

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2821** *Sala Segunda. Sentencia 2/2021, de 25 de enero de 2021. Recurso de amparo 6379-2018. Promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir en relación con la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte 23/2016, de 10 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la promoción de la excelencia académica destinadas a quienes hayan concluido estudios de educación universitaria en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana y estudios superiores en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana (ISEACV), y las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimando la impugnación de dicha orden. Vulneración del derecho a la igualdad en relación con el derecho a la creación de centros docentes: nulidad de los preceptos reglamentarios que limitan el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas integrantes del sistema universitario valenciano (STC 191/2020). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2021:2

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Encarnación Roca Trías, presidenta, y los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6379-2018, promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, contra la Orden 23/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la promoción de la excelencia académica destinadas a quienes hayan concluido estudios de educación universitaria en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana y estudios superiores en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana (ISEACV); asimismo, contra la sentencia 1016/2017, de 8 de noviembre, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, recaída en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 457-2016, que ha desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por aquella universidad contra determinados preceptos de la citada orden; y, finalmente, contra las providencias, de 7 de junio y de 29 de octubre de 2018, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que, respectivamente, han inadmitido a trámite, el recurso de casación preparado por la demandante contra la precedente sentencia, y el incidente extraordinario de nulidad de actuaciones, promovido contra esta última resolución. Ha sido parte la Generalitat Valenciana. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 30 de noviembre de 2018, la procuradora de los tribunales doña Ana Lázaro Gogorza, en nombre y representación de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, defendida por el letrado don Gonzalo Fernández de Arévalo, interpuso recurso de amparo contra la orden de la Generalitat Valenciana y contra las resoluciones judiciales que se citan en el encabezamiento, por vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad ante la ley, a la educación, a la libertad religiosa y a la tutela judicial efectiva.

2. La demanda trae causa de los siguientes hechos:

a) En el «Diario Oficial de la Comunidad Valenciana» núm. 7805, del día 14 de junio de 2016, apareció publicada la Orden 23/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la promoción de la excelencia académica destinadas a quienes hayan concluido estudios de educación universitaria en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana y estudios superiores en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana (ISEACV) (en lo sucesivo, la Orden 23/2016).

En lo que se refiere a este procedimiento de amparo, los arts. 1 y 2 de la indicada Orden 23/2016, regulan (i) el «objeto y financiación» de las convocatorias de becas para la promoción de la excelencia académica para los alumnos que hubieran concluido sus estudios en las universidades públicas de la Comunidad Valenciana, así como para los que hubieran cursado estudios de enseñanzas artísticas superiores en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la citada Comunidad; y (ii) bajo la rúbrica «personas beneficiarias» de aquellas becas los alumnos de postgrado de las enseñanzas universitarias anteriormente descritas, que hubieran cursado sus estudios en las citadas universidades públicas y centros adscritos. (iii) Igualmente, en el art. 4 se establecen los «requisitos de las personas beneficiarias», así como en los arts. 6 y 7 se dispone, respectivamente, el régimen jurídico del sistema de valoración de las becas y la comisión técnica encargada de comprobar el cumplimiento de los requisitos de los solicitantes, así como de la valoración de la afinidad de los cursos o másteres solicitados con los estudios realizados.

b) No estando conforme con la anterior disposición general, la representación procesal de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden 23/2016, a través del procedimiento especial de protección en defensa de los derechos fundamentales, cuyo conocimiento correspondió a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que quedó registrado con el núm. 457-2016 de los de su clase. En su recurso, la parte se quejaba de la eventual vulneración del principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE), al haber excluido de esta convocatoria de becas a los alumnos de postgrado que hubieran cursado sus estudios en las universidades privadas de la Comunidad Autónoma Valenciana, sin que se hubiera justificado el cambio operado, frente a la anterior normativa que no contenía esta discriminación. Igualmente, se alegaba en el escrito de interposición del recurso la afectación de los derechos, a la libertad de enseñanza y educación (art. 27 CE) y, con relación a la propia demandante, que es una universidad de la Iglesia católica, a la libertad religiosa (art. 16 CE).

Por medio de auto de 7 de septiembre de 2016, la Sala de instancia delimitó el objeto del recurso, de tal manera que excluyó de su conocimiento las alegadas vulneraciones de los derechos a la libertad de enseñanza y educación y a la libertad religiosa, restando como único objeto de su enjuiciamiento la del principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE). Recurrido en reposición, tanto por la entidad educativa ahora demandante de amparo, como por la Generalitat Valenciana, que se había personado como parte demandada en el procedimiento, la Sala dictó nuevo auto de 28 de octubre de 2016, por

el que confirmó el anterior de 7 de septiembre, desestimando ambos recursos. En consecuencia, la demanda del recurso contencioso-administrativo se refirió en exclusiva a la infracción de su derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE).

Finalmente, la Sala dictó la sentencia 1016/2017, de 8 de noviembre, por la que desestimó el recurso.

En su resolución, la Sala no llegó a abordar la cuestión de fondo suscitada por la demandante, esto es la denunciada vulneración del principio de igualdad ante la ley, sino que, apreciando la falta de la legitimación *ad causam*, que había propuesto la Generalitat Valenciana, entendió que la universidad recurrente no era la titular de los derechos a la reclamación de las becas. A tal efecto, señala que «no se trata de cantidades que la administración facilite a los centros universitarios públicos o privados, sino que se trata de cantidades que la administración proporciona a los propios alumnos [...] la Universidad carece de la facultad de representación de sus alumnos, ya que el objeto debatido es un derecho que se ostenta con carácter personal y, dependiendo del tipo de beca de que se trate, por una serie de circunstancias que deben concurrir en el solicitante también de forma personal, no por el mero hecho de ser alumno universitario, siendo este el requisito que constituye –exclusivamente– el punto de partida o la determinación subjetiva general del destinatario de aquéllas, nunca el beneficiario concreto por el mero hecho de serlo».

c) Contra la anterior sentencia, la universidad preparó recurso de casación, que la Sala de instancia tuvo por preparado en virtud de auto de 24 de enero de 2018, pero la providencia de 7 de junio siguiente, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, acordó inadmitir a trámite el recurso «por incumplimiento de las exigencias que el artículo 89.2 de la LJCA impone para el escrito de preparación; en particular, por falta de fundamentación suficiente de la concurrencia de alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 88, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; todo ello conforme al artículo 90.4 b) de la LJCA en relación con el artículo 89.2 f) del mismo texto legal».

d) La Universidad promovió incidente extraordinario de nulidad de actuaciones contra la anterior providencia. En su escrito alegó, como nueva vulneración de derechos fundamentales, las de sus derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, en la medida en que, a su juicio, el Tribunal Supremo «habría incurrido en error» pues, señala que había formalizado dos escritos de preparación de recurso de casación «análogos», el de autos y otro anterior, así como que la impugnación lo era también contra «dos sentencias análogas» y, sin embargo, a su entender, ambos pronunciamientos de inadmisión se habían apoyado en «motivaciones contradictorias». Igualmente, reiteraba en el escrito las ya alegadas vulneraciones al principio de igualdad ante la ley, a la libertad de enseñanza y educación y a la libertad religiosa.

e) La providencia de 29 de octubre de 2018, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, inadmitió a trámite el incidente de nulidad de actuaciones.

En su resolución, el Tribunal Supremo detalla las razones por las que entiende que procede la inadmisión del recurso. A tal fin, con apoyo en la propia jurisprudencia de la Sala [cita al respecto el ATS de 1 de febrero de 2017 (recurso de queja núm. 98-2016)], destaca que la parte ha incumplido el requisito del art. 89.2 f) de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), en aplicación del art. 90.4 b) LJCA. Añade que, aunque la recurrente ha invocado hasta varios supuestos de interés casacional objetivo, «en los tres casos se trata de alegaciones genéricas, que no profundizan en la argumentación y que no lo vinculan con el debate procesal concreto, indicando cuál sería la cuestión de interés casacional objetivo sobre la que este tribunal estaría llamado a pronunciarse», lo que no queda desvirtuado en el escrito planteando el incidente de nulidad de actuaciones.

También rechaza la providencia que hayan existido dos situaciones análogas a las que la Sala les haya dado una solución «dispar», pues considera que la recurrente «no tiene en consideración que los escritos de preparación en los recursos de casación núms. 5930-2017 y 1477-2018 [en realidad, se refiere al 1472-2018] son diferentes», aparte de que, en el primero de los señalados, que es el que la recurrente ofreció como término de comparación, el incidente de nulidad de actuaciones también fue inadmitido a trámite por providencia de 20 de julio de 2018.

