

## Procedimiento de concesión de subvenciones

**Julio Galán Cáceres**

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa  
Profesor del CEF.-*

---

### EXTRACTO

El presente caso se refiere a varias controversias jurídicas, derivadas, por un lado, de un procedimiento de subvenciones puesto en marcha en favor de personas que promuevan la conservación del patrimonio artístico e histórico y, por otro lado, de la delegación por parte del Ministerio de Hacienda de una solicitud elevada por representantes de la Iglesia evangélica para que se incluyera una casilla a su favor en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, a similitud de la que existe en favor de la Iglesia católica. En relación con el procedimiento de subvenciones las cuestiones giran en torno a si los peticionarios cumplen los requisitos exigidos para acceder a la concesión de la subvención; al nombramiento directo, como entidad colaboradora, a una entidad local; al procedimiento seguido para la concesión de las subvenciones; al incumplimiento de sus obligaciones por parte de algunos de los que resultaron beneficiarios de la subvención y, finalmente, como se ha indicado con anterioridad, al ajuste a derecho de la decisión del Ministerio de Hacienda denegando la petición realizada por la Iglesia evangélica y si con ello no se transgredieron diversos artículos de la Constitución.

**Palabras clave:** concesión de subvenciones; condiciones de los peticionarios; entidad colaboradora; omisión de garantía; incumplimiento de los subvencionados.

---

*Fecha de entrada: 05-03-2018 / Fecha de aceptación: 21-03-2018*

## **ENUNCIADO**

Con fecha 4 enero de 2016, el secretario de estado del ministerio competente en materia de Fomento, actuando por delegación del ministro, aprueba las bases reguladoras de las ayudas destinadas a promover la conservación de la cultura del patrimonio artístico histórico en favor de propietarios cuyos inmuebles estén catalogados en alguna de las categorías del patrimonio artístico e histórico español, con arreglo a su normativa de aplicación. Estas bases fueron publicadas en el BOE el día 8 de marzo. La cuantía prevista para cada beneficiario que obtuviere la ayuda, en el correspondiente proceso de concurrencia competitiva, sería de 4.000 euros. Se hace constar que por parte de la Unión Europea, poco tiempo antes, se habían concedido ayudas con destino al mismo fin.

Solicitaron las referidas ayudas:

- a) Un propietario declarado en concurso de acreedores, procedimiento en el que ya había entrado en vigor el convenio aprobado por el juez.
- b) Una persona que había sido beneficiaria de un procedimiento de subvenciones de su comunidad autónoma y que, posteriormente, se acordó el reintegro de lo concedido al haber falseado los datos para su concesión. Esta persona tenía recurrida en vía contencioso-administrativa aquella resolución sin que todavía se hubiera resuelto el recurso. En el procedimiento se acordó la suspensión de la resolución adoptada.
- c) Otra persona que presentó, solamente, declaración responsable de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias.

El ministro seleccionó directamente, como entidad colaboradora de este procedimiento, a la entidad local XXX, la cual se encargaría de la entrega y distribución de los fondos a los beneficiarios. Esto provocó que otras entidades locales presentaran recurso contencioso-administrativo, al considerarse perjudicadas.

En las bases reguladoras de la subvención se olvidó incluir el procedimiento a seguir para el otorgamiento de las ayudas y los criterios del otorgamiento. Por ello, tras haber finalizado el plazo para la presentación de solicitudes, el secretario de estado dicta resolución cuyo contenido fue aquellos extremos de las bases que habían sido preteridos u omitidos.

Por otra parte, las bases no determinaron nada sobre la prestación de garantía alguna por parte de los beneficiarios.

Publicada la resolución definitiva del procedimiento, la señora RRR, que había sido excluida mediante resolución que le había sido notificada, toda vez que con su solicitud no acompañó los documentos exigidos tras habersele requerido de subsanar, presenta recurso de reposición contra la resolución que resuelve el procedimiento, pues, en su opinión, había tres solicitantes a los que se les habían concedido las ayudas que no cumplían con los requisitos exigidos.

