

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2825 *Sala Primera. Sentencia 6/2021, de 25 de enero de 2021. Recurso de amparo 2578-2019. Promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir en relación con la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte 23/2015, de 1 de diciembre, por la que se convoca y establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, 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 universidad públicas integrantes del sistema universitario valenciano (STC 191/2020). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2021:6

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 2578-2019 promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, representada por la procuradora de los tribunales doña Ana Lázaro Gogorza, y asistida por el letrado don Gonzalo Fernández de Arévalo Fernández de Arévalo, contra la Orden 23/2015, de 1 de diciembre, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Comunitat Valenciana por la que se convoca y establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana; contra la sentencia de 18 de octubre de 2017, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso-administrativo número 427-2016; contra las providencias de 21 de junio y 22 de octubre de 2018 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación número 1477-2018; así como contra el auto de la Sala de Casación Autonómica del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 13 de marzo de 2019 dictado en el recurso de casación número 61-2019. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha comparecido la Generalitat Valenciana. Ha sido ponente el presidente don Juan José González Rivas.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este tribunal el día 23 de abril de 2019, 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 que se citan en el encabezamiento de esta sentencia.

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

a) En el «Diario Oficial de la Generalitat Valenciana» número 7671, de 3 de diciembre de 2015, se publicó la Orden 23/2015, de 1 de diciembre, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se convoca y establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana. Esta norma dispone en su artículo primero lo siguiente:

«Primero.

1. Convocar becas para el curso académico 2015/2016 destinadas al alumnado que inicia los estudios universitarios de grado en las universidades públicas que integran el Sistema Universitario Valenciano, a las que hace referencia el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano.

2. Convocar becas para el alumnado al que le reste un máximo de dieciocho créditos para finalizar sus estudios universitarios en el curso 2015/2016 en las universidades públicas que integran el Sistema Universitario Valenciano, y esté matriculado en créditos que correspondan a la tercera y/o sucesivas matrículas.

La concesión de estas becas se registrará por las bases que se adjuntan como anexo I a esta orden».

Y en la base primera del mencionado anexo I dispone:

«Primera. Beneficiarios.

1. Podrá solicitar la beca quien haya iniciado estudios universitarios en alguna de las universidades públicas que conforman el sistema universitario valenciano, no haya realizado otros estudios universitarios y se haya matriculado por primera vez durante el curso académico 2015/2016 de primer curso de estudios de grado con una nota de acceso a la universidad obtenida en la prueba o enseñanza que permite el acceso a la universidad, que deberá ser igual o superior a 5 e inferior a 5,50 puntos.

2. Podrá solicitar beca el alumnado al que le reste un máximo de dieciocho créditos para finalizar sus estudios universitarios en el curso 2015/2016 en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, y esté matriculado en créditos que correspondan a la tercera y/o sucesivas matrículas.

3. No se incluyen en esta convocatoria exenciones ni ayudas para la realización de estudios de máster ni los correspondientes al tercer ciclo o doctorado, estudios de especialización ni estudios conducentes a la obtención de títulos propios de las universidades».

b) La Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir interpuso recurso de reposición que fue desestimado por Resolución de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de fecha 5 de abril de 2016.

c) La Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir interpuso recurso contencioso-administrativo contra la citada Orden 23/2015, alegando la vulneración de los artículos 14, 16 y 27 CE, vulneración de la normativa básica estatal en materia de becas, vulneración del Derecho Comunitario y Nacional en materia de Competencia y Unidad de Mercado, nulidad de la orden impugnada por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, vulneración de normativa básica estatal en materia de subvenciones, contravención del principio de inderogabilidad singular, falta de motivación de la exclusión de las universidades privadas del nuevo sistema de becas, vulneración del principio de confianza legítima y

vulneración del derecho de audiencia ante el Consejo Valenciano de Universidades y de Formación.

Por sentencia 963/2017, de 18 de octubre, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se procedió a la desestimación de todos los motivos impugnación planteados en el recurso.

d) Planteado recurso de casación, se tuvo por preparado mediante auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 26 de enero de 2018.

e) Mediante providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2018 se inadmitió a trámite el recurso de casación. Planteado incidente de nulidad de actuaciones, fue inadmitido a trámite mediante nueva providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 2018, tras razonar que «En el escrito de preparación el recurrente invoca varios supuestos de interés casacional objetivo, si bien no puede entenderse cumplido el requisito de fundamentación previsto en el citado artículo 89.2 f) LJCA, dado que 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. Todo ello no es desvirtuado, por otra parte, en el escrito planteando incidente de nulidad de actuaciones».

f) Preparado por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir recurso de casación autonómico, por auto de la Sala de Casación Autonómica del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 13 de marzo de 2019 se procedió a su inadmisión, por no cumplir el requisito de presentar interés para la formación de jurisprudencia.

3. Con fecha de 23 de abril de 2019, se presentó en el registro del Tribunal Constitucional recurso de amparo, en el que se alegó la vulneración por el artículo 1 y la base primera del anexo I de la Orden 23/2015, de 1 de diciembre, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, que contiene la convocatoria y las bases reguladoras de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, de los artículos 14, 27 y 16 CE. Asimismo, se alega la vulneración del artículo 24 CE por las diferentes resoluciones judiciales citadas en el encabezamiento de la sentencia.

