

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4820 *Pleno. Sentencia 27/2022, de 24 de febrero de 2022. Recurso de amparo 1044-2021. Promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir en relación con la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte 30/2016, de 20 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para complementar las becas para la actividad de movilidad de estudiantes por estudios del programa Erasmus+, pertenecientes a instituciones públicas de educación superior de la Comunitat Valenciana, así como las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la impugnación de aquella. Vulneración del derecho a la igualdad en relación con el derecho a la creación de centros docentes: STC 191/2020 (nulidad de los incisos de la resolución administrativa que limitan el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas integrantes del sistema universitario valenciano). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2022:27

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1044-2021, promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, contra el auto de la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana prevista en el art. 86.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa núm. 12-2021, de 20 de enero, por el que se inadmite el recurso de casación autonómico núm. 497-2020 interpuesto contra la sentencia de la Sección Quinta de esa Sala núm. 914-2018, de 26 de octubre, que desestimó el recurso contencioso-administrativo núm. 586-2016 interpuesto contra la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte 30/2016, de 20 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para complementar las becas para la actividad de movilidad de estudiantes por estudios del programa Erasmus+, pertenecientes a instituciones públicas de educación superior de la Comunitat Valenciana; así como contra la providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2020, que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la providencia de 11 de mayo de 2020, que inadmitió a trámite el recurso de casación núm. 1567-2019 interpuesto contra la citada sentencia núm. 914-2018, de 26 de octubre. Ha sido parte la Generalitat

Valenciana. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

I. Antecedentes

1. La Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, representada por la procuradora de los tribunales doña Ana Lázaro Gogorza, bajo la asistencia del letrado don Gonzalo Fernández de Arévalo, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones judiciales y la orden administrativa que se mencionan en el encabezamiento de esta sentencia mediante escrito registrado en este tribunal el 23 de febrero de 2021.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La Orden 30/2016, de 20 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, aprobó las bases reguladoras de las ayudas para complementar las becas para la actividad de movilidad de estudiantes por estudios del programa Erasmus+, pertenecientes a instituciones públicas de educación superior de la Comunitat Valenciana. Su art. 1.1 declara que “[e]l objeto de esta orden es establecer las bases por las que han de regirse las convocatorias de ayudas para complementar las becas para la actividad de movilidad de estudiantes por estudios del programa Erasmus+, pertenecientes a 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, y de los centros públicos adscritos a la mismas, y para estudiantes de enseñanzas artísticas superiores de los centros adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana”. En atención a este objeto, al que se remite el resto del articulado, de la convocatoria de estas ayudas complementarias quedan excluidos los alumnos pertenecientes a las universidades privadas.

b) La universidad recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo alegando, entre otros motivos, la vulneración de los siguientes derechos fundamentales: (i) La libertad de creación de centros del art. 27.6 CE ya que este derecho se vulnera por excluir de la convocatoria de ayudas a los alumnos que estudian en su centro por el solo hecho de ser una universidad privada. (ii) La libertad religiosa del art. 16 CE, al afectar a una comunidad universitaria organizada de acuerdo con el ideario católico, privándoles de la posibilidad de obtención de estas ayudas. (iii) La igualdad ante la ley (art. 14 CE), al establecer una diferencia no justificada entre las universidades públicas y las privadas en materia de ayudas para el alumnado.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana tramitó el recurso con número de procedimiento ordinario 586-2016 y lo resolvió por sentencia núm. 914-2018, de 26 de octubre, acordando su íntegra desestimación con remisión a lo ya resuelto en su sentencia núm. 651-2017, de 31 de mayo, pronunciada en el procedimiento de protección de derechos fundamentales núm. 455-2016, reiterando la inadmisión de las invocaciones de los arts. 16 y 27 CE por considerar que el derecho a la libertad religiosa no queda comprometido y carece de legitimación en relación con el derecho a la educación por carecer de la representatividad de su alumnado y rechazando la invocación del art. 14 CE con el argumento de que la norma impugnada no vulnera dicho derecho de la demandante que no se ve afectado por la misma, que se limita a regular derechos de los alumnos.