Por último, la providencia descarta la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva pues entiende que los argumentos de la recurrente «constituyen una mera discrepancia con el sustento jurídico de la providencia que se impugna», sin que se haya de volver a examinar en este trámite lo que ya fue enjuiciado y resuelto por la providencia de inadmisión del recurso de casación.

3. La demanda de amparo identifica la disposición general administrativa y las resoluciones judiciales recurridas, haciendo una pormenorizada descripción de los antecedentes del caso, entre los que cita expresamente diferentes pasajes del dictamen núm. 280-2016 del Consejo Consultivo de la Generalitat Valenciana para el apoyo de sus pretensiones. Tales quejas las centra, de modo esencial, en la eventual discriminación sufrida por la recurrente y por el resto de las universidades privadas católicas de la Comunidad Valenciana, así como por los alumnos de las mismas, por haber quedado excluidas de la convocatoria de becas de la Generalitat Valenciana.

A tal fin, sustenta su recurso en la alegada vulneración de los siguientes derechos fundamentales:

a) En primer lugar, denuncia la infracción de su derecho a la igualdad ante la ley, que imputa directamente a la Orden 23/2016. Señala, al respecto, que la orden recurrida establece un trato desigual de la recurrente con respecto a las universidades públicas de la Comunidad Valenciana, pues, a su entender, introduce una diferencia «arbitraria», al excluir a las universidades privadas ubicadas en este territorio autonómico del régimen de concesión de becas a postgrados. Agrega que, a pesar de las condiciones idénticas de renta de los estudiantes, se les trata de manera diferente, en función del tipo de centro en el que quieren cursar sus estudios.

A su juicio, no hay razón que justifique objetiva y razonadamente esa discriminación, pues, tanto las universidades públicas como las privadas, forman parte del sistema universitario valenciano, de conformidad con lo que establece el art. 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano. Además, la administración de la comunidad autónoma no invoca ninguna finalidad constitucionalmente legítima, ni existe proporcionalidad en la medida, habiéndose cambiado repentinamente el criterio, sin que se haya aportado, tampoco, justificación alguna.

Argumenta que el derecho a la beca puede depender de criterios objetivos como el rendimiento académico o la renta personal o familiar, pero no puede depender del tipo de centro o ideario del centro en que se cursa, dato este frente al cual la administración debe permanecer neutral. Una vez adoptada la decisión de puesta en marcha de un programa de becas, no se puede hacer distinción por universidades en las que se estudia. La Orden 23/2016 establece una distinción entre universidades públicas y privadas donde la ley reguladora no lo hace. Ni la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (art. 45.4), ni tampoco la Ley 4/2007 valenciana (art. 2) diferencian entre universidades públicas y privadas, a efectos de obtención de becas.

En la misma línea, la norma reglamentaria estatal que detalla el régimen de becas, el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, que tiene carácter de normativa básica según su disposición final primera, no introduce diferenciación alguna entre universidades públicas y privadas. Al igual que tampoco lo hace el Real Decreto 595/2015, de 3 de julio, de umbrales de renta y patrimonio familiar para el curso académico 2015-2016, que incluye a las universidades privadas en el ámbito de las becas de matrícula.

El propio Consejo Consultivo de la Generalitat, en su dictamen 280/2016 fue, a su entender, muy claro en sus observaciones al art. 2 del proyecto de la Orden 23/2016, en el sentido de apreciar una diferencia de trato que recomendaba cambiar, por una serie de motivos: (i) por coherencia interna y seguridad jurídica; (ii) por ser contrario al art. 45.2 Ley Orgánica de universidades (LOU), que no excluye a las universidades privadas del ámbito de aplicación de las becas universitarias; (iii) por no ser conforme al sentido de las becas señalado por la STC 188/2001, de 20 de septiembre; y (iv) por incidir en la igualdad jurídica de los estudiantes, al impedirles que, por sus condiciones socioeconómicas, fueran a universidades privadas. Según refiere, el dictamen reconocería que el proyecto de orden afecta a la esfera de intereses legítimos de las universidades privadas de la Comunidad Valenciana, tratándose de una afectación inmediata y real. De hecho, los pagos de las becas son librados por la administración directamente a las universidades y no a los alumnos.

En el parecer de la entidad recurrente, la orden impugnada supone, además, el incumplimiento de un tratado internacional, como es el del Acuerdo entre España y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 1979, que, en su art. 10.2 dispone que «los alumnos de estas universidades [de la Iglesia católica] gozarán de los mismos beneficios en materia de sanidad, seguridad escolar, ayudas al estudio y a la investigación y demás modalidades de protección al estudiante que se establezcan para los alumnos de las universidades del Estado».

Finalmente, alega que la orden es contraria, también, al Derecho de la Unión Europea, si bien no especifica el sentido de esta contravención.

b) A continuación, denuncia la vulneración del derecho a la educación (art. 27 CE), pues sostiene que las becas son un elemento nuclear del sistema educativo, que incide, por tanto, en este derecho fundamental. El régimen de las becas es desarrollo del art. 27 CE.

Alega que, en el caso de autos, la orden ha privado de la posibilidad de obtener una beca a quienes, reuniendo las condiciones objetivas para obtenerla, se han visto privados de ella por haber estudiado en una universidad privada. En este sentido, la disposición general impugnada discrimina a las universidades por su ideario e impide a los alumnos que elijan libremente la Universidad San Vicente Mártir para cursar sus estudios, forzándoles a elegir una universidad pública para continuar sus estudios si desean obtener una beca. Además, hay titulaciones que solo se imparten en las universidades privadas con sede en la Comunidad Valenciana, por lo que a los alumnos se les impedirá elegir, no sólo dónde estudiar, sino también qué estudiar.

Reitera que el derecho a obtener una beca se puede hacer depender de criterios objetivos, pero no arbitrarios, y que la administración debe ser neutral en esta materia. Además, el art. 45.4 Ley Orgánica 6/2001, de universidades, dispone, en relación con el sistema público de becas y ayudas al estudio, que la ley se refiere, tanto a las universidades públicas, como a las privadas o de iniciativa social.

Por último, sostiene que la orden impugnada lesiona el principio de confianza legítima por el cambio repentino que introdujo en esta materia, sin ninguna medida transitoria para paliar su impacto y sin modificación previa de la normativa orgánica de la legislación para darle cobertura.

c) Seguidamente, alega vulneración del derecho a la libertad religiosa (art. 16 CE) porque, conforme determina el art. 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, que regula dicho sistema universitario, las dos únicas universidades privadas que prestan servicio en la Comunidad son la ahora recurrente y la Universidad Cardenal Herrera-CEU, ambas de ideario católico, por lo que la orden impugnada discrimina, también, por el carácter de pertenecientes a la religión católica de ambas.

Agrega que, igualmente, se lesiona la libertad religiosa de quienes deseen estudiar en la universidad ahora demandante y necesiten una beca para sufragar sus estudios, así como de los alumnos que ya estudian en esta universidad y precisan de una beca para continuarlos.

La demanda insiste en la eventual vulneración del art. 10.3 del Acuerdo con la Santa Sede anteriormente citado.

d) Finalmente, el recurso se queja de la vulneración del derecho reconocido en el art. 24 CE (sin mayor especificación, aunque por el desarrollo de la argumentación, se refiere a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE).

Destaca, al respecto, que «las lesiones producidas por la orden» no sólo no han sido remediadas por los órganos judiciales (Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y Tribunal Supremo), sino que, además, le han ocasionado la vulneración de sus derechos del art. 24 CE.

Según refiere, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana no ha entrado en el fondo del análisis de la Orden 23/2016, por falta de legitimación, dado que sólo habrían podido recurrirla los alumnos de la universidad pero no la propia entidad universitaria recurrente que «representa a más de 13.000 estudiantes».

Además, sostiene que el Tribunal Supremo ha dictado una providencia de inadmisión del recurso de casación preparado por la actora «con una motivación ilógica e irrazonable [...] ya que sólo puede deberse a un error en el que, ante dos cuestiones totalmente equivalentes, se den motivaciones contradictorias» denegándosele su derecho a la doble instancia y al examen de su recurso.

Se alega que, en supuestos de hecho sustancialmente idénticos (recursos de casación contra dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que se referían a dos regulaciones autonómicas sobre becas universitarias, una para cursar estudios universitarios de grado y otra para postgrado), interpuestos por los mismos motivos, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha dado distintas respuestas, pues una de ellas ha inadmitido a trámite el recurso de casación porque considera que no se ha superado el juicio de relevancia, y la otra por no haber fundamentado con rigor los motivos de interés casacional objetivo.