La demanda parte de que se han lesionado los derechos fundamentales de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, a la que la administración da un trato discriminatorio por ser una universidad no pública. Además de la vulneración de los derechos de los alumnos de dicha universidad, a los que se impide la libre elección del centro educativo, se lesionan los derechos de la universidad, creada al amparo del artículo 27.6 CE y configurada por las leyes vigentes en régimen de igualdad con las universidades públicas, cuyos estudios han sido excluidos de la posibilidad de acceder a los mismos con dichas becas. Se aduce que, si se ha discriminado a la universidad recurrente por tener ideario propio, dicha discriminación está prohibida por la legislación nacional e internacional de derechos humanos; y si dicha discriminación se ha producido por ser una universidad privada, dicha discriminación es contraria al derecho de la Unión Europea.

En cuanto a la vulneración del artículo 14 CE, la demanda aduce que la citada orden establece un trato desigual de la recurrente con las universidades públicas, introduciendo una diferencia arbitraria al excluir los estudios en las universidades privadas del régimen de becas, a pesar de estar configuradas las universidades en régimen de igualdad por la legislación vigente.

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, sin que exista razón que justifique objetiva y razonadamente esa discriminación, ni finalidad

constitucionalmente legítima, ni congruencia entre el trato desigual, en relación con el supuesto de hecho que lo justifica y la finalidad que se persigue, ni proporcionalidad en la medida. No se ha justificado el cambio de criterio.

Se considera que el derecho a la beca puede depender de criterios objetivos como el rendimiento académico o la renta personal o familiar, pero no del tipo de centro o ideario del centro en que se cursa, dato frente al cual la administración debe mantenerse neutral. Una vez adoptada la decisión de puesta en marcha de un programa de becas, no se puede hacer distinción por la universidad en la que se estudia.

La orden hace una distinción donde la ley no lo hace. Ni la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (en adelante, LOU), ni la citada Ley 4/2007, de 9 de febrero, diferencian entre universidades públicas y privadas a efectos de obtención de becas. En tal sentido, se procede a establecer en una disposición administrativa una diferencia restrictiva e injustificada entre las universidades públicas y las universidades privadas que la Ley Orgánica de universidades no contempla, por lo que la citada disposición administrativa carece de base legal alguna y es contraria al Derecho de la Unión Europea.

Se pone de manifiesto que la propia administración es plenamente consciente de que no existe justificación para ese trato desigual, como ha afirmado el consejo consultivo autonómico, más allá de razones puramente ideológicas, por lo que ni tan siquiera tiende a motivar el cambio del sistema de becas, lesionando también con ello el principio de confianza legítima.

La orden supone además un incumplimiento 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, que en su artículo 10.3, dispone que «los alumnos de estas universidades (de la Iglesia) 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».

En cuanto a la vulneración del artículo 27 CE, la demanda afirma que las becas son un elemento nuclear del sistema educativo que incide, por tanto, en el derecho a la educación, siendo el régimen de las becas desarrollo del artículo 27 CE. En este caso, se ha privado del derecho a obtener una beca a quienes, reuniendo las condiciones objetivas para obtenerlas, cursan estudios en universidades privadas.

La orden recurrida discrimina a las universidades, creadas al amparo del artículo 27.6 CE, por tener ideario propio, e impide a los alumnos que elijan libremente a la Universidad Católica San Vicente Mártir, forzándoles a elegir una universidad pública para seguir sus estudios con una beca. Además, hay titulaciones que solo se imparten en universidades privadas de la Comunitat Valenciana.

Reitera que el derecho a la beca se puede hacer depender de criterios objetivos, pero no arbitrarios, como el tipo de centro en el que se estudie y su ideario, frente a los que la administración debe ser neutral. El legislador orgánico no excluye a las universidades privadas del sistema público de becas, como se deduce del artículo 45 LOU.

Asimismo, se alega que la orden lesiona 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.

Respecto a la vulneración del artículo 16 CE, la demanda pone de relieve que, conforme al artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, hay dos universidades privadas: San Pablo CEU y San Vicente Mártir, que coincide que son de inspiración católica. De ahí se extrae que discriminar en el régimen de becas a las universidades privadas es hacerlo a las universidades de ideario católico. Se alega que también se lesiona la libertad religiosa de quienes quieren estudiar en esta universidad católica y necesitan una beca para hacerlo, así como de quienes ya estudian en ella y necesitan la beca para continuar. Se vuelve a aducir que la orden contraviene el artículo 10.3 del Acuerdo del Estado español con la Santa Sede, ya citado.

Finalmente, en cuanto a la vulneración del artículo 24 CE, la demanda hace referencia a que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana no entra en el fondo del análisis de la orden impugnada porque entiende que la recurrente solo está legitimado para recurrir por lesión de su derecho a la igualdad y no discriminación, para señalar, a continuación, que tampoco para recurrir dicha lesión por entender que la impugnación de la mencionada Orden solo podía ser llevada a los tribunales por un alumno, pero no por la universidad.

Respecto de la providencia de inadmisión del recurso de casación dictada por el Tribunal Supremo, se alega que misma incurre en una motivación ilógica e irrazonable por entender que sólo puede deberse a un error el que, ante dos cuestiones totalmente equivalentes, se den motivaciones contradictorias, denegándose a la parte su derecho a la doble instancia y al examen de su recurso, ocasionando, de esta manera, una nueva lesión de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

4. Mediante providencia de 16 de septiembre de 2019, la Sección Primera de la Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional [artículo 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, de 25 de junio, FJ 2 c)]. Además, recibidas las actuaciones solicitadas a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, acordó también dirigir atenta comunicación al citado órgano judicial para que, en plazo que no exceda de diez días, se emplaze a quienes hubieran sido parte en el recurso contencioso-administrativo número 427-2016 con excepción de la parte recurrente en amparo, para que en dicho plazo puedan comparecer, si lo desean, en el presente recurso de amparo.