El procedimiento de ayuda finalizó mediante resolución de 3 marzo de 2016, notificada a los interesados el día 5 de igual mes y año.

Concedida las ayudas, se acreditó que un beneficiario había falseado la escritura pública de la propiedad de la vivienda que se exigía para la concesión de las mismas, apareciendo como propietario cuando, en realidad, lo era su hermano. Enterada la administración de dicha circunstancia, ordena poner en marcha el procedimiento de revisión de oficio del acto nulo de pleno derecho, a tenor de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, LPAC.

Otro participante en el procedimiento de selección, que no fue propuesto en la propuesta de resolución definitiva, el día 15 mayo recurre en vía contencioso-administrativa, por un lado, las bases reguladoras y, por otro, la decisión a la que había llegado el órgano colegiado que intervino en el procedimiento, con base en el cual, el instructor hizo la propuesta provisional, en primer lugar, y luego la propuesta definitiva. Se basa el recurso en que el órgano colegiado lo componían el presidente, el secretario y cinco miembros más, pues bien, en el momento de la votación tan solo estaban presentes el presidente, el secretario y un miembro del órgano.

Por otra parte, otro subvencionado no aplicó la cantidad recibida al destino previsto, por lo que se puso en marcha, además del procedimiento de reintegro, el oportuno procedimiento sancionador mediante acuerdo de 1 de diciembre de 2016, tras un periodo de actuaciones previas de cinco meses, pues la Administración había recibido la noticia del incumplimiento por una denuncia anónima. En estas actuaciones previas no intervino el interesado para nada. La resolución sancionadora, por infracción muy grave, con que finalizó dicho procedimiento, se notificó el día 27 febrero de 2017.

Por otra parte, uno de los no subvencionados pertenece a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE). Esta, con fecha 2 de enero de 2016, solicitó al Ministerio de Hacienda 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. Con fecha 26 de enero de 2016 se dictó resolución por aquel departamento ministerial denegando lo pedido, fundado en que la actual previsión de una casilla mediante la cual los contribuyentes que así lo quieren puedan decidir que ese porcentaje de la cuota del impuesto se entregue a la Iglesia católica se fundamenta en los acuerdos de España con la Santa Sede de 3 de enero de 1979. La FEREDE considera que la resolución administrativa vulnera lo establecido en los siguientes artículos de la Constitución:

- 14, pues es evidente el trato que recibe en competición con el dado a la Iglesia católica, sin que le parezca suficiente la razón que se le ha dado para explicar esa di-

ferencia, es decir, la remisión a los acuerdos con la Santa Sede, porque entienden 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.

- 16.1, se vulnera la libertad ideológica y de culto, porque la limitación presupuestaria comporta una limitación operativa de la libertad religiosa.
- 16.3, se vulnera el derecho fundamental a la aconfesionalidad del Estado español y además se vulnera el mandato de este precepto dirigido al Estado para que tenga en cuenta la creencia de los españoles y mantenga relaciones de cooperación con todas las confesiones religiosas, y no solo con la católica.

### *Cuestiones planteadas:*

Con base en todo lo indicado, se solicita el oportuno informe jurídico en el que:

1. Se analice y resuelva, de forma motivada, las distintas controversias jurídicas que se deducen de los hechos narrados en relación con el procedimiento de concesión de ayudas.
2. Se examine y resuelva, de forma motivada, si la resolución dictada ante lo pedido por la FEREDE es ajustada a derecho y la posibilidad de recurso/recursos de la FEREDE. Si se llegara al recurso de amparo constitucional, cómo podría resolverse el recurso.

## **SOLUCIÓN**

### **1. Ajuste a derecho de la aprobación de las bases del procedimiento de ayudas económicas**

Las bases aprobadas por el secretario de estado son nulas de pleno derecho, pues las mismas tienen la consideración de disposición general, que se aprueba por el ministro, de acuerdo a lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones (LGS), con arreglo al procedimiento del artículo 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno, que es el procedimiento previsto para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Por tanto, al tratarse de una disposición general, no cabe la delegación, según el artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

Como no es posible hablar de vicios de anulabilidad en las disposiciones de carácter general, la misma es nula por ser contraria a la ley, artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

Otras cuestiones son la convocatoria y el otorgamiento de las subvenciones, para lo que son competentes, según el artículo 10 de la LGS, el ministro o el secretario de estado.

