

a las personas jurídico-públicas en cuanto tales (SSTC 237/2000, de 16 de octubre, FJ 2; y AATC 135/1985, de 27 de febrero; 139/1985, de 27 de febrero; y 106/1988, de 20 de enero). Sólo cuando se ha tratado de desigualdades «en la aplicación de la ley», y por su íntima conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva (que también se lesiona por tratamientos jurídicos arbitrariamente desiguales), se ha admitido, en ocasiones, su lesión, sobre la base de que, dado que un rasgo esencial del Estado de Derecho es el sometimiento de los poderes públicos a la jurisdicción, la situación de éstos frente a la misma no se ha considerado radicalmente diferente a la de los particulares y, en consecuencia, las mismas razones que justifican la viabilidad de la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los entes públicos han de aplicarse a los supuestos de desigualdad en la aplicación judicial de la Ley en los que está en juego, no sólo el art. 14 CE, sino también, en todo caso, el art. 24 CE (STC 100/1993, de 22 de marzo, FJ 2).

Conforme a lo que antecede las posibilidades que tienen las Administraciones públicas de defender sus «derechos» en vía de amparo son muy limitadas. Debemos tener en cuenta que el recurso de amparo constitucional es una garantía procesal, no sólo subsidiaria de la judicial, sino en sí misma extraordinaria (STC 143/1994, de 9 de mayo, FJ 5), y cuyo disfrute no queda garantizado por la Constitución en la generalidad de los casos. En efecto, el art. 53.2 CE se refiere al —eventual— recurso de amparo como una garantía procesal subjetiva del ciudadano («Cualquier ciudadano...» dice). Y si bien esta referencia expresa al ciudadano no impide que las personas jurídico-privadas también disfruten de aquella garantía procesal con apoyo en las normas de legitimación del art. 162.1 b) CE (SSTC 53/1983, de 20 de junio, FJ 1; y 241/1992, de 21 de diciembre, FJ 4), ello no justifica por sí que la misma ampliación subjetiva del amparo constitucional se deba predicar automática y necesariamente de las personas públicas, tanto más cuando ese artículo —el 162.1 b) CE— no las legitima para defender en amparo sus propios actos y competencias (STC 257/1988, de 22 de diciembre, FFJJ 4 y 5; y AATC 139/1985, de 27 de febrero, FJ 2; 205/1990, de 17 de mayo, FJ 3). Es más, el propio art. 34 del Convenio europeo de derechos humanos impide que las organizaciones públicas invoquen ante el Tribunal de Estrasburgo los derechos reconocidos por el Convenio de Roma, y entre ellos, por ejemplo, el derecho a un juicio justo (art. 6.1 CEDH). Ninguna distinción han hecho los órganos del Convenio europeo en torno a la clase de derechos cuya defensa en juicio pretendía cada organización jurídico pública, como muestran la Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 14 de diciembre de 1988 (asunto *Municipio de Rothenthurm contra Suiza*) o la reciente la Decisión de la Sección Cuarta del Tribunal Europeo de 1 de febrero de 2001 (asunto *Ayuntamiento de Mula contra España*: STC 175/2001, de 16 de julio, FJ 7).

4. Tampoco quedaría expedito el acceso al recurso de amparo postulando la defensa, no ya de la titularidad de un derecho fundamental, sino de un «interés legítimo» conforme al art. 162.1 b) CE. En efecto, el recurso de amparo es, en principio, un instrumento procesal con sustantividad propia, para cuya utilización sólo vienen legitimadas las personas directamente afectadas, entendiéndose por tales aquéllas que sean titulares del derecho subjetivo presuntamente vulnerado (SSTC 141/1985, de 22 de octubre, FJ 1; y 123/1989, de 6 de julio, FJ 1). En consecuencia no habilita a la defensa de un derecho fundamental por quien no es su titular (salvo, por ejemplo, en determinados supuestos de representación o de sucesión procesal), pues la acción es de

carácter personalísimo y no puede ser ejercida por persona diversa a la de su originario titular, único legitimado para impetrar la protección del propio derecho (STC 11/1992, de 27 de enero, FJ 2; y ATC 96/2001, de 24 de abril, FJ 5), tanto más cuando su objeto lo constituyen derechos fundamentales estrictamente vinculados a la propia personalidad, derivados sin duda de la «dignidad de la persona» que reconoce el art. 10 CE y ligados a la existencia misma del individuo (en términos parecidos, STC 231/1988, de 2 de diciembre, FJ 3), entre los cuales se encuentra, como hemos dicho, el principio de igualdad del art. 14 CE (STC 211/1996, de 17 de diciembre, FJ 4). Así, y aunque sea posible también su acceso —como dice el art. 162.1 b) de la Constitución— a quien invoque un «interés legítimo», dicho interés debe ser cualificado o específico, por estar referido a algún derecho fundamental (SSTC 60/1982, de 11 de octubre, FJ 3), con lo cual, y dado que la Administración recurrente en amparo no es titular del que concretamente invoca, no cabe sino declarar la inadmisibilidad del recurso.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Inadmitir el recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil uno.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

913 *Sala Segunda. Sentencia 240/2001, de 18 de diciembre de 2001. Recurso de amparo 2163/98. Promovido por la Universidad de Barcelona respecto a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que desestimó su demanda contra el Ayuntamiento de Barcelona por liquidación del impuesto sobre bienes inmuebles.*

