

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ065265

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sentencia 191/2020, de 17 de diciembre de 2020

Pleno

Rec. de amparo núm. 5099/2018

(BOE de 26 de enero de 2021)

**SUMARIO:****Educación. Exclusión de las universidades privadas de la Comunitat Valenciana del sistema de becas. Vulneración del derecho a la igualdad. Nulidad de preceptos de la Orden reguladora del sistema de becas.**

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. 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. Desde dicha perspectiva resultaría innegable en este caso concreto la legitimación de la universidad recurrente para la interposición del presente recurso de amparo, legitimación que, por otra parte, no han negado las partes en este proceso.

En relación con la **posibilidad de impugnar directamente en amparo una disposición de carácter general** debe afirmarse que, en casos como el que ahora se analiza, este tribunal ha admitido esta impugnación directa. En el caso, la exclusión, con carácter general, de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de universidades privadas, deriva directamente de la disposición impugnada, por lo que su eficacia puede considerarse inmediata sin necesidad de un acto posterior aplicativo; por ello no existe impedimento para que este tribunal se pronuncie sobre la impugnación de la disposición general recurrida.

La exclusión de 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 **introduce una diferencia entre las universidades del sistema universitario valenciano que carece de la justificación objetiva** y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del artículo 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima. Dicha exclusión, además, se proyecta sobre el artículo 27 CE, ya que afecta tanto al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas como al derecho de los estudiantes a la educación, teniendo en cuenta la relación existente entre los mismos, pues no pueden entenderse los derechos educativos de los estudiantes sin la referencia a las instituciones educativas en las que cursan sus estudios, ni los derechos educativos de las instituciones educativas, en este caso, de la universidad, sin atender a los estudiantes que conforman la comunidad universitaria.

En definitiva, la universidad recurrente sufre las consecuencias de un **trato desigual que vulnera el artículo 14 CE**, por estar sus alumnos y sus enseñanzas excluidos del sistema de becas y ayudas al estudio previstos en la Orden 21/2016. Ello conduce a la estimación del recurso de amparo y la consiguiente anulación del artículo 2 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 2 sino por el término «públicas» de su apartado 1 y por el apartado 3 de dicho precepto, que difiere la aplicación del sistema de becas y ayudas a cada una de las convocatorias de las mismas.

Votos particulares.

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, arts. 14, 16, 24, 27 y 162.1 b).

Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), arts. 43, 44 y 46.1 b).

Ley Orgánica 6/2001 (Universidades), arts. 1, 3, 4 y 45.

Ley Valencia 4/2007 (coordinación del sistema universitario), art. 2.

Orden Valencia 21/2016 (bases reguladoras para la concesión de becas universitarias), arts. 1 y 2.

**PONENTE:***Don Santiago Martínez-Vares García.*

ECLI:ES:TC:2020:191

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, 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 núm. 5099-2018, 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 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, 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; contra la sentencia de 31 de mayo de 2017, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el procedimiento de derechos fundamentales número 455-2016; así como contra las providencias de 12 de abril, 20 de julio y 1 de octubre de 2018 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 5930-2017. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha comparecido la Generalitat Valenciana. Ha sido ponente el magistrado don Santiago Martínez-Vares García.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en este tribunal el día 2 de octubre de 2018, 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» núm. 7805, de 14 de junio de 2016, se publicó la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte 21/2016, de 10 de junio, 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. Esta norma dispone en su artículo 2 lo siguiente:

«Artículo 2. *Beneficiarios y estudios comprendidos.*

1. Podrá solicitar la beca para la realización de estudios universitarios el alumnado matriculado, durante el curso académico establecido en cada convocatoria, en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, así como sus centros públicos adscritos, en cualquiera de las enseñanzas siguientes:

a) Enseñanzas universitarias adaptadas al espacio europeo de educación superior conducentes a títulos oficiales de grado y de máster universitario.

b) Enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos de licenciado, ingeniero, arquitecto, diplomado, maestro, ingeniero técnico y arquitecto técnico.

c) Complementos de formación para acceso u obtención del título de máster, y créditos complementarios para la obtención del título de grado o para proseguir estudios oficiales de licenciatura.