Para sustentar este planteamiento, la demanda invoca la STC 40/2002, de 14 de febrero, con el argumento de que la providencia de inadmisión del recurso de casación le ha generado una nueva lesión de su derecho a la tutela judicial efectiva que le ha privado del derecho a que se examine su recurso, al haberle impedido impugnar una sentencia desfavorable a sus derechos.

La demanda justifica la especial trascendencia constitucional del recurso en siete motivos que, resumidamente, se detallan, a continuación: (i) Si es posible la exclusión de determinados beneficios sociales al alumnado, en función de la titularidad, pública o privada, de la correspondiente universidad, teniendo en cuenta que el sistema universitario autonómico integra a todas, sin distinción de titularidades; (ii) facultades del legislador para discriminar el trato a las universidades en función de su ideario o titularidad, que afectan al alumnado de aquellas, a la hora de fijar los beneficiarios del sistema de becas y si las competencias autonómicas tienen el alcance necesario para acordar la solución que se considere más idónea en cada una de las comunidades autónomas; (iii) Si la administración autonómica tiene facultades para discriminar en función de la titularidad de la universidad correspondiente, cuando estas figuran integradas en un sistema universitario único y la ley autonómica no establece distinción alguna; (iv) alcance de los derechos del alumnado de universidades privadas cuando las leyes prevén becas a su favor; (v) si resulta discriminatorio que los solicitantes de becas que hayan sido alumnos de las universidades privadas y que cumplan los requisitos objetivos de renta para su obtención, no puedan acceder a las mismas por ser estudiantes de una universidad no pública; (vi) alcance representativo que tengan los órganos de gobierno de las universidades privadas para recurrir, a favor de sus alumnos, una disposición normativa que pueda afectarles a éstos; y (vii) la denegación por parte del Tribunal Supremo del «conocimiento de un asunto mediante el dictado de una resolución con motivación de inadmisión totalmente distinta, ante procedimientos y recursos análogos, privándole de su derecho al recurso y a la doble instancia, así como

vaciando de contenido y considerando una mera formalidad el incidente de nulidad» previsto en la ley.

4. Por medio de providencia de 16 de septiembre de 2019, la Sección Cuarta de este tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que en el mismo concurre una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)], «como consecuencia de 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)]]».

En la misma providencia se ordenaba enviar atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para que remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 1472-2018. Igualmente, se acordó dirigir idéntica comunicación a la Sección Quinta de la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, a fin de que, en el plazo de diez días, remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 457-2016, debiendo emplazarse, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el recurso de amparo quiénes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. En fecha 23 de octubre de 2019 tuvo entrada en el registro de este tribunal escrito presentado por la señora letrada de la Generalitat Valenciana doña Beatriz Moreno Pérez, en la representación que ostenta, solicitando que se le tuviera por comparecida y parte en las actuaciones.

6. Por diligencia de ordenación de 19 de noviembre de 2019, la secretaría de justicia de la Sala Segunda tuvo por personada y parte en el procedimiento a la señora letrada de la Generalitat Valenciana, acordándose entender con ella las sucesivas actuaciones. Asimismo, se tuvo por designada a la procuradora de los tribunales doña Rosa Sorribes Calle.

Igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se dispuso dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

7. En fecha 2 de diciembre de 2019, la letrada de los servicios jurídicos de la Generalitat Valenciana presentó escrito de alegaciones en el registro de este tribunal solicitando la desestimación del recurso de amparo.

La argumentación que, al respecto, sostiene la administración autonómica puede resumirse en los siguientes apartados:

A) Después de hacer una delimitación del objeto del recurso, en única referencia a las resoluciones judiciales impugnadas, pero no así a la Orden 23/2016, y de exponer, de modo detallado los antecedentes del presente recurso de amparo, dedica el apartado tercero de sus alegaciones a impugnar, las que, de contrario, ha sostenido la demandante de amparo.

En este sentido, comienza destacando que «no se puede aceptar lo alegado respecto a que la Administración autonómica ha ‘confesado’ que su objetivo es *‘acabar con las becas destinadas al alumnado de esta universidad por entender que la misma y su alumnado son, dada su ideología católica, discriminables por la administración autonómica frente a las universidades de naturaleza pública’*» (en cursiva, en el texto), pues, «frente a estas gratuitas afirmaciones» entiende que la Orden 23/2016 «no contiene ninguna referencia a ninguna concreta universidad, ni a ninguna ideología». La orden únicamente prevé becas para el alumnado de las universidades públicas valencianas, sin que haga referencia alguna a la demandante, ni a su alumnado, ni tampoco a su ideario católico, por lo que, a su parecer, «son del todo insostenibles e inaceptables estas gratuitas afirmaciones».

B) Seguidamente, pone de manifiesto que el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Valenciano de 7 de septiembre de 2016 delimitó el objeto del recurso, que circunscribió a la posible vulneración del principio de igualdad ante la ley, descartando el resto de las denuncias formuladas (libertad religiosa

y derecho a la educación). Además, la posterior sentencia de 8 de noviembre de 2017 rechazó, no sólo las cuestiones de legalidad ordinaria suscitadas, sino también la del principio de igualdad «porque la orden impugnada *‘no vulnera el derecho a la igualdad de la demandante que no se ve afectada en modo alguno por la misma, reguladora de los derechos de los alumnos’*» (en cursiva, en el texto). También alega que el Tribunal Supremo se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre este tema «con idéntico planteamiento» de inadmisión de los recursos de casación formalizados por la demandante. Por todo ello, concluye en este extremo con la afirmación de que lo único que hace la parte es discrepar de la tesis de los órganos judiciales sobre la reclamación formulada.

C) A continuación, se pronuncia sobre la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva proponiendo su desestimación. Agrega que, respecto de la providencia de inadmisión del recurso de casación, el Tribunal Supremo ha emitido este pronunciamiento «que se deriva de la aplicación razonada de una causa legal que prevé esta consecuencia», por lo que entiende que no es, ni arbitraria, ni manifiestamente irrazonable, ni incurso en error patente, como tampoco el resultado de una interpretación rigorista, formalista o desproporcionada, «siendo además una decisión que afecta a cuestiones de estricta legalidad ordinaria». En apoyo de esta pretensión cita textualmente la STC 112/2019, de 3 de diciembre, FJ 4 a), así como el pasaje de la providencia de 29 de octubre de 2019 del Tribunal Supremo, que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones, relativo a que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente.

D) En el siguiente apartado, la letrada de la Generalitat impugna la queja por alegada vulneración del principio de igualdad ante la ley apoyándose en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que apreció la falta de legitimación de la universidad recurrente por no ser la titular del derecho a obtener las becas, que corresponden a los alumnos que las soliciten.

Además, a su entender, existen razones objetivas que justificarían el trato diferenciado que la orden dispensa a los alumnos solicitantes de las becas, según provengan de universidades públicas o privadas:

a) Que las becas ofertadas por la Comunidad Valenciana serían complementarias de las que integran el sistema general de becas del Estado previsto en la normativa básica estatal, «situándonos ante una actuación de fomento propia del Consell, prevista y regulada en su normativa, concretamente en el Decreto 40/2002 del Consell». Se trata de una actuación que no se sustenta en lo dispuesto por los RRDD 1721/2007, 595/2015 y 293/2016. Tales normas estatales y el sistema de becas que aquí se regula «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».

b) Que los alumnos y sus familias, en cada caso, «son los que optan por acudir a las universidades privadas» y 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; y, en todo caso, porque se está en disposición de costear los gastos que ello supone». A juicio de esta parte, «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». Según refiere, los principios de igualdad, mérito y capacidad justificarían este trato diferenciado.