## **2. Consecuencias de las ayudas concedidas por la Unión Europea para el mismo fin**

El artículo 9 de la LGS señala que «en aquellos casos en que, de acuerdo con los artículos 87 a 89 del TUE (hoy, arts. 107 y 108 del TFUE), deban comunicarse los proyectos para el establecimiento, la concesión o modificación de una subvención, las administraciones públicas deberán comunicar a la Unión Europea los oportunos proyectos, al objeto de que se declare la compatibilidad de las mismas».

Por su parte, el artículo 107.3 del TFUE señala que «pueden considerarse compatibles con el Mercado Interior las ayudas destinadas a promover la cultura y conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la unión en contra del interés común».

Por tanto, si las ayudas son para el mismo fin, que ha puesto en marcha el Ministerio de Hacienda, indicará al Estado que no la lleve a cabo y si el mismo hiciere caso omiso al requerimiento de la Comisión, puede ser llevado el Estado español al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, todo ello según el artículo 260 del TFUE.

## **3. Análisis de las distintas solicitudes presentadas**

*A) Empresario, declarado en concurso de acreedores, pero en cuyo procedimiento se había producido la aprobación judicial del convenio*

Según el artículo 13.1 b) de la LGS, no está incurso en causa de prohibición para poder ser beneficiario de la subvención, al existir convenio en vigor dentro del procedimiento del concurso de acreedores.

En este sentido, la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, en su artículo 127, señala que «en el mismo día de conclusión de la junta o en el siguiente hábil, el secretario elevará al juez el acta y, en su caso, someterá a la aprobación de este el convenio aceptado».

*B) Persona a la que se le obligó a reintegro por un procedimiento de subvenciones en el que había sido beneficiario llevado a cabo por una comunidad autónoma*

Al ser procedimiento de otra Administración, no tiene por qué afectar a este procedimiento de subvenciones. Por otra parte, indica el relato de hechos, que recurrió la resolución dictada en el procedimiento de reintegro y se acordó la suspensión del reintegro. Por lo tanto, con arreglo al artículo 22.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 julio, tampoco estaba incurso en causa de prohibición para ser beneficiario de la subvención.

*C) Otra persona que presentó, solamente, declaración responsable de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias*

El artículo 22.1 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones señala que el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social se acreditará mediante la presentación por el solicitante ante el órgano concedente de la subvención de las certificaciones que se regulan en este artículo (certificación administrativa expedida por el órgano competente). Ahora bien, el artículo 24 permite la declaración responsable en ciertos casos, en concreto, entre otros, a mutualidades de funcionarios, colegios de huérfanos, becas a investigadores y estudiantes y [...] cuando la cuantía a otorgar a cada beneficiario no supere los 3.000 euros. En nuestro caso, por razón de la cuantía, no es suficiente con la declaración responsable, porque la cantidad para cada uno de los beneficiarios será de 4.000 euros.

De manera que el órgano competente debió requerirle, al amparo de lo dispuesto en el artículo 23.5 de la LGS, para que presentara todos los requisitos y documentación exigidos con la solicitud en el plazo de 10 días, indicándole que si no lo hiciera así, se le tendría por desistido de la misma, previa resolución dictada al respecto. El artículo 23.3 establece que, en caso de imposibilidad material de obtener el documento, el órgano competente podrá permitir otra forma de acreditación hasta antes de la propuesta de resolución donde, inexorablemente, debe estar presentado todo lo exigido.

#### **4. Elección directa, como entidad colaboradora, de una entidad local y recurso de otras entidades locales que se creen perjudicadas por esta decisión**

Aclarar, en primer lugar, que el recurso sería el contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, al provenir el acto del ministro, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11.1 de la LJCA.