Alegada vulneración del derecho a la igualdad. STC 239/2001.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña Elisa Pérez Vera, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2163/98, promovido por la Universidad de Barcelona, bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto y con la asistencia del Abogado don José Casanova Gurrera, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con fecha de 24 de marzo de 1998 (recurso núm. 1849/95), deses-

timatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, con fecha de 2 de octubre de 1995, que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación girada por el concepto de Impuesto sobre bienes inmuebles correspondiente a los ejercicios de 1993 y 1994, en cuantía de 3.308.137 pesetas. Ha comparecido el Ayuntamiento de Barcelona, bajo la representación del Procurador don Juan Ignacio Ávila del Hierro y asistido por el Letrado consistorial, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 14 de mayo de 1998, el Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto, en nombre y representación de la Universidad de Barcelona, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 24 de marzo de 1998, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra Acuerdo del Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona de fecha 2 de octubre de 1995, desestimatorio, a su vez, del recurso de reposición interpuesto contra la liquidación del Impuesto sobre bienes inmuebles correspondiente a los ejercicios de 1993 y 1994, por vulneración de su derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE).

2. Los hechos de los que trae causa el presente recurso de amparo, expuestos sucintamente, son los siguientes:

a) La recurrente en amparo es titular de un inmueble situado en el núm. 26-30 de la calle Maternitat de Barcelona desde que el mismo fue traspasado por el Estado como consecuencia de la asunción de competencias por la Generalidad de Cataluña en materia de Universidades, por disposición de la Ley Orgánica 4/1974, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (cuyo artículo 15 le atribuye la competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, y produciéndose el traspaso efectivo mediante Real Decreto 305/1985, de 6 de febrero, sobre traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de Universidades), y al amparo de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (cuya Disposición transitoria 12 atribuye a las Universidades la titularidad de los bienes estatales de dominio público afectos al cumplimiento de sus funciones desde el momento en que se constituya el Consejo Social de cada Universidad).

b) El Ayuntamiento de Barcelona giró a la recurrente una liquidación en concepto de Impuesto sobre bienes inmuebles con relación a los ejercicios 1993 y 1994, por importe de 3.308.137 pesetas, que fue impugnada en reposición al entender la Universidad recurrente que gozaba de exención en el impuesto de referencia; el recurso fue desestimado mediante Acuerdo del Primer Teniente de Alcalde con fecha de 2 de octubre de 1995.

c) Interpuesto recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso núm. 1849/95), por Sentencia de la Sección Tercera de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 24 de marzo de 1998, se desestimó, al no ser posible equiparar una Universidad pública con el Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales a los efectos de aplicarle una exención que no está contemplada legalmente y, ni mucho menos, por vía de integración analógica, expresamente prohibida en materia

de exenciones fiscales (artículo 23.3 de la Ley general tributaria).

3. En su demanda de amparo aduce la parte recurrente la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) al admitirse por la resolución judicial impugnada la existencia de una norma cuyo contenido supone un trato desigual no razonable (o una aplicación no razonable de la misma). En este sentido, a juicio de la actora, el artículo 64.a) de la Ley de haciendas locales sólo admite dos interpretaciones posibles: o bien interpretar —como hace la Sentencia de instancia— que este precepto no incluye a las Universidades públicas al declarar la exención en el Impuesto sobre bienes inmuebles, y, en consecuencia, admitir que es contrario al artículo 14 de la Constitución por infringir los principios de igualdad y no discriminación (tanto más cuando los entes docentes privados sí están expresamente declarados exentos en el impuesto); o bien interpretarlo en el sentido de entender incluidas a las Universidades públicas en la exención prevista (junto con las privadas), por ser la única interpretación respetuosa con el principio de igualdad. Ahora bien, una norma cuyo contenido supusiera un trato desigual no razonable o una aplicación en tal sentido de la misma vulnera el art. 14 CE.

La recurrente parte en sus argumentos de un análisis de la normativa aplicable al supuesto de autos. En este sentido destaca que la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, en su art. 53 dispone, de un lado, que los bienes afectados al cumplimiento de los fines de las Universidades «disfrutarán de exención tributaria, siempre que esos tributos y exenciones recaigan directamente sobre las Universidades en concepto legal de contribuyentes y sin que sea posible legalmente la traslación de la carga tributaria a otras personas» (apartado 1); y de otra parte, que «las Universidades gozarán de los beneficios que la legislación atribuya a las fundaciones benéfico-docentes» (apartado 2).

Después, el Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobaba el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, establecía en su art. 259 la exención de los bienes de naturaleza urbana de las entidades benéfico-docentes o equiparadas a éstas por precepto legal.

Más tarde, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, reguló en el apartado a) de su art. 64 la exención en el Impuesto sobre bienes inmuebles de los bienes propiedad del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales que estuviesen afectos directamente a los servicios educativos. Ahora bien, y dado que la Disposición adicional novena preveía la supresión de todos los beneficios fiscales existentes en los tributos locales a la fecha de entrada en vigor de la Ley, la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, se vio en la necesidad de incorporar un nuevo apartado a aquel art. 64 (en concreto, el apartado «b») para incluir en el ámbito de la exención a los bienes de «los centros docentes privados acogidos al régimen de conciertos educativos, en tanto mantengan su condición de centros total o parcialmente concertados».

Avanzando en el tiempo, el art. 58.1 de la Ley 30/1994, de 14 de noviembre, de fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, declaró la exención en el Impuesto sobre bienes inmuebles de los bienes de los que sean titulares las fundaciones y asociaciones que estén afectos a las actividades que constituyan su objeto social o finalidad específica y no se utilicen principalmente en el desarrollo de explotaciones económicas que no constituyan su objeto o finalidad específica.