c) La universidad demandante de amparo interpuso recurso de casación, que fue tramitado con el núm. 1567-2019, alegando la vulneración de los arts. 14, 27 y 16 CE. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por providencia de 11 de mayo de 2020 inadmitió a trámite el recurso con fundamento en lo dispuesto en el artículo 90.4 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), por cuanto en el escrito de preparación no se había fundamentado de forma suficiente que concurrieran alguno o algunos de los

supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo, incumpléndose, de este modo, las exigencias que el artículo 89.2 f) LJCA.

La universidad demandante de amparo formuló incidente de nulidad de actuaciones alegando que la providencia de inadmisión a trámite del recurso de casación vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) al impedir que se entrara a conocer del fondo de su recurso. El incidente fue inadmitido a trámite por providencia de 14 de julio de 2020.

d) La universidad demandante de amparo también interpuso recurso de casación autonómico, tramitado por la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana prevista en el art. 86.3 LJCA con el núm. 497-2020, que fue inadmitido por auto núm. 12-2021, de 20 de enero, con el argumento de que ninguna contradicción se alega en el escrito de preparación de la casación entre la sentencia recurrida y otra u otras dictadas con anterioridad respecto a otras Secciones, por lo que no se cumple el requisito de presentar interés para la formación de «jurisprudencia».

3. La universidad demandante de amparo solicita la nulidad de la orden administrativa y de las resoluciones judiciales impugnadas, alegando que la primera de ellas vulnera los derechos fundamentales a la educación (art. 27 CE), en relación con el derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) y a la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE); y las segundas, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Respecto de la orden administrativa impugnada se argumenta que excluye al alumnado de las universidades privadas del derecho a recibir una ayuda complementaria de movilidad, a pesar de que tales centros están integrados dentro del sistema universitario valenciano, estableciendo una diferencia arbitraria entre las universidades públicas y las privadas sin motivación alguna ni razón objetiva y razonada que lo justifique, ni proporcionalidad entre el supuesto de hecho y la finalidad que se persigue. Las razones de esa diferencia son “puramente ideológicas [...], lesionando también con ello el principio de confianza legítima de esta universidad y de los más de 13 000 alumnos matriculados en ella, a mitad de sus estudios”. Ese “inmotivado cambio lesiona además los compromisos libremente asumidos por el Estado sobre un trato no discriminatorio a las universidades de identidad católica”, con cita del art. 10 del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, de 3 de enero de 1979. La demanda añade que la desigualdad entre universidades públicas y privadas que se plasma en la resolución impugnada no está contemplada en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, que en su art. 45.4 equipara ambos tipos de universidades en materia de becas, por lo que se está discriminando a una universidad, creada y reconocida en pie de igualdad respecto a las restantes universidades del sistema universitario valenciano.

Respecto de las resoluciones judiciales impugnadas, se argumenta que la sentencia de instancia ha vulnerado el art. 24.1 CE por no haber entrado en el fondo de su recurso contra determinadas invocaciones y que también han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva tanto las providencias dictadas en el recurso de casación como el auto de inadmisión del recurso de casación autonómico, ya que tienen una motivación ilógica e irrazonable.

4. La Sección Tercera del Tribunal, por providencia de 4 de octubre de 2021, acordó la admisión a trámite del presente recurso, apreciando que concurre en el mismo 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 pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 c)]; dirigir atenta comunicación a los órganos judiciales para que remitan certificación o fotocopia adverada de las actuaciones y emplazamiento para que puedan comparecer en los recursos de amparo quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda del Tribunal, por diligencia de ordenación de 17 de noviembre de 2021, acordó tener por personada a la abogada de la Generalitat Valenciana y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

6. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado en el Tribunal el 13 de diciembre de 2021, interesa que se estime el recurso por vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE), en relación con el derecho a la creación de centros docentes (art. 27.6 CE), declarándose la nulidad de los términos «públicas» y «públicos» incluidos en el art. 1.1 de la orden administrativa impugnada, con fundamento en los mismos argumentos ya expuestos en las SSTC 191/2020, de 17 de diciembre, FFJJ 4 y 5, reproducidos en las SSTC 2/2021, 6/2012, 19/2021, 42/2021, 138/2021 y 162/2021.