Además, la universidad pública «es la única que garantiza el acceso a todo tipo de alumnado, independientemente de sus condiciones económicas» y alude, al respecto, al contenido del art. 45.4 LOU, en relación con el art. 81 LOU, 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, cuyos costes los establecen libremente estas últimas, dependiendo de sus necesidades financieras y del estado del mercado. Tal circunstancia determina que, en las universidades privadas, al

ser los precios libres, las becas estén desvinculadas del objeto y finalidad fijados en el citado art. 45.4 LOU.

c) Que el alumnado de la universidad recurrente tiene a su disposición un sistema de «becas complementarias», que se suman al sistema básico de becas del Estado. Pues, en relación con las primeras, la propia Universidad San Vicente Mártir pone a disposición de su alumnado distintas becas y ayudas que, en el año 2016 y, según la propia web de esta universidad, estaban dotadas con un total de 5,4 millones de euros, que «complementan las becas del Estado» y que no están a disposición de los alumnos de las universidades públicas.

d) Que, en la medida en que las tasas de acceso a la universidad privada son mucho mayores que las de las universidades públicas, es «evidente» que «quien opta por acudir a la universidad privada, sea por el motivo que sea, es porque dispone de recursos económicos para ello». En el parecer de la letrada de la Generalitat el importe de las tasas puede ser determinante para la selección de sus estudios para un alumno de la universidad pública, mientras que para un alumno de la privada dicho importe no condiciona su opción a realizar unos determinados estudios, por lo que la eventual ayuda económica para su abono tampoco sería determinante para ello.

E) Respecto de la queja por vulneración del derecho a la educación (art. 27 CE), la letrada de la Generalitat rechaza que el derecho a obtener una beca sea un elemento nuclear de aquel derecho fundamental y cita, al respecto, diferentes sentencias de este tribunal en apoyo de su tesis (SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 95/2016, de 12 de mayo). El derecho a la beca tiene, pues, una 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.

Insiste en que forma parte esencial del sistema educativo, «dirigido a dotar de la máxima efectividad» al derecho a la educación, pero no forma parte del contenido esencial de este derecho fundamental (menciona, expresamente, diferentes pasajes de las SSTC 212/2005, de 21 de julio; 25/2015, de 19 de febrero, y la antes citada 95/2016).

F) Por último, en relación con la denunciada vulneración del derecho a la libertad religiosa (art. 16 CE), la letrada de la Generalitat señala que la orden prevé becas para el alumnado matriculado en universidades públicas valencianas y, también, para los de las universidades privadas cuando la concreta convocatoria lo contemple y ello sin hacer expresa referencia a la universidad recurrente, ni a su alumnado, ni a su ideario católico. Con apoyo en el auto de 7 de septiembre de 2016, que excluyó del conocimiento del recurso contencioso-administrativo la queja por infracción de este derecho fundamental, defiende la Generalitat que, ni siquiera a nivel indiciario, puede estimarse comprometido este derecho porque, en ningún momento, el carácter de universidad católica ha guardado relación alguna con la decisión adoptada por la administración. Las becas a las que se refiere el recurso «de ningún modo inciden o afectan a la libertad ideológica y religiosa», por lo que tampoco cabe apreciar lesión de este derecho fundamental.

8. El día 23 de diciembre de 2019, la universidad demandante de amparo presentó sus alegaciones en el registro de este tribunal, limitándose a reiterar sus pretensiones desarrolladas en el escrito de demanda.

9. Posteriormente, en fecha 27 de diciembre de 2019, tuvieron entrada en el registro de este tribunal las alegaciones del Ministerio Fiscal, en las que solicitó la estimación del recurso de amparo por entender que los arts. 1.1 y 2 de la Orden 23/2016 han vulnerado el derecho fundamental de la demandante a la igualdad ante la ley y el restablecimiento en su derecho, extendiendo la declaración de nulidad a las resoluciones judiciales igualmente impugnadas, que confirmaron la adecuación a derecho de la disposición general aprobada por la Generalitat valenciana.

Los argumentos del Ministerio Fiscal quedan resumidos en los siguientes apartados:

A) Primeramente, el fiscal, hace una detallada exposición de los antecedentes del recurso. Comienza su argumentación jurídica con la delimitación del objeto del mismo, señalando que son objeto de impugnación los arts. 1.1 y 2 de la Orden 23/2016, la sentencia de 8 de noviembre de 2017, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, así como las providencias de 7 de junio y de 28 de octubre de 2018, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Igualmente, expone resumidamente las quejas formuladas en la demanda, que se refieren a las eventuales vulneraciones de los derechos a la igualdad ante la ley, a la libertad de enseñanza, a la libertad religiosa y, por último, a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, que refiere exclusivamente a las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo.

B) A continuación, realiza una serie de consideraciones previas al análisis de las cuestiones de fondo suscitadas por la demanda, señalando, al respecto, que, en lo que respecta a las vulneraciones que la actora ha imputado a los arts. 1.1 y 2 de la Orden 23/2016, todas ellas se refieren a una misma lesión, la de la desigualdad de trato entre las universidades públicas y las privadas, si bien señala que la denuncia del art. 14 CE se expresa «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».

Por su parte, respecto de las resoluciones judiciales dictadas por el Tribunal Supremo (providencias de 7 de junio y de 28 de octubre de 2018), destaca que se invoca por la demandante la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que aquellas le habrían privado de una sentencia sobre el fondo, dictada en el trámite de casación, impidiéndole, además, el acceso efectivo a la doble instancia.

Como segunda consideración previa, aborda el fiscal el orden de prelación de las quejas formuladas en la demanda, que identifica como recurso mixto, por alegar vulneraciones imputables a una actuación administrativa y a resoluciones judiciales. Por ello, con apoyo en los argumentos de que debe comenzarse por aquella de las pretensiones que pueda alcanzar la mayor retroacción, a fin de asegurar la más amplia tutela de los derechos fundamentales de la recurrente, que, en el caso de autos, es la que, además, supone la apreciación de la especial trascendencia constitucional de este recurso, termina sosteniendo que comenzará dicho estudio por el análisis de la expresada infracción del art. 14 CE, para luego continuar con el resto de las invocadas por la parte, si hubiere sido desestimada aquella.

Como tercera consideración previa, el fiscal aborda el análisis de la legitimación *ad causam* de la Universidad San Vicente Mártir y llega a la conclusión de 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, entiende que 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 tal 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». Además, agrega el fiscal que «no es descartable que una universidad privada pudiera actuar por sus alumnos, a tenor de que éstos, más allá de ser meros receptores de la educación que se imparte, se integran en los organismos universitarios» (arts. 15.2 y 16.3 LOU).

Finalmente, como cuarta cuestión previa, el fiscal aborda la problemática de si una disposición reglamentaria como la Orden 23/2016 es susceptible de recurso de amparo, pues el control de legalidad de aquella corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106 CE) y que el Tribunal Constitucional «carece de atribuciones para valorar en abstracto el ajuste constitucional de los reglamentos (art. 161 CE)». Sin embargo, con apoyo en el art. 43 LOTC, entiende que tal afirmación «no ha de impedir que se entienda que [...] los reglamentos son disposiciones emanadas del poder público» y, por tanto, susceptibles de impugnación en amparo si se considera que el origen de la vulneración de los derechos fundamentales se localiza en aquellas. Por ello, con cita de las SSTC 57/2004, de 19 de abril, FJ 2; 192/1991, de 14 de octubre, FJ 2; 189/1987, de 24 de noviembre, FJ 3, y 141/1985, de 22 de octubre, FJ 2, llega a la conclusión de que sí es posible la impugnación en el caso de autos de la Orden 23/2016.

C) Comienza el análisis de la queja sobre el art. 14 CE, haciendo una exposición de la doctrina de este tribunal sobre el derecho a la igualdad ante la ley, de una parte, y el principio de no discriminación, por otra, haciendo expresa como detallada cita para ambos de la STC 91/2019, de 3 de abril, FJ 4.

En relación con el caso de autos el fiscal aborda el análisis de la queja desde tres aspectos:

a) El régimen jurídico establecido: La cuestión, según el fiscal, estriba en determinar si el régimen jurídico de funcionamiento es o no el mismo para las universidades públicas y las privadas. Entiende, al respecto, que «el servicio público de la educación superior» es prestado en igualdad de condiciones y de exigencias por parte de los dos tipos de universidades. Con apoyo en la STC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, señala que las universidades privadas, una vez cumplidos los requisitos previos (RD 420/2015, de 29 de mayo), después de haber sido reconocidas por ley (ley de creación si se trata de una universidad pública y ley de reconocimiento, si se trata de una privada) y aprobados sus títulos como oficiales, «pasan a formar parte de las instituciones prestadoras del servicio público de la educación superior». Además, una vez en funcionamiento, tanto las universidades públicas como las privadas, «han de someter las titulaciones que quieran impartir al mismo procedimiento de aprobación» y el acceso a las mismas como alumnos, solo es posible con el cumplimiento de los mismos requisitos académicos, superación del bachillerato más las pruebas de acceso.

