

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2919 *Sala Primera. Sentencia 4/2022, de 24 de enero de 2022. Recurso de amparo 732-2020. Promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir en relación con la Resolución de 15 de diciembre de 2016 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2016-2017 en las universidades de la Comunitat Valenciana, así como las dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la impugnación de aquella. Vulneración del derecho a la igualdad en relación con el derecho a la creación de centros docentes: STC 191/2020 (nulidad de los incisos de la resolución administrativa que limitan el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas integrantes del sistema universitario valenciano). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2022:4

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Santiago Martínez-Vares García y don Ricardo Enríquez Sancho, y las magistradas doña María Luisa Balaguer Callejón y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

El recurso de amparo núm. 732-2020, promovido a instancia de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, representada por la procuradora de los tribunales doña Ana Lázaro Gogorza y asistida por el abogado don Gonzalo Fernández de Arévalo, ha sido interpuesto contra la resolución de 15 de diciembre de 2016 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2016-2017 en las universidades de la Comunitat Valenciana («Diario Oficial de la Comunitat Valenciana» núm. 7941, de 21 de diciembre); y contra los demás actos o disposiciones administrativas conexas y/o concordantes, especialmente la resolución de 31 de agosto de 2017, de la Dirección General de Universidades, Investigación y Ciencia por las que se autorizan y deniegan becas para la realización de estudios universitarios. Asimismo, se impugna la sentencia 403/2018, de 18 de octubre, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en procedimiento ordinario núm. 49-2017, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la universidad contra los citados actos y disposiciones administrativas; y las providencias de 30 de abril de 2019 y de 4 de julio de 2019, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por las que fueron inadmitidos el recurso de casación interpuesto por la universidad contra la sentencia y el incidente de nulidad de actuaciones contra la anterior providencia. Finalmente, la universidad impugna el auto 217/2019, de 20 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que no admitió a trámite el

recurso de casación autonómica núm. 1/427/19, preparado por la universidad contra la sentencia. Ha comparecido y formulado alegaciones la Generalitat Valenciana, representada por el abogado de la Generalitat. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 4 de febrero de 2020, la procuradora de los tribunales doña Ana Lázaro Gogorza, en nombre y representación de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones administrativas y judiciales que se mencionan en el encabezamiento de esta sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son los siguientes:

a) La demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 15 de diciembre de 2016, de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2016-2017 en las universidades de la Comunidad Valenciana, y contra los demás actos o disposiciones administrativas conexas y/o concordantes, especialmente contra la resolución de 31 de agosto de 2017, de la Dirección General de Universidades, Investigación y Ciencia, por las que se autorizan y deniegan becas para la realización de estudios universitarios. Estas resoluciones traen causa de la Orden 21/2016, de 10 de junio, de la Consellería («Diario Oficial de la Generalitat Valenciana» núm. 7805), por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana; la demandante de amparo considera que esta orden es nula de pleno derecho al vulnerar los derechos fundamentales de igualdad (art. 14 CE), educación (art. 27) y libertad religiosa (art. 16).

b) Por sentencia 403/2018, de 18 de octubre, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestima el recurso. En relación con la legitimación se considera que la universidad recurrente se encuentra legitimada para impugnar la orden y resolución objeto de recurso, si bien no todos los motivos de impugnación afectan a la esfera del citado interés legítimo que sustenta. Con cita de la sentencia 963/2017, de 18 de octubre (recurso núm. 427-2016), de la misma sala y sección, se desestima la vulneración del derecho de igualdad. En cuanto al derecho a la educación (art. 27 CE), con cita del auto de 7 de septiembre de 2016, se constata en la recurrente carece de legitimación activa. Por último, se desestima la alegación relativa a la omisión de la debida comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas (art. 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea).

c) Preparado recurso de casación núm. 91-2019, es inadmitido a trámite por la providencia de 30 de abril de 2019, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo «por cuanto que no se ha fundamentado suficientemente que concurren, con singular referencia al caso, alguno o algunos de los supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento [...], incumpléndose, de este modo, las exigencias que el art. 89.2 f) de la citada ley impone en relación con dicho escrito».

d) Promovido incidente de nulidad de actuaciones, este es inadmitido por providencia de 4 de julio de 2019, señalando que «la providencia inadmite el recurso de casación con fundamento en una causa legalmente prevista, aplicada razonadamente, sin que el recurrente acredite que esa motivación resulte irrazonable, arbitraria, carente de justificación o sea resultado de un error patente y, por ello, vulneradora del art. 24 de la Constitución».

e) La universidad demandante preparó recurso de casación autonómica, contra la referida sentencia de 18 de octubre de 2018, ante la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por vulneración de la normativa autonómica que identificó, como es preceptivo, en el escrito de preparación. La Sección Primera de la Sala Cuarta del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dicta el auto 217/2019, de 20 de diciembre (recurso de casación autonómica 1/427/2019-G), inadmitiendo el recurso al entender que no cumplía el requisito de presentar interés para la formación de jurisprudencia.

3. La demanda de amparo denuncia la infracción de los arts. 14, 16 y 27 CE. Además, atribuye a las resoluciones judiciales la infracción del art. 24.1 CE Así lo había hecho ya la recurrente en relación con la Orden 21/2016, de 10 de junio, de la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, objeto del recurso de amparo núm. 5099-2018.

a) Sobre la vulneración del derecho de igualdad del art. 14 CE alega que la resolución recurrida establece un trato desigual de la recurrente con las universidades públicas, introduciendo una diferencia arbitraria al excluir a las universidades privadas del régimen de concesión de becas. Pese a unas condiciones idénticas de renta de los estudiantes, se les trata de manera diferente en función del tipo de centro en el que cursan sus estudios. No hay razón que justifique objetiva y razonadamente esa discriminación de las universidades de iniciativa social o de sus alumnos, por lo que la orden «distingue de forma claramente restrictiva derechos de las universidades y de sus alumnos donde la ley aplicable no lo hace» [art. 45.4 de la Ley Orgánica de universidades (LOU)]. Según la recurrente, la administración autonómica no invoca ninguna finalidad constitucionalmente legítima, ni existe proporcionalidad en la medida, y no se ha justificado el cambio repentino de criterio. Además, la resolución cuestiona el cumplimiento de un tratado internacional, como es el Acuerdo del Estado español con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, de 3 de enero de 1979. Concluye afirmando que «las Administraciones Públicas pueden hacer depender la obtención de la beca de criterios objetivos, como el rendimiento académico o la renta personal o familiar, pero no de criterios arbitrarios, como el tipo de centro en el que se estudie y su ideario, frente a los que la administración debe mantenerse neutral».