7. La parte comparecida, por escrito registrado en el Tribunal el 10 de diciembre de 2021, presentó alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo, con fundamento en que no concurre la vulneración aducida del art. 24.1 CE, ya que las inadmisiones de los recursos de casación y de casación autonómica se basaron en una causa legal interpretada y aplicada sin infracción del deber constitucional de motivación; ni tampoco de los derechos fundamentales invocados contra la orden administrativa, ya que, en los términos expuestos en los votos particulares formulados a la STC 191/2020, la universidad demandante de amparo carece de legitimación activa en el recurso de amparo, al no verse afectados de manera real y efectiva derechos fundamentales de los que sea titular, y la diferencia de trato no resulta arbitraria. A esos efectos, pone de relieve que (i) las ayudas convocadas no se sustentan en la normativa estatal que tiene por finalidad garantizar las condiciones de igualdad a nivel nacional, sino en normativa autonómica que complementa el sistema de ayudas para los alumnos de la universidad pública; (ii) son los alumnos los que en su caso optan por acudir a la universidad privada y no a la pública, lo que justifica la diferencia de trato; (iii) el alumnado de la universidad demandante tiene también a su alcance un sistema de ayudas complementarias y (iv) el acceso a la universidad pública supone el abono de unas tasas que fija el Gobierno Valenciano, suponiendo el acceso a la privada un coste mucho mayor, por lo que la obtención de una ayuda no tiene la misma incidencia para el alumnado de la universidad pública, que para el de la privada, pues en el primer caso puede incluso condicionar el acceso o la permanencia en la universidad. Respecto de la lesión del derecho a la educación del art. 27 CE, se afirma que no queda concernido por la normativa impugnada ya que, siendo un derecho de configuración legal, no se está ante el contenido primario de aquel derecho. También se rechaza la invocación del derecho a la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE), ya que la regulación no hace mención de ninguna universidad privada en particular.

8. La universidad demandante de amparo, por escrito registrado en el Tribunal el 27 de diciembre de 2022, presentó alegaciones dando por reproducidas las expuestas en su escrito de demanda.

9. El Pleno del Tribunal, por sendas providencias de 22 de febrero de 2022, a propuesta de la Sala Segunda y conforme establece el art. 10.1 n) LOTC, acordó recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo, y señaló para la deliberación y votación de la sentencia el día 24 de dicho mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

Único. *Aplicación de la jurisprudencia constitucional establecida por la STC 191/2020, de 17 de diciembre.*

El objeto de este recurso es determinar si la Orden 30/2016, de 20 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se establecen las

bases reguladoras de las ayudas para complementar las becas para la actividad de movilidad de estudiantes por estudios del programa Erasmus+, pertenecientes a instituciones públicas de educación superior de la Comunitat Valenciana, en la que se excluye de estas ayudas a los alumnos de las universidades privadas, ha vulnerado los derechos a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), a la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE) y a la educación (art. 27 CE). También se invoca el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) respecto de las resoluciones judiciales impugnadas por haber dejado imprejuizadas determinadas cuestiones de fondo al inadmitir sendos recursos de casación y casación autonómico.

El objeto de este recurso plantea las mismas cuestiones que ya fueron resueltas en la STC 191/2020, de 17 de diciembre, en la que se impugnaba la Orden 21/2016, de 10 de junio de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, 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. Por otra parte, también guarda identidad con los asuntos ya resueltos por las SSTC 2/2021 y 6/2021, de 25 de enero; 19/2021, de 15 de febrero; 42/2021, de 3 de marzo; 138/2021, de 29 de junio, y 162/2021, de 4 de octubre.

