

Roj: STS 5475/2016 - ECLI:ES:TS:2016:5475
Id Cendoj: 28079130042016100445

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Nº de Recurso: 2265/2015

Nº de Resolución: 2612/2016

Procedimiento: RECURSO CASACIÓN

Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En Madrid, a 14 de diciembre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 2265/2015, sobre derechos fundamentales, interpuesto por la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, representada por la procuradora doña Lina Vassalli Arribas y asistida del letrado don Pablo Simarro Dorado, contra la sentencia dictada el 25 de mayo de 2015 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso nº 1/2015, sobre resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 26 de enero de 2015. Se ha personado, como recurrida, la Administración, representada por el Abogado del Estado. Ha comparecido el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso nº 1/2015, seguido en la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, el 25 de mayo de 2015 se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLAMOS

DESESTIMAMOS en todas sus partes el contencioso administrativo número 1/2015, tramitado por el procedimiento establecido en los artículos 114 de la Ley 29/98 de protección de Derechos Fundamentales, interpuesto ante esta Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por el Procurador don Adolfo González García, en nombre y representación de la FEDERACIÓN DE ENTIDADES RELIGIOSAS EVANGÉLICAS DE ESPAÑA (FEDERE), contra la resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dictada en fecha 26 de enero de 2015 por la que desestima la petición ejercitada ante dicho Ministerio al considerar que dicha petición excede de las competencias de la Administración demandada, consistente en implantar una casilla reservada al efecto en el modelo de declaración del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas destinada a aquellos contribuyentes que así lo estiman conveniente, puedan destinar el 0,7 por ciento de su cuota íntegra a la Iglesia Evangélica o Protestante, por ser conforme a Derecho, por lo que se confirma en todas sus partes.

Se condena a la parte recurrente al pago de las costas causadas en esta instancia».

SEGUNDO.- Contra la referida resolución preparó recurso de casación la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, que la Sala de la Audiencia Nacional tuvo por preparado por diligencia de ordenación de 10 de junio de 2015, acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Por escrito presentado el 23 de julio de 2015, la procuradora doña Lina Vassalli Arribas, en representación de la recurrente, interpuso el recurso anunciado apoyándolo en los siguientes argumentos:

«1.- Vulneración del derecho fundamental de las personas, a la IGUALDAD ANTE LA LEY, previsto por el Art. 14 de la CE ».

[...]

2.- Vulneración del derecho fundamental de las personas A LA LIBERTAD IDEOLÓGICA Y A LA LIBERTAD RELIGIOSA, previsto por el Art. 16.1 de la CE .

[...]

3.- Vulneración del derecho fundamental de las personas, A LA ACONFESIONALIDAD DEL ESTADO, previsto por el Art. 16.3 de la CE .

[...]

4.- Vulneración del derecho fundamental de las personas, A QUE SE TENGAN EN CUENTA SUS CREENCIAS RELIGIOSAS y SE MANTENGAN RELACIONES DE COOPERACIÓN CON TODAS LAS CONFESIONES RELIGIOSAS Y NO SOLAMENTE CON LA CATÓLICA, previsto por el Art. 16.3 de la CE .

[...]

5.- Vulneración del derecho fundamental de las personas, A EXPRESAR Y DIFUNDIR LIBREMENTE los pensamientos, opiniones e ideas, PREVISTO POR EL Art.16.1 de la CE .

[...]».

Y solicitó a la Sala que

«[...] en su día dicte Sentencia por la que casando y anulando la dictada en el Recurso Contencioso Administrativo núm. 1/2015 de la Sección Séptima de la Audiencia Nacional , la revoque, y dicte otra en su lugar por la que estimando íntegramente el recurso contencioso administrativo que ha sido objeto del presente, se condene a la administración demandada a estar y pasar por tal declaración, declarando asimismo el derecho de la recurrente FEREDE, a que por la administración tributaria sea fijada una casilla tributaria, en la declaración anual de IRPF, mediante la cual, los ciudadanos de sensibilidad religiosa protestante puedan determinar el destino del 0,7% de su cuota tributaria, hacia la confesión religiosa Protestante, igual que sucede con la confesión Católica.

Asimismo, se solicita la condena a la demandada, al pago de las costas causadas en la primera instancia, así como en la presente casación si se opusiere a ella».

CUARTO.- Admitido a trámite, se remitieron las actuaciones a la Sección Séptima, conforme a las reglas del reparto de asuntos. Recibidas, por diligencia de ordenación de 22 de abril de 2016 se dio traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y al Ministerio Fiscal para que formalizaran su oposición.