b) Sobre la vulneración del derecho a la educación del art. 27 CE alega que las becas son un elemento nuclear del sistema educativo, que incide en el derecho a la educación. El régimen de las becas es desarrollo del precepto constitucional. En este caso se ha privado de la posibilidad de beca a quienes, reuniendo las condiciones objetivas para obtenerlas, cursan estudios en universidades privadas (salvo en los estudios de graduado y licenciado en veterinaria). La resolución impide a los alumnos elegir libremente la universidad en que quieren realizar sus estudios universitarios, de tal manera que quienes por razones puramente pedagógicas, religiosas o morales, deseen estudiar en la Universidad Católica de Valencia no puedan elegir esta universidad si quieren obtener una beca, aunque reúnan todas las condiciones objetivas para su obtención; se ven económicamente forzados a no estudiar o a estudiar en una universidad pública. La situación se agrava porque hay titulaciones que solo se imparten en universidades privadas de la Comunidad Valenciana. Recuerda la demandante de amparo que el legislador orgánico no excluye a las universidades privadas del sistema de becas. Por último, la orden de que trae causa la resolución impugnada lesiona además el principio de confianza legítima, por el cambio repentino que introdujo, sin ninguna medida transitoria para paliar su impacto y sin modificación previa de la legislación para darle cobertura.

c) Sobre la vulneración de la libertad religiosa (art. 16 CE), se alega que en el sistema universitario valenciano las dos universidades privadas existentes son de inspiración católica [Cardenal Herrera-CEU y San Vicente Mártir (promovida por la Archidiócesis de Valencia)], por lo que discriminar en el régimen de becas a las universidades privadas es hacerlo a las universidades de ideario católico. Alega también que se lesiona la libertad religiosa de quienes quieren estudiar en esa universidad y necesitan una beca para hacerlo, así como de quienes ya estudian en ella y la necesitan

para continuar. De nuevo se aduce que la actuación administrativa contraviene el art. X.3 del Acuerdo del Estado español con la Santa Sede.

d) En cuanto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE la demandante alega de un lado, que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha lesionado el derecho fundamental, por no haber entrado en el fondo del asunto al inadmitir la casación autonómica, y de otro, que la providencia de inadmisión de la casación del Tribunal Supremo, ha impedido la revisión de esa primera lesión denunciada. Argumenta la recurrente que, en este caso, existe una orden manifiestamente ilegal, que en instancia no se entra en el fondo por una pretendida falta de afectación y en casación tampoco, por no haberse admitido a trámite ese recurso. Las resoluciones judiciales han ocasionado a la demandante una nueva lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva. Privándola del derecho a que se examine su recurso, se le ha impedido obtener una sentencia sobre el fondo y el acceso efectivo a una doble instancia judicial, con la consiguiente indefensión; al cabo, se ha llegado a la imposibilidad de que se administre justicia. Se invoca la STC 40/2002, sobre la indefensión generada por la incorrecta actuación de los órganos judiciales, que dificultaron gravemente las posibilidades de la recurrente de alegar en su propio derecho.

e) La demanda justifica expresamente la especial trascendencia constitucional del recurso.

4. Por providencia de 15 de marzo de 2021 la Sala Primera del Tribunal Constitucional admite a trámite el recurso de amparo apreciando como causa de especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [STC 155/2009, FJ 2 c)].

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se ordenó dirigir atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para que remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 91-2019. E igualmente dirigir análoga comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sobre las actuaciones correspondientes al recurso de casación autonómica núm. 427-2019; debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo deseaban, en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

5. Mediante escrito registrado en este tribunal el 19 de abril de 2021, comparece y se persona en el presente procedimiento la Generalitat Valenciana, representada por el abogado de la Generalitat.

6. El 27 de abril de 2021 la secretaría de justicia de la Sala Primera dictó diligencia de ordenación por la que, de un lado, tuvo por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por los tribunales y el escrito del abogado de la Generalitat Valenciana, a quien se tuvo por personado y parte; y de otro, conforme a lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se dio vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, a la recurrente en amparo y a la parte personada, para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniera.

7. Con entrada en el registro de este tribunal el 13 de mayo de 2021, el abogado de la Generalitat Valenciana presenta escrito de alegaciones. Pide inadmitir a trámite el recurso de amparo y, en su defecto, dictar sentencia que lo desestime. Tras una exposición de los antecedentes alega, en síntesis, lo siguiente:

a) Examina primero la denunciada vulneración del art. 24 CE por considerar la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir que la no admisión de los recursos de casación vulnera «su derecho a la doble instancia y al examen de su recurso» y que

ello supone una nueva lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva. Respecto de la queja vinculada a la inadmisión de la casación autonómica (auto 217/2019), esta parte sostiene la inadmisibilidad de la pretensión porque no consta que la Universidad Católica de Valencia haya promovido incidente de nulidad de actuaciones previo a la interposición del recurso de amparo, no habiéndose agotado, por tanto, todos los medios de impugnación previstos en las normas procesales (con cita de la STC 176/2013, de 21 de octubre). En relación con la inadmisión de la casación esta parte también niega la vulneración del derecho a la doble instancia y al examen de su recurso, por ser un pronunciamiento derivado de la aplicación razonada de una causa legal que prevé esta consecuencia; ello sin que la resolución sea arbitraria, manifiestamente irrazonable, fruto de error patente ni resultado de una interpretación rigorista, formalista o desproporcionada (por ejemplo STC 112/2019, de 3 de octubre, con cita textual).

b) Sobre las restantes alegaciones, el abogado de la Generalitat es conocedor de la STC 191/2020, de 17 de diciembre, dictada en el recurso de amparo núm. 5099-2018; en ella se fija doctrina que se ha visto ratificada en pronunciamientos posteriores (SSTC 2/2021 y 6/2021, ambas de 25 de enero, recaídas respectivamente en los recursos de amparo 6379-2018 y 2578-2019). No obstante, considera que los votos particulares emitidos, con cita textual de algunos pasajes, avalan la postura sostenida por la administración educativa de la Comunidad Valenciana.