De ese modo, con remisión a lo resuelto en la citada STC 191/2020, debe acordarse: (i) la existencia de legitimación activa de la recurrente [FJ 2 a)]; (ii) la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), en relación con el derecho a la creación de centros docentes (art. 27.6 CE), por la limitación que se establece en la determinación de los beneficiarios de la convocatoria de becas a los alumnos de las universidades públicas y centros públicos adscritos a las mismas (FFJJ 4 y 5); y (iii) que al apreciarse esta vulneración, no procede examinar la lesión denunciada del derecho a la libertad ideológica (art. 16 CE) ni la referida al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) (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 el derecho de la demandante de amparo a la igualdad (artículo 14 CE), en relación con su derecho fundamental a la creación de centros docentes (art. 27.6 CE).

2.º Restablecerla en sus derechos y, en consecuencia, declarar la nulidad de los términos “públicas” y “públicos” del artículo 1.1 de la Orden 30/2016, de 20 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para complementar las becas para la actividad de movilidad de estudiantes por estudios del programa Erasmus+, pertenecientes a instituciones públicas de educación superior de la Comunitat Valenciana.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narvéez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia dictada en el recurso de amparo avocado número 1044-2021

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno 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, como también hice en las SSTC 2/2021, de 25 de enero; 42/2021, de 3 de marzo; 138/2021, de 29 de junio, y 162/2021, de 4 de octubre.

Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón respecto de la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1044-2021

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 núm. 1044-2021. Las razones que lo sustentan son las mismas que tuve ocasión de expresar en las deliberaciones de Sala y Pleno que dieron lugar a la STC 191/2020, de 17 de diciembre (recurso de amparo núm. 5099-2018), a la STC 6/2021, de 25 de enero (recurso de amparo núm. 2578-2019), y a la STC 19/2021, de 15 de febrero (recurso de amparo núm. 6348-2018).

Me remito, así, a las razones recogidas en los votos particulares formulados a aquellas sentencias, expresando de nuevo mi oposición tanto a la doctrina en la que se fundamentaron como a la inadecuada aplicación al caso concreto de la doctrina constitucional en materia de igualdad que en ellas se realiza.

Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.—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 avocado núm. 1044-2021

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

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

Voto particular que formula el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel respecto de la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de amparo avocado núm. 1044-2021

En 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 la mayoría, formulo el presente voto particular.

Mi discrepancia se refiere a la doctrina que aplica la presente sentencia, en cuya virtud la convocatoria de becas dirigidas exclusivamente a estudiantes de universidades públicas vulnera el derecho fundamental a la igualdad (artículo 14 CE) en conexión con el derecho fundamental a la creación de centros docentes (artículo 27.6 CE) de las universidades privadas. Considero que dicha doctrina se basa en un entendimiento

inadecuado del significado del derecho a la igualdad en este contexto, derivado de la desatención a su dimensión material (artículo 9.2 CE), que está íntimamente vinculada a la cláusula de Estado social (artículo 1.1 CE).

Esta doctrina fue formulada por el Pleno en la STC 191/2020, de 17 de diciembre, que incorporó dos votos particulares, uno conjunto de los magistrados Xiol Ríos y Balaguer Callejón, y otro del magistrado Conde-Pumpido Tourón. Con posterioridad, estos votos se han reproducido en las resoluciones de las distintas Salas del Tribunal que han aplicado la misma doctrina, a saber, las SSTC 2/2021, de 25 de enero; 6/2021, de 25 de enero; 19/2021, de 15 de febrero; 42/2021, de 3 de marzo; 138/2021, de 29 de junio; 162/2021, de 4 de octubre; 1/2022, de 24 de enero, y 4/2022, de 24 de enero. A las dos últimas ha formulado voto particular la magistrada Montalbán Huertas.

Coincido ampliamente con las consideraciones sustantivas que expresan esos votos particulares, a las que añado ahora las siguientes.

