es una mera afirmación de futuro y no imperativa.

Ahora bien, al ser en la LPA principio general el deber de la Administración de resolver (art. 70-1) expresamente (art. 94-2), no estaría de más que en la ley Reguladora y fuera del concepto, para no recargarlo excesivamente, se determine que la autoridad u órgano al que se dirija una petición no estará obligada a resolverla, sino tan sólo a acusar recibo de la misma.