En ello funda la procedencia de desestimar el amparo, primero en lo referido a la supuesta lesión del art. 14 CE, al existir razones objetivas que justifican el trato diferenciado dispensado a los alumnos solicitantes de las becas, según provengan de universidades públicas o privadas:

(i) Las becas ofertadas por la Comunitat Valenciana son complementarias de las que integran el sistema general de becas previsto en la normativa básica estatal; es «una actuación de fomento propia del Consell, prevista y regulada en su normativa, concretamente en el Decreto 40/2002 del Consell». La actuación no se sustenta en los reales decretos 1721/2007, 595/2015 y 293/2016; tales disposiciones estatales y tales becas estatales «son exigencia del artículo 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades [...] en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril».

(ii) Los alumnos y sus familias, en cada caso, «son los que optan por acudir a la universidad privada»; estos lo hacen, bien porque pudiendo acceder a la pública, optan libremente por otro modelo; bien porque no han alcanzado la nota de corte necesaria; bien por otros motivos personales; en todo caso, porque están en disposición de costear los gastos que ello supone. Existen pues «razones objetivas que justifican que, al alumno que ha superado la nota de corte establecida y ha accedido a la universidad pública, se le pueda dar un trato diferenciado, respecto a aquel que no ha alcanzado esta nota». Los principios de igualdad, mérito y capacidad justifican el trato diferenciado. La universidad pública «es la única que garantiza el acceso a todo tipo de alumnado, independientemente de sus condiciones económicas»; el abogado de la Generalitat cita textualmente el art. 45.4 LOU, en relación con el art. 81, para señalar que son las comunidades autónomas las que fijan los precios públicos de los estudios oficiales impartidos por las universidades públicas, frente a las privadas, «en las que el coste [...] lo establece libremente cada una de ellas, acorde con sus necesidades financieras y la oferta-demanda del mercado». Ello determina que, en las universidades privadas, al ser los precios libres, las becas estén desvinculadas del objeto y finalidad fijados en el art. 45.4 LOU; y esto a su vez conduce a que los términos de la comparación entre estudiantes no sean equivalentes y, por tanto, ante la limitación existente de recursos públicos la medida adoptada queda justificada, objetiva y razonablemente.

(iii) El alumnado de la Universidad Católica de Valencia tiene también a su disposición un sistema de becas complementarias, que se suman al sistema básico de becas del Estado. El alumnado de la Universidad Católica de Valencia tiene a su alcance becas y ayudas, que regula y concede la propia Universidad Católica de Valencia;

en 2016, según datos de la web de la propia universidad, estaban dotadas con 5,4 millones de euros; estas becas y ayudas complementan las del Estado y, obviamente, no están abiertas a los alumnos de la universidad pública.

(iv) El acceso a la universidad pública supone el abono de unas tasas que fija el Gobierno Valenciano, el acceso a la privada supone un coste mucho mayor. Es evidente que quien opta por acudir a la universidad privada, por el motivo que sea, dispone de recursos económicos para ello. También es evidente que una beca no tiene la misma incidencia para el alumno de la pública que para el de la privada; para el primero puede ser determinante y decisivo, puede incluso condicionar el acceso o la permanencia en la universidad; por el contrario, para el alumno de la privada no parece que el importe de la ayuda pueda condicionar la decisión del estudiante o de su familia. La decisión de la administración docente autonómica se ajusta a las exigencias del principio de igualdad al no afectar al sistema básico de becas que gestiona el Estado y ser respetuosa con la doctrina constitucional (SSTC 63/2011, de 16 de mayo; 117/2011, de 4 de julio; 79/2011, de 6 de junio, y 61/2013, de 14 de marzo).

c) Sobre la queja por vulneración del derecho a la educación (art. 27 CE), el abogado de la Generalitat considera que los votos particulares a la STC 191/2020, de 17 de diciembre, también avalan la desestimación del amparo. El derecho a obtener una beca no es un elemento nuclear del derecho fundamental; cita en apoyo de su tesis las SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 95/2016, de 12 de mayo, según las cuales el derecho a la beca es de configuración legal cuya materialización, además, requiere la aprobación de normas reglamentarias. Menciona también las SSTC 86/1985, de 10 de julio, 214/1994, de 14 de julio y reitera la cita de la STC 188/2001. El sistema de becas es un elemento nuclear del sistema educativo, dirigido a dotar de la máxima efectividad a este derecho constitucional, pero no eso significa que forme parte del contenido esencial del derecho a la educación (SSTC 212/2005, de 21 de julio; 25/2015, de 19 de febrero, y 95/2016, con cita textual de las dos últimas). En fin, el art. 27 CE no reconoce como derecho fundamental el derecho a la beca como pretende la Universidad Católica de Valencia. Consecuentemente, no puede fundarse en la Constitución la pretensión de obtener una beca, ya que el derecho a la educación no implica ninguna obligación estatal de subvencionar a las familias para hacerlo efectivo, menos si quien plantea la pretensión es una universidad y no el alumno o su familia. Por todo ello no cabe apreciar la infracción del art. 27 CE.

d) Sobre la denunciada vulneración del derecho a la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE), el abogado de la Generalitat entiende que poco detenimiento requiere, al ser evidente que las becas a que se refiere el recurso de ningún modo inciden o afectan a esa libertad.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, y los votos particulares citados, existen razones para oponerse al recurso de amparo y para que el Tribunal Constitucional revise y se replantee la fundamentación y los pronunciamientos plasmados en la STC 191/2020, de 17 de diciembre.