5. Por diligencia de ordenación de 2 de enero de 2020, el secretario de justicia de la Sección Primera de la Sala Primera de este tribunal, acordó tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y Sala de Casación Autonómica del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y escrito del abogado en nombre y representación del letrado de la Generalitat Valenciana. Asimismo, de conformidad con el artículo 52 LOTC se dispuso dar vista de todas las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que en un plazo común de veinte días pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

6. Mediante escrito presentado el 9 de enero de 2020 tuvo entrada en este tribunal el escrito de alegaciones de la Generalitat Valenciana, en las que se opuso al recurso de amparo y solicitó se dictase sentencia acordando su desestimación. Tras referirse a los antecedentes de hecho que han dado lugar al presente recurso, formula las alegaciones que se resumen a continuación:

a) En primer lugar, descarta la alegación de la recurrente de discriminación ideológica. En su opinión, no se infiere ni de la orden ni de los antecedentes de la misma. La universidad recurrente no es la única universidad privada de la comunidad autónoma, sino que hay otras universidades privadas, algunas con ideario católico y otras sin ese ideario, siendo el alumnado de todas ellas afectado del mismo modo por la orden. Por ello entiende inadmisibles el planteamiento de la demanda de que la orden discrimina al alumnado de la universidad recurrente, por su ideología católica.

b) En cuanto a la vulneración del artículo 24 CE, a la vista del contenido de las providencias del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2018 y de 22 de octubre de 2018, las mismas satisfacen, conforme a la doctrina de la STC 112/2019, de 3 de octubre, el

derecho a la tutela judicial efectiva y no generan indefensión como consecuencia de un pronunciamiento de inadmisión que se deriva de la aplicación razonada de una causa legal que prevé tal consecuencia, sin que pueda apreciarse arbitrariedad, ni actuación manifiestamente irrazonable, ni error patente, ni resultado de una interpretación rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada.

c) El abogado de la Generalitat descarta que se haya vulnerado el artículo 14 CE, tal y como se resolvió en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana al afirmar que la orden «no vulnera el derecho a la igualdad de la demandante que no se ve afectada en modo alguno por la misma, reguladora de derechos de los alumnos». En su opinión, la universidad recurrente no es titular del derecho a la igualdad.

A su entender, se trata de una actuación que no se sustenta en los Reales Decretos 1721/2007, de 21 de diciembre, y 595/2015, de 3 de julio, ni en el posterior Real Decreto 293/2016, resaltando que el Estado establece un sistema general de becas que garantiza a nivel nacional unas condiciones mínimas de igualdad por exigencia del artículo 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades. Por su parte, la Orden 23/2015, como explica su preámbulo, contempla la concesión de becas propias de la Generalitat Valenciana, como complemento de dicho sistema general de becas. Esto es, garantizadas esas condiciones de igualdad, la comunidad autónoma, con su presupuesto, y conforme a la normativa de ayudas, complementa el sistema de becas.

En todo caso, afirma, hay razones objetivas que justifican el trato diferenciado entre los alumnos de las universidades públicas y los alumnos de las universidades privadas, sin que ello suponga la infracción del principio de igualdad. Al respecto expone 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 esa nota. Precisamente el principio de igualdad, acompañado por los principios de mérito y capacidad, justifica el trato diferenciado. Del mismo modo, si se ha optado libremente por la privada, porque así se ha preferido, por su ideario o por otro motivo, también existe una clara razón objetiva que justifica la diferencia de trato respecto a los alumnos de la pública».

A ello añade que la universidad pública es la única que garantiza el acceso a todo tipo de alumnado, independientemente de sus condiciones socioeconómicas, conforme al artículo 45.4 LOU. Este precepto determina que el Estado y las comunidades autónomas deben instrumentar una política de becas, y que las universidades públicas deben establecer modalidades de exención del pago de precios públicos por servicios académicos. Estas obligaciones se exigen a los poderes públicos con una finalidad concreta, que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas. Esta finalidad queda garantizada y es controlable en las universidades públicas en la medida en que los precios públicos vienen marcados por la ley (artículo 81 LOU) y no pueden ser superados, regulándose las ayudas de la administración de acuerdo con los mismos. Sin embargo, en las universidades privadas dichos precios son libres y, por tanto, las becas o ayudas, fijadas en relación con los mismos están desvinculadas del objeto y finalidad fijados en el citado artículo 45.4 LOU, lo que conlleva a que los términos de la comparación entre estudiantes no sean equivalentes y, por tanto, ante la limitación existente de recursos públicos, queda justificada, objetiva y razonablemente, la medida adoptada.

Por otra parte, el alumnado de la universidad recurrente tiene a su alcance becas y ayudas que regula y concede la propia universidad que «según datos de la web de la propia universidad, estaban dotadas con un total de 5,4 millones de euros; becas y ayudas que complementan las del Estado y que, obviamente, no están abiertas a los alumnos de la universidad pública».

La Generalitat Valenciana aduce que hay un sistema general de becas que gestiona el Estado, que garantiza la igualdad entre todos los universitarios, y becas complementarias, que el gobierno de la comunidad autónoma destina a los alumnos de

la universidad pública, y que la Universidad Católica de Valencia, con sus fondos, destina a su propio alumnado, como hacen también otras universidades privadas.