El artículo 12.3 de la LGS permite a las entidades locales ser entidades colaboradoras del Estado en los procedimientos de subvenciones.

La selección se hace por la entidad concedente, debiendo distinguirse entre:

- a) Si son personas sujetas a derecho privado, deben ser seleccionadas mediante un procedimiento sometido a los principios de publicidad, igualdad, concurrencia y no discriminación y la preceptiva suscripción del correspondiente contrato (art. 4.1 del texto refundido de la Ley de contrato del sector público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 y actuales arts. 4 a 11 de la Ley 9/2017).
- b) Respecto a si se selecciona a una Administración pública, como ha ocurrido en el presente caso, la ley señala en el artículo 16.6 de la LGS señala que «cuando en virtud del objeto de la colaboración sea de aplicación la Ley de contratos del sector público, la selección de las entidades colaboradoras se hará conforme a los preceptos de dicha ley. En este supuesto, el contrato, que incluirá necesariamente el contenido mínimo previsto en el apartado 3 o 4 de este artículo, así como el que resulte preceptivo, de acuerdo con la norma reguladora de los contratos públicos, deberá hacer mención expresa al sometimiento del contratista al resto de las obligaciones impuestas a las entidades colaboradoras por esta ley».

## 5. Omisión en las bases del procedimiento a seguir para la concesión de subvenciones y criterios objetivos de concesión

Según el artículo 17 de la LGS y 60 y siguientes del Real Decreto 887/2006, las bases reguladoras han de tener un contenido mínimo entre el cual se encuentra, entre otros extremos, los omitidos a que se hace referencia en la pregunta.

Las bases tienen carácter reglamentario, luego es más que dudoso que mediante resolución o acto administrativo del secretario de estado puedan subsanarse los defectos antes indicados. Quizá la del procedimiento a seguir puede entenderse subsanada porque se ha seguido el procedimiento de concurrencia competitiva, por lo que no se ha creado indefensión a nadie, pero lo relativo a los criterios objetivos de concesión no parece que pudiera haber quedado subsanado.

Por otra parte, las bases, como ya dijimos anteriormente, tienen naturaleza reglamentaria, por lo que su redacción y aprobación no puede ser objeto de delegación, a tenor del artículo 9 de la Ley 40/2015 (LRJSP) y corresponde su aprobación al ministro (art. 17 LGS).

Por todo ello, la resolución del secretario de estado es un acto nulo de pleno derecho por haberse dictado por un órgano manifiestamente incompetente y prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello (art. 47 Ley 39/2015, LPAC); no siendo, además, subsanable.

## 6. Falta de determinación en las bases sobre la prestación de garantía

El artículo 42 del Real Decreto 887/2006, Reglamento de la Ley General de Subvenciones, señala que salvo determinación en contra de las bases están exoneradas de constituir ga-

rantías: las Administraciones públicas, sociedades y fundaciones públicas, beneficiarios de importe inferior a 3.000 euros, salvo excepciones (entidades exentas de prestación de caución, fianza, depósitos y las sociedades no lucrativas que desarrollen actuaciones de acción o cooperación internacional).

En nuestro caso, como la cuantía a distribuir para cada beneficiario se eleva a la cantidad de 4.000 euros, en principio no están exentas, pero para que se pueda exigir era preciso, según el artículo 42.1 del Reglamento, que las bases reguladoras así lo impongan.

Por otra parte, permite la exención, por las características de las actuaciones subvencionadas, los caracteres especiales del beneficiario, y cuando, mediante justificación, tiene asegurado el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los beneficiarios.

El artículo 43 regula los supuestos en que se puede exigir la garantía.

En conclusión, como nada establecieron las bases, ha de entenderse ajustado a derecho que no se exija la prestación de garantía alguna.

## **7. Documentos requeridos en las bases y tras requerimiento de subsanación, al no subsanarse se dicta resolución teniéndola por desistida del procedimiento. Recurso**

El artículo 116 b) de la LPAC considera como causa de inadmisión del recurso la falta de legitimación del recurrente. Esta señora hubiera podido recurrir su exclusión, para lo que estaba legitimada, pero carece de legitimación para impugnar la concesión de subvenciones a otros solicitantes. Aunque se estimara su recurso, nada ganaría con ello, por lo que, al carecer de interés legítimo, no tiene legitimación para recurrir y el recurso debe resolverse mediante su no admisión.