8. El 31 de mayo de 2021 se registró el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, que concluye pidiendo que se dicte sentencia estimatoria del recurso de amparo. Comienza reseñando los antecedentes y dice que la impugnación va dirigida, además de contra las resoluciones judiciales ya indicadas, contra «los apartados 1 y 2 de la Resolución de 15 de diciembre de 2016, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana». También resume las quejas formuladas en la demanda sobre las eventuales vulneraciones de derechos fundamentales. A continuación alega lo siguiente:

a) Realiza cuatro consideraciones previas al análisis del fondo. La primera acerca de que las vulneraciones que la actora imputa al apartado 2 de la resolución de 15 de diciembre de 2016 se refieren todas a una misma lesión, la desigualdad de trato entre las universidades públicas y las privadas, si bien «de dos maneras distintas»: i) como mera

desigualdad «sobre la base de que la legislación básica del Estado no ampara una diferencia de trato entre unas y otras universidades», y (ii) «con un discurso de discriminación por razones religiosas, al amparo de los arts. 16.1 y 27.1 CE, sobre la base de que la universidad recurrente ha sido discriminada, aún más que por su carácter de universidad privada, por su naturaleza de universidad privada de ideario católico». A estas vulneraciones añade la demanda de amparo otras predicadas de las resoluciones jurisdiccionales, bien al amparo del art. 24.1 CE en tanto habrían privado a la recurrente de su derecho a una sentencia sobre el fondo, bien del art. 24.2 CE (derecho a un proceso con todas las garantías) porque además le habrían impedido el acceso efectivo a una doble instancia judicial.

La segunda cuestión previa se refiere al orden de análisis de las quejas, en un amparo que identifica como recurso mixto, apuntando que debe comenzarse por examinar la infracción del art. 14 CE, que es además la que supone la apreciación de la especial trascendencia constitucional de este recurso, para luego en su caso continuar con las denunciadas vulneraciones de la libertad de enseñanza y de la libertad religiosa; y solo en último término, si fueran desestimadas, ocuparse de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

La tercera consideración previa versa sobre la legitimación *ad causam* de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. El fiscal concluye que, aunque el recurso de amparo está dirigido fundamentalmente a la defensa de un interés propio y no de un derecho ajeno, «eso no implica que carezca de legitimación quien posee un interés legítimo [art. 162.1 b) CE], concepto este último que no puede ser confundido con la posesión de la titularidad del derecho». En consecuencia, la demandante tiene un interés legítimo propio, conectado con los derechos fundamentales que invoca, pues además de la imposibilidad de que los alumnos de las universidades privadas puedan acceder al sistema de las becas y el perjuicio que la actuación administrativa les suponga, «puede constituir un elemento disuasorio para la matriculación de determinados estudiantes [...], con el consiguiente perjuicio en el ámbito económico y la correlativa incertidumbre sobre su supervivencia futura, a cuya afectación habría que sumar, por no ser en absoluto desdeñable, la correlativa limitación de su libertad de enseñanza». Añade el fiscal que una universidad privada puede actuar por sus alumnos porque estos, más allá de ser meros receptores de la educación, se integran en los organismos universitarios (arts. 15.2 y 16.3 LOU). Por lo tanto, la legitimación *ad causam* de la universidad recurrente ha de ser aquí afirmada.

La cuarta y última cuestión previa está en si una disposición normativa como la impugnada es susceptible de recurso de amparo, pues el control de legalidad corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106 CE). Con apoyo en el art. 43 LOTC entiende el fiscal que los reglamentos son «disposiciones» del poder público y, por tanto, impugnables en amparo si son considerados origen de la vulneración de los derechos fundamentales (con cita de las SSTC 141/1985, de 22 de octubre, FJ 2; 189/1987, de 24 de noviembre, FJ 3; 192/1991, de 14 de octubre, FJ 2, y 57/2004, de 19 de abril, FJ 2).

b) Sobre el fondo el fiscal destaca que este tribunal ya se ha pronunciado en los recursos de amparo números 5099, 6348 y 6379-2018, 1575 y 2578-2019, promovidos todos por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, concluidos respectivamente por SSTC 191/2020, de 17 de diciembre; 2/2021, de 25 de enero; 6/2021, de 25 de enero; 19/2021, de 15 de febrero, y 42/2021, de 31 de marzo. Es especialmente importante el primero citado porque se interpuso principalmente contra el art. 2 de la Orden 21/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, disposición antecedente necesaria de la aquí impugnada. Debiendo darse por reproducida la doctrina establecida en los fundamentos jurídicos 4 y 5 de la STC 191/2020, de 17 de diciembre, procede solicitar que se declare la nulidad de los términos que restringen el acceso a las becas a los alumnos matriculados en universidades privadas (apartado 2 de la resolución impugnada, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana), sin necesidad

de examinar la lesión denunciada de los derechos a la libertad ideológica, a la tutela judicial efectiva y al derecho a un proceso con todas las garantías.

9. Mediante escrito registrado en este tribunal el 2 de junio de 2021, la representación de la demandante de amparo formula alegaciones reafirmando en su escrito de demanda. Han sido dictadas ya sentencias estimatorias de recursos de amparo interpuestos por la universidad en asuntos análogos al presente, las ya citadas también por el Ministerio Fiscal, señaladamente la STC 191/2021, de 17 de diciembre, que tenía como objeto la Orden 21/2016, disposición en cuya virtud se dictó la resolución objeto del presente recurso de amparo, que por lo tanto debe ser igualmente estimado con fundamento en la jurisprudencia sentada.

10. Por providencia de 20 de enero de 2022, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo y posición de las partes.

El objeto específico de este recurso está constituido por dos incisos contenidos en los números 1 y 3 del apartado Segundo «Beneficiarios y estudios comprendidos» de la resolución de 15 de diciembre de 2016, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2016-2017 en las universidades de la Comunitat Valenciana, y por las resoluciones judiciales sucesivas y desestimatorias de las pretensiones anulatorias de la universidad recurrente en amparo.

Esta determinación del objeto del recurso de amparo se deriva de las alegaciones de la recurrente en amparo, y en particular de los argumentos de infracción constitucional, porque tales incisos son los que limitan la accesibilidad de las becas al alumnado matriculado durante el curso académico 2016/2017 en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano y en sus centros públicos adscritos, en cualquiera de las enseñanzas que quedan relacionadas (número 1), con inclusión (número 3) del alumnado matriculado en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas solo para las enseñanzas de graduado/a y licenciado/a en veterinaria. Se trata pues de considerar si incurren en vulneración de los derechos fundamentales recogidos en los arts. 14, 16 y 27 CE, los incisos de la resolución impugnada relativos a las universidades «públicas» que integran el sistema universitario valenciano y a sus centros «públicos» adscritos (núm. 1 del apartado segundo) y relativos a que los alumnos y alumnas matriculados en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas podrán solicitar la beca «en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen en cada convocatoria» (núm. 3 del mismo apartado segundo).