Atendiendo al coste de las universidades privadas afirma que quien opta por una universidad privada es que dispone de recursos económicos para ello y la incidencia de la beca sería en todo caso, menos decisivo para el alumno de la universidad privada que para el alumno de la universidad pública.

En conclusión, la regulación autonómica se ajusta a las exigencias del principio de igualdad al no afectar al sistema básico de becas que gestiona el Estado, y es respetuosa con la doctrina del Tribunal Constitucional, plasmada en numerosas sentencias, entre ellas en las SSTC 63/2011, de 16 de mayo; 79/2011, de 6 de junio; 117/2011, de 4 de julio, y 61/2013, de 14 de marzo.

d) Respecto a la eventual vulneración del artículo 27 CE, si bien es indiscutible que conforme a la doctrina constitucional, el sistema de becas es un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a dotar de máxima efectividad al derecho a la educación, sin embargo, de acuerdo con dicha doctrina, en el artículo 27 CE no se enuncia como tal un derecho fundamental a una prestación pública, a una beca (SSTC 86/1985, de 10 de julio; 188/2001, de 20 de septiembre; 212/2005, de 21 de julio; 25/2015, de 19 de febrero, y 95/2016, de 12 de mayo, entre otras). Se trata de un derecho de configuración legal. Consecuentemente, no es posible fundamentar en el texto constitucional una pretensión individual de obtención de una beca, ya que el derecho a la educación no implica ninguna obligación estatal de subvencionar a las familias para hacerlo efectivo; menos si quién plantea la pretensión es una universidad y no el alumno, o su familia. Por todo ello no cabe apreciar la lesión del artículo 27 CE que se denuncia.

e) Finalmente, en relación con el artículo 16 CE, de ningún modo inciden o afectan a la libertad ideológica y religiosa dado que la orden prevé becas para el alumnado matriculado en universidades públicas valencianas sin hacer ninguna referencia a la Universidad San Vicente Mártir, ni a su alumnado, ni a su ideario católico.

7. Con fecha de 5 de febrero de 2020, la universidad recurrente en amparo presenta un escrito en el que se reafirma en sus alegaciones.

8. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones mediante escrito registrado el 5 de febrero de 2020, interesando la estimación del presente recurso de amparo. Tras exponer los antecedentes de hecho de los que trae causa el presente recurso, realiza una serie de consideraciones iniciales.

En primer lugar, determina las que, a su juicio, son las pretensiones que se quieren ejercitar en este proceso constitucional. Las vulneraciones que se achacan a la Orden 21/2016 son la desigualdad de trato entre las universidades públicas y privadas, al amparo del artículo 14 CE, sobre la base de que la legislación básica no ampara dicha diferencia de trato; y al amparo de los artículos 16.1 y 27.1 CE, por haber sido discriminada por su naturaleza de universidad privada de ideario católico. Por otra parte, las vulneraciones que se atribuyen a las diferentes resoluciones judiciales son la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) en tanto en cuanto dichas resoluciones habrían privado a la ahora recurrente de su derecho a una sentencia de fondo y del artículo 24.2 CE porque le habrían impedido el acceso efectivo a una doble instancia judicial.

En segundo lugar, alega que, en la medida en que el recurso de amparo ha sido interpuesto en relación con los artículos 43 y 44 LOTC, conforme al criterio establecido en STC 56/2019, de 6 de mayo, y a las razones de especial trascendencia constitucional apreciadas para la admisión del presente recurso de amparo, han de analizarse, en primer lugar, las vulneraciones de los artículos 14, 16 y 27 CE, que se imputan a la orden ahora recurrida, y, posteriormente, en su caso, la vulneración del artículo 24 CE que, a su vez, se achaca a las diferentes resoluciones judiciales.

En tercer lugar, afirma que la universidad recurrente tiene legitimación *ad causam* para promover el presente recurso de amparo, pues posee un interés legítimo [artículo 162.1 b) CE], habida cuenta que la imposibilidad de los estudiantes de una

universidad privada de acceder a las becas que están reconocidas a los estudiantes de las universidades públicas, además de perjudicar a los estudiantes de aquellas, puede constituir un elemento disuasorio para la matriculación de determinados estudiantes en universidades privadas, lo que para estas habría de significar, en definitiva, menor número de estudiantes, con el consiguiente perjuicio en el ámbito económico y la correlativa incertidumbre sobre su supervivencia futura, a cuya afectación habría que sumar la correlativa limitación de su libertad de enseñanza. A lo que habría que añadir que no es descartable que una universidad privada pudiera actuar por sus alumnos, a tenor de que estos, más allá de ser meros receptores de la educación que se imparte, se integran en los organismos universitarios (conforme a los artículos 15.2 y 16.3 LOU).

Finalmente, expone que tanto el artículo primero y la base primera del anexo I de la Orden 23/2015 puede ser objeto de recurso de amparo. En su opinión, no puede negarse que el trato desigual o la discriminación pudieran tener su origen directo e inmediato en esta norma. Es posible admitir en abstracto que, en determinados casos, la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa puede violar un derecho fundamental (en este sentido, cita las SSTC 189/1987, de 24 de noviembre, FJ 3; 141/1985, de 22 de octubre, FJ 2; 192/1991, de 14 de octubre, FJ 2, y 57/2004, de 19 de abril, FJ 2).