2. [...].

3. Los alumnos y alumnas matriculados en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas podrán solicitar la beca en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen en cada convocatoria.»

b) La Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir interpuso recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, contra la citada Orden 21/2016, alegando la vulneración de los artículos 14, 16 y 27 CE.

Mediante auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 7 de septiembre de 2016, se admitió a trámite el recurso interpuesto, pero restringido a la alegación del artículo 14 CE, en cuanto a la posible discriminación de las universidades, no de los estudiantes. En cambio, no se entendió comprometido el artículo 16 CE (discriminación por razones ideológicas), ni siquiera a nivel indiciario, porque el carácter de universidad católica no guarda relación alguna con la negativa a becar sus estudios oficiales. Además, se consideró que la universidad no puede litigar en nombre de la Iglesia católica, porque no la representa como tal. Tampoco se consideró afectado el artículo 27 CE, porque la universidad tampoco puede representar a sus estudiantes en el ejercicio de un derecho individual. Dicho auto fue recurrido en reposición, tanto por la Generalitat Valenciana como por la universidad recurrente. Mediante auto de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 28 de octubre de 2016 se confirmó la decisión tomada.

Por sentencia 561/2017, de 31 de mayo, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se desestimó el recurso, afirmándose que «la norma impugnada 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».

c) 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 7 de septiembre de 2017, incurriéndose en errores en cuanto al nombre del recurrente (Aguas de Valencia) y a la cita de las disposiciones infringidas [artículo 9 CE, y artículos 113 a 115 del Decreto de 17 de septiembre de 1955, y artículos 1258 y 1282 del Código civil (CC)]. Posteriormente, se dictó auto de aclaración con fecha 21 de septiembre de 2017, que corregía el «error informático» cometido, pasando a indicarse que en el recurso se aducían los motivos de interés casacional objetivo contemplados en las letras c), e), g) e i) del artículo 88.2 Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) y que se tenía por preparado el recurso de casación de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir. Mediante un nuevo auto de aclaración de 25 de octubre de 2017, se incorporó a la resolución la mención «se identifica con precisión las normas o jurisprudencia que se consideran infringidas».

d) Mediante providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 12 de abril 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 20 de julio de 2018. En la misma se señala que: «no ha lugar a admitir a trámite el incidente de nulidad de actuaciones instado frente a la providencia de 5 de diciembre de 2017, por la que esta sección de admisión inadmitió el recurso de casación preparado contra la sentencia de 22 de mayo de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el recurso de apelación núm. 924-2016» y que «el escrito de preparación no justifica que las infracciones imputadas (en detalle, los artículos 111, 112, 113 y 167 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; y el artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) hayan sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la sentencia que se pretende recurrir».

Mediante providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2018, se advierte el «error material manifiesto cometido al notificar el contenido de una providencia que no se corresponde con la del recurso», procediendo a la sustitución de dos párrafos de la resolución. En el primero se pasa a dar la referencia correcta de la providencia de inadmisión del recurso de casación (de 12 de abril de 2018), y en el segundo se sustituye la referencia al texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas y a la Ley de enjuiciamiento civil por la indicación de que «el escrito de preparación no justifica que las infracciones imputadas (en detalle, los artículos 14 CE, 19 LJCA, 45 LO 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, 149.1.30 CE, en relación con el artículo 2 RD 1721/2007 y DF 1 del RD 595/2015 y los artículos 27 y 16 CE)», hayan sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada.

**3.** Con fecha de 2 de octubre de 2018, se presentó en el registro del Tribunal Constitucional recurso de amparo, en el que se alegó la vulneración por el artículo 2 de la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, que contiene 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 (artículo 45 LOU).