En el caso concreto de la Comunidad Valenciana, el fiscal destaca que el art. 2.1 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, proclama la igualdad entre todas las universidades valencianas, entre las que incluye la universidad recurrente.

b) A continuación, hace una exposición más detenida del segundo de los ejes de su razonamiento, que tiene que ver con la relevancia constitucional de las becas universitarias y la conexión del derecho de acceso a las mismas con el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE). A tal efecto, señala que, aunque no exista en el art. 27 CE una referencia expresa a un sistema de prestaciones públicas de apoyo al derecho de todos los ciudadanos a la educación, este tribunal «ha señalado que este precepto incorpora, junto a su contenido primario de derecho a la libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho». Con cita de la STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 5, destaca que «las becas y ayudas a la enseñanza postobligatoria son un elemento esencial del derecho a la educación que se sustenta en un doble principio: han de compensar las condiciones socioeconómicas desfavorables de sus beneficiarios y deben otorgarse en función de la capacidad y rendimiento escolar (art. 63.1 de la Ley Orgánica de ordenación general del sistema educativo), por lo que el derecho a las becas o ayudas, como resultado de la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación, se ordena a asegurar su efectividad». Y, en segundo término, que «los poderes públicos deben establecer un programa de ayudas al estudio que garantice a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la educación, pudiendo incluir dentro de ese programa de ayudas 'prestaciones económicas en forma de becas'».

c) Seguidamente, el fiscal hace una detenida exposición de las normativas estatal y autonómica de desarrollo de los apartados primero y quinto del art. 27 CE (derecho de todos a la educación y deber de los poderes públicos de garantizar este derecho a todas las personas), de tal manera que, íntimamente conectado al reconocimiento del derecho a la educación, hay una dimensión prestacional, «en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad del derecho». Cita, al respecto, el art. 149.1.30 CE, en cuanto regla competencial sobre la que «se basa la competencia exclusiva (del Estado) en esta materia».

A continuación, con mención de la STC 188/2001, desarrolla una exposición de toda la legislación básica estatal en materia de becas y ayudas al estudio, con citas del art. 45.1 LOU (Ley Orgánica 6/2001) y 83.3 de la Ley Orgánica de educación (Ley Orgánica 2/2006), para, a continuación, hacer mención a la normativa reglamentaria estatal que resulta aplicable en materia de becas, que es la del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas.

En un apartado posterior, el fiscal hace mención a la normativa autonómica en materia de ayudas al estudio, de la que hace un documentado como extenso estudio histórico que se inicia con la cita del art. 35 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, reguladora del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, pasa por el Decreto 53-2004, de 16 de abril, que reconoció a la universidad ahora recurrente, el precedente Decreto 40/2002, de 5 de marzo, modificado por los posteriores Decretos 88/2006, de 16 de junio, y 180/2016, de 2 de diciembre, de medidas de apoyo a los estudiantes universitarios valencianos, que no establecía distinción alguna en función de la titularidad pública o privada de las universidades, hasta finalizar con la cita del art. 2.1 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, que, asimismo, tampoco establece distingos entre las universidades de titularidad pública y las privadas.

Señala el fiscal que, frente a toda la normativa anterior, la Orden 23/2016 es la que ha establecido «un criterio adverso a la equiparación de las universidades públicas y privadas», junto a otras órdenes, que, en la misma materia de ayudas o becas al estudio pero referidas a distintos aspectos, han seguido semejante planteamiento. Después, desarrolla una amplia argumentación en relación con la distribución competencial en materia de prestaciones económicas al estudio entre la normativa básica estatal y la autonómica para concluir que la primera «ha dejado un escaso margen de desarrollo» a la segunda, «pero esta ordenación básica tan detallada se justifica por la finalidad que estas normas persiguen: que la regulación del sistema de becas se realice sin menoscabo de la garantía de la igualdad en la obtención de las ayudas en todo el territorio nacional». Por todo ello, finaliza señalando que «es posible descartar que la normativa básica estatal, constituida tanto por las leyes orgánicas como por los reales decretos citados, constituya una garantía mínima que puede ser ampliada o completada por las comunidades autónomas con cargo a sus propios fondos».

De lo expuesto, el fiscal deduce que, conforme a la doctrina de este tribunal (STC 188/2001) «las becas y ayudas en la enseñanza postobligatoria son 'un elemento esencial del derecho a la educación que se sustenta en un doble principio: han de compensar las condiciones socioeconómicas desfavorables de sus beneficiarios y deben otorgarse en función de la capacidad y rendimiento escolar (art. 63.1 LOGSE)»'. Además, señala que las universidades públicas y privadas «son, a efectos jurídicos, iguales en lo sustancial, con lo que, con carácter particular, la universidad privada aquí recurrente es, a esos efectos jurídicos, igual a las universidades públicas de la Comunidad Valenciana, que son aquellas con las que ha de ser comparada». De igual modo, el fiscal entiende, también, que la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las normas básicas del art. 27 CE, entre las cuales se encuentran las ayudas en forma de becas, ha establecido que no exista una diferencia entre universidades públicas y privadas, de tal manera que, por tener esta normativa básica carácter vinculante para la Comunidad Autónoma valenciana, debe ser respetada.

Según refiere, la Orden 23/2016 «viene a considerar a las universidades privadas como secundarias respecto de las universidades de titularidad pública», porque el acceso a las becas establecido en aquella únicamente se concede a los solicitantes que hayan cursado sus estudios en universidades públicas de la comunidad autónoma, pero no a los que procedan de las privadas. Entiende, por ello, que hay un trato desigual de unas frente a otras, sin que exista una justificación razonable, además de oponerse a la normativa básica del Estado, que no establece tal tipo de distinción.

En relación con la universidad recurrente destaca, además, que la Orden 23/2016 ha «desconocido por completo la existencia de un tratado internacional» suscrito por España con la Santa Sede, en referencia a los Acuerdos jurídicos entre la Iglesia católica y el Estado español de 3 de enero de 1979. Señala, con apoyo en el art. 10.3 de dichos Acuerdos, que «se trata de una norma integrada en el ordenamiento jurídico nacional (SSTC 66/1982, de 12 de noviembre, FJ 5, y 187/1991, de 3 de octubre, FJ 1), cuyo alcance se circunscribe a las universidades de la Iglesia, y limita las legítimas facultades de diseño de la política universitaria en cuanto al reparto de fondos públicos de ayudas para estudiantes».

Por todo ello, concluye sus alegaciones propugnando la estimación del recurso de amparo por entender vulnerado el derecho a la igualdad ante la ley de la recurrente recurrente. Señala, también, que la anulación de los preceptos de la Orden 23/2016, debe extenderse también a las resoluciones judiciales que han sido impugnadas, sin que sea preciso el análisis de las demás lesiones de derechos fundamentales denunciadas.

10. Por providencia de 21 de enero de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Pretensiones de las partes.

El presente recurso de amparo se dirige, de una parte, contra una disposición general administrativa, y, de otro lado, impugna también diversas resoluciones judiciales, alegando la vulneración autónoma de derechos fundamentales por parte de algunas de estas últimas.

En efecto, primeramente, la demanda denuncia las infracciones, del principio de igualdad ante la ley, del derecho a la libertad de enseñanza y educación y de la libertad religiosa, que refiere a la Orden 23/2016, de 10 de junio, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la promoción de la excelencia académica destinadas a quienes hayan concluido estudios de educación universitaria en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana y estudios superiores en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana (ISEACV).

Asimismo, invoca la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva respecto de la sentencia núm. 1016/2017, de 8 de noviembre, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la ahora demandante de amparo contra la anterior orden, por entender que esta carece de *legitimitatio ad causam* para pretender la anulación de aquella disposición.

Por último, también dirige su queja, por eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, que imputa directamente a las providencias de 7 de junio y de 29 de octubre de 2018, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que, respectivamente, han inadmitido a trámite, el recurso de casación preparado por la demandante contra la precedente sentencia, y el incidente extraordinario de nulidad de actuaciones, promovido contra esta última resolución.

En el suplico de su demanda, la actora solicita la estimación del recurso por vulneración de los derechos fundamentales invocados y la nulidad de la disposición general y de las resoluciones judiciales impugnadas.

El Ministerio Fiscal solicita, también, la estimación del recurso y la anulación de los arts. 1.1 y 2 de la Orden 23/2016 y de las resoluciones judiciales impugnadas, si bien limita sus alegaciones a la apreciación de la denunciada vulneración del principio de igualdad ante la ley, sin que, a su criterio, merezca extender su argumentación al resto de vulneraciones de derechos fundamentales alegados.

Por último, la representación de la Generalitat Valenciana solicita, por el contrario, la desestimación del recurso.