Así las cosas, a juicio de la parte actora, la única cuestión planteada es la interpretación del artículo 64.a) de la Ley de haciendas locales, en el sentido de determinar si las Universidades públicas están, o no, incluidas entre los sujetos beneficiarios de la exención del Impuesto sobre bienes inmuebles. Y sobre este particular resulta que para la Sentencia impugnada los inmuebles de las Universidades públicas no están incluidos en la exención del impuesto. Sin embargo desde la promulgación de Ley de haciendas locales sí están exentos los bienes afectos a servicios educativos: a) del Estado (como así lo ha reconocido la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía —sede de Sevilla— con fecha de 2 de diciembre de 1996); b) de las Comunidades Autónomas; c) de las entidades locales; d) de los centros docentes privados concertados; e) y de las fundaciones y asociaciones privadas sujetas a la Ley 30/1994 (como son, por ejemplo, las Universidades privadas «Ramon Llull», «Oberta de Catalunya» y «Vic», cuyos titulares son fundaciones).

Conforme a lo anterior, para la parte actora los supuestos citados son términos de comparación que permiten apreciar la vulneración de su derecho a la igualdad ante la ley, pues resulta que las Universidades públicas son las únicas Administraciones cuyos bienes destinados a la enseñanza no se considerarían exentos del Impuesto sobre bienes inmuebles, cuando, por el contrario, la exención sí alcanza a los bienes de centros privados de educación concertados y a los de las fundaciones privadas con idéntica finalidad. Así la interpretación que hace el órgano judicial en el sentido de no considerar incluidas las Universidades públicas en la exención de dicho artículo es contraria al art. 14 de la Constitución por infringir los principios de igualdad y no discriminación, sobre todo porque dicho artículo 64.a de la Ley de haciendas locales admite una interpretación contraria, favorable al derecho constitucional vulnerado. En efecto, en primer lugar, porque aun cuando el art. 64.a se refiere literalmente a los bienes inmuebles en régimen de propiedad, en realidad está señalando bienes demaniales y no patrimoniales y, precisamente destinados al servicio público educativo; en segundo término, porque puede afirmarse que el art. 64.a se refiere sólo al Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, porque sólo estas entidades son, en principio, titulares de servicios educativos y, al mismo tiempo, son susceptibles de ostentar la titularidad de bienes de dominio público; en tercer lugar, porque, si bien es cierto que, normalmente, sólo los entes territoriales reúnen la doble condición de ser titulares de servicios y de los bienes afectos a los mismos, de ello no se deduce que la Ley de haciendas locales haya pretendido excluir a las Universidades públicas de la exención del art. 64.a, porque en las mismas se dan también esas condiciones. De todo esto puede llegarse a la conclusión de que en la redacción del art. 64.a de la Ley de haciendas locales están incluidas también las Universidades públicas.

De otra parte, y por medio de otrosí, la parte actora solicitó, al amparo del art. 56.1 LOTC, la suspensión de la ejecución de la resolución judicial impugnada por el carácter irreparable de los daños que una eventual ejecución podría causarle.

4. Por providencia de 19 de octubre de 1999 la Sala Segunda acordó admitir a trámite la demanda y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para que remitiera certificación de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 1849/95, interesando igualmente del órgano judicial que previamente emplazase

a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, para que, si así lo desearan, pudieran comparecer, en el plazo de diez días, en el presente proceso constitucional. Por escrito registrado el día 15 de diciembre de 1999, el Procurador de los Tribunales don Juan Ignacio Ávila del Hierro, en nombre y representación del Ayuntamiento de Barcelona, solicitó se le tuviera por personado.

5. Por nueva providencia también de 19 de octubre de 1999 la Sala acordó formar la oportuna pieza para la tramitación del incidente de suspensión, concediendo un plazo común de tres días a la parte recurrente y al Ministerio Fiscal para que alegasen lo que estimaran pertinente sobre dicha suspensión, lo que se llevó a efecto por la parte demandante de amparo mediante escrito registrado el día 29 de octubre de 1999, en el que interesaba nuevamente la suspensión por los mismos motivos expuestos en el escrito de demanda de amparo. El Fiscal, por su parte, mediante escrito registrado el día 10 de noviembre de 1999, interesó se declarase no haber lugar a la suspensión solicitada por tener la resolución impugnada un contenido meramente patrimonial y no haber justificado el recurrente el eventual perjuicio que su ejecución podría causarle. Finalmente, mediante Auto de 13 de diciembre de 1999 se denegó la suspensión solicitada, dado que, al tratarse del cumplimiento y ejecución de una resolución judicial con contenido patrimonial, los eventuales perjuicios derivados de su ejecución serían siempre susceptibles de ser reparados en la hipótesis de que la pretensión de amparo llegase a prosperar.

6. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 13 de enero de 2000, acordó tener por personado al Procurador Sr. Ávila del Hierro, en nombre y representación del Ayuntamiento de Barcelona, y dar vista de las actuaciones recibidas por el plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal, al solicitante de amparo y a las demás partes personadas para que, dentro de dicho término, presentasen las alegaciones que estimaran pertinentes, según determina el art. 52.1 LOTC.