En cuanto al fondo del asunto, tras exponer la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad y el de no discriminación (cita la STC 91/2019, de 3 de julio) analiza la denuncia de la desigualdad de trato entre las universidades públicas y las universidades privadas en materia de becas para el alumnado que se imputa al artículo primero de la Orden 23/2015.

Su análisis se fundamenta en las siguientes consideraciones:

a) Las universidades públicas y privadas son a efectos jurídicos iguales ya que a ambas les corresponde prestar el servicio público de la educación superior (artículo 1.1 LOU y STC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2). Además, 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; y el acceso a las universidades, tanto públicas como privadas, tiene una base común (aprobación del bachillerato y de la prueba de acceso a la universidad). Además, el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, proclama tal igualdad al disponer que el sistema universitario valenciano está integrado, entre otras, por la universidad recurrente. Del artículo 6.1 de la citada ley infiere que, a efectos jurídicos, las universidades públicas y las universidades privadas pueden considerarse iguales en lo sustancial, y con carácter particular, que la universidad privada recurrente es, a esos efectos jurídicos, igual a las universidades públicas de la Comunitat Valenciana.

b) En segundo lugar, aborda la relevancia constitucional de las becas universitarias, de acuerdo con el artículo 27, apartados 1 y 5, CE, y con la jurisprudencia constitucional (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 5).

c) Finalmente, el Ministerio Fiscal entiende necesario referirse al marco jurídico estatal y autonómico sobre la materia, que es desarrollo del artículo 27, apartados 1 y 5, CE, preceptos que han de ser considerados a la hora de analizar la vulneración aducida del artículo 14 CE por estar necesariamente vinculados con él.

Tras referirse a los artículos 27, apartados 1 y 5, y 149.1.30 CE, pone de relieve que el Tribunal Constitucional ha afirmado que, aunque no exista en este precepto constitucional una referencia expresa a un sistema de prestaciones públicas en apoyo del derecho de todos los ciudadanos a la educación, 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. El artículo 149.1.30 CE es el precepto que ampara la competencia del Estado en esta

materia (STC 188/2001, de 20 de septiembre). Se extrae de dicha sentencia, fundamento jurídico 5, la garantía consagrada en el artículo 27.5 CE.

Alega que las leyes orgánicas existentes en este asunto tienen la consideración de normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, en cuanto tendentes a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, y son las encargadas de prever que sea el Gobierno el que regule, también con carácter básico, los parámetros precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas. Hace referencia, por tanto, a lo dispuesto en el artículo 45.1, párrafo segundo, LOU, en el artículo 83.3 de la Ley Orgánica 2/2006, 3 de mayo, de educación, y en el Real Decreto 1721/2007 y sus modificaciones, que complementan el régimen jurídico de las becas que ha establecido el legislador orgánico que no distingue entre universidades públicas y privadas.

En relación con la normativa autonómica reitera que el artículo 2 de la Ley 4/2007 establece la equiparación de las universidades públicas y privadas y expone también la evolución normativa en la Comunitat Valenciana en esta materia, destacando la incorporación de las universidades privadas en los sucesivos decretos desde el Decreto 40/2002, de 5 de marzo, de medidas de apoyo a los estudiantes universitarios en la Comunitat Valenciana, hasta el Decreto 180/2016, por el que se modifica el anterior.

Ahora bien, el Ministerio Fiscal niega que se pueda considerar que la comunidad autónoma ejerza su competencia sobre la base de considerar que las ayudas y becas financiadas con cargo al presupuesto de las comunidades autónomas no interfieren en las normas básicas sobre las becas que se referirían a las financiadas con cargo a los presupuestos generales del Estado. Alega, a este respecto, la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a que el poder de gastar no es un título atributivo de competencias sino que el gasto solo se justifica al amparo del régimen de distribución de competencias (cita SSTC 39/1982, de 30 de junio FJ 5 *in fine*; 95/1986, de 10 de julio; 146/1986, de 25 de noviembre, 201/1988, de 27 de octubre, y 14/1989, de 26 de enero).

Además, tras exponer el régimen de distribución de competencias en la materia pone de relieve que, si bien las normas básicas circunscriben su regulación tan solo a las ayudas y becas financiadas con cargo a los presupuestos generales del Estado (artículo 45 LOU; artículo 83.2 de la Ley Orgánica de educación; artículo 2 del Real Decreto 1721/2007; y artículo 1 del Real Decreto 472/2014, de 13 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2014-2015, y se modifica parcialmente el citado Real Decreto 1721/2007), dicha referencia no implica que la regulación establecida en dichas normas deje de ser básica para las comunidades autónomas y no deba ser respetada por ellas, tal y como se desprende de los citados preceptos de la Ley Orgánica de universidades y la Ley Orgánica de educación y de la STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 10 a). En definitiva, señala, la doctrina constitucional en esta materia «ha considerado el carácter básico de casi todos los elementos y requisitos que conforman la beca y ha dejado un escaso margen de desarrollo a la normativa autonómica, 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. En consecuencia, 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 acuerdo con lo anterior, el Ministerio Fiscal considera que todo programa de ayudas ha de garantizar a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la educación superior mediante prestaciones económicas en forma de becas y que la normativa básica, no establece, en el sistema de becas, diferencias entre las universidades públicas y privadas y es vinculante para las comunidades autónomas.