Las resoluciones judiciales subsiguientes no habrían subsanado estas vulneraciones y, además, habrían incurrido de manera autónoma en la infracción del derecho de la universidad recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en los términos descritos en los antecedentes. El abogado de la Generalitat Valenciana se opone al recurso de amparo y solicita su desestimación, mientras que el Ministerio Fiscal interesa la estimación de la demanda de amparo al entender que se ha vulnerado el derecho de la recurrente a la igualdad (art. 14 CE). A su entender, ello se proyecta sobre el art. 27 CE porque afecta al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas (art. 27.6) y al derecho de los estudiantes a la educación (art. 27.1).

El presente recurso de amparo viene a sumarse a otros que este tribunal ha resuelto sobre asuntos análogos, relativos a disposiciones de la Generalitat Valenciana impugnadas por la misma universidad, al quedar excluidos del sistema de becas los alumnos de las universidades privadas de la Comunitat Valenciana. Estos recursos han sido resueltos principalmente, en lo que ahora interesa, por las SSTC 191/2020, de 17

de diciembre; 2/2021, de 25 de enero; 6/2021, de 25 de enero; 19/2021, de 15 de febrero, y 138/2021, de 29 de junio). Dado que son muy similares tanto los términos empleados en la orden administrativa recurrida, las alegaciones en que se basó la impugnación y los fundamentos aducidos por los órganos judiciales para no acogerla; como los términos de la demanda de amparo, de la contestación por la Generalitat y de lo alegado por el Ministerio Fiscal, es consecuencia obligada tomar en consideración lo que hemos argumentado ya en esas sentencias para resolver el presente recurso, de forma señalada en la STC 191/2020, de 17 de diciembre, a la cual hemos de remitirnos en términos generales.

2. Orden de las quejas y óbices de procedibilidad.

a) El que ahora nos ocupa es un recurso de amparo «mixto», que imputa a la administración vulneraciones de derechos fundamentales de carácter sustantivo y atribuye al mismo tiempo lesiones procesales a los tribunales que intervinieron después (entre otras, STC 56/2019, de 6 de mayo, FJ 2). Procede, pues, examinar en primer lugar las quejas relativas a los arts. 14, 16 y 27 CE y, solo después, si fueran desestimadas, la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Basta ahora remitirse a lo sentado en el fundamento jurídico 3 de la STC 191/2020, donde es tratada esta cuestión pormenorizadamente.

b) El abogado de la Generalitat opone a la admisión del recurso que la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir no ha agotado todos los medios previstos en las normas procesales para denunciar la vulneración del art. 24 CE, por considerar que la no admisión de los recursos de casación vulnera «su derecho a la doble instancia y al examen de su recurso» y que ello supone una nueva lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva. El óbice no es opuesto por la Generalitat Valenciana respecto de las demás vulneraciones denunciadas.

Efectivamente, examinado el actual recurso, se advierte la falta de interposición del incidente de nulidad de actuaciones contra el auto 217/2019, de 20 de diciembre (recurso de casación autonómica 1/427/2019-G), de la Sección Primera de la Sala Cuarta del Tribunal Superior de Justicia, que inadmite el recurso de casación autonómica interpuesto por la recurrente en amparo, al entender el órgano judicial de la instancia que no cumplía el requisito de presentar interés para la formación de jurisprudencia.

Esta pretensión está incurso en el óbice procesal de falta de adecuado agotamiento de la vía judicial previa, de conformidad con lo dispuesto el artículo 44.1 a) LOTC. Tal y como se deriva de la doctrina contenida en la STC 101/2018, de 1 de octubre, este óbice no se proyecta sobre el resto de vulneraciones denunciadas. La falta de interposición de incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial solo afecta a las quejas relativas al auto 217/2019, de 20 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

c) Sobre la legitimación *ad causam* de la Universidad Católica de Valencia, es directamente aplicable aquí lo sentado en el fundamento jurídico 2 a) de la STC 191/2020, de 17 de diciembre. Conforme a los arts. 162.1 b) CE y 46.1 b) LOTC, respectivamente, se reconoce legitimación para interponer el recurso de amparo a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, y se establece que están legitimados para interponer recurso de amparo contra resoluciones de los órganos judiciales quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente. De acuerdo con estos preceptos la legitimación activa no se otorga exclusivamente a la víctima o al titular del derecho infringido, sino también a quien ostente un interés legítimo, categoría más amplia que la de derecho subjetivo e incluso interés directo (SSTC 60/1982, de 11 de octubre; 97/1991, de 9 de mayo, y 214/1991, de 11 de noviembre). En este caso, tal y como se ha reconocido en la STC 191/2020, de 17 de diciembre, la recurrente en amparo ostenta el interés legítimo preciso para que se aprecie su legitimación *ad causam*.

d) La última cuestión previa versa acerca de si es susceptible de recurso de amparo una resolución como la aquí impugnada (los indicados incisos del apartado segundo de la

resolución de 15 de diciembre de 2016, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte). También esta cuestión fue examinada y decidida en la STC 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 2 b). Afirma el Ministerio Fiscal que los reglamentos son 'disposiciones' del poder público y, por tanto, impugnables en amparo si son considerados origen de la vulneración de los derechos fundamentales. Este tribunal ha admitido la impugnación directa (ya en la STC 9/1986, de 21 de enero, FJ 1; criterio reiterado posteriormente, por ejemplo en las SSTC 121/1997, de 1 de julio, FJ 5, y 57/2004, de 19 de abril, FJ 2) cuando la lesión de un derecho fundamental pueda tener su origen «directo e inmediato en las normas». En el presente caso la exclusión general de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de universidades privadas deriva directamente de la resolución dispositiva impugnada, su eficacia puede considerarse inmediata sin necesidad de un acto posterior aplicativo y, por ello, debe considerarse que no hay impedimento para que este tribunal se pronuncie sobre la impugnación.