1. La inidoneidad del término de comparación.

La doctrina constitucional sobre el artículo 14 CE tiene establecido que este precepto no veda toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello o sin que tal distinción sea proporcionada a la finalidad perseguida (por todas, STC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3). A mi juicio, las situaciones que se traen a comparación en la doctrina de la que discrepo no son iguales, lo cual debería conducir a la desestimación de cualquier vulneración del artículo 14 CE.

La STC 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 5 b), justificó la existencia de un término de comparación válido sobre la base de la configuración legislativa unitaria del servicio público prestado por universidades públicas y privadas. En efecto, el artículo 1 de la Ley Orgánica de universidades (LOU) no distingue entre universidades cuando dispone que realizan el servicio público de educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio, ni cuando determina las funciones de la universidad al servicio de la sociedad. Cuestión esta que explica, con independencia de su titularidad pública o privada, sean aplicables a todas las universidades ciertos requisitos comunes de creación o reconocimiento, aprobación de titulaciones oficiales, y acceso a enseñanzas oficiales de grado.

Tales rasgos comunes resultan de un régimen de intervención administrativa fundado en el artículo 27 CE dirigido a garantizar la correcta prestación del servicio público de educación superior. Ahora bien, esta circunstancia no significa que sean equiparables las situaciones de los distintos tipos de sujetos que lo prestan, ni que todos desempeñen una misma función constitucional desde el punto de vista de la libertad y la igualdad reales y efectivas protegidas por el artículo 9.2 CE.

En efecto, las universidades privadas, creadas al amparo del artículo 27.6 CE, son sujetos privados que ejercen simultáneamente otras posiciones iusfundamentales de libertad, señaladamente la libertad de empresa (artículo 38 CE) y, en su caso, la libertad ideológica y religiosa (artículo 16 CE). Ello explica que, más allá de su sometimiento a ciertas normas de Derecho público dirigidas a garantizar la calidad del servicio público que prestan, las universidades privadas se rijan por un régimen jurídico-privado que les permite orientar su actuación, dependiendo de la voluntad de sus titulares, hacia un círculo de fines lícitos más amplios que los que están a disposición de las universidades públicas. Ello se traduce, por lo que afecta a los estudiantes, en la capacidad de las universidades privadas de organizar su funcionamiento del modo que resulte más adecuado para satisfacer su ánimo de lucro (lo que se manifiesta en la libertad de fijación de precios de la que disfrutan) y en su facultad para dotarse de un ideario o carácter propio.

En cambio, las universidades públicas son sujetos públicos que no actúan en ejercicio de derechos fundamentales, sino de la potestad pública de organización y prestación de los servicios de su competencia. Como sujetos públicos que son, están

intensamente condicionadas por el régimen constitucional de mandatos y deberes que pesan sobre la administración titular. En particular, están sometidas al mandato de servir con objetividad y eficacia a los intereses generales (artículo 103.1 CE) y al deber activo de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas (artículo 9.2 CE). Lo primero se traduce, por lo que ahora interesa, en un mandato de neutralidad ideológica y religiosa –y, por ende, de protección del pluralismo– que funciona como una garantía para el disfrute de los derechos fundamentales de estudiantes y docentes, incluidos aquellos que no compartan el ideario o carácter propio de las universidades privadas. Lo segundo se manifiesta en la imposibilidad de las universidades públicas de fijar libremente el precio del servicio, que se determina mediante un sistema de precios públicos fijados por debajo de los niveles del mercado.

Estas diferencias impiden afirmar que universidades públicas y privadas se encuentren en una situación equiparable y que, por lo tanto, puedan reclamar un trato igual a efectos de la convocatoria y otorgamiento de becas dirigidas a sus estudiantes. La universidad pública es la única que, por las razones que acaban de señalarse, está obligada a garantizar el acceso y la prestación del servicio a todo tipo de alumnado, independientemente de sus condiciones socioeconómicas y de sus preferencias ideológicas. Desempeña, por ello, la función de promoción de la libertad e igualdad materiales (artículo 9.2 CE) con una intensidad y alcance no equiparables a los de la universidad privada. Ello debería bastar para descartar la lesión del artículo 14 CE, en conexión con el artículo 27.6 CE, en relación con el tipo de medidas de fomento a que se refieren las sentencias que hasta la fecha han aplicado esta doctrina.