7. Con fecha de registro de entrada en este Tribunal de 11 de febrero de 2000 el Procurador Sr. Pinto Marabotto presentó escrito evacuando el trámite conferido y remitiéndose a las alegaciones expuestas en su escrito de demanda de amparo. Por su parte, con la misma fecha, el Sr. Ávila del Hierro cumplimentó el trámite de alegaciones en nombre del Ayuntamiento de Barcelona, suplicando se declarase la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación. Y ello porque el art. 64.a de la Ley de haciendas locales es claro en sus términos, al declarar únicamente la exención de los bienes del Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales afectos a servicios educativos, con lo cual cualquier intento de incluir a las Universidades públicas entre las beneficiarias de la exención implica un supuesto de analogía prohibido en materia de benéficos fiscales, ex art. 23.3 de la Ley general tributaria. Además la situación de hecho de la Universidad recurrente respecto de las Administraciones territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales) es diferente, de un lado, al ser notoria la falta de identidad entre las Administraciones territoriales, previstas directamente en la Constitución, y una Administración institucional, cuya existencia resulta amparada por Ley Orgánica aprobada por el Estado, y obedecen a regímenes jurídicos, a razones de ser y a los fines de interés públicos perseguidos esencialmente distintos (desigualdad subjetiva); de otra parte, incluso en el ámbito específico de la educación, la Universidad tiene atribuida por voluntad del Estado la enseñanza en su grado superior con percepción de los correspondientes precios académicos, mientras que las Admi-

nistraciones territoriales ejercen competencias educativas en sus grados más básicos y, especialmente, en la educación declarada obligatoria y gratuita por el art. 27.4 de la Constitución, lo que ya sería motivo suficiente para considerar razonada la exención para los entes territoriales (desigualdad objetiva).

Por otra parte, por los motivos expuestos en la Sentencia recurrida, tampoco puede prosperar la tesis de la discriminación tomando como punto de referencia a los centros privados concertados o fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública dedicadas a finalidades educativas.

Finalmente entiende el Ayuntamiento que la desigualdad que la recurrente imputa a la norma no es una desigualdad de las contempladas en el art. 14 CE, sino una desigualdad tributaria (art. 31 CE) fundada en elementos objetivos, que, como indica la STC 84/1999, no es susceptible de ser corregida por el cauce del proceso de amparo constitucional, pues el citado precepto —el art. 31 CE— no puede servir de fundamento a una pretensión en el proceso constitucional por imperativo de los arts. 53.2 CE y 41.1 LOTC.

8. El día 17 de febrero de 2000 presentó sus alegaciones ante este Tribunal el Ministerio Fiscal suplicando la denegación del amparo. No obstante, y antes de comenzar el análisis del motivo de fondo, opone el Ministerio público la posible falta de agotamiento de la vía judicial previa por parte de la entidad recurrente, lo que se convertiría en este momento procesal en causa de desestimación de la demanda de amparo al carecer de uno de los presupuestos formales básicos que preservan la subsidiariedad del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 44.1.a LOTC. Y ello porque la parte recurrente no ha formalizado previamente el recurso de casación para la unificación de doctrina regulado en los arts. 102 y ss. LJCA de 1956, en vigor al momento de dictarse sentencia. En este sentido, apunta el Fiscal, es reiterada doctrina de este Tribunal (por todas, STC 169/1999) que, para el agotamiento de la vía judicial previa, basta con el ejercicio de todas aquellas acciones o recursos cuya procedencia se desprenda de modo claro y terminante del tenor de las previsiones legales y que sean adecuados para la satisfacción de la pretensión ejercitada y para reparar la lesión presuntamente sufrida. Igualmente, y tratándose de un recurso extraordinario como es el de casación para la unificación de doctrina, sólo se entiende que la parte recurrente no ha agotado la vía judicial previa cuando quien alega la causa de falta de agotamiento pueda acreditar la existencia de resoluciones judiciales firmes de contraste que permitieran probar la procedencia de la formalización de este recurso. Pues bien, a juicio del Fiscal en este caso sí procedía la previa formalización del recurso de casación citado, en la medida en que es la propia parte recurrente la que en la documentación que adjunta a su demanda de amparo, y, para fundamentar de mejor la eventual discriminación que denuncia, aporta copia de la Sentencia de 2 de diciembre de 1996, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla), que, a su entender, contempla un supuesto semejante al que fue objeto de enjuiciamiento por el Tribunal del mismo orden jurisdiccional de Cataluña, llegando a una solución contraria a la que se adoptó en la Sentencia que ahora se impugna en amparo. Luego resulta evidente que, con carácter previo a la formalización de la demanda de amparo, debería de haberse preparado e interpuesto el recurso apuntado, por lo que concurre la causa de inadmisión prevista en el art. 44.1.a LOTC.

No obstante, y por si no fuese acogida esta causa de inadmisión, señala el Fiscal respecto del fondo de la pretensión constitucional que, aun admitiendo la exis-

tencia de una vulneración constitucional, la demanda debe ser desestimada al haberse apoyado en un motivo que no concurre. En este sentido entiende el Ministerio Fiscal que lo vulnerado por la Sentencia de instancia ha sido el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) enlazado con el derecho fundamental a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), pues realiza una interpretación excesivamente rigorista y poco acorde con la efectividad de un derecho fundamental de naturaleza sustantiva, como es el derecho a la autonomía universitaria, llegando a una interpretación notoriamente restrictiva de los presupuestos exigidos para el goce de la exención tributaria. No obstante, y dado que dichos derechos (la tutela judicial y la autonomía universitaria) no han sido invocados, no cabe sino desestimar la demanda.