3. Aplicación al caso de la jurisprudencia establecida en la STC 191/2020, de 17 de diciembre.

La resolución administrativa impugnada –resolución de 15 de diciembre de 2016, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana–, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2016-2017 en las universidades de la Comunitat Valenciana, fue dictada bajo la cobertura de la Orden 21/2016, de 10 de junio, de la misma Consellería, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana.

Pues bien, la disposición de cobertura fue declarada inconstitucional y nula por la STC 191/2020, de 17 de diciembre, de modo que se aplica en la presente sentencia lo razonado en los fundamentos jurídicos 4 y 5 de aquella, en relación con la doctrina constitucional aplicable (derecho a la igualdad en relación con el derecho a la educación) y en relación con el análisis de la vulneración alegada de los arts. 14 y 27 CE. Esa doctrina es, en síntesis, la siguiente:

A) Sobre el derecho a la igualdad (art. 14 CE) en relación con el derecho a la educación (art. 27 CE), se invoca la STC 22/1981, de 2 de julio, según la cual el principio de igualdad no exige en todos los casos un tratamiento legal igual, con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del art. 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello. Sería además necesario, para que fuera constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (por todas y entre las últimas, STC 111/2018, de 17 de octubre, FJ 4).

Al examinarse en el amparo antecedente la Orden 21/2016, de 10 de junio, se verificó si la exclusión de las universidades privadas del régimen de becas y ayudas previsto en la orden tenía una justificación objetiva, razonable y proporcionada [SSTC 111/2018, FJ 4, y 138/2018, de 17 de diciembre, FJ 2 b)]; y se hizo una breve referencia a los aspectos del derecho a la educación concernidos, ya que la vulneración alegada del art. 14 se refería a una concreta regulación del sistema de becas y ayudas para la realización de estudios universitarios. Para concluir:

a) El derecho de todos a la educación «recogido sintéticamente en el apartado 1 del art. 27 CE y desarrollado en los apartados siguientes, tiene una doble 'dimensión' o 'contenido' de 'derecho de libertad' y 'prestacional'» (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 7). El primer contenido se identifica con la libertad de enseñanza [STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 4 a), entre otras], concretada entre otras vías en el derecho a crear

instituciones educativas [STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 4 a)], previsto en el art. 27.6 CE, derecho fundamental que «no distingue en función del nivel educativo y, por tanto, ampara también, como tenemos dicho, la creación de universidades tanto públicas como privadas (SSTC 223/2012, de 29 de noviembre, FFJJ 6 y 8; 131/2013, de 5 de junio, FJ 10; 141/2013, de 11 de julio, FJ 5; 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 5, y 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 5)» (STC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2). Además, el derecho fundamental del art. 27.6 CE «no se agota en el momento inicial del establecimiento del centro educativo, sino que se prolonga en el ejercicio de las facultades de dirección del mismo» [STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 4 a)], o se «proyecta en el tiempo» y «se traduce en la potestad de dirección del titular» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 20); desde una perspectiva negativa, «exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección» (SSTC 77/1985, de 27 de junio, FJ 20; 176/2015, de 22 de julio, FJ 2; 31/2018, de 10 de abril, FJ 5, y 51/2019, de 11 de abril, FJ 8).

En fin, la STC 191/2020 ha precisado que el art. 27.6 CE reconoce un derecho de fundación de un centro educativo y también un derecho al ejercicio de las facultades y derechos ínsitos a la actividad de una institución educativa, en las condiciones previstas por el legislador; y que no es un derecho absoluto, sino que el legislador puede actuar regulando las condiciones de su ejercicio, siempre y cuando respete su contenido esencial (STC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2).

b) Por otra parte, el derecho de todos a la educación incorpora «junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho» y «al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9 de las correspondientes ayudas públicas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca» (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 5, y 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 8). En su dimensión prestacional, el contenido constitucionalmente garantizado de ese derecho no se limita a la enseñanza básica, sino que se extiende también a los niveles superiores (SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 8, y 155/2015, de 9 de julio, FJ 5). El art. 27.9 CE y el art. 27.5 CE son manifestaciones de la dimensión prestacional del derecho a la educación; y si bien este último precepto no exige que se establezca un sistema de becas y ayudas, el sistema ha sido dispuesto por el legislador orgánico para garantizar el derecho de todos a la educación (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FFJJ 4 y 5).

B) En el análisis de la alegada vulneración por la Orden 21/2016, de 10 de junio, de los arts. 14 y 27 CE, la STC 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 5, examinó si la disposición administrativa introdujo una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas; si las situaciones traídas a comparación podían considerarse iguales y, caso de ser así, las razones alegadas por la administración para justificar la diferencia de trato y para determinar si impedían apreciar la vulneración del art. 14 CE. Además, para atender a la justificación de la diferenciación, hubo de tenerse en cuenta su proyección en el derecho a la educación.

El análisis resultó desfavorable para la Orden 21/2016, porque:

a) Los únicos beneficiarios del sistema de becas implantado eran los alumnos matriculados en las universidades públicas; *sensu contrario*, quedaban excluidos de la posibilidad de solicitar las becas los alumnos matriculados en las universidades privadas y solo se daba la posibilidad de incluir determinadas enseñanzas de las universidades privadas a lo que se decidiera en cada convocatoria, dándose la circunstancia de que la diferencia de trato no era negada por la administración educativa autonómica.

b) Había un término de comparación válido, porque el legislador orgánico no distingue entre universidades públicas y privadas cuando dispone que la universidad realiza el servicio público de la educación superior (art. 1.1 LOU). Además, el art. 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, determina que está formado por las universidades de titularidad pública y privada, entre

ellas la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir [art. 2.1 b) de la Ley], entonces y ahora recurrente en amparo. Después de reseñar la función y las condiciones de implantación de las universidades, iguales para las públicas y privadas (arts. 1, 3 y 4 LOU y reglamentación de desarrollo), junto con otras consideraciones ahora no relevantes, el fundamento jurídico 5 b) de la STC 191/2020 señalaba que al configurar las becas y ayudas al estudio la legislación orgánica no distingue entre los alumnos matriculados en las universidades públicas y privadas, tampoco en relación con las enseñanzas que unas y otras imparten.