QUINTO.- Evacuando el traslado conferido, el Abogado del Estado se opuso al recurso por escrito de 4 de mayo de 2016 en el que solicitó su desestimación, por ser conforme a Derecho, dijo, la resolución judicial impugnada.

Por su parte, el Fiscal, con fundamento en lo expuesto en su escrito de 17 de mayo de 2016, considera que deben desestimarse todos los motivos de casación en que se funda el presente recurso.

SEXTO.- Mediante providencia de 29 de junio de 2016 se señaló para la votación y fallo el día 15 de noviembre de este año y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

SÉPTIMO.- El acuerdo de la Sala de Gobierno de 14 de junio de 2016 (BOE núm. 163, de 7 de julio de 2016) ha establecido una nueva organización de las secciones de la Sala Tercera para acomodarla al nuevo régimen del recurso de casación. Como consecuencia de lo previsto en la regla segunda de dicho acuerdo las materias de las que conocía la anterior Sección Séptima pasan a esta nueva **Sección Cuarta** .

OCTAVO.- En la fecha acordada, 15 de noviembre de 2016, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso. Y el 29 siguiente se pasó a la firma esta sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), ejerciendo el derecho de petición, solicitó del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que se incluyera en la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas una casilla para que los contribuyentes que lo deseen puedan optar por destinar el 0,7% de su cuota a la Iglesia Protestante o Evangélica. La resolución de 26 de enero de 2015 de aquél departamento ministerial contestó que la actual previsión de una casilla mediante la cual los contribuyentes que así lo quieren pueden decidir que ese porcentaje de la cuota de su impuesto se entregue a la Iglesia Católica se fundamenta en los Acuerdos de España con la Santa Sede de 3 de enero de 1979 y que, a falta de un convenio similar, no es posible acceder a esa petición.

Contra la resolución de 26 de enero de 2015 FEREDe interpuso, por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, el recurso que ha desestimado la sentencia objeto del presente recurso de casación.

En su demanda FEREDe alegó que la resolución de 26 de enero de 2015 no contiene ningún argumento de hecho o de Derecho que justifique la grave limitación de los derechos fundamentales de quienes practican el culto protestante o evangélico. Y, frente a cuanto dice el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el acuerdo con la Santa Sede, adujo que también FEREDe tiene suscrito un acuerdo con el Estado, aprobado por la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, y que no deben recibir un trato distinto en lo esencial unas y otras entidades religiosas pues, de lo contrario, habrá discriminación. Al respecto, invoca los artículos 14 y 16.1 y 3 de la Constitución además de llamar la atención sobre la aconfesionalidad del Estado que proclama ese artículo 16.3.

La sentencia de la Audiencia Nacional, al justificar su fallo desestimatorio, señala, en primer lugar, cuál es el contenido que al derecho de petición, reconocido por el artículo 29 de la Constitución, da la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, que lo regula. Subraya, al respecto, que el de petición no comporta el derecho a obtener lo que se pide sino solamente a que se acuse recibo de la misma y se comunique al peticionario la decisión adoptada.

Además, explica que el Convenio celebrado entre España y la Santa Sede el 3 de enero de 1979, en su Anexo IV, dedicado al régimen económico, artículo II, recoge el compromiso del Estado de asignar a la Iglesia Católica un porcentaje del rendimiento del impuesto sobre la renta o sobre el patrimonio o sobre cualquier otro de carácter personal siempre que así lo manifieste expresamente cada contribuyente. También, da cuenta de que la Ley 24/1992 contempla el régimen fiscal de los bienes y actuaciones de FEREDe pero sin prever ninguna previsión semejante a la del Convenio con la Santa Sede. Por eso, concluye la sentencia, el establecimiento de un mecanismo como el pedido por la recurrente requerirá de un convenio entre el Estado y la instancia representativa de las confesiones religiosas que lo pretenden y que la Administración no puede establecerlo de manera unilateral.

SEGUNDO.- El escrito de interposición del recurso de casación reprocha a la sentencia de instancia, bajo la invocación del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción, la infracción de los artículos 14 y 16.1 y 3 de la Constitución y los argumentos con los que explica esas vulneraciones son los que, seguidamente, resumimos.