En efecto, la demanda de amparo destaca como único motivo de amparo la vulneración del art. 14 CE en su vertiente de principio de igualdad ante la ley, si bien, al tratarse de la interpretación efectuada por un órgano judicial de un precepto legal, nos hallamos ante una denunciada vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley. Y, en tal sentido, una reiterada doctrina de este Tribunal Constitucional (SSTC 1/1990, 244/1991, 189/1993 y 27/1999, entre otras) ha señalado que, cuando se trata de la invocada vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la Ley, es presupuesto inexcusable la identidad de órgano judicial al que se imputa la presunta diferencia de trato, y, asimismo, es preciso, a los efectos de poder determinar la eventual discriminación alegada, que los supuestos de hecho utilizados como término de comparación sean idénticos. Pues bien, resulta evidente que, de una parte, la recurrente únicamente aporta un término de comparación genérico para establecer la desigualdad de tratamiento fiscal en este punto, al señalar que todos los inmuebles afectos a servicios educativos pertenecientes a Universidades privadas que cumplan las exigencias establecidas en la Ley de fundaciones o de centros concertados, gozan de la exención en el Impuesto sobre bienes inmuebles, el de la titularidad de la Universidad recurrente queda excluido discriminatoriamente de dicha exención. Pero tal alegación —a juicio del Fiscal— no deja de ser más que una mera afirmación de parte no contrastada y de carácter tan genérico que respecto de la misma no es posible establecer ningún marco comparativo. Por ello resulta evidente que tal término de comparación genérico no puede ser considerado válido, a los efectos de poder determinar la existencia de un trato discriminatorio, por cuanto no es posible de esta forma acreditar que los bienes que genéricamente se citan pudieran o no quedar exentos del pago del tributo.

Por otra parte, —sigue diciendo— tampoco puede reputarse como término válido de comparación el precedente judicial que cita expresamente, el de la Universidad de Cádiz, cuya pretensión fue estimada por otro órgano judicial distinto del que ha dictado la Sentencia que es objeto de impugnación, por lo que, de conformidad con la doctrina constitucional anteriormente expuesta, tampoco dicho antecedente constituiría término válido de comparación, al tratarse de órganos jurisdiccionales diferentes y, por consiguiente, dotados de plena independencia para resolver conforme a la legalidad las cuestiones jurídicas que les sean suscitadas sin vinculación alguna a las resoluciones que hayan podido dictar otros órganos (STC 27/1999). En consecuencia, desde la perspectiva constitucional del derecho a la igualdad en la aplicación de la Ley, ninguna vulneración se aprecia a dicho principio toda vez que, por falta de término de comparación, no es posible constatar la existencia de un trato discriminatorio deparado por el órgano judicial a la Universidad recurrente.

Ahora bien, para el Ministerio Fiscal el análisis de la presente demanda de amparo no debería rebasar los

meros límites del único derecho fundamental que ha sido invocado como vulnerado por la parte, pues no le corresponde a este Tribunal de oficio reconstruir la demanda de amparo ni suplir las razones de las partes cuando éstas no se aportan en el recurso, incumpliendo así la carga que pesa sobre el recurrente de exponer las razones que puedan fundar la existencia de una hipotética lesión de los derechos fundamentales (SSTC 1/1996 y 7/1987; AATC 256/1991 y 197/1998). Hecha esta precisión entiende el Fiscal que, desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial, enlazado al mismo tiempo con el igualmente derecho fundamental a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), «no deja de sorprender el conjunto de razonamientos esbozados por el TSJ de Cataluña en la sentencia impugnada, toda vez que realizando una interpretación excesivamente rigorista y, en el parecer de este Ministerio, poco acorde con la efectividad de un derecho fundamental de naturaleza sustantiva como es el derecho a la autonomía universitaria, llega a una interpretación notoriamente restrictiva de los presupuestos exigidos para el goce de la exención tributaria, pues, sin duda, afirmar que por el hecho de disponer de personalidad jurídica propia y de la autonomía funcional, económica y financiera que le confieren los arts. 3.1 y 52 de la LO 11/83, la recurrente, en cuanto Universidad Pública que es, no constituye un Organismo dependiente del Estado o de una Comunidad Autónoma a los efectos de poder gozar los inmuebles afectos al servicio educativo de la exención legalmente prevista, apoyando su decisión en una interpretación del concepto de “propiedad” más propia del ámbito del Derecho Privado, resulta cuando menos y como se ha anticipado, una interpretación poco acorde con la efectividad de tales derechos fundamentales y todo ello sin olvidar que, en el plano inferior de la legalidad ordinaria, entre otras normas de rango administrativo, el art. 3 del RD 557/91, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios, modificado por el RD 485/95, de 7 de abril, dispone que “son Universidades Públicas las creadas por los Órganos Legislativos a que se refiere el art. 5.1 de la LO 11/83, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria y cuya titularidad ostentará el Estado o una Comunidad Autónoma”, lo que, fácilmente habría permitido deducir al Órgano Jurisdiccional que, a los efectos de apreciación del beneficio de la exención del pago del IBI que prevé el art. 64.a) de la Ley 39/88, quedara también incluido el bien inmueble objeto de la pretensión del recurrente».