2. La justificación del trato desigual.

Aun cuando la diferente situación de universidades públicas y privadas haría innecesario proseguir el análisis que exige la aplicación del artículo 14 CE, en todo caso debe señalarse que la diferencia de trato prevista en la norma impugnada a la hora de diseñar sistemas de becas para estudiantes es objetiva, razonable y proporcionada, es decir, constitucionalmente lícita.

La doctrina establecida por la STC 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 5 c), indica, por una parte, que las comunidades autónomas no pueden, al establecer las bases reguladoras de becas para estudiantes universitarios, propinar un trato diferenciado según el tipo de universidad «al margen de la legislación vigente, que no diferencia entre universidades públicas y privadas». Se alude en este sentido al «mandato de igualdad en las ayudas» contenido, según esa sentencia, en el artículo 45.4 LOU. De otro lado, la STC 191/2020 dedica un breve párrafo a descartar que la diferencia de trato pueda estar justificada por los requisitos económicos y los de mérito y capacidad (por estar ya previstos en las bases reguladoras), así como por el ideario que, en su caso, haya hecho optar al alumnado por una universidad privada (ya que el artículo 14 CE prohíbe la discriminación por ideología).

Frente a ello debe recordarse que ni el artículo 27.9 CE (relativo a las ayudas públicas a los centros docentes) ni el artículo 27.5 CE (atinente al deber positivo de garantizar la efectividad del derecho fundamental a la educación) encierran un derecho subjetivo a la ayuda pública por vía subvencional. La ayuda habrá de ser dispuesta por la ley y con los requisitos que establezca. Y resulta que el art. 45.4 LOU ordena al Gobierno y a las comunidades autónomas, así como a las propias universidades, «instrumentar una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado» y además, en el caso de las universidades públicas, «establecer, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos». El inciso inicial de esa norma expresa con claridad que estas actuaciones deben realizarse «con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas». Ahora bien, esa norma no exige que las ayudas públicas se presten por igual a los estudiantes de universidades públicas y privadas; es más, introduce un factor de diferenciación al reconocer un tipo concreto de ayuda para las públicas (la exención del pago de precios públicos). En todo caso, esta norma no

configura un derecho absoluto e igual a las becas que impida a las comunidades autónomas establecer criterios de preferencia en la asignación de fondos públicos a distintos y sucesivos programas de ayudas.

De otro lado, lo ya indicado acerca de la distinta función que para la materialización de la cláusula de Estado social desempeñan universidades públicas y privadas justifica ampliamente la introducción de diferencias entre ambas al establecer regímenes de becas para los estudiantes. Los poderes públicos, a la hora de diseñar y organizar los servicios públicos de su titularidad (en este caso, el servicio público de educación superior) pueden legítimamente optar por un modelo de promoción de la prestación pública, en la medida en que este se considere más alineado con otros bienes constitucionales merecedores de protección. Debe recordarse en este sentido la doctrina constitucional conforme a la cual la acción prestacional de los poderes públicos «ha de encaminarse a la procuración de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado nuestra Constitución (art. 1.1, 9.2 y 31.2, principalmente)» y «puede, en el respeto al canon de razonabilidad que le impone el art. 14, diferenciar entre supuestos y hasta debe hacerlo, en obediencia a otros preceptos constitucionales, cuando su acción se orienta a la adjudicación de prestaciones a particulares» (STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3).

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.—Ramón Sáez Valcárcel.—
Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1044-2021

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con su fundamentación y fallo, que considero debió ser desestimatorio. Me remito a las razones expuestas en el voto particular que formulé a la STC 4/2022, de 24 de enero, dictada por la Sala Primera, en el recurso de amparo núm. 732-2020.

Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.