Se queja, en primer lugar, FEREDe de que la Administración, al no acceder a su petición, ha desconocido el derecho fundamental de las personas a la igualdad en la Ley que proclama el artículo 14 de la Constitución pues es evidente el trato desigual que recibe en comparación con el dado a la Iglesia Católica. No le parece válida a la recurrente la razón que se le ha dado para explicar esa diferencia, es decir, la remisión a los Acuerdos con la Santa Sede porque entiende que con ella se elude el fondo del asunto. Se desconoce, en realidad, que también se puede incorporar a los acuerdos del Estado con las entidades religiosas protestantes la previsión que les permita recibir el porcentaje mencionado del impuesto pero que no se ha hecho nada "que tienda a dar neutralidad a la distribución tributaria", ni se está "dispuesto a poner fin a la histórica discriminación o trato desigual de las distintas denominaciones religiosas ante las leyes tributarias".

A continuación, denuncia la vulneración del derecho a la libertad ideológica y a la libertad religiosa reconocido en el artículo 16.1 de la Constitución, porque la limitación presupuestaria comporta una limitación operativa de la actividad religiosa.

En tercer lugar, mantiene FEDERE que se ha vulnerado el derecho fundamental de las personas a la aconfesionalidad del Estado establecido en el artículo 16.3, siempre de la Constitución. También se infringe, dice, el mandato que este precepto dirige al Estado de que tenga en cuenta las creencias de los españoles y mantenga relaciones de cooperación con todas las confesiones religiosas y no sólo con la católica.

Además, FEDERE afirma que se ha infringido el derecho reconocido por el artículo 16.1 del texto fundamental a expresar y difundir libremente los pensamientos, opiniones e ideas y, por último, sostiene que se ha vulnerado el derecho fundamental de petición porque la resolución administrativa impugnada en la instancia no entró en el fondo de la cuestión.

Respecto de esto último, no considera aceptables las razones ofrecidas por la resolución de 26 de enero de 2015 porque la Iglesia Católica, además de las exenciones tributarias que también tiene la Iglesia Protestante, percibe el porcentaje conocido de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En realidad, añade, la Administración se ha limitado a decir que lo pedido escapa a su competencia pero no lo

ha justificado ni dirigido la petición a los organismos competentes y la sentencia, al dar por bueno el proceder de la Administración, incurre en las infracciones del ordenamiento jurídico señaladas.

TERCERO .- El Abogado del Estado se ha opuesto al recurso de casación.

Dice, en primer lugar, que está condenado al fracaso porque se limita a reiterar lo alegado en la demanda y esos argumentos ya fueron analizados por la sentencia y desestimados. Y la jurisprudencia es clara sobre la improcedencia de que el escrito de interposición se limite a reproducir lo dicho en la instancia en vez de realizar una crítica de la sentencia impugnada.

Después, explica el contenido del derecho de petición subrayando que, según las sentencias del Tribunal Constitucional 161/1988 y 242/1993, debe referirse a decisiones discrecionales o graciables y que queda excluida de su ámbito cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o de un interés legítimo especialmente protegido. Y concluye subrayando que, a falta de un acuerdo como el suscrito con la Santa Sede, no cabe acceder a lo pedido.

CUARTO.- El Ministerio Fiscal propugna la desestimación del recurso de casación.

Tras resaltar la que considera confusa formulación de los escritos de preparación y de interposición, observa que en el primero no hay ninguna referencia al derecho de petición que sí aparece en el segundo. Esos defectos formales le parecen suficientes para desestimar el recurso. Igualmente, ha de conducir al mismo resultado, dice, la constatación de que el recurrente se refiere a la actuación administrativa en vez de argumentar sobre los fundamentos de la sentencia. En fin, considera correctos los razonamientos desarrollados por la Sala de instancia y el fallo desestimatorio al que llega. Es decir, entiende acertado que la sentencia considerase motivada y conforme a Derecho --al que rige el particular derecho de petición-- la respuesta dada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

QUINTO.- Es verdad que el escrito de preparación no menciona al derecho de petición expresamente y que el escrito de interposición parece referirse más a la actuación administrativa o a la posición del Estado que a la sentencia contra la que se deben dirigir los motivos de casación.

No obstante, es claro que FEREDE está combatiendo el fallo de la sentencia y los argumentos en que descansa y que pretende hacer valer el derecho de petición en el particular entendimiento del mismo que defiende. Así, pues, los defectos formales no deben impedirnos entrar en el examen de los motivos de casación, los cuales, hemos de anunciarlo ya, no pueden prosperar.