9. Por providencia de 13 de diciembre 2001, se fijó para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se interpone por la Universidad de Barcelona contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña con fecha de 24 de marzo de 1998, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona con fecha de 2 de octubre de 1995 por el que se desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la liquidación girada en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a los ejercicios 1993 y 1994, con un importe de 3.308.137 pesetas. La queja de la parte recurrente se basa en entender que la interpretación efectuada por el órgano judicial del artículo 64.a de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en adelante, LHL), ha vulnerado su derecho a la igualdad (art. 14 CE), en tanto que se admite

la existencia de una norma cuyo contenido supone un trato desigual no razonable (o una aplicación no razonable de la misma). En este sentido, a juicio de la actora, el artículo 64.a de la Ley de haciendas locales sólo admite dos interpretaciones posibles: o bien interpretar —como hace la Sentencia de instancia— que este precepto no incluye a las Universidades públicas al declarar la exención en el Impuesto sobre bienes inmuebles y, en consecuencia, admitir que es contrario al artículo 14 de la Constitución por infringir los principios de igualdad y no discriminación (tanto más cuando los entes docentes privados sí están expresamente declarados exentos en el impuesto); o bien interpretarlo en el sentido de entender incluidas a las Universidades públicas en la exención prevista (junto con las privadas), por ser la única interpretación respetuosa con el principio de igualdad.

Por su parte el Abogado del Ayuntamiento de Barcelona pide la desestimación del recurso de amparo sobre la base, fundamentalmente, de que, por un lado, el art. 64.a LHL declara únicamente la exención de los bienes del Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales afectos a servicios educativos, con lo cual cualquier intento de aplicar la exención a las Universidades públicas supondría realizar una integración analógica prohibida expresamente por el art. 23.3 de la Ley general tributaria; y, de otra parte, por la falta de identidad entre las Administraciones territoriales citadas y una Administración institucional como es la Universidad recurrente. Y a ello, además, hay que añadir el dato de que la desigualdad alegada por la parte actora no es de las contempladas en el art. 14 CE, sino una desigualdad tributaria (art. 31 CE) fundada en elementos objetivos y, en su efecto, ajena al proceso constitucional de amparo por imperativo de los arts. 53.2 CE y 41.1 LOTC.

Finalmente el Ministerio Fiscal suplica también la desestimación del recurso de amparo sobre la base de una doble línea argumental. En efecto, de un lado opone el Ministerio público la causa de inadmisión prevista en el art. 44.1.a LOTC, por falta de agotamiento de la vía previa, pues la parte actora debía haber procedido a formalizar con anterioridad a la interposición del recurso de amparo el recurso de casación para la unificación de doctrina previsto en los arts. 102 y ss. LJCA de 1956, idóneo para corregir la discriminación denunciada. Y, de otra parte, y con relación a la efectiva concurrencia o no de la discriminación alegada, entiende que la vulneración producida no es la del derecho a la igualdad reconocido en el art. 14 CE, sino la del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con relación a la garantía constitucional de la autonomía universitaria prevista en el art. 27.10 CE. Ahora bien, y dado que esta vulneración no ha sido alegada por la parte actora, no cabe sino denegar el amparo.

2. Antes de entrar a analizar las vulneraciones alegadas, y siendo prioritario el examen de las cuestiones de admisibilidad sobre las de fondo, al estar fuera de toda duda la viabilidad del análisis de los requisitos para la admisión a trámite en el momento de dictar Sentencia (por todas, SSTC 114/1999, de 14 de junio, FJ 2; 129/2000, de 16 de mayo, FJ 2; 185/2000, de 10 de julio, FJ 2; y 33/2001, de 12 de febrero, FJ 2), se hace necesario comprobar si la Universidad recurrente en amparo había agotado o no correctamente la vía previa, al no haber interpuesto el recurso de casación por unificación de doctrina que fue ofrecido por el órgano judicial en el pie de recurso de la resolución judicial aquí cuestionada. En este sentido entiende el Ministerio Fiscal que sí procedía la previa formalización de ese recurso en la medida en que es la propia parte recurrente la que en la documentación que adjunta a su demanda de amparo y para fundamentar de mejor manera la eventual discriminación que denuncia aporta copia de la Sen-

tencia de 2 de diciembre de 1996, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) que, a su entender, contempla un supuesto semejante al que fue objeto de enjuiciamiento por el Tribunal del mismo orden jurisdiccional de Cataluña, llegando a una solución contraria a la que finalmente se adoptó en la Sentencia que ahora se impugna en amparo, con lo cual resulta evidente que, con carácter previo a la formalización de la demanda, debería de haberse preparado e interpuesto el recurso de casación para unificación de doctrina, tanto más cuando la Sentencia impugnada destaca que contra la misma podía interponerse el precitado remedio procesal.

La objeción debe rechazarse. Aunque la exigencia de agotar la vía judicial procedente antes de acudir al recurso de amparo [art. 44.1 a) LOTC] no es, ciertamente, una mera formalidad, sino que constituye un elemento esencial en el sistema de articulación de la jurisdicción constitucional con la jurisdicción ordinaria, sin embargo nuestra jurisprudencia tiene establecido que, aun cuando el carácter subsidiario del recurso de amparo exige agotar todos los medios de impugnación ordinarios o extraordinarios antes de acudir al amparo constitucional (SSTC 173/1999, de 27 de septiembre, FJ 2; 4/2000, de 17 de enero, FJ 2; 52/2000, de 28 de febrero, FJ 3; y 86/2000, de 27 de marzo, FJ 2), sin embargo no obliga a utilizar, en cada caso, todos los medios de impugnación posibles, sino tan sólo aquéllos normales que, de manera clara, se manifiestan como ejercitables (STC 188/1990, de 26 de noviembre, FJ 3); esto es, aquéllos sobre los que no quepa duda respecto de la procedencia y la posibilidad real y efectiva de interponerlo, así como de su adecuación para reparar la lesión de los derechos fundamentales invocados en la demanda de amparo (SSTC 140/1994, de 9 de mayo, FJ 2; 211/1999, de 29 de noviembre, FJ 3), sin necesidad de efectuar complejos análisis jurídicos, puesto que no es exigible al recurrente que supere dificultades de interpretación que excedan de lo razonable (STC 5/2001, de 15 de enero, FJ 1). Por otra parte hay que tener en cuenta que la instrucción de recursos tiene como finalidad poner en conocimiento de las partes si la resolución que se les notifica es firme o no, y los recursos que, en su caso, procedan, sin que dicha instrucción forme parte del *decisum* de la resolución y, por tanto, implique un cierre o una apertura definitiva y sin condiciones a la siguiente instancia, caso de tener un contenido negativo o positivo, respectivamente (SSTC 155/1991, de 10 de julio, FJ 7; 70/1996, de 24 de abril, FJ 2; y 128/1998, de 16 de junio, FJ 6).

Conforme a lo expuesto es cierto que la propia resolución judicial impugnada ofrece el recurso de casación citado. Pero también lo es que todo parece inducir que se trata de una «cláusula de estilo», por cuanto, en principio, no existe dato de ningún tipo que permita apreciar la pertinencia del mismo, ni tan siquiera alegación alguna del recurrente en el escrito de formalización del recurso contencioso-administrativo que conduzca a pensar la existencia de contradicción. No hay que descuidar que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) con fecha de 2 de diciembre de 1996, citada por la actora en defensa de su pretensión, no lo fue ante el Tribunal *a quo*, sino ante este Tribunal Constitucional, con lo cual no pudo anticipar al órgano judicial la existencia de una controversia de no estimarse su pretensión. Además la cita que hace la actora de dicha resolución no es para postular la identidad de supuestos y, en consecuencia, la desigual aplicación de la ley, sino para reforzar su argumentación de desigualdad en la ley. Así pues la actora actuó correctamente soslayando la interposición del recurso de casación para unificación de doctrina y acudiendo directamente ante este Tribunal Constitucional, al ser el recurso ofrecido claramente impertinente por falta de la contradicción

a que hacía referencia el artículo 102.a LJCA 1956, a la sazón vigente. En efecto, en el supuesto analizado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se reclamaba la exención en el Impuesto sobre bienes inmuebles para bienes de titularidad estatal, mientras que en el presente asunto los bienes cuya exención se discute pertenecen a la propia Universidad de Barcelona por haberle sido traspasada su titularidad. Los hechos no son, en consecuencia, sustancialmente iguales, sino lo suficientemente distintos como para justificar una disparidad de soluciones. Es más, en momento alguno se ha denunciado en la demanda de amparo la existencia de resoluciones jurisprudenciales contradictorias, ni tan siquiera una vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley que permitiese entender alegada de forma implícita dicha contradicción, ni tampoco, finalmente, se puede apreciar de oficio la misma (por todas, STC 337/1993, de 15 de noviembre, FJ 2). Y ello, sencillamente, porque la vulneración del principio de igualdad alegada, lo es en su vertiente de ante la ley». Por este motivo debe entenderse agotada la vía previa, dado que no era procedente el recurso de casación por unificación de doctrina puesto a disposición de las partes por el órgano judicial, y sin que por el mero hecho de desatender la instrucción de recursos consignada en la notificación de la Sentencia pueda estimarse que la demanda incurre en el defecto insubsanable previsto en el art. 44.1.a LOTC.

3. También es preciso antes de acometer el estudio de la cuestión de fondo analizar otro óbice de procedibilidad, cual es la posible falta de legitimación de la Administración recurrente para postular en la vía de amparo la protección de un pretendido derecho a la igualdad ante la ley ex art. 14 CE. Y en este sentido hay que partir diciendo que, aun cuando los derechos fundamentales son derechos reaccionales frente a los poderes públicos, ello no significa que la Administración esté desposeída de todo tipo de derechos constitucionales e, incluso, fundamentales, en sus relaciones con las personas (físicas o jurídicas) o con otras Administraciones. En principio los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo, en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquéllos (STC 64/1988, de 12 de abril, FJ 1). Por este motivo existen importantes dificultades para reconocer la titularidad de derechos fundamentales a las entidades de Derecho público, pues la noción misma de «derecho fundamental» que está en la base del art. 10 CE resulta poco compatible con entes de naturaleza pública (STC 91/1995, de 19 de junio, FJ 2). En consecuencia, lo que con carácter general es predicable de las posiciones subjetivas de los particulares no puede serlo, con igual alcance y sin más matización, de las que tengan los poderes públicos, frente a los que, principalmente, se alza la garantía constitucional (STC 129/2001, de 4 de junio, FJ 3).