El Ministerio Fiscal matiza su valoración con los siguientes razonamientos:

(a) Las disposiciones objeto del presente recurso de amparo considera las universidades privadas como secundarias respecto de las universidades de titularidad pública ya que las becas que se convocan están destinadas al alumnado que inicia estudios universitarios que se integran en el sistema universitario valenciano a las que hace referencia el artículo 2 de la Ley 4/2007 y al alumnado al que le resta un máximo de dieciocho créditos para finalizar sus estudios en el curso 2015/2016 en las universidades públicas que se integran en el sistema universitario valenciano, pero no a quienes se hallen matriculados en una universidad privada. Ello implica necesariamente que, para poder disfrutar de esas becas de estudios, la opción prioritaria sería la universidad pública frente a la universidad privada. Por lo tanto, las universidades públicas y las privadas no se encuentran en la misma posición: su diferencia de origen y titularidad sirve para aceptar o rechazar la candidatura de un aspirante a este tipo de subvención. Entiende el Ministerio Fiscal que no hay una justificación razonable del trato desigual y que la administración no ha expuesto la justificación de la diferencia.

(b) Las becas y ayudas en la educación superior son un elemento esencial del derecho a la educación que pretende garantizar a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a esa educación superior, sin distinción entre centros docentes públicos y privados, lo que necesariamente habrá de constituir un límite para el ejercicio de la iniciativa legislativa o reglamentaria en esta materia.

(c) Todas las universidades, tanto las públicas como las privadas, en cuanto prestan igualmente el servicio público de la educación superior y son iguales a efectos jurídicos, han de poder ofrecer a los estudiantes con menos recursos económicos el acceso a sus enseñanzas, sobre todo cuando algunas de estas solo son ofertadas en centros de carácter privado, sin alternativa por tanto en centros de carácter público.

(d) La norma aquí impugnada (el artículo primero y la base primera del anexo I de la Orden 23/2015, de 1 de diciembre, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana) se opone frontalmente a la normativa básica del Estado, que no distingue entre universidades públicas y privadas, en los términos que anteriormente han sido detallados.

Además, con dicha regulación se ha desconocido por completo la existencia de un tratado internacional, vinculante para España, que obliga a dar el mismo trato, en cuanto a becas, a las universidades promovidas por la Iglesia católica que a las universidades públicas. En efecto, el artículo 10.3, del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 1979 garantiza a los alumnos de universidades, colegios universitarios, escuelas universitarias y otros centros universitarios que se establezcan por la Iglesia católica «los mismos beneficios en materia de [...] ayudas al estudio y a la investigación [...] que se establezcan para los alumnos de las universidades del Estado». 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.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio Fiscal concluye que el artículo primero y la base primera del anexo I de la Orden 23/2015 han lesionado el derecho fundamental a la igualdad ante la ley (artículo 14 CE) de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. Y para el restablecimiento de su derecho se habrá de declarar la nulidad del indicado precepto, así como de las resoluciones judiciales objeto del presente recurso de amparo.

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

El presente recurso de amparo se interpone contra el artículo primero y la base primera del anexo I de la Orden 23/2015, de 1 de diciembre, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, («Diario Oficial de la Generalitat Valenciana» número 7671, de 3 de diciembre de 2015), que contiene las bases reguladoras de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana. También se impugnan las siguientes resoluciones judiciales: la sentencia de 18 de octubre de 2017, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictada en el recurso contencioso-administrativo número 427-2016, desestimatoria del recurso interpuesto contra la citada Orden 23/2015, de 1 de diciembre; y las providencias de 21 de junio y 22 de octubre de 2018, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictadas en el recurso de casación número 1477-2018, que inadmiten, a su vez, el recurso de casación interpuesto contra la sentencia anterior y el ulterior incidente de nulidad de actuaciones.

Según la demandante de amparo, en los términos que se han expuesto en los antecedentes, el artículo primero y la base primera del anexo I de la orden citada habría vulnerado los artículos 14, 16 y 27 CE, por excluir a las universidades privadas de la Comunitat Valenciana del sistema de becas previsto en ella. Las resoluciones judiciales sucesivas 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).

El representante de la Generalitat Valenciana se opone al recurso de amparo, solicitando su íntegra desestimación, en la medida en que, a su juicio y en los términos expuestos en los antecedentes de esta sentencia, la orden impugnada no ha producido las vulneraciones aducidas en la demanda. Además, las resoluciones judiciales se habrían ajustado a los parámetros de la doctrina constitucional relativa al derecho a la tutela judicial efectiva (STC 112/2019, de 3 de octubre).

El Ministerio Fiscal, por su parte, tal y como se ha dado cumplida cuenta en los antecedentes de esta sentencia, interesa la estimación de la demanda de amparo al entender que se ha vulnerado el derecho de la recurrente a la igualdad (artículo 14 CE).

2. Doctrina sentada por la STC 191/2020, de 17 de diciembre

La STC 191/2020, de 17 de diciembre, concluye que la Orden 21/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Comunitat Valenciana 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 ha vulnerado el artículo 14 CE en relación con el artículo 27 CE.

Tras recoger en su fundamento jurídico 4 la doctrina constitucional existente sobre el derecho a la igualdad (artículo 14 CE), en relación con el derecho a la educación (artículo 27 CE), en el fundamento jurídico 5 se afirma la existencia de un término de comparación válido, tanto 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), pues unas y otras están sujetas a los mismos requisitos para su creación o reconocimiento y someten sus titulaciones al mismo procedimiento de aprobación (STC 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 5 b), como porque el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, determina que este 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, haciendo referencia, al respecto a la doctrina contenida en las SSTC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, y 74/2019, de 22 de mayo, FJ 4.