2. Delimitación del objeto del recurso.

A) Como ya hemos anticipado en el fundamento jurídico anterior, la demanda impugna, tanto actuaciones administrativas como resoluciones judiciales, por lo que, como bien dice el Ministerio Fiscal, tiene el carácter de recurso «mixto». En tales situaciones, la doctrina de este tribunal (por todas, la STC 56/2019, de 6 de mayo, a cuyo fundamento jurídico 2 nos remitimos) ha declarado que el enjuiciamiento de este tipo de recursos debe atender, primeramente, al análisis de las quejas que conlleven la más amplia tutela de los derechos del recurrente y que supongan la mayor retroacción de las actuaciones, a lo que, además se une, en el caso presente, la lesión que ha reconocido especial trascendencia constitucional a este recurso de amparo, como es, en el caso de autos, la denunciada vulneración del principio de igualdad ante la ley que, según alega la universidad recurrente, es originaria y directamente imputable a la Orden 23/2016 de la Generalitat Valenciana. Según se explica en la demanda, sería esta disposición general la que ha excluido a la entidad recurrente, en cuanto universidad de titularidad privada que es, de la convocatoria de becas y ayudas al estudio universitario de postgrado que habría establecido la Generalitat valenciana, sin que haya sido aportada ninguna justificación razonable.

En consecuencia, comenzaremos el enjuiciamiento de las pretensiones de amparo de la demanda por la de la invocada infracción del derecho a la igualdad ante la ley, que la actora imputa, primera y directamente, a la Orden 23/2016 de la Generalitat Valenciana en su conjunto.

B) A lo anterior, debemos añadir que la pretensión principal de la demandante de amparo, relativa a la denunciada vulneración del principio de igualdad ante la ley, presenta singularidades propias que es preciso poner de manifiesto para delimitar correctamente el objeto de este recurso, toda vez que, a diferencia de otras disposiciones generales de la Generalitat valenciana sobre convocatorias de becas y ayudas al estudio, coetáneas a la ahora impugnada, la Orden 23/2016 [derogada por la posterior Orden 24/2017, de 21 de junio («Diario Oficial de la Generalitat Valenciana» núm. 8069, del 23 de junio)] presenta las siguientes características propias: (i) se dirige a un determinado sector del alumnado universitario, concretamente a los estudiantes de postgrado que hayan finalizado, «con excelencia académica», sus estudios superiores o de enseñanzas artísticas en universidades públicas o en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunidad Valenciana y deseen cursar estudios de formación o másteres afines a los estudios ya realizados; y (ii) que la eventual desigualdad de tratamiento, causada por la titularidad pública o privada del centro universitario, habría que localizarla, no en la institución universitaria en la que el solicitante de la beca fuera a realizar dichos estudios de postgrado, sino en la universidad o centro universitario de procedencia, en donde cursó los anteriores que sean afines a los que desee realizar.

Es decir, según prescriben los arts. 1, 2 y 4 de la Orden 23/2016, que son los que, respectivamente, delimitan los ámbitos objetivo y subjetivo de la convocatoria de ayudas al estudio que regula esta disposición, el posible factor discriminatorio de la titularidad pública o privada de la institución universitaria no tomaría como referencia el centro universitario de destino, en el que fuera a realizar sus estudios de postgrado el

solicitante, sino en la universidad de procedencia, esto es en la que hubiera finalizado sus estudios universitarios afines a los de postgrado que ahora pretenda realizar el solicitante de la beca.

Por tanto, para enjuiciar la queja que denuncia la Universidad San Vicente Mártir, debe tenerse en cuenta que, a la hora de otorgar las ayudas al estudio, esta orden no distingue entre universidades públicas o privadas en que vayan a realizarse los estudios de postgrado, pues este no es el presupuesto indispensable para su concesión al solicitante, sino que lo que se tiene en cuenta es si el postulante de la beca proviene de un centro universitario público o privado de la Comunidad Valenciana. El art. 3.1 de la Orden 23/2016 dispone, al respecto, que «[l]a beca consistirá en la exención del pago de matrícula en un curso de formación o máster, afín a los estudios realizados por el alumnado, impartido en instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales».

En consecuencia, deben ser rechazados *ab initio* todos aquellos argumentos que se sustenten en el denunciado tratamiento discriminatorio que pudiera padecer la Universidad San Vicente Mártir por haber quedado excluida de la relación de centros universitarios que fueran a impartir formación superior complementaria o másteres a futuros alumnos, solicitantes de becas y ayudas económicas, que desearan matricularse en sus programas formativos, pues en tales casos, si la institución universitaria de procedencia era de titularidad pública, la Orden 23/2016 no impediría que aquéllos pudieran matricularse en programas de postgrado de la universidad demandante.

C) Finalmente, para completar esta delimitación del objeto del recurso, deben:

a) En primer lugar, quedan incluidos aquellos preceptos de la Orden 23/2016 que hagan referencia a la titularidad pública de las universidades valencianas. Por tanto, la demanda alcanza a todos los que incluyan tal titularidad «pública» en sus contenidos. Tales son los casos del art. 6, que regula el «sistema de valoración» académica de los solicitantes de las becas, y del art. 7, que se refiere a la «Comisión técnica» que cada universidad debe constituir para comprobar la excelencia académica y la afinidad de los estudios de postgrado que los solicitantes de la beca se propongan realizar.

b) Y, en segundo término, deben, en cambio, quedar excluidos, por falta de carga argumental específica de impugnación en la demanda, los preceptos de la Orden 23/2016 que regulen las convocatorias de becas que se refieran a solicitantes que hayan finalizado sus estudios de enseñanzas artísticas superiores en los centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana, dado que este tipo de enseñanzas superiores posee una normativa propia (las enseñanzas artísticas superiores tienen su régimen jurídico específico, previsto en la Ley 8/2007, de 2 de marzo de la Comunidad Valenciana y en las normas reglamentarias de desarrollo), a las que no se ha referido la demanda para justificar una eventual discriminación de trato.

3. Doctrina establecida por la STC 191/2020, de 17 de diciembre.

A) Recientemente, el Pleno de este tribunal ha dictado la STC 191/2020, de 17 de diciembre, que ha resuelto el recurso de amparo núm. 5099-2018, promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, contra otra orden (la Orden 21/2016, de 10 de junio), de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Comunidad Autónoma Valenciana por la que, al igual que en el presente supuesto, se establecían las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana. Igualmente, aquel recurso de amparo iba, como el presente, dirigido contra una sentencia (en aquel caso, la sentencia de 31 de mayo de 2017), dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en un procedimiento de protección de derechos fundamentales, así como contra dos providencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que, respectivamente, habían inadmitido a trámite el recurso de

casación y el incidente de nulidad de actuaciones opuesto por la ahora demandante contra esta última.

En el anterior recurso de amparo al igual que en el presente, la misma demandante invocaba la vulneración de sus derechos fundamentales, a la igualdad ante la ley, a la libertad religiosa y a la educación (arts. 14, 16 y 27 CE), que imputaba a la orden de la consellería de referencia, así como a las resoluciones judiciales sucesivas, que no habrían subsanado estas vulneraciones, incurriendo, además, en la infracción del derecho de la universidad recurrente a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE).

En consecuencia y para la resolución de este recurso de amparo, será de aplicación lo declarado y dispuesto en la anterior sentencia del Pleno de este tribunal.

B) A semejanza del precedente citado, se suscitan una serie de cuestiones previas que la STC 191/2020, de 17 de diciembre, ha resuelto:

a) En primer lugar, por lo que atañe a la legitimación *ad causam*, aceptada por el Ministerio Fiscal pero objetada por la letrada de la comunidad autónoma, debemos ahora reconocerla a la recurrente, como así lo ha hecho este tribunal en la STC 191/2020.

El tribunal ha declarado:

«Es cierto que el objeto de la orden es el de establecer las bases por las que han de regirse las convocatorias de becas para la realización de estudios universitarios en las universidades que integran el sistema universitario valenciano, y que los destinatarios de las becas son los alumnos, no las universidades. Pero ello no nos puede llevar a la conclusión de que, como afirma el letrado de la Generalitat, la universidad no es titular de los derechos alegados. Si bien los destinatarios de las becas son los alumnos, se produce la exclusión, en la orden, tanto de los estudiantes como de los estudios de las universidades privadas, y no son sino estudiantes y estudios los que conforman dicha universidad. La desigualdad, justificada o no, se refiere en última instancia a la universidad privada, creada conforme al artículo 27.6 CE. Atendiendo a la queja de la vulneración del artículo 14 CE ha de tenerse en cuenta que la causa de la exclusión del sistema de becas radica en este caso concreto en que estudios y estudiantes lo sea exclusivamente, de la universidad privada.