c) Y no era posible encontrar una finalidad que justificara establecer el trato diferenciado entre universidades públicas y privadas, en el tenor de la orden ni en su exposición de motivos [STC 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 3 b)]. Tampoco las alegaciones de la comunidad autónoma permitían justificar la diferencia de trato, pues aunque se pudiera considerar que a las comunidades autónomas les cabe establecer otras modalidades de ayudas con cargo a su presupuesto, no pueden hacerlo distinguiendo entre universidades públicas y privadas, sin justificación y al margen de la legislación vigente, que no admite la diferencia (el poder de gastar no es un título atributivo de competencias, STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5; sino que va unido a la competencia de la materia sobre la que se incide; la subvención no es concepto que delimite competencias, STC 38/1992, de 30 de junio, FJ 5). Conforme a la doctrina que la sentencia citaba, la Orden 21/2016 no podía contener una diferencia entre los estudios de las universidades públicas y privadas donde el legislador estatal no la hace al establecer el derecho a la becas; es más, la orden no se acomodaba a la Ley de las Cortes Valencianas 4/2007, de 9 de febrero, que no establece diferencias entre unas y otras universidades, todas forman parte del sistema universitario autonómico (tampoco el propio Decreto 40/2002; STC 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3). El resto de las razones aducidas tampoco podían sustentar la diferencia de trato.

La conclusión (fundamento jurídico 6 de la STC 191/2020) fue que, excluir a los alumnos matriculados en las universidades privadas y a las enseñanzas que en ellas se imparten del régimen de becas de la Comunitat Valenciana, introdujo una diferencia entre las universidades del sistema universitario autonómico que carecía de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa debe poseer para ser considerada legítima, por imperativo del art. 14 CE. La exclusión se proyectaba además sobre el art. 27 CE, por afectar tanto al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas (art. 27.6 CE) como al derecho de los estudiantes a la educación (art. 27.1 CE) (en un sentido similar, STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 5). En fin, la universidad recurrente sufría las consecuencias de un trato desigual que vulneraba el art. 14 CE, por estar sus alumnos y sus enseñanzas excluidos del sistema de becas y ayudas al estudio previstos en la Orden 21/2016. El fallo declaró que el término «públicas» del apartado 1 y el apartado 3 del art. 2 de la Orden 21/2016 vulnera el derecho de la universidad solicitante de amparo recogido en el art. 14 CE en relación con el art. 27 CE, al establecer una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas en relación con la posibilidad de solicitar las becas reguladas en la orden para cursar estudios universitarios.

C) Los razonamientos contenidos en la STC 191/2020, de 17 de diciembre, son directamente aplicables aquí para resolver el presente recurso de amparo, porque la resolución administrativa impugnada ha sido dictada bajo la cobertura de la Orden 21/2016, de 10 de junio, anulada en aquella sentencia.

a) Prescindiendo de la inclusión, solo para las enseñanzas de graduado/a y licenciado/a en Veterinaria, del alumnado matriculado en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas (número 3 del apartado segundo de la resolución de 15 de diciembre de 2016), los únicos beneficiarios en el curso académico 2016-2017 del sistema de becas son los alumnos matriculados en las universidades públicas; *sensu contrario*, quedan excluidos de la posibilidad de solicitar las becas los alumnos matriculados en las universidades privadas.

b) Hay un término de comparación válido. Como ocurrió en el supuesto resuelto por la STC 191/2020, en el presente ha de resolverse atendiendo a lo establecido por el legislador orgánico (arts. 1.1, 3, 4 y 45 LOU), por el legislador de la Comunitat Valenciana (art. 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, sistema del que forma parte la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, recurrente en amparo) y en la reglamentación autonómica (Decretos 88/2006 y 180/2016, que modifican el Decreto 40/2002). No se encuentra en esas disposiciones la diferenciación entre las universidades públicas y las privadas.

c) No es posible encontrar una finalidad que justifique establecer el trato diferenciado entre universidades públicas y privadas, en el tenor de la resolución impugnada, ni podría portarla dada su dependencia jerárquica de la Orden 21/2016, que fue declarada nula por tal causa. Es decir, la conclusión ha de ser análoga a la alcanzada en la STC 191/2020: excluir a los alumnos matriculados en las universidades privadas y a las enseñanzas que en ellas se imparten de la convocatoria becas para el curso académico 2016-2017 constituye una diferencia entre las universidades del sistema universitario autonómico que carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa debe poseer para ser considerada legítima, por imperativo del art. 14 CE.

d) La exclusión se proyecta también sobre el art. 27 CE, en cuanto afecta al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas (art. 27.6 CE) y al derecho de los estudiantes a la educación (art. 27.1 CE). La conclusión es también, a la vista de la STC 191/2020, análoga a la alcanzada entonces.

4. Conclusión.

Los razonamientos expuestos conducen a la estimación del recurso de amparo, por haber vulnerado la resolución impugnada el derecho de la universidad solicitante de amparo recogido en el art. 14 CE en relación con el art. 27 CE, al establecer una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas en relación con la posibilidad de solicitar las becas convocada para el curso académico 2016-2017.

En consecuencia, procede declarar la nulidad de los dos incisos, contenidos en los números 1 y 3 del apartado segundo de la resolución de 15 de diciembre de 2016, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2016-2017 en las universidades de la Comunitat Valenciana, que afectan a la exclusión de las universidades privadas de la posibilidad de acceder a las ayudas. Así se determinará en el fallo. A su vez, ha de considerarse que son nulas las resoluciones conexas y especialmente las que, aplicando la resolución declarada nula, autorizan y deniegan becas para la realización de estudios universitarios.

Por último, al apreciarse la vulneración de derechos fundamentales reconocidos en el art. 14 en relación con el art. 27 CE, no procede examinar la lesión denunciada del derecho a la libertad ideológica (art. 16 CE) ni la referida al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la igualdad (art. 14 CE), en relación con su derecho fundamental a la creación de centros docentes (apartado 6 del art. 27 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, en consecuencia, declarar la nulidad de los incisos relativos a las universidades «públicas» que integran el sistema universitario valenciano y a sus centros «públicos» adscritos (apartado 1) y relativos a que los alumnos y alumnas matriculados en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas podrán solicitar la beca «en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen en cada convocatoria» (apartado 3) del art. 2 de la resolución de 15 de diciembre de 2016, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2016-2017 en las universidades de la Comunitat Valenciana, en cuanto tales incisos vienen a excluir a las universidades privadas de la posibilidad de acceder a las ayudas.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de enero de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Santiago Martínez-Vares García.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 732-2020

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional manifiesto mi discrepancia con la argumentación y el fallo de la sentencia aprobada por la Sala. La argumentación de la resolución a la que se opone este voto es plenamente coincidente con la de la STC 191/2020, de 17 de diciembre, y habiendo manifestado mi discrepancia respecto de aquella, en el voto particular conjunto firmado con el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, me remito ahora, en su totalidad, a dicho voto particular.