FEREDE presentó su solicitud en ejercicio del derecho fundamental de petición que reconoce el artículo 29 de la Constitución y regula la Ley Orgánica 4/2001. Esta figura se distingue por servir de cauce para aquellas pretensiones que no tienen estatuto de derecho ni de interés legítimo. Y se ha caracterizado, por un lado, por impedir que quien lo ejerce sufra como consecuencia de ello sanciones o decisiones que le perjudiquen y, por el otro, porque la únicas facultades que comporta son las de exigir el acuse de recibo y la comunicación de la decisión adoptada al respecto o bien la remisión a quien sea competente para tomarla, quien habrá de dar esa respuesta.

En ningún caso conlleva el derecho de petición la obligación por parte del poder público frente al que se ejerce de acogerla materialmente.

La Ley Orgánica 4/2001 se ajusta al contenido que históricamente se ha reconocido a este derecho. Así, su artículo 1, que lo extiende a toda persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad, mientras el artículo 29 de la Constitución solamente lo refiere a los españoles, veda que el peticionario pueda verse perjudicado por el ejercicio de este derecho salvo que comporte delito o falta y, luego, los artículos 3, segundo párrafo y 8, segundo párrafo, dejan claro que no pueden canalizarse a través del derecho de petición aquellas solicitudes o pretensiones para las que exista un procedimiento específico. Y es que, como dice la exposición de motivos de ese texto legal del derecho fundamental que regula:

«su carácter supletorio respecto a los procedimientos formales específicos de carácter parlamentario, judicial o administrativo obliga a delimitar su ámbito a lo estrictamente discrecional o graciable, a todo aquello que no deba ser objeto de un procedimiento especialmente regulado».

Por otro lado, el artículo 11, precisa cómo han de tramitarse y resolverse las peticiones admitidas. De sus prescripciones interesa destacar que el órgano receptor de las mismas, de ser competente, habrá de contestarlas en tres meses desde su presentación y que está obligado, en los supuestos en que no las estime fundadas a recoger, al menos, los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración por parte

de la autoridad u órgano competente y a incorporar las razones y motivos por los que se acuerda no acceder a ella (apartado 3).

En este caso, la sentencia de la Audiencia Nacional ha explicado a la recurrente cuál es el régimen propio del derecho de petición y que la contestación ofrecida por la resolución de 26 de enero de 2015 es respetuosa con los preceptos de la Ley Orgánica 4/2001. Asimismo, ha corroborado la distinta situación en que se halla FEREDE respecto de la Iglesia Católica, no para realizar un juicio de igualdad sino para confirmar que la respuesta ofrecida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas era coherente con la petición y suficientemente fundada en Derecho. Es decir, que ofrecía las razones por las que no cabe atenderla.

Esa respuesta satisface el derecho fundamental ejercido por FEREDE, de manera que ninguna infracción del artículo 29 de la Constitución o de la Ley Orgánica 4/2001 se puede imputar a la sentencia ni a la Administración. Además, conviene señalar que la respuesta dada a la peticionaria más que exponer la falta de competencia del departamento ministerial autor de la resolución recurrida en la instancia, pone de manifiesto que el ordenamiento jurídico, mientras da cobertura al trato dispensado a la Iglesia Católica, no la ofrece a las Entidades Religiosas Evangélicas de España. Por tanto, carece de fundamento la argumentación que respecto a la competencia articula el escrito de interposición.

En fin, el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2001 fija, en coherencia con la naturaleza del derecho de petición, el alcance de su protección jurisdiccional. Así, mediante ella se podrá combatir: a) la declaración de inadmisibilidad de la petición; b) la omisión de la obligación de contestarla en el plazo establecido; y c) la ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 11.

Por tanto, admitida a trámite la petición de FEREDE y contestada conforme a este precepto, exponiendo los motivos por los que no se accede a la misma, ningún reproche se puede dirigir contra la resolución impugnada ni contra la sentencia que ha confirmado su legalidad.

Finalmente, hemos de decir que ni la sentencia, ni la actuación administrativa incurren en infracción de los artículos 14 y 16 de la Constitución en ninguno de los apartados invocados por la recurrente precisamente porque se mueven en el marco del derecho fundamental que ha ejercido.

SEXTO.- A tenor de lo establecido por el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer las costas a la parte recurrente pues no se aprecian razones que justifiquen no hacerlo. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 3.000€. Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Que no ha lugar al recurso de casación nº 2265/2015, interpuesto por la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE) contra la sentencia dictada el 25 de mayo de 2015 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y recaída en el recurso 1/2015, e imponemos a la parte recurrente las costas del recurso de casación en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.