En este sentido a las personas públicas se les ha negado por este Tribunal Constitucional la titularidad del derecho a la igualdad (art. 14 CE). Aun cuando es cierto que les hemos reconocido, con muchos matices, el derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto el Ordenamiento les atribuye capacidad para ser partes en los procesos (STC 175/2001, de 16 de julio), sin embargo dicha doctrina no es extrapolable a otros derechos fundamentales susceptibles de ser invocados en amparo y, específicamente, el derecho a no sufrir discriminaciones injustificadas proclamado en el art. 14 CE (en este sentido, por ejemplo, las SSTC 100/1993, de 25 de marzo, y 211/1996, de 17 de diciembre; y en el ATC 1178/1988, de 24 de octubre). Y ello porque el

principio de igualdad, cimentado en la dignidad de la persona como fundamento del orden político (art. 10.1 CE), no es trasladable a aquéllas, pues el art. 14 CE se refiere a los ciudadanos y, en consecuencia, no es de aplicación a las personas jurídico-públicas en cuanto tales (STC 237/2000, de 16 de octubre, FJ 2; y AATC 135/1985, de 27 de febrero; 139/1985, de 27 de febrero; y 106/1988, de 20 de enero). Sólo cuando se ha tratado de desigualdades «en la aplicación de la ley», y por su íntima conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva (que también se lesiona por tratamientos jurídicos arbitrariamente desiguales), se ha admitido, en ocasiones, su lesión, sobre la base de que, dado que un rasgo esencial del Estado de Derecho es el sometimiento de los poderes públicos a la jurisdicción, la situación de éstos frente a la misma no se ha considerado radicalmente diferente a la de los particulares y, en consecuencia, las mismas razones que justifican la viabilidad de la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los entes públicos han de aplicarse a los supuestos de desigualdad en la aplicación judicial de la Ley en los que está en juego, no sólo el art. 14 CE, sino también, en todo caso, el art. 24 CE (STC 100/1993, de 22 de marzo, FJ 2).

Conforme a lo que antecede las posibilidades que tienen las Administraciones públicas de defender sus «derechos» en vía de amparo son muy limitadas. Debemos tener en cuenta que el recurso de amparo constitucional es una garantía procesal, no sólo subsidiaria de la judicial, sino en sí misma extraordinaria (STC 143/1994, de 9 de mayo, FJ 5), y cuyo disfrute no queda garantizado por la Constitución en la generalidad de los casos. En efecto, el art. 53.2 CE se refiere al —eventual— recurso de amparo como una garantía procesal subjetiva del ciudadano («Cualquier ciudadano...» dice). Y si bien esta referencia expresa al ciudadano no impide que las personas jurídico-privadas también disfruten de aquella garantía procesal con apoyo en las normas de legitimación del art. 162.1 b) CE (SSTC 53/1983, de 20 de junio, FJ 1; y 241/1992, de 21 de diciembre, FJ 4), ello no justifica por sí que la misma ampliación subjetiva del amparo constitucional se deba predicar automática y necesariamente de las personas públicas, tanto más cuando ese artículo —el 162.1 b) CE— no las legitima para defender en amparo sus propios actos y competencias (STC 257/1988, de 22 de diciembre, FFJJ 4 y 5; y AATC 139/1985, de 27 de febrero, FJ 2; 205/1990, de 17 de mayo, FJ 3). Es más, el propio art. 34 del Convenio europeo de derechos humanos impide que las organizaciones públicas invoquen ante el Tribunal de Estrasburgo los derechos reconocidos por el Convenio de Roma, y entre ellos, por ejemplo, el derecho a un juicio justo (art. 6.1 CEDH). Ninguna distinción han hecho los órganos del convenio europeo en torno a la clase de derechos cuya defensa en juicio pretendía cada organización jurídico pública, como muestran la Decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 14

de diciembre de 1988 (asunto *Municipio de Rothenthurm contra Suiza*) o la reciente la Decisión de la Sección Cuarta del Tribunal Europeo de 1 de febrero de 2001 (asunto *Ayuntamiento de Mula contra España*; STC 175/2001, de 16 de julio, FJ 7).

4. Tampoco quedaría expedito el acceso al recurso de amparo postulando la defensa, no ya de la titularidad de un derecho fundamental, sino de un «interés legítimo» conforme al art. 162.1 b) CE. En efecto, el recurso de amparo es, en principio, un instrumento procesal con sustantividad propia, para cuya utilización sólo vienen legitimadas las personas directamente afectadas, entendiéndose por tales aquéllas que sean titulares del derecho subjetivo presuntamente vulnerado (SSTC 141/1985, de 22 de octubre, FJ 1; y 123/1989, de 6 de julio, FJ 1). En consecuencia no habilita a la defensa de un derecho fundamental por quien no es su titular (salvo, por ejemplo, en determinados supuestos de representación o de sucesión procesal), pues la acción es de carácter personalísimo y no puede ser ejercida por persona diversa a la de su originario titular, único legitimado para impetrar la protección del propio derecho (STC 11/1992, de 27 de enero, FJ 2; y ATC 96/2001, de 24 de abril, FJ 5), tanto más cuando su objeto lo constituyen derechos fundamentales estrictamente vinculados a la propia personalidad, derivados sin duda de la «dignidad de la persona» que reconoce el art. 10 CE y ligados a la existencia misma del individuo (en términos parecidos, STC 231/1988, de 2 de diciembre, FJ 3), entre los cuales se encuentra, como hemos dicho, el principio de igualdad del art. 14 CE (STC 211/1996, de 17 de diciembre, FJ 4). Así, y aunque sea posible también su acceso —como dice el art. 162.1 b) de la Constitución— a quien invoque un «interés legítimo», dicho interés debe ser cualificado o específico, por estar referido a algún derecho fundamental (STC 60/1982, de 11 de octubre, FJ 3), con lo cual, y dado que la Administración recurrente en amparo no es titular del que concretamente invoca, no cabe sino declarar la inadmisibilidad del recurso.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Inadmitir el recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil uno.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Firmado y rubricado.