Madrid, a veinticuatro de enero de dos mil veintidós.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas respecto de la sentencia pronunciada en el recurso de amparo núm. 732-2020

Con el máximo respeto a mis compañeros de Sala, en ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, manifiesto mi discrepancia con parte de la fundamentación jurídica y con el fallo de la sentencia, que considero que debería haber sido desestimatorio. A mi juicio, ni el recurso de amparo reúne los requisitos procesales para poder ser admitido a trámite, ni concurre la vulneración del derecho a la igualdad aducida.

Una parte importante de mi discrepancia coincide con la ya manifestada por el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón y el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón en sus votos particulares a la STC 191/2020, de 17 de diciembre. A los argumentos presentados en aquellos votos me adhiero, por remisión a ellos, sin que eso me impida profundizar en algún aspecto, con el contenido que se expone a continuación.

Sobre el fondo: no existe vulneración del art. 14 CE

Se alega que la medida incorpora una diferencia de trato en la norma entre las universidades públicas y la universidad recurrente por ser privada. Estaríamos, pues, ante una vulneración del derecho a la igualdad recogido en el primer inciso del art. 14 que, de acuerdo con nuestra doctrina, recoge «un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable,

de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas» (STC 200/2001, FJ 4). De acuerdo con doctrina consolidada de este tribunal, debe examinarse si concurre la igualdad de situaciones exigida para que pueda, en su caso, considerarse aplicable el art. 14 CE. A este respecto, la recurrente alega que a igual nivel de renta, a los estudiantes de la privada se les niega el derecho de acceso a una beca que sí se reconoce a los estudiantes de la pública. Se observa como la falta de interés legítimo que ya se ha puesto de manifiesto dificulta a la recurrente justificar la igualdad de situaciones, porque, como se ha dicho, no existe de partida.

En todo caso, lo cierto es que las universidades públicas y privadas coexisten en nuestro sistema de educación superior. Sin embargo, son las universidades públicas las que están pensadas para recibir y formar a todas aquellas personas que superen unos requisitos académicos y que sufraguen unos precios públicos, muchas veces por debajo del coste real. Precisamente para garantizar que la universidad pública sea lo más universal posible, las administraciones crean programas de becas y ayudas para que las personas con dificultades económicas puedan acceder en igualdad de condiciones que el resto de alumnado a los centros públicos. Se trata, pues, de medidas que persiguen dar cumplimiento al art. 9.2 CE cuando establece que los poderes públicos removerán los obstáculos para que la igualdad sea efectiva, como instrumento privilegiado de actuación en un estado de derecho democrático que se define, también, como social. La universidad privada persigue otras finalidades, legítimas, pero diferentes, dependiendo de la voluntad de los titulares de dichos centros. En esta línea, las universidades privadas son libres para fijar sus precios que podrán amoldar al coste real de los estudios y, como suele ocurrir en toda actividad con ánimo de lucro, a la producción de beneficios. Públicas y privadas prestan, así lo establece el art. 1 de la LOU, un servicio público. Sin embargo, las universidades privadas, más allá de ofrecer los currículos oficiales, prestan un servicio complementario, que las diferencia de las universidades públicas. Además de lo señalado, el magistrado Xiol Ríos y la magistrada Balaguer Callejón han puesto de manifiesto en sus votos algunas de las diferencias más destacables en el régimen jurídico de las universidades públicas y las universidades privadas.

Llegados a este punto, si se niega la igualdad de situaciones no cabe hablar de trato diferente y, por tanto, no debería entrarse en el segundo de los elementos del test de igualdad: su justificación objetiva y razonable en el diferente trato. En todo caso, ya se ha dicho que la finalidad perseguida por las becas pensadas por las Generalitat Valenciana para el estudiantado de las universidades públicas es la tender hacia la igualdad de acceso a los estudios universitarios de todas aquellas personas que cuenten con los requisitos académicos requeridos. Si, como se ha dicho, son las universidades públicas los centros llamados, en todo caso, a ofrecer un acceso a los estudios superiores tendente a lo universal, pagando unas tasas, inferiores por lo general al coste real y, en todo caso, muy inferiores a los costes de las universidades privadas, la consecuencia lógica es pensar que las personas con menores ingresos y que, por tanto, pueden necesitar aquellas becas o ayudas públicas serán personas que optarán por el acceso a la universidad pública, que son los entes llamados favorecer, siempre y en todo caso, el ejercicio de la educación superior en su vertiente prestacional. En las universidades públicas los costes de matrícula, tasas públicas, son fijados sin tener en cuenta un criterio empresarial o lucrativo, sino el de cubrir un mínimo del coste total de los estudios que se sufraga, de forma solidaria, a través de los presupuestos generales del estado o de las comunidades autónomas. Las universidades públicas en España son centros de excelencia y calidad de docencia e investigación, según todos los indicadores, por lo que, además, acudir a un centro público no tiene ningún estigma negativo, como podría tener en otras latitudes, sino, más bien, lo contrario.

Desde una perspectiva europea cabría añadir, incluso que las diferencias en el régimen jurídico económico entre las universidades públicas y las privadas, permiten catalogar a las primeras como prestadoras de una actividad no económica, que persigue

una función educativa de interés general. La primera parte de esta afirmación no sería aplicable, en cambio, respecto de las universidades privadas.

En definitiva, la opción normativa elegida de destinar las becas y ayudas solo a los estudiantes de las universidades públicas resulta una medida constitucionalmente legítima, objetiva y razonable.

Madrid, a veinticuatro de enero de dos mil veintidós.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Firmado y rubricado.