

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2916 *Sala Primera. Sentencia 1/2022, de 24 de enero de 2022. Recurso de amparo 2576-2019. Promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir en relación con la Orden 22/2016, 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 becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios en las universidades públicas 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:2022:1.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

El recurso de amparo núm. 2576-2019 promovido a instancias de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, representada por la procuradora de los tribunales doña Ana Lázaro Gogorza y asistida por el abogado don Gonzalo Fernández de Arévalo, ha sido interpuesto contra la Orden 22/2016, 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 becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana; contra la sentencia 179/2018, de 21 de febrero, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, desestimatoria de la impugnación de la Orden 22/2016; contra providencia de 31 de enero de 2019, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que inadmitió a trámite del recurso de casación; y contra la providencia de 20 de marzo de 2019, de la misma Sección y Sala del Tribunal Supremo, que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones sucesivo. Ha comparecido y formulado alegaciones la Generalitat Valenciana, representada por el abogado de la Generalitat. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 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 la disposición administrativa y las resoluciones judiciales que se mencionan en el encabezamiento de esta sentencia.

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

a) La demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo núm. 456-2016 contra la Orden 22/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte («Diario Oficial de la Generalitat Valenciana» núm. 7805, de 14 de junio), por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana.

El art. 1.1 de la Orden 22/2016 dice: «El objeto de esta orden es establecer las bases por las que han de regirse las convocatorias de becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios en las universidades públicas, y centros públicos adscritos a las mismas, que integran el sistema universitario valenciano, a las que hace referencia el art. 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano». Y el art. 2.1 establece que «podrá solicitar las becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios el alumnado que inicie, en régimen presencial y de matrícula completa en alguna de las universidades indicadas en el art. anterior y en el curso académico establecido en cada convocatoria, el primer curso de enseñanzas universitarias adaptadas al espacio europeo de educación superior conducentes a títulos oficiales de grado. Además, para poder optar a esta beca, los solicitantes no podrán haber estado matriculados anteriormente en ningún otro estudio».

La impugnación se fundaba en la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), la educación (art. 27 CE) y la libertad religiosa (art. 16 CE). Según la recurrente, la orden establece un trato desigual entre universidades públicas y privadas, introduciendo una diferencia arbitraria al excluir a estas últimas del régimen de concesión de becas; pese a unas condiciones idénticas de renta de los estudiantes, se les trata de manera diferente en función del tipo de centro en que cursan sus estudios. Además, como en el sistema universitario valenciano las dos universidades privadas existentes son de inspiración católica, discriminar en el régimen de becas a las universidades privadas es hacerlo a las universidades de ideario católico.

b) El recurso se tramitó por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales y fue desestimado por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, mediante la sentencia 179/2018, de 21 de febrero, que se remite a su vez a la sentencia 561/2017, de 31 de mayo, dictada en el procedimiento derechos fundamentales 455-2016. Tras restringir los motivos de impugnación a una eventual infracción del principio de igualdad, por incurrir la orden en un trato discriminatorio, afirma el Tribunal Superior de Justicia que la recurrente no es titular de un derecho legítimo afectado por la regulación, ya que las personas afectadas, en su caso, en su derecho de igualdad de trato son los estudiantes de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, y no la institución universitaria.

c) Preparado por la universidad recurso de casación núm. 4225-2018 contra la sentencia, fue inadmitido a trámite mediante la providencia de 31 de enero de 2019, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por incumplimiento de las exigencias que el art. 89.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) impone para el escrito de preparación; en particular, por falta de fundamentación suficiente de la concurrencia, con singular referencia al caso, de alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del art. 88, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala conforme al art. 90.4 b) en relación con el art. 89.2 f). La providencia se refiere a que la sección de admisión había inadmitido varios asuntos, sustancialmente idénticos, en los recursos de casación 1472-2018 y 1984-2018.

d) La universidad promovió incidente extraordinario de nulidad de actuaciones contra la anterior providencia. En su escrito alegó incongruencia, pues se encontraban dos preparaciones de recursos de casación absolutamente análogas, relativas a dos sentencias también análogas y, sin embargo, las providencias de no admisión respondían a distinta motivación. Además, la motivación de la providencia impugnada suponía una lesión al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), con indefensión y sin que el Tribunal Supremo entrara a conocer en su integridad las alegadas lesiones a los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14, 16 y 27 CE. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, inadmitió a trámite el incidente mediante la providencia de 20 de marzo de 2019. En la resolución se señala que la providencia que inadmitió el recurso de casación se fundaba en una causa legalmente prevista y aplicada razonadamente, y frente a la afirmación de que ante recursos similares se había resuelto de manera dispar, la providencia responde que el escrito de preparación de la casación puede adolecer de varios defectos formales y la resolución de inadmisión constatar solo alguno de ellos, de modo que la providencia impugnada no supuso merma del derecho a la tutela judicial efectiva.

3. La demanda de amparo denuncia la vulneración de los derechos proclamados en los arts. 14, 16 y 27 CE por parte de la Orden 22/2016, 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 becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana. Además, a las resoluciones judiciales les atribuye la infracción del art. 24.1. La recurrente argumenta en términos análogos a los contenidos en la demanda del recurso de amparo núm. 5099-2018, estimado por la STC 191/2020, de 17 de diciembre.

a) Sobre la vulneración del derecho de igualdad (art. 14 CE) alega que la Orden 22/2016 establece un trato desigual de la recurrente con las universidades públicas, introduciendo una diferencia arbitraria al excluir a las universidades privadas del régimen de concesión de becas. Pese a unas condiciones idénticas de renta de los estudiantes, se les trata de manera diferente en función del tipo de centro en el que cursan sus estudios. No hay razón que justifique objetiva y razonadamente esa discriminación de las universidades de iniciativa social o de sus alumnos, por lo que la orden «distingue de forma claramente restrictiva derechos de las universidades y de sus alumnos donde la ley aplicable no lo hace» [art. 45.4 de la Ley Orgánica de universidades (LOU)]. Según la recurrente, la administración autonómica no invoca ninguna finalidad constitucionalmente legítima, ni existe proporcionalidad en la medida, y no se ha justificado el cambio repentino de criterio. Además, la orden cuestiona el cumplimiento de un tratado internacional, como es el Acuerdo del Estado español con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales de 3 de enero de 1979. Concluye afirmando que «las Administraciones Públicas pueden hacer depender la obtención de la beca de criterios objetivos, como el rendimiento académico o la renta personal o familiar, pero no de criterios arbitrarios, como el tipo de centro en el que se estudie y su ideario, frente a los que la administración debe mantenerse neutral».

b) Sobre la vulneración del derecho a la educación alega que las becas son un elemento nuclear del sistema educativo, que incide en el derecho fundamental. El régimen de las becas es desarrollo del art. 27 CE. En este caso se ha privado de la posibilidad de beca a quienes, reuniendo las condiciones objetivas para obtenerlas, cursan estudios en universidades privadas. La orden impide a los alumnos elegir libremente la universidad en que quieren realizar sus estudios universitarios, de tal manera que quienes por razones puramente pedagógicas, religiosas o morales deseen estudiar en la Universidad Católica de Valencia, no pueden elegir esta si quieren obtener una beca, aunque reúnan todas las condiciones objetivas para obtenerla; se ven económicamente forzados a no estudiar o a estudiar en una universidad pública. La situación se agrava porque hay titulaciones que solo se imparten en universidades privadas de la Comunidad Valenciana. Recuerda la demandante de amparo que el

legislador orgánico no excluye a las universidades privadas del sistema de becas. Por último, argumenta que la orden lesiona además el principio de confianza legítima, por el cambio repentino que se introdujo sin ninguna medida transitoria para paliar su impacto y sin modificación previa de la legislación para darle cobertura.

c) Sobre la vulneración de la libertad religiosa (art. 16 CE), se alega que en el sistema universitario valenciano las dos universidades privadas existentes son de inspiración católica [Cardenal Herrera-CEU y San Vicente Mártir (promovida por la Archidiócesis de Valencia)], por lo que discriminar en el régimen de becas a las universidades privadas es hacerlo a las universidades de ideario católico. Alega también que se lesiona la libertad religiosa de quienes quieren estudiar en esa universidad y necesitan una beca para hacerlo, así como de quienes ya estudian en ella y la necesitan para continuar. De nuevo se aduce que la actuación administrativa contraviene el art. 10.3 del Acuerdo del Estado español con la Santa Sede.

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

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

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

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTIC, se ordenó dirigir atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para que remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 4225-2018. E igualmente dirigir análoga comunicación a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sobre las actuaciones correspondientes al procedimiento de derechos fundamentales núm. 456-2016; debía previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer si lo deseaban, en el recurso de amparo, quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

5. Mediante escrito registrado en este tribunal el 7 de abril de 2021, comparece y se persona en el presente procedimiento la Generalitat Valenciana, representada por la abogada de la Generalitat.

6. El 18 de junio de 2021 la secretaría de justicia de la Sala Primera dictó diligencia de ordenación por la que, de un lado, tuvo por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por los tribunales y el escrito de la abogada de la Generalitat Valenciana, a quien se tuvo por personada y parte; y de otro, conforme a lo dispuesto en el art. 52 LOTIC, se dio vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo,

por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, a la recurrente en amparo y a la parte personada, para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniera.

7. Con entrada en el registro de este tribunal el 29 de junio de 2021, el abogado de la Generalitat Valenciana presenta escrito de alegaciones, en que pide la desestimación del recurso. Tras una exposición de los antecedentes alega, en síntesis, lo siguiente:

a) Respecto de la invocación del derecho a la doble instancia y al examen del recurso de casación, el abogado de la Generalitat solicita la desestimación del recurso, porque entiende que la providencia de inadmisión de la casación satisface las exigencias del art. 24.1 CE, con ajuste a la doctrina constitucional, mediante un pronunciamiento de no admisión por una causa legal, expresado en una resolución no arbitraria, no manifiestamente irrazonable, ni fruto de error patente, sin interpretación rigorista, formalista o desproporcionada (con cita de la STC 112/2019, de 3 de octubre).

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

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

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

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

(iii) El alumnado de la Universidad Católica de Valencia tiene también a su disposición un sistema de becas complementarias, que se suman al sistema básico de becas del Estado. El alumnado esta universidad tiene a su alcance becas y ayudas, que regula y concede la propia Universidad Católica de Valencia; en 2016, según datos de la web de la propia universidad, estaban dotadas con 5,4 millones de euros; estas becas y ayudas complementan las del Estado y, obviamente, no están abiertas a los alumnos de la universidad pública.

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

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

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

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

8. Mediante escrito registrado en este tribunal el 21 de julio de 2021, la representación de la demandante de amparo formula alegaciones reafirmando en su escrito de demanda. Han sido dictadas ya sentencias estimatorias de recursos de amparo interpuestos por la universidad en asuntos análogos al presente, señaladamente las SSTC 191/2020, de 17 de diciembre; 2/2021, de 25 de enero; 6/2021, de 25 de enero; 19/2021, de 15 de febrero, y 42/2021, de 3 de marzo. Encontrándonos ante recursos análogos en cuanto al objeto, el presente amparo debe ser igualmente estimado con fundamento en la jurisprudencia dictada con posterioridad a la interposición.

9. El Ministerio Fiscal registró su escrito de alegaciones el 30 de julio de 2021, y concluye pidiendo que se dicte sentencia estimatoria del recurso de amparo. Comienza reseñando los antecedentes y a continuación alega lo siguiente:

a) Realiza cuatro consideraciones previas al análisis del fondo. La primera acerca de que las vulneraciones que la actora imputa a los arts. 1.1 y 2 de la Orden 22/2016 se refieren todas a una misma lesión, la desigualdad de trato entre las universidades públicas y las privadas, si bien «de dos maneras distintas»: (i) como mera desigualdad «sobre la base de que la legislación básica del Estado no ampara una diferencia de trato entre unas y otras universidades», y (ii) «con un discurso de discriminación por razones religiosas, al amparo de los arts. 16.1 CE y 27.1 CE, sobre la base de que la universidad recurrente ha sido discriminada, aún más que por su carácter de universidad privada, por su naturaleza de universidad privada de ideario católico». A estas vulneraciones añade la demanda de amparo otras predicadas de las resoluciones jurisdiccionales, bien al amparo del art. 24.1 CE en tanto habrían privado a la recurrente de su derecho a una sentencia sobre el fondo, bien del art. 24.2 CE (derecho a un proceso con todas las garantías) porque además le habrían impedido el acceso efectivo a una doble instancia judicial.

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

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

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

b) Sobre el fondo el fiscal destaca que este tribunal ya se ha pronunciado en los recursos de amparo números 5099, 6348 y 6379-2018, 1575, 2578 y 6915-2019, promovidos todos por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, concluidos respectivamente por SSTC 191/2020, de 17 de diciembre; 2/2021, de 25 de enero; 6/2021, de 25 de enero; 19/2021, de 15 de febrero; 42/2021, de 31 de marzo, y 138/2021, de 29 de junio. Debiendo darse por reproducida la doctrina establecida en

los fundamentos jurídicos 4 y 5 de la STC 191/2020, ha de concluirse que los arts. 1.1 y 2 de la Orden 22/2016 han introducido una diferencia entre las universidades del sistema universitario valenciano que carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del art. 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima.

La exclusión además se proyecta sobre el art. 27 CE, ya que afecta tanto al derecho a crear instituciones educativas (art. 27.6 CE) como al derecho de los estudiantes a la educación (art. 27.1 CE). Con iguales precedentes, los derechos fundamentales de la recurrente han de quedar restablecidos declarando la nulidad de los términos que restringen el acceso a las becas a los alumnos matriculados en universidades privadas, términos que se contienen en los arts. 1.1 y 2 de la Orden 22/2016. Con ello se hace innecesario examinar la denunciada lesión de los derechos a la libertad ideológica, a la tutela judicial efectiva y al derecho a un proceso con todas las garantías.

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

II. Fundamentos jurídicos

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

El presente recurso de amparo se interpone contra el apartado primero del art. 1 y el apartado primero del art. 2 de la Orden 22/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte («Diario Oficial de la Generalitat Valenciana» núm. 7805, de 14 de junio), por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de becas salario, ligadas a la renta, para la realización de estudios universitarios en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana.

También se impugnan las siguientes resoluciones judiciales: (i) sentencia 179/2018, de 21 de febrero, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que en procedimiento especial de derechos fundamentales núm. 456-2016 desestimó la impugnación por la universidad de los indicados preceptos de la disposición administrativa; (ii) providencia de 31 de enero de 2019, por la cual la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo inadmitió a trámite el recurso de casación preparado por la universidad contra la sentencia y (iii) providencia de 20 de marzo de 2019, de la misma Sección y Sala del Tribunal Supremo, que inadmitió el incidente de nulidad planteado por la universidad contra la providencia anterior.

La impugnación de la orden, no se refiere al texto completo de los preceptos formalmente impugnados, sino solo a los incisos que determinan la vulneración denunciada por la universidad demandante, a saber: en el art. 1.1 el inciso «universidades públicas, y centros públicos adscritos a las mismas» y en el art. 2.1 el inciso «en alguna de las universidades indicadas en el artículo anterior», por cuanto son ambos incisos los que conducen a excluir a los alumnos matriculados en las universidades privadas de la posibilidad de solicitar las ayudas consistentes en becas salario ligadas a la renta.

Según la demandante de amparo, en los términos que se han expuesto en los antecedentes, ambos preceptos de la orden habrían vulnerado los arts. 14, 16 y 27 CE, por excluir a las universidades privadas de la Comunitat Valenciana del sistema de becas previsto en la disposición administrativa. Las resoluciones judiciales subsiguientes no habrían subsanado estas vulneraciones y, además, habrían incurrido en la infracción del derecho de la universidad recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). El abogado de la Generalitat Valenciana se opone al recurso de amparo y solicita su desestimación, mientras que el Ministerio Fiscal interesa la estimación de la demanda de amparo al entender que se ha vulnerado el derecho de la recurrente a la igualdad (art. 14 CE). A su entender, ello se proyecta sobre el art. 27 CE porque afecta al derecho de las

universidades privadas a crear instituciones educativas (art. 27.6) y al derecho de los estudiantes a la educación (art. 27.1).

El presente recurso de amparo viene a sumarse a otros que este tribunal ha resuelto sobre asuntos análogos, relativos a disposiciones de la Generalitat Valenciana impugnadas por la misma universidad, al quedar excluidos del sistema de becas los alumnos de las universidades privadas de la Comunitat Valenciana. Estos recursos han sido resueltos principalmente, en lo que ahora interesa, por las SSTC 191/2020, de 17 de diciembre; 2/2021, de 25 de enero; 6/2021, de 25 de enero; 19/2021, de 15 de febrero, y 138/2021, de 29 de junio). Dado que son muy similares tanto los términos empleados en la orden administrativa recurrida, las alegaciones en que se basó la impugnación y los fundamentos aducidos por los órganos judiciales para no acogerla; como los términos de la demanda de amparo, de la contestación por la Generalitat y de lo alegado por el Ministerio Fiscal, es consecuencia obligada tomar en consideración lo que hemos argumentado ya en esas sentencias para resolver el presente recurso, de forma señalada en la STC 191/2020, de 17 de diciembre, a la cual hemos de remitirnos en términos generales.

2. Orden de las quejas y óbices de procedibilidad.

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

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

c) La última cuestión previa versa acerca de si es susceptible de recurso de amparo una resolución como la aquí impugnada (los indicados incisos de la Orden 22/2016, 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 becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana).

También esta cuestión fue examinada y decidida en la STC 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 2 b). Afirma el Ministerio Fiscal que los reglamentos son «disposiciones» del poder público y, por tanto, impugnables en amparo si son considerados origen de la vulneración de los derechos fundamentales. Este tribunal ha admitido la impugnación directa (ya en la STC 9/1986, de 21 de enero, FJ 1; criterio reiterado posteriormente, por ejemplo en las SSTC 121/1997, de 1 de julio, FJ 5, y 57/2004, de 19 de abril, FJ 2) cuando la lesión de un derecho fundamental pueda tener su origen «directo e inmediato en las normas». En el presente caso la exclusión general de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de universidades privadas deriva directamente de la

resolución dispositiva impugnada, su eficacia puede considerarse inmediata sin necesidad de un acto posterior aplicativo y, por ello, debe considerarse que no hay impedimento para que este tribunal se pronuncie sobre la impugnación.

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

En la STC 191/2020, de 17 de diciembre, se concluye que una orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, había vulnerado el art. 14 CE en relación con el art. 27 CE.

A la vista de la doctrina constitucional sobre el derecho a la igualdad en relación con el derecho a la educación, se afirmaba la existencia de un término de comparación válido al referirse a las universidades públicas. De un lado 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 (art. 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)]; y de otro lado porque el art. 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, determina que está formado por las universidades de titularidad pública y las de titularidad privada, entre las que se encuentra la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir [art. 2.1 b) de la ley], ahora recurrente en amparo (SSTC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, y 74/2019, de 22 de mayo, FJ 4).

También afirma la STC 191/2020, que al configurar las becas y ayudas al estudio (art. 45 LOU) la legislación orgánica no ha establecido distinción entre los alumnos matriculados en las universidades públicas y privadas, entre las enseñanzas que imparten, ni respecto de los criterios de fomento del estudio mediante becas. Tampoco la regulación del sistema de becas en la Comunitat Valenciana distingue entre universidades públicas y privadas (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), todo lo cual resulta plenamente aplicable en el presente amparo.

Ni en el que resolvía la STC 191/2020, ni tampoco en el presente caso es posible encontrar en el tenor de la disposición objeto del recurso, ni en su exposición de motivos, una finalidad que justifique establecer el trato diferente entre universidades públicas y privadas; las alegaciones de la comunidad autónoma no permiten justificar, desde el art. 14 CE, la diferencia de trato denunciada. Aunque se pudiera considerar, como alega el abogado de la Generalitat, que a las comunidades autónomas les cabe establecer otras modalidades de ayudas con cargo a su presupuesto, sin embargo no pueden hacerlo distinguiendo sin justificación y al margen de la legislación vigente, pues esta legislación no diferencia entre universidades públicas y privadas (STC 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 5). Recuérdese en fin que el poder de gastar no es un título atributivo de competencias (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5), por lo tanto el sistema de ayudas que establezca la comunidad autónoma no puede desconocer lo dispuesto por el legislador estatal, ni en concreto el mandato de igualdad en las ayudas (STC 188/2001, 20 de septiembre).