## **8. Procedimiento de revisión de oficio del acto nulo cuando la Administración se entera de que se ha concedido la subvención a una persona que falseó la escritura pública de la vivienda, aparentando ser el propietario**

En este caso, la Administración no obra con arreglo a derecho. Es verdad que es causa de invalidez de nulidad de la subvención esta causa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 36.1 a) de la LGS, que considera nula la adquisición de derechos o facultades contrarios al ordenamiento jurídico o que no reuniese los requisitos exigidos para ello; pero el artículo 36.5 de la LGS determina que no procederá la revisión de oficio del acto de la concesión cuando concurra alguna de las causas de reintegro del artículo siguiente. En este sentido, el artículo 37.1 a) se refiere a la causa de reintegro de obtener la subvención falseando las condiciones requeridas para ello y ocultando aquella que lo hubiera impedido. En este caso, el subvencionado falseó la escritura pública de la propiedad de la vivienda, aparentando ser el propietario cuando, en realidad, no lo era.



Esta facultad de reintegro prescribe a los cuatro años del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro, según el artículo 39.1 de la LGS.

Los artículos 41 y siguientes se refieren al procedimiento de reintegro.

Por otra parte, otras consecuencias derivadas de la conducta del subvencionado, falseando la escritura pública, serían:

- a) Que se debe remitir testimonio de las actuaciones al Ministerio Fiscal por si existiera delito de falsedad en documento público.
- b) Que se debería incoar procedimiento sancionador por infracción muy grave prevista en el artículo 51 a) de la LGS, consistente en obtener la subvención falseando las condiciones para su adquisición u ocultando aquella que lo hubiera impedido.

El procedimiento de reintegro tiene dos fases. a) Declaración de la obligación de reintegrar, en el plazo máximo de 12 meses, si no se produce la caducidad, y b) ejecución del acuerdo restitutorio, mediante periodo voluntario y, en su caso, vía de apremio.

## 9. Recurso de un solicitante respecto a la resolución que finaliza el procedimiento

- a) Respecto al recurso contra las bases cabe señalar que el recurso directo contencioso-administrativo no cabía, puesto que habrían pasado los dos meses previstos en el artículo 46 de la LJCA, ya que las mismas se aprobaron el 8 marzo y el recurso se interpone el día 15 mayo. Respecto al recurso basándose en la ilegalidad de las bases, el llamado recurso indirecto contra reglamento, parece que podría estimarse puesto que fueron aprobadas por el secretario de estado cuando el competente era el ministro, y ya dijimos que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9 de la LRJSP, la aprobación de las disposiciones generales no es susceptible de delegación.
- b) Con respecto a la decisión del órgano colegiado que también recurre, debemos decir que se trata de un mero informe, que no es vinculante y que, por ello, no es susceptible de recurso alguno, en todo caso será susceptible de alegaciones en el procedimiento administrativo. Es cierto que el artículo 17.2 de la LRJSP exige para que exista *quorum* en el órgano colegiado, salvo norma en contra, la presencia del presidente, la del secretario o quienes le sustituyan y, al menos, la mitad de sus miembros, y este *quorum* debe mantenerse en todo momento, incluido en la votación. En la votación estaban presente el presidente, el secretario y un vocal, por lo que si el órgano colegiado lo componían siete miembros, incluido el secretario y el presidente, la mayoría de tres miembros no era suficiente para la aprobación del informe. Pero, al no ser vinculante respecto al órgano instructor ni resolutorio ese informe, no es susceptible de recurso por parte del interesado.

## 10. Incoación de procedimiento sancionador por no destinar la cantidad al fin previsto. No intervención del expedientado en el periodo de diligencias previas que duró cinco meses

Se trata de una infracción muy grave regulada en los artículos 59 a 62 de la LGS.

Con respecto a la no intervención del interesado en las actuaciones previas, debemos señalar que no se genera indefensión ni se vulnera el derecho de audiencia. Exigir dicha intervención contradice de plano, en principio, la finalidad de la información previa reservada que es, por su naturaleza, reservada (SSTS de 5 octubre de 1992 y 17 mayo de 1999). La intervención del interesado en estas actuaciones no es necesaria ni por ello se genera indefensión alguna, puesto que aún no se ha concretado la presunta infracción cometida. Por ello, el imputado no disfruta del derecho de audiencia y contradicción en esas actuaciones previas, debiendo ser garantizados tales derechos como partes en el seno del procedimiento sancionador, una vez que se formule el acuerdo de iniciación, frente al cual ya tiene el imputado la posibilidad de ratificar o de contradecir las declaraciones formales en esta fase preliminar (SSTS 14/1999, 10 de junio de 2003 y 31 de julio de 2003).

En relación con la caducidad del procedimiento sancionador, debemos señalar que las nuevas Leyes 39/2015, LPAC, y 40/2015, LRJSP, no han establecido nada respecto a la duración que debe de tener el procedimiento sancionador, por lo que ha de aplicarse el plazo general de tres meses desde el acuerdo de iniciación previsto en el artículo 21.2. En este caso, el procedimiento se inicia mediante acuerdo de 1 de diciembre; el procedimiento de duración de las actuaciones previas había durado cinco meses. Este periodo de actuaciones previas se había puesto en marcha porque la Administración había conocido la posible infracción por denuncia anónima, finalizado mediante resolución de 27 de febrero de 2017. Por lo tanto, es cierto que, en sentido estricto, no había transcurrido el plazo de tres meses previsto para la caducidad del procedimiento sancionador, pero también es cierto que llama la atención que la duración de las diligencias previas o reservadas tuvieran esa duración tan larga sin justificación ninguna, porque aunque tuvo conocimiento de los hechos, la Administración, por denuncia anónima, no necesitaba de ese plazo tan largo para constatar si había indicios o no de la presunta infracción muy grave consistente en que había destinado el importe de la subvención a otro fin distinto del previsto. Esto pudo hacerlo en un plazo mucho más corto o, al menos, de los hechos narrados no se deduce causa alguna para este dilatado plazo. Con lo cual se nos plantea la posibilidad de afirmar que existió desviación de poder por parte de la Administración ya que, sin causa justificada, hace uso de la potestad administrativa, como es la de poner en marcha el periodo de información previa reservada, para fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico, toda vez que, en principio, en un plazo mucho más breve pudo conseguir el objetivo de estas actuaciones procedimentales, como es acreditar indicios de la presunta infracción muy grave cometida.

Por todo ello, no sería descabellado considerar la resolución dictada imponiendo la oportuna sanción, como anulable, por existencia de desviación de poder (art. 48 LPAC), pues debió computar, al menos, parte del plazo como si se tratara de la existencia del procedimiento administrativo que debió incoar mucho antes.

## 11. Informe sobre, la resolución dictada ante lo pedido por la FEREDE y la posibilidad de recurso/os de la FEREDE

Estas habían solicitado al ministerio de Hacienda que se incluyera en la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas una casilla para que los contribuyentes que lo desearan pudieran optar por destinar el 0,7% de su cuota a la Iglesia protestante evangélica. La Administración, mediante resolución de 26 de enero de 2015, la denegó con el argumento de que ese porcentaje de la cuota del impuesto en favor de la Iglesia católica se fundamenta en los acuerdos de España con la Santa Sede de 3 de enero de 1979 y, en este caso, no existe un convenio similar con la protestante evangélica.

Respecto a la naturaleza del escrito que dirigió la FEREDE al ministerio de Hacienda, no es la de la solicitud de un interesado, sino el ejercicio del derecho de petición que se reconoce en el artículo 29 de la Constitución, como derecho fundamental de primer nivel de protección.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición señala que las peticiones pueden incorporar una sugerencia, una iniciativa, una información, expresar quejas o súplicas. Su objeto, por tanto, se caracteriza por su amplitud y está referido a cualquier asunto de interés general, colectivo o particular. Ahora bien, 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.

El artículo 1 de la ley señala a los titulares del derecho de petición como toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, que pueda ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos y con los efectos establecidos por la ley.

El artículo 2 se refiere a los destinatarios en el sentido de que el derecho de petición podrá ejercerse ante cualquier institución pública, Administración, o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de esta.

En principio, se podría haber acordado la no admisión de esta petición con fundamento en el artículo 8 referido a la inadmisión de peticiones, que señala que no se admitirán las peticiones cuyo objeto sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a que se dirijan, así como aquellas cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esta ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial. Resulta obvio que la petición de que se establezca una casilla para afinar el 0,7% a la asociación peticionaria es algo que no compete al ministro de Hacienda, sino a las Cortes generales o a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, que son los que tienen potestad normativa para la regulación del impuesto sobre la renta de las personas físicas. O bien, al Gobierno, autorizado, en su caso por las Cortes generales, para realizar el oportuno convenio o acuerdo con la FEDERE.

En ese caso, sería aplicable la disposición adicional primera de la LORDP referida a los regímenes especiales que, en su apartado primero, dispone que «las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados, al Senado o a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se tramitarán de conformidad a lo establecido en sus respectivos Reglamentos que deberán recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considerara oportuno, quedando sujetas, en todo caso, las decisiones que adopten al régimen de garantías fijado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

Pero como es más garantista la posición seguida por el ministerio en el sentido de tramitar el procedimiento y resolverlo, no podemos decir que exista infracción alguna del ordenamiento jurídico.

La 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 que 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.

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 resolución administrativa 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 2016 es respetuosa con los preceptos de la Ley Orgánica 4/2001. Asimismo, ha corroborado que la distinta situación en que se halla FEREDE respecto de la Iglesia católica no 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 la FEREDE, de manera que ninguna infracción del artículo 29 de la Constitución o de la Ley Orgánica 4/2001 se puede imputar a la Administración. Además, conviene señalar que la respuesta dada a la peticionaria, más que expo-

ner 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.

En cuanto a los recursos que la FEDERE podría interponer contra la resolución administrativa serían:

- a) Recurso potestativo de reposición, en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución.
- b) Directamente, recurso contencioso-administrativo ordinario ante la Audiencia Nacional, al provenir el acto de un ministro (art. 11 LJCA).
- c) Recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial y preferente del artículo 114 de la LJCA, al entenderse vulnerados presuntos derechos y libertades susceptibles de recurso de amparo constitucional (art. 53 de la Constitución).
- d) Agotada la vía judicial previa, recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de 20 días desde la notificación de la sentencia (art. 43.2).

Otra opción sería que, según el artículo 55.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, estuviéramos ante el supuesto de que el recurso de amparo debiera ser estimado porque, a juicio de la Sala o, en su caso, la sección, la ley –en este caso, se trata de un acuerdo internacional– aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas, con lo que se elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en los artículos 35 y siguientes.

El artículo 57.2 c) de la LOTC dispone que pueden ser objeto de declaración de inconstitucionalidad los tratados internacionales.

*Sentencias, autos y disposiciones consultadas:*

- Constitución española, arts. 14, 16 y 29.
- Tratado de la Unión Europea, arts. 87 a 89.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, arts. 107, 108 y 260.
- Ley Orgánica 2/1979 (LOTG), arts. 42, 43, 55 y 57.
- Ley Orgánica 4/2001 (Derecho de Petición), arts. 1, 2, 11 y disp. adic. 1.<sup>a</sup>.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 11, 43, 46 y 114.
- Ley 22/2003 (Concursal), art. 127.
- Ley 39/2015 (LPAC), arts. 21, 47 y 116.
- Ley 40/2015 (LRSP), art. 9 y 17.
- Real Decreto 887/2006 (Rgto. de la Ley General de Subvenciones), arts. 17, 22, 42 y 43.