Asimismo, se afirma que 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, ni respecto de los criterios que rigen el mecanismo de fomento del estudio mediante becas. Tampoco la regulación del sistema de becas en la Comunitat Valenciana se establece esta distinción entre universidades públicas y privadas, como así se desprende del 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.

En cuanto a la justificación del trato dispar, ni del tenor de la disposición objeto del 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, y tampoco las alegaciones de la comunidad autónoma permiten justificar desde la perspectiva del artículo 14 CE, la diferencia de trato denunciada, añadiendo que aunque 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, haciéndose mención, al respecto, a la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5, en la que se afirmaba que el poder de gastar no es un título atributivo de competencias, por lo que, como se afirma en la 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.

3. Aplicación de la doctrina jurisprudencial de la STC 191/2020 de 17 de diciembre

En el caso examinado el objeto de impugnación se concreta en la Orden 23/2015, de 1 de diciembre de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunidad Valenciana y en los artículo 1 y anexo I «Bases», excluye a los alumnos matriculados en las universidades privadas y de las enseñanzas que se imparten en las mismas del régimen de becas de la Comunitat Valenciana, introduciendo 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), por lo que nos remitimos a los criterios jurisprudenciales que se contienen en la STC 191/2020 de 17 de diciembre, cuya aplicación a este supuesto resultan de indudable aplicación.

4. Conclusión

Los razonamientos expuestos conducen a la estimación del recurso de amparo y la consiguiente anulación del artículo primero y la base primera del anexo I de la orden recurrida, aunque solo en lo que afecta a la exclusión de las universidades privadas de la misma, que es el extremo que se entiende que vulnera los derechos de la recurrente tal y como se ha solicitado en la demanda. La exclusión no se produce por el artículo primero y la base primera del anexo I, sino por el término «públicas» contenido en los apartados 1 y 2 de dicho artículo y en los apartados 1 y 2 de la mencionada base de la Orden 23/2015, de 1 de diciembre, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte y por conexión con el apartado c) de la base cuarta por la que se convocan y establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la

realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, pues vulneran el derecho de la universidad solicitante de amparo recogido en el artículo 14 CE en relación con el artículo 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 misma para cursar estudios universitarios.

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).

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» de los apartados 1 y 2 del artículo primero, de los apartados 1 y 2 de la base primera y del apartado c) de la base cuarta del anexo I de la Orden 23/2015, de 1 de diciembre, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunidad Valenciana 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.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de enero de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón respecto de la sentencia dictada en el recurso de amparo número 2578-2019

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular a la sentencia recaída en el recurso de amparo número 2578-2019. Las razones son las mismas que tuve ocasión de sostener en la sala en la que se deliberó el presente asunto, así como en el pleno en el que se decidió el recurso de amparo número 5099-2018 y que desembocó en la aprobación de la STC 191/2020 de 17 de diciembre.

Me remito, así, a las razones recogidas entonces en mi voto a la STC 191/2020 en el que concluía recordando algunas ideas fundamentales sólidamente ancladas en nuestra norma fundamental: la primera es que el principio enunciado en el artículo 14 CE implica una prohibición del trato desigual ante situaciones análogas, pero no proscribire el tratamiento diferenciado de supuestos diferentes; la segunda es que el derecho a la educación recogido en el artículo 27 CE no comprende ni una suerte de derecho de los centros universitarios privados a ser financiados mediante las becas públicas de sus estudiantes, ni tampoco el derecho absoluto de un estudiante de un centro universitario

privado a la obtención de una beca, porque los recursos públicos no han de acudir, incondicionadamente, allá donde vayan sus preferencias individuales.

No obstante lo anterior, y sin perjuicio de remitirnos a las razones que sustentaron aquel voto particular, debemos ahora ampliar los motivos de nuestra discrepancia, pues, tal y como sostuvimos en la deliberación en la sala, considero que la opinión de la mayoría reflejada en la sentencia en el presente asunto ha incurrido en una errónea aplicación de la doctrina constitucional en materia de igualdad.

Así, en efecto, lo propio del juicio de igualdad, como ha dicho este tribunal, es su carácter relacional. Por ello requiere como presupuesto obligado que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas. Por otra parte, exige que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables. Solo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia de trato que se discute (entre otras muchas, SSTC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6; 29/1987, de 6 de marzo, FJ 5; 181/2000, de 29 de junio, FJ 10; 1/2001, de 15 de enero, FJ 3; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 5; 125/2003, de 19 de junio, FJ 4, y 75/2011, FJ 6).

Es patente nuestra discrepancia con la afirmación de que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, pues como ya señalamos en el voto particular a la STC 191/2020, el régimen de financiación o la misión que cumplen unas y otras universidades en relación con la promoción de la igualdad como exigencia del artículo 9.2 CE no lo son.

Ahora bien, nuestra nueva discrepancia tiene que ver, además, con el hecho de que una vez la opinión mayoritaria en el presente asunto ha considerado la existencia de una situación homogénea o equiparable, lo que hubiese resultado procedente hubiese sido entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia de trato que se discute.

En efecto, en cumplimiento de la propia doctrina del tribunal, hubiese sido necesario examinar, como sí se hizo en la STC 191/2020 aun con un resultado no compartible, el tenor de la disposición objeto del recurso, su exposición de motivos, o las alegaciones de la representación de la Generalitat Valenciana, con la finalidad de determinar si es posible encontrar una finalidad que justifique el establecimiento del tratamiento diferenciado entre las universidades públicas y las universidades privadas.