En definitiva, la exclusión de los estudiantes de las universidades privadas del régimen de becas previsto en la orden concierne, tanto al derecho del titular de la universidad a crear instituciones educativas (artículo 27.6 CE), como al de los estudiantes matriculados en dicha universidad (artículo 27.5 CE). Naturalmente, en este proceso corresponde determinar únicamente si el primero ha sido vulnerado; sin perder de vista que ambos están en 'interacción' (en un sentido similar, STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 5, en un recurso de amparo en que recurre una asociación de padres las ayudas destinadas a un centro docente)» [fundamento jurídico 2 a)].

En el caso de autos, como bien dice el Ministerio Fiscal, la universidad demandante tiene un interés legítimo propio, conectado con los derechos fundamentales que invoca, no tanto ya por el efecto desalentador que, para los estudiantes pueda suponer la imposibilidad de obtener una beca para cursar estudios de postgrado en aquella, al ser rechazado únicamente por la razón de haber realizado los estudios precedentes en una universidad privada, sino porque, además, la propia universidad recurrente queda excluida de una vía de financiación de sus actividades, como es la procedente de las ayudas económicas que reciban sus posibles alumnos para sufragar sus estudios. En el caso de autos, la beca eventualmente concedida permitiría cubrir el total importe de la matrícula de postgrado que fuera a cursar el alumno en la universidad «San Vicente Mártir», toda vez que la citada beca consiste «en la exención del pago de matrícula en un curso de formación o máster, afín a los estudios realizados por el alumno [...]» (art. 3.1 de la Orden 23/2016).

b) Una segunda cuestión previa, a la que, también se han referido el Ministerio Fiscal y la letrada de la comunidad autónoma en sus respectivas alegaciones, es la

posibilidad de que, por la vía del recurso de amparo, pueda ser impugnada directamente una disposición general como es la Orden 23/2016.

La STC 191/2020, de reiterada cita, ha declarado al respecto:

«En relación con la posibilidad de impugnar directamente en amparo una disposición de carácter general debe afirmarse, de acuerdo con lo manifestado por el Ministerio Fiscal, que en casos como el que ahora se analiza, este tribunal ha admitido esta impugnación directa. Ya en la STC 9/1986, de 21 de enero, FJ 1, a la vista de la impugnación en amparo de una disposición de carácter general, dijimos que ‘la índole simplemente impeditiva de la disposición atacada permite imputarle directamente, sin necesidad de acto alguno de aplicación, la lesión que se pretende haber sufrido’. Este criterio se ha reiterado posteriormente, por ejemplo, en la STC 121/1997, de 1 de julio, FJ 5, donde afirmamos que ‘aunque por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas frente a disposiciones generales’, no es menos cierto que la lesión de un derecho fundamental ‘pueda tener su origen directo e inmediato en las normas, de manera que es posible admitir que en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa pueda violar un derecho fundamental... lo que, en definitiva, posibilita y obliga al enjuiciamiento de la norma en cuestión desde la señalada perspectiva constitucional’. Criterio reiterado en la STC 57/2004, de 19 de abril, FJ 2» [fundamento jurídico 2 b)].

Al igual que en el precedente citado, la exclusión de los estudiantes de postgrado, que aspiren a la obtención de las becas a la que se refiere la Orden 23/2016, deriva directamente de la propia disposición general de referencia, toda vez que son los arts. 2 a) y 4.1 a) de aquella, relativos al régimen jurídico de los beneficiarios de las mismas, los que disponen aquella exclusión, toda vez que, si bien en el caso de autos, la orden no impide el disfrute de la misma a la hora de cursar aquellos estudios en la universidad recurrente como en cualquiera otra, en los términos que hemos destacado en el fundamento jurídico 2 B) de esta sentencia, sí excluye del acceso a las mismas a los estudiantes que hayan cursado sus estudios anteriores en un centro universitario que no pertenezca a alguna de las universidades públicas o centros de titularidad pública de la Comunitat Valenciana.

C) Como en la STC 191/2020, la demanda de amparo alega, entre las razones esgrimidas para fundamentar el recurso de amparo y para sustentar la vulneración de los artículos 14 y 27 CE, que la universidad creada de acuerdo con el artículo 27.6 CE lo ha sido en régimen de igualdad conforme a la legislación vigente y que la orden establece una desigualdad de trato contraria a lo dispuesto en la legislación básica.

Por ello, es de aplicación al presente recurso la doctrina establecida en la citada STC 191/2020, que, en síntesis, reproducimos a continuación:

a) La vulneración alegada del art. 14 CE se refiere a una concreta regulación del sistema de becas y ayudas para la realización de estudios universitarios, de tal manera que «habremos de examinar si, como consecuencia de dicha medida normativa, se ha introducido una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas; si las situaciones que se traen a comparación en el presente recurso de amparo pueden considerarse iguales y, en caso de que así sea, debemos examinar las razones alegadas por la administración para justificar la diferencia de trato y determinar si impiden apreciar la vulneración del citado precepto constitucional (en este sentido, STC 5/2007, de 15 de enero, FJ 3). Además, para atender a la justificación de la diferenciación, hemos de tener en cuenta su proyección en el derecho a la educación» (STC 191/2020, FJ 5).

Pues bien, en relación con este aspecto, la demanda, a pesar de ir dirigida contra la totalidad de la Orden 23/2016, centra, principalmente, el objeto de su impugnación en los arts. 1, 2 a) y 4.1 a) de aquella, que son los que establecen, de una parte el «objeto y financiación» de las becas de postgrado que vayan a ser objeto de sucesivas convocatorias para su concesión; y, de otro lado, las «personas beneficiarias» y los «requisitos de las personas beneficiarias» de las mismas, limitando, de modo exclusivo,

la concesión de dichas ayudas económicas al estudio a favor de los alumnos que procedan de centros universitarios dependientes de universidades públicas de la Comunitat Valenciana.

Igualmente, como hemos anticipado, la impugnación, por discriminatoria, afecta a los preceptos de la Orden 23/2016, que aludan a la titularidad «pública» de las universidades que se hace en los arts. 6.1 (sistema de valoración) y 7 (comisión técnica) de la Orden 23/2016.

De la aplicación de aquellos apartados se deriva, pues, que los únicos beneficiarios de dicho sistema son los alumnos que, previamente, hayan cursado sus estudios universitarios afines a los de postgrado en centros universitarios de titularidad pública o adscritos a las universidades públicas de la Comunidad Valenciana, quedando excluidos, a *sensu contrario*, los que hayan cursado tales estudios previos en universidades privadas.

b) «Afirmada, [por tanto] la diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas, por la exclusión de las becas reguladas en la orden de los alumnos y de las enseñanzas de las universidades privadas, en este caso concreto, hay un término de comparación válido, tal y como aduce el Ministerio Fiscal» [STC 191/2020, FJ 5 b)].

Varias son las razones que, según la repetida STC 191/2020, sirven de fundamento a este término de comparación válido:

(i) «En primer lugar porque el legislador orgánico al establecer el régimen jurídico de las universidades no distingue entre universidades públicas y privadas cuando dispone que la universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio y determina las funciones de la universidad al servicio de la sociedad (artículo 1.1 LOU). Por su parte, el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, determina que éste está formado por las universidades de titularidad pública y las de titularidad privada, entre las que se encuentra la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir [artículo 2.1.b) de la ley], ahora recurrente en amparo.

Al respecto, este tribunal ha afirmado que «todas las universidades sin distinción, también por tanto las de titularidad privada (artículo 3.2 LOU), realizan un ‘servicio público de educación superior’ a través de las funciones que les asigna la Ley Orgánica de Universidades en su artículo 1.2: la ‘creación, desarrollo, transmisión y crítica’ de la ciencia, la técnica y la cultura, así como la preparación para el ejercicio de actividades profesionales; funciones todas que han de prestar siempre ‘al servicio de la sociedad’. Ello explica también que la ley de reconocimiento de las universidades privadas, exigida por el artículo 4.1 LOU, venga precedida por la fijación por el Gobierno estatal de ‘los requisitos básicos necesarios para la creación y reconocimiento de las universidades públicas y privadas [...] siendo, en todo caso, necesaria para universidades públicas y privadas la preceptiva autorización que, para el comienzo de sus actividades, otorgan las comunidades autónomas una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos (artículo 4.4 LOU)’» (entre otras, SSTC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, y 74/2019, de 22 de mayo, FJ 4).

A ello ha de añadirse, como indica el Ministerio Fiscal, que las universidades públicas y privadas están sujetas a los mismos requisitos para su creación o reconocimiento (Real Decreto 420/2015, de 29 de mayo, de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios); todas las universidades someten las titulaciones que tienen que impartir al mismo procedimiento de aprobación (Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales); y el acceso a las universidades, tanto públicas como privadas, tiene una base común (Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado)» [fundamento jurídico 5 b)].

(ii) La legislación orgánica, a la hora de configurar las becas y ayudas al estudio (artículo 45 LOU) no ha establecido distinción entre los alumnos matriculados en las

universidades públicas y privadas ni en relación con las enseñanzas que imparten las mismas.

Así, se dispone que el objetivo del sistema general de becas y ayudas al estudio es garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación (artículo 45.1 LOU); y que el desarrollo de dicho sistema corresponde a las comunidades autónomas (artículo 45.2 LOU). Además, en el apartado 4 del artículo 45 LOU se determina, sin distinción entre los estudios en las universidades públicas y privadas, que, con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas, el Gobierno y las comunidades autónomas, así como las propias universidades, instrumentarán una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado» [fundamento jurídico 5 b)].

(iii) Tampoco, en la regulación del sistema de becas establecido por la normativa de la Comunitat Valenciana «se establece esta distinción entre universidades públicas y privadas [...] El preámbulo del Decreto 88/2006, de 16 de junio, por el que se modifica el Decreto 40/2002, de medidas de apoyo a los estudiantes universitarios en la Comunitat Valenciana, señala como fin del mismo adecuar la tradicional convocatoria de becas para la realización de estudios universitarios, permitiendo a los alumnos que cursan sus estudios en las universidades privadas de la Comunitat Valenciana beneficiarse de la cuantía equivalente al importe de la actividad docente de la tasa o precio público por servicios académicos universitarios, previéndose, entre las ayudas que establece el artículo 2, las ayudas de matrícula en universidades privadas; y, como uno de los requisitos de las ayudas el de «cursar estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales en universidades o centros adscritos a universidades públicas, competencia de la Generalitat», sin diferenciar entre universidades públicas y privadas, regulación que se mantuvo tras la última modificación realizada por el Decreto 180/2016, de 2 de diciembre» [fundamento jurídico 5 b)].

c) En cuanto a la justificación del trato dispar, ni del tenor de la disposición objeto del presente recurso, ni de la exposición de motivos de la misma es posible encontrar una finalidad que justifique el establecimiento del tratamiento diferenciado al que se ha hecho referencia entre las universidades públicas y las universidades privadas. En el preámbulo de esta disposición general únicamente se menciona «el carácter de subvención» de las becas, cuyas bases se establecen en la misma y se hace referencia a la normativa, tanto estatal como autonómica, relativa al régimen jurídico de las subvenciones, pero no se aporta ninguna justificación específica del trato discriminatorio deparado a los alumnos que hayan cursado estudios precedentes en universidades privadas y pretendan continuarlos en otros centros universitarios sirviéndose de las ayudas económicas que la Orden 23/2016 prevé.

Tampoco, en las alegaciones ofrecidas por los servicios jurídicos de la Comunitat Valenciana se justifica tal trato discriminatorio. En este sentido, la letrada de la Comunitat se limita a reproducir los que ya destacó en el recurso de amparo interpuesto contra la Orden 21/2016, que hemos recogido con detalle en los antecedentes y que fueron, también, rechazados por la STC 191/2020, al declarar:

«[A]unque se pudiera considerar, tal y como alega el representante de la Generalitat, que las comunidades autónomas puedan establecer otras modalidades de ayudas con cargo a su presupuesto, no pueden hacerlo distinguiendo sin justificación y al margen de la legislación vigente, que no diferencia entre universidades públicas y privadas. El tribunal ha entendido que el poder de gastar no es un título atributivo de competencias (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5) sino que el poder de gastar y subvencionar va unido a la competencia de la materia sobre la que se incide, esto es, que la subvención no es concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquella (STC 38/1992, de 30 de junio, FJ 5). De esta manera, y conforme al régimen de distribución de competencias en materia de educación (entre otras STC 188/2001, 20 de septiembre), el sistema de ayudas que establezca la comunidad autónoma no puede desconocer lo dispuesto por el legislador estatal, y en

concreto el mandato de igualdad en las ayudas. Al respecto, afirmó este tribunal que 'tanto la legislación orgánica como la normativa reglamentaria configuran las becas como un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos, lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación' (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 4). Tampoco puede la Orden 21/2016 contener una diferencia entre los estudios de las universidades públicas y privadas donde el legislador estatal, al establecer el derecho a la becas, no establece dicha diferencia» [fundamento jurídico 5 c)].

«[L]a orden valenciana no se acomoda ni a la Ley de la Comunidad Autónoma 4/2007, de 9 de febrero, que no establece diferencias entre las universidades públicas y privadas en cuanto a que todas forman parte del sistema universitario valenciano, ni tampoco, al propio Decreto 40/2002, que estableció el sistema de becas y ayudas en esta comunidad autónoma y que incluye, como se puso de relieve anteriormente, a las universidades privadas en dicho sistema y 'no puede el reglamento excluir del goce de un derecho a aquellos a quienes la ley no excluyó. El juicio sobre la licitud constitucional de las diferencias establecidas por una norma reglamentaria requiere así, necesariamente, y sólo desde esta perspectiva, un juicio de legalidad' (STC 209/1987, de 22 de diciembre, FJ 3)» [fundamento jurídico 5 c)].

El resto de las razones aducidas tampoco pueden sustentar la diferencia de trato. Los requisitos de mérito y capacidad para aspirar a las becas están ya previstos en el art. 6.1 de la Orden, así como en las normas que desarrollan el artículo 27.5 CE, sin que por lo tanto pueda justificar una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas.

4. Alcance del amparo.

Al igual que lo declarado en la STC 191/2020, procede estimar el recurso de amparo, toda vez que el régimen de becas establecido en la Orden 23/2016 «introduce una diferencia entre las universidades del sistema universitario valenciano que carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del artículo 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima. Dicha exclusión, además, se proyecta sobre el artículo 27 CE, ya que afecta tanto al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas (artículo 27.6 CE) como al derecho de los estudiantes a la educación (artículo 27.1 CE; en un sentido similar, STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 5), teniendo en cuenta la relación existente entre los mismos, pues no pueden entenderse los derechos educativos de los estudiantes sin la referencia a las instituciones educativas en las que cursan sus estudios, ni los derechos educativos de las instituciones educativas, en este caso, de la universidad, sin atender a los estudiantes que conforman la comunidad universitaria» (fundamento jurídico 6).

Los derechos fundamentales de la recurrente, reconocidos en los arts. 14 y 27 CE, quedarán restablecidos con la declaración de nulidad del término «públicas» incluido en los arts. 1.1, 2 a), 4.1 a), 6.1 y 7 de la Orden 23/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, «por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la promoción de la excelencia académica destinadas a quienes hayan concluido estudios de educación universitaria en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana y estudios superiores en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana (ISEACV)»

«Por último, al apreciarse la vulneración de derechos fundamentales reconocidos en el artículo 14 en relación con el artículo 27 CE, no procede examinar la lesión denunciada del derecho a la libertad ideológica (artículo 16 CE), ni la referida al derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE)» (STC 191/2020, FJ 6).

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 (artículo 14 CE), en relación con su derecho fundamental a la creación de centros docentes (apartado 6 del artículo 27 CE).

2.º Restablecerla en sus derechos y, en consecuencia, declarar la nulidad del término «públicas», incluido en los arts. 1.1, 2 a), 4.1 a), 6.1 y 7 de la Orden 23/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, «por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la promoción de la excelencia académica destinadas a quienes hayan concluido estudios de educación universitaria en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana y estudios superiores en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana (ISEACV)».

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

Dada en Madrid, a veinticinco de enero de dos mil veintiuno.—Encarnación Roca Trías.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia dictada en el recurso de amparo número 6379-2018

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Sala en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con su fundamentación y su fallo, que considero que debió de ser desestimatorio por las razones que ya expuse en el voto particular conjunto que formulé a la STC 191/2020, de 17 de diciembre, al que me remito.

Madrid, a veinticinco de enero de dos mil veintiuno.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.