En el presente caso, la Orden 22/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, excluye a los alumnos matriculados en las universidades privadas de las convocatorias de becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios, pues las ayudas se destinan solo a quienes estudian «en las universidades públicas, y centros públicos adscritos a las mismas, que integran el sistema universitario valenciano» (art. 1.1).

Cuando la orden se refiere a los beneficiarios y estudios comprendidos hace la misma exclusión, pues señala que podrá solicitar las becas salario ligadas a la renta el alumnado que inicie «en alguna de las universidades indicadas en el artículo anterior» el primer curso de enseñanzas universitarias adaptadas al espacio europeo de educación superior conducentes a títulos oficiales de grado (art. 2.1); esto significa que quedan excluidos de la posibilidad de solicitar estas ayudas (becas salario ligadas a la renta) los alumnos matriculados en las universidades privadas. Así, como en los recursos de amparo análogos ya resueltos, la orden introduce mediante tales incisos una diferencia entre las universidades públicas y privadas del sistema universitario valenciano, que carece de la justificación objetiva y razonable que debe poseer para ser considerada legítima toda diferenciación normativa, por imperativo del art. 14 CE. La exclusión, además, se proyecta sobre el art. 27 CE porque afecta tanto al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas (art. 27.6 CE) como al derecho de los estudiantes a la educación (art. 27.1 CE).

Así pues, una vez más hemos de remitirnos a los criterios jurisprudenciales contenidos en la STC 191/2020, de 17 de diciembre, cuya aplicación a este supuesto resulta indudable.

4. Conclusión.

Los razonamientos expuestos conducen a estimar el recurso de amparo y la consiguiente anulación de los incisos «universidades públicas, y centros públicos adscritos a las mismas» del apartado primero del art. 1; y «en alguna de las universidades indicadas en el art. anterior» del apartado primero del art. 2, ambos de la orden impugnada. Estos son los términos textuales que conducen a la exclusión de los alumnos matriculados en las universidades privadas de la posibilidad de solicitar las ayudas consistentes en becas salario ligadas a la renta. Tales son los extremos que entendemos incursos en la vulneración del derecho de la recurrente del art. 14 CE en relación con el derecho del art. 27 CE, al establecer una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas en relación con la posibilidad de solicitar las becas reguladas en la orden para cursar estudios universitarios.

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

FALLO

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

Ha decidido

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

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

2.º Restablecerla en sus derechos y, en consecuencia, declarar la nulidad de los incisos «universidades públicas, y centros públicos adscritos a las mismas» del apartado primero del art. 1; y «en alguna de las universidades indicadas en el art. anterior» del apartado primero del art. 2, ambos de la Orden 22/2016, 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 becas salario ligadas a la renta para la realización de estudios universitarios en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana.

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

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

Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2576-2019

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

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

Voto particular que formula la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas respecto de la sentencia pronunciada en el recurso de amparo núm. 2576-2019

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

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

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

Se alega que la medida incorpora una diferencia de trato en la norma entre las universidades públicas y la universidad recurrente por ser privada. Estaríamos, pues, ante una vulneración del derecho a la igualdad recogido en el primer inciso del art. 14 que, de acuerdo con nuestra doctrina, recoge «un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas» (STC 200/2001, FJ 4). De acuerdo con doctrina consolidada de este tribunal, debe examinarse si concurre la igualdad de situaciones exigida para que pueda, en su caso, considerarse aplicable el art. 14 CE. A este respecto, la recurrente alega que a igual nivel de renta, a los estudiantes de la privada se les niega el derecho de acceso a una beca que sí se reconoce a los estudiantes de la pública. Se observa como la falta de interés legítimo que ya se ha puesto de manifiesto dificulta a la recurrente justificar la igualdad de situaciones, porque, como se ha dicho, no existe de partida.

En todo caso, lo cierto es que las universidades públicas y privadas coexisten en nuestro sistema de educación superior. Sin embargo, son las universidades públicas las que están pensadas para recibir y formar a todas aquellas personas que superen unos

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

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

Desde una perspectiva europea cabría añadir, incluso que las diferencias en el régimen jurídico económico entre las universidades públicas y las privadas, permiten catalogar a las primeras como prestadoras de una actividad no económica, que persigue una función educativa de interés general. La primera parte de esta afirmación no sería aplicable, en cambio, respecto de las universidades privadas.

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

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