Sorprendentemente nada de esto se hace en el presente asunto, pues lo que se reproduce en la sentencia de la que ahora discrepamos es el juicio que se hizo en la STC 191/2020, es decir el juicio que se hizo a otra disposición, para finalizar afirmando que, en aplicación de la doctrina recogida en aquella, la diferencia de trato entre las universidades del sistema universitario valenciano carece de justificación objetiva y razonable.

No se tiene, por tanto, en cuenta que las disposiciones objeto de examen en uno y otro proceso son distintas, pues la STC 191/2020 lo que examinó fue la constitucionalidad de la Orden 21/2016, 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 realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana; cuyo objeto era el establecimiento de 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; es decir, tenía por objeto la regulación con carácter general del régimen de ayudas a los estudiantes; mientras que en el presente proceso la disposición que debía haber sido sometida a examen era la Orden 23/2015, de 1 de diciembre, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se convocan becas para el alumnado que inicia sus estudios universitarios de grado y para el alumnado que vaya a finalizar sus estudios universitarios en el curso académico 2015/2016 en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana; cuyo objeto es mucho más restringido, pues es la convocatoria de aquellas becas para el

curso académico 2015/2016 destinadas al alumnado que inicia los estudios universitarios de grado en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, y la convocatoria de becas para el alumnado al que le reste un máximo de dieciocho créditos para finalizar sus estudios universitarios en el curso 2015/2016 en las universidades públicas que integran el sistema universitario.

En los supuestos en los que se trata de examinar la vulneración del principio de igualdad este tribunal debe examinar caso a caso si es posible encontrar una finalidad que justifique el establecimiento del tratamiento diferenciado, cosa que no ha realizado la opinión de la mayoría reflejada en la sentencia de la que discrepamos.

Esta ausencia de aplicación de nuestra propia doctrina sobre el juicio de igualdad, que no podemos sino señalar como muy preocupante, es la que no ha permitido a la sentencia de la que discrepamos abordar alguna de las justificaciones que habían sido puestas sobre la mesa por la representación de la Generalitat Valenciana y que han quedado, por tanto, sin contestación.

Así, en efecto, el abogado de la Generalitat en sus alegaciones descartaba que se hubiese vulnerado el artículo 14 CE con fundamento en dos razones que justificarían la diferencia de trato, como en efecto compartimos, y que, sin embargo, no han merecido la más mínima consideración por parte de la opinión mayoritaria.

La primera razón para considerar que no se está ante situaciones comparables es que la universidad pública sería la única que garantizaría el acceso a todo tipo de alumnado, independientemente de sus condiciones socioeconómicas, conforme al artículo 45.4 LOU.

Este precepto determina que el Estado y las comunidades autónomas deben instrumentar una política de becas, y que las universidades públicas deben establecer modalidades de exención del pago de precios públicos por servicios académicos. Estas obligaciones se exigen a los poderes públicos con una finalidad concreta, que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas. Esta finalidad queda garantizada y es controlable en las universidades públicas en la medida en que los precios públicos vienen marcados por la ley (artículo 81 LOU) y no pueden ser superados, regulándose las ayudas de la administración de acuerdo con los mismos. Sin embargo, en las universidades privadas dichos precios son libres y, por tanto, las becas o ayudas, fijadas en relación con los mismos están desvinculadas del objeto y finalidad fijados en el citado artículo 45.4 LOU, lo que conlleva a que los términos de la comparación entre estudiantes no sean equivalentes y, por tanto, ante la limitación existente de recursos públicos, queda justificada, objetiva y razonablemente, la medida adoptada.

La segunda razón para admitir que las becas se dirijan específicamente a aquellos estudiantes que cursan sus estudios en universidades públicas es que el alumnado de la universidad privada recurrente tiene a su alcance becas y ayudas que regula y concede la propia universidad que, como señala el escrito del abogado de la Generalitat, «según datos de la web de la propia universidad, estaban dotadas con un total de 5,4 millones de euros; becas y ayudas que complementan las del Estado y que, obviamente, no están abiertas a los alumnos de la universidad pública».

Reiteramos que cuando se trata de realizar un juicio acerca de la vulneración de la igualdad se hace necesario examinar si las situaciones que se traen a comparación pueden considerarse homogéneas o equiparables y, en caso de que así sea, si la exclusión, en este caso de las universidades privadas del régimen de becas y ayudas previsto en la orden objeto del presente recurso de amparo, tiene una justificación objetiva, razonable y proporcionada.

La opinión de la mayoría reflejada en la sentencia de la que discrepamos no aborda en el caso estos elementos nucleares del juicio de igualdad, aunque le han sido alegados.

Sea como fuere, la opinión de la mayoría supone la confirmación de lo que ya anticipamos en el voto particular a la STC 191/2020, un intento de reconocer una suerte

de derecho constitucional de los centros universitarios privados a ser financiados incondicionadamente mediante las becas públicas de sus estudiantes.

La doctrina de la mayoría aboca a los poderes públicos, para poder destinar determinadas ayudas únicamente a los alumnos que cursan sus estudios en las universidades públicas, a tener que dotar económicamente a estas para que sea cada universidad pública la que convoque y conceda las ayudas a sus propios estudiantes.

Madrid, a veinticinco de enero de dos mil veintiuno.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de amparo número 2578-2019

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 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, me remito ahora, en su totalidad, a dicho voto particular.

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