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. No hay razón que justifique objetiva y razonadamente esa discriminación: tanto las universidades públicas como privadas forman parte del sistema universitario valenciano, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano. La administración autonómica no invoca ninguna finalidad constitucionalmente legítima ni existe 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.

Se pone de manifiesto que el propio Consejo Jurídico Consultivo de la Generalidad Valenciana, en su dictamen 280-2016 sobre el proyecto de orden, apreció en el artículo 2 una diferencia de trato que resulta contrario al artículo 45 LOU, que no excluye a las universidades privadas del ámbito de aplicación de las becas universitarias; que no era conforme al sentido de las becas señalado por la STC 188/2001, de 20 de septiembre; e incidía en la igualdad jurídica de los estudiantes, al impedirles que por sus condiciones socioeconómicas fueran a universidades privadas. El dictamen reconocía que la orden recurrida afecta a la esfera de intereses legítimos de las universidades privadas de la comunidad autónoma, tratándose de una afectación inmediata y real. De hecho, los pagos de las becas son librados por la administración directamente a las universidades, y no a los alumnos.

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 X, apartado 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 quiénes, 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 quiénes ya estudian en ella y necesitan la beca para continuar. Se vuelve a aducir que la orden contraviene el artículo X.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 cometió un error al dictar su auto de preparación del recurso de



casación en cuanto a los motivos del recurso, que la parte considera que se ha arrastrado por el Tribunal Supremo. Se alega que el Tribunal Superior de Justicia rectificó su auto, pero a pesar de ello el Tribunal Supremo se equivocó, pues debió tomar la resolución errónea como referencia, lo cual habría determinado la inadmisión del recurso de casación, basando su inadmisión en una serie de normas y jurisprudencia que nada tenían que ver con la litis y que pertenecían a otro caso y reiterando este error material en el análisis del incidente de nulidad. Con ello, se aduce, se ha vaciado el derecho de la parte al recurso y «a la doble instancia» e imposibilitado la obtención de una sentencia sobre el fondo.

En los antecedentes de hecho de la demanda de amparo se pone de manifiesto, además, que, por auto de 7 de septiembre de 2016 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, se afirmó la falta de legitimación activa para la impugnación de la orden por vulneración del derecho a la educación y a la libertad ideológica y religiosa y se limitó el procedimiento a la eventual vulneración del derecho a la igualdad. Se aduce que, posteriormente, por sentencia de 31 de mayo de 2017, se desestimó el recurso sin entrar en el fondo del asunto, entendiendo que la orden recurrida no contiene disposiciones relativas a las universidades sino tan solo a los alumnos. Finalmente, se invoca la STC 40/2002, de 14 de febrero, sobre la indefensión generada por la incorrecta actuación del órgano judicial, que dificultó gravemente las posibilidades del recurrente a la hora de alegar su propio derecho.

4. Por diligencia de ordenación del secretario de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, de 8 de octubre de 2018, se concede un plazo de diez días al recurrente para que dentro de dicho término: «aporte copia de la última resolución judicial firme recurrida, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y acredite fehacientemente a efectos del cómputo del plazo establecido en el artículo 44.2 LOTC, la fecha de notificación a la representación procesal de la entidad recurrente, dado que la providencia que por copia acompaña, resolutoria del incidente de nulidad planteado, parece no corresponderse con las resoluciones aquí recurridas, debiendo, en su caso, solicitar aclaración o corrección de error material a la sala correspondiente del Tribunal Supremo». La representante de la universidad recurrente en amparo presentó la documentación requerida y, entre la misma, la providencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2018.

5. Mediante providencia de 16 de septiembre de 2019, la Sección Segunda 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 (LOTIC)] como consecuencia de que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [STC 155/2009, FJ 2 c)]. 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 núm. 455-2016 con excepción de la parte recurrente en amparo, para que en dicho plazo puedan comparecer, si lo desean, en el presente recurso de amparo.

6. Por diligencia de ordenación de 12 de noviembre de 2019, el secretario de justicia de la Sección Segunda 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 y por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y escrito del procurador 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.

7. Mediante escrito presentado el 27 de noviembre de 2019 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) Expone, además, que, a pesar de que no se mencione en la demanda, el auto de 25 de agosto de 2016, de suspensión de la orden de 25 de agosto de 2016, fue revocado por auto de 27 de septiembre de ese año,

apreciando que el planteamiento de la recurrente se basaba en hipótesis que «en absoluto han quedado evidenciadas en la alegación de la actora», y apreció que no concurría *fumus boni iuris*.

c) Asimismo, contradice las valoraciones de la recurrente en amparo sobre lo que afirmaron tanto el auto de 7 de septiembre de 2016 como la sentencia 561/2017, de 31 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Valencia. Alega, así, que dicho auto acotó el objeto del procedimiento, para conocer solo de la alegación relativa a posible vulneración del derecho a la igualdad (artículo 14 CE), descartando las alegaciones relativas a vulneración del derecho a la libertad religiosa y del derecho a la educación; por entender, respecto al primero (artículo 16 CE), que «ni siquiera a nivel indiciario puede estimarse comprometido», porque «en ningún momento el carácter de católica guarda relación alguna» con la decisión adoptada por la administración, por lo que «su invocación carece de la forma más absoluta de fundamento alguno siquiera debatible»; y respecto al segundo (artículo 27 CE), por no aceptar el planteamiento que hizo la Universidad Católica de Valencia, que se arrogó la representación y defensa de derechos del alumnado y de la Iglesia católica, que obviamente no le corresponden.

La sentencia citada descartó las cuestiones de legalidad ordinaria y desestimó el recurso al no apreciar la vulneración constitucional denunciada porque la orden impugnada «no vulnera el derecho a la igualdad de la demandante que no se ve afectada en modo alguno por la misma, reguladora de derechos de los alumnos».

d) En relación con las resoluciones del Tribunal Supremo considera que, rectificadas los errores materiales cometidos, estos no afectaron en modo alguno a las decisiones adoptadas ni, en concreto, a la inadmisión del recurso de casación. A ello añade que la ahora recurrente en amparo ha interpuesto numerosos recursos ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y ante el Tribunal Supremo con el mismo planteamiento, por lo que no es un asunto que el Tribunal Supremo no haya estudiado, ni que esté resuelto sin motivación, ni que se sustente en un error material.

e) En cuanto a la vulneración del artículo 24 CE, a la vista del contenido de las providencias del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2018 y de 20 de julio del mismo año, las mismas satisfacen, conforme a la doctrina de la STC 112/2019, de 3 de octubre, el derecho a la tutela judicial efectiva, no generan indefensión y no suponen lesión del artículo 24 CE, pues con ellas se acuerda la inadmisión como consecuencia de la aplicación razonada de lo dispuesto en los artículos 89.2 d) y 90.4 b) LJCA; sin que pueda apreciarse arbitrariedad, ni actuación manifiestamente irrazonable, ni error patente, ni resultado de una interpretación rigorista, excesivamente formalista o desproporcionada.

f) Finalmente, 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, conforme al artículo 45 LOU, y a los Reales Decretos 1721/2007, de 21 de diciembre, y 595/2015, de 3 de julio, el Estado establece un sistema general de becas que garantiza a nivel nacional unas condiciones mínimas de igualdad. Por su parte, la Orden 21/2016, 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».

En definitiva, 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.

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.

Finalmente, en relación con el artículo 16 CE, de ningún modo inciden o afectan a la libertad ideológica y religiosa, y por todo ello no cabe apreciar la lesión del artículo 16 CE que se denuncia, para lo que se apoya en lo afirmado en el citado auto de 7 de septiembre de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

**8.** Con fecha de 18 de diciembre de 2019, la universidad recurrente en amparo presenta un escrito en el que se reafirma en sus alegaciones.

**9.** El Ministerio Fiscal formuló alegaciones mediante escrito registrado el 23 de diciembre de 2019, 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 éstas 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 éstos, 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 el artículo 2 de la Orden 21/2016 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, 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 2 de la Orden 21/2016.

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 tendientes 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 2/2007 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.

Sin embargo, I) la disposición objeto del presente recurso de amparo considera que las universidades privadas no son iguales que las universidades de titularidad pública ya que se refieren únicamente a quienes se hallen matriculados en alguna de las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, o en sus centros públicos adscritos, pero no a quienes, en igual caso, se hallen matriculados en una universidad privada, con la excepción, en este último caso, de los estudios de universidades privadas que se concreten en cada convocatoria. 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 y reitera que 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; II) que 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; y III) que la norma aquí impugnada (el artículo 2 de la Orden de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio) 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 X, apartado 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, concluye que el artículo 2 de la Orden 21/2016 ha 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.

**10.** Por providencia de 15 de diciembre de 2020, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 17 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 2 de la Orden de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, 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. También se impugnan las siguientes resoluciones judiciales: la sentencia de 31 de mayo de 2017, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el procedimiento de derechos fundamentales número 455-2016, que inadmitió parcialmente y desestimó el recurso contencioso-administrativo presentado contra la citada Orden 21/2016, de 10 de junio; y las providencias de 12 de abril, 20 de julio y 1 de octubre de 2018, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el recurso de casación núm. 5930-2017, 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 pormenorizadamente en los antecedentes, el artículo 2 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 la citada orden. Las resoluciones judiciales sucesivas no habrían subsanado estas vulneraciones, incurriendo, además, en la vulneración de los derechos 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. Cuestiones previas.

El Ministerio Fiscal y el letrado de la Generalitat valenciana han puesto de manifiesto determinadas cuestiones que, aunque no se les ha asociado consecuencias procesales específicas, se entiende que han de ser despejadas con carácter previo al análisis de fondo de este asunto.

a) El Ministerio Fiscal, en los términos que han quedado recogidos pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, afirma que la universidad recurrente tiene legitimación ad causam para promover el presente recurso de amparo. El letrado de la Generalitat valenciana, por su parte, entiende que la universidad recurrente no es titular del derecho a la igualdad. Y, en concreto, hace referencia a que la sentencia 561/2017, de 31 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Valencia desestimó el recurso porque la orden impugnada «no vulnera el derecho a la igualdad de la demandante que no se ve afectada en modo alguno por la misma, reguladora de derechos de los alumnos».

Conforme a lo afirmado en los artículos 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 los referidos 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).

Desde dicha perspectiva resultaría innegable en este caso concreto la legitimación de la universidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso de amparo, legitimación que, por otra parte, no han negado las partes en este proceso, por la afectación de la orden a la universidad privada. Así, como señala el Ministerio Fiscal la orden puede producir un efecto desalentador en la matriculación de nuevos alumnos y producir, asimismo, la pérdida de alumnos matriculados en la universidad por la exclusión de los mismos del sistema de becas previsto en la misma, lo que causa un perjuicio evidente en esta (al respecto, STC 154/2016, de 22 de septiembre, FJ 3).

En todo caso, al verse excluidos en la citada orden los estudiantes matriculados en las universidades privadas, la universidad recurrente se ve afectada, entre otros que alega, en los derechos reconocidos en los artículos 14 y 27.6 CE. Así, entiende la demanda que la orden dispone un trato diferente injustificado entre universidades privadas y públicas que, además de afectar al principio de igualdad, lo haría también al derecho de creación de universidades del artículo 27.6 CE.

Es cierto que el objeto de la orden es el de establecer las bases por las que han de regirse las convocatorias de becas para la realización de estudios universitarios en las universidades que integran el sistema universitario valenciano, y que los destinatarios de las becas son los alumnos, no las universidades. Pero ello no nos puede llevar a la conclusión de que, como afirma el letrado de la Generalitat, la universidad no es titular de los derechos alegados. Si bien los destinatarios de las becas son los alumnos, se produce la exclusión, en la orden, tanto de los estudiantes como de los estudios de las universidades privadas, y no son sino estudiantes y estudios los que conforman dicha

universidad. La desigualdad, justificada o no, se refiere en última instancia a la universidad privada, creada conforme al artículo 27.6 CE. Atendiendo a la queja de la vulneración del artículo 14 CE ha de tenerse en cuenta que la causa de la exclusión del sistema de becas radica en este caso concreto en que estudios y estudiantes lo sea exclusivamente, de la universidad privada.

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

b) En segundo lugar, afirma el Ministerio Fiscal que artículo 2 de la Orden 21/2016 puede ser objeto de recurso de amparo, ya que no puede negarse que el trato desigual o la discriminación pudiera tener su origen directo e inmediato en esta norma.

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

En el caso que nos ocupa, la exclusión, con carácter general, de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de universidades privadas, deriva directamente de la disposición impugnada, por lo que su eficacia puede considerarse inmediata sin necesidad de un acto posterior aplicativo; por ello, debe considerarse que, como en los supuestos antes señalados, no existe impedimento para que este tribunal se pronuncie sobre la impugnación de la disposición general recurrida.

### 3. Orden en el análisis de las vulneraciones.

El recurso de amparo se interpone de acuerdo con los artículos 43 y 44 LOTC, por lo que, tal y como también señala el Ministerio Fiscal, se trata de 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. Por lo tanto, de conformidad con nuestra doctrina y, entre otras, con la STC 56/2019, de 6 de mayo, FJ 2, a cuyo razonamiento nos remitimos, abordaremos, en primer término, las quejas relativas a los artículos 14, 16 y 27 CE y, solo después, si fueran desestimadas, nos ocuparemos de la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

A ello ha de añadirse, atendiendo a la doctrina de este tribunal construida en torno a procedimientos de tutela de derechos fundamentales como el instado por la parte recurrente en la vía judicial, que «cuando junto a la pretensión relativa al derecho fundamental sustantivo se invoca el artículo 24 CE y se solicita la nulidad de la resolución judicial de inadmisión del recurso interpuesto, pierde sentido la invocación del artículo 24.1 CE y se abre el camino para considerar la pretensión de fondo, más si, como será el caso esta vez, cuenta el tribunal con todos los datos necesarios para resolver materialmente la cuestión sustantiva. En consecuencia, planteada la cuestión principal, puede y debe resolverse sin más dilación» (SSTC 143/2003, de 14 de julio, FJ 2, y 118/2012, de 4 de junio, FJ 3).

**4. Doctrina constitucional aplicable. Derecho a la igualdad (artículo 14 CE), en relación con el derecho a la educación (artículo 27 CE).**

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

A) En consecuencia, para dilucidar si se han producido las vulneraciones aducidas comenzaremos por la exposición de la doctrina constitucional sobre el artículo 14 CE.

Este tribunal tiene declarado –desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos– que el principio de igualdad no exige en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del artículo 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello. Sería además necesario, para que fuera constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4; 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6, y 111/2018, de 17 de octubre, FJ 4). En definitiva, el principio genérico de igualdad no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato [STC 71/2020, de 29 de junio, FJ 3 a)].

Habremos pues de examinar si las situaciones que se traen a comparación en el presente recurso de amparo pueden considerarse iguales y, en caso de que así sea, si la exclusión 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 [en este sentido, SSTC 111/2018, FJ 4 y 138/2018, de 17 de diciembre, FJ 2 b)].

B) De acuerdo con las vulneraciones aducidas en la demanda debemos, asimismo, realizar una breve referencia a los aspectos del derecho a la educación concernidos en el presente asunto, ya que la vulneración alegada del artículo 14 se refiere a una concreta regulación del sistema de becas y ayudas para la realización de estudios universitarios.

a) El derecho de todos a la educación «recogido sintéticamente en el apartado 1 del artículo 27 CE y desarrollado en los apartados siguientes, tiene una doble "dimensión" o "contenido" de "derecho de libertad" y "prestacional"» (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 7). El primer contenido se identifica con la libertad de enseñanza [STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 4 a), entre otras], y entre las vías por las que se concreta se encuentra el derecho a crear instituciones educativas [STC 74/2018, FJ 4 a)], previsto específicamente en el artículo 27.6 CE, a cuyo tenor: «se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales». Este derecho fundamental «no distingue en función del nivel educativo y, por tanto, ampara también, como tenemos dicho, la creación de universidades tanto públicas como privadas (SSTC 223/2012, de 29 de noviembre, FFJJ 6 y 8; 131/2013, de 5 de junio, FJ 10; 141/2013, de 11 de julio, FJ 5; 159/2013, de 26 de septiembre, FJ 5, y 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 5)» (STC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2).

Además, el derecho fundamental del artículo 27.6 CE «no se agota en el momento inicial del establecimiento del centro educativo, sino que se prolonga en el ejercicio de las facultades de dirección del mismo» [STC 74/2018, FJ 4 a)], o como afirmó la STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 20, se «proyecta en el tiempo» y «se traduce en la potestad de dirección del titular». Y, desde una perspectiva negativa, «exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección» (en este sentido, SSTC 77/1985, FJ 20; 176/2015, FJ 2; 31/2018, de 10 de abril, FJ 5, y 51/2019, de 11 de abril, FJ 8).

En definitiva, el artículo 27.6 CE, precisamos ahora, reconoce no solo un derecho de fundación de un centro educativo, sino también un derecho al ejercicio de las facultades y derechos ínsitos a la actividad de una institución educativa, en las condiciones previstas por el legislador teniendo en cuenta, como se recordó en la citada STC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, que, en todo caso, no es un derecho absoluto sino que el legislador puede actuar regulando las condiciones de su ejercicio, siempre y cuando respete su contenido esencial.

b) Por otra parte, el derecho de todos a la educación, incorpora «junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho» y «al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9 de las correspondientes ayudas públicas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca» (al respecto, SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 5, y 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 8). El contenido constitucionalmente garantizado de ese derecho, en su dimensión prestacional, no se limita a la enseñanza básica, sino que se extiende también a los niveles superiores (SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 8, y 155/2015, de 9 de julio, FJ 5).

El artículo 27.9 CE y el artículo 27.5 CE son manifestaciones de la dimensión prestacional del derecho a la educación, y si bien este último precepto no exige que se establezca un sistema de becas y ayudas, dicho sistema ha sido dispuesto por el legislador orgánico para garantizar el derecho de todos a la educación (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FFJJ 4 y 5).

En la configuración de dicho sistema «el legislador se encuentra ante la necesidad de conjugar no solo diversos valores y mandatos constitucionales entre sí, sino también tales mandatos con la insoslayable limitación de los recursos disponibles» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 11; también en relación con la limitación de recursos públicos recogiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, STC 155/2015, de 16 de marzo, FJ 5).



Pero además, como se dijo en relación con las ayudas a los centros docentes [STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 4 b)], sobre los poderes públicos pesa «el "deber positivo de garantizar la efectividad del derecho fundamental" a la educación (STC 129/1989, de 17 de julio, FJ 5), es decir, el pluralismo educativo, sin que en ningún caso pueda afectarse el contenido esencial del derecho del titular a la dirección de su centro docente (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 20)». Además, «el legislador no es 'enteramente libre' "para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo", al establecer las condiciones y precisar los requisitos para la obtención de la ayuda pública. No podrá "contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo"; deberá "configurar el régimen de ayudas en el respeto al principio de igualdad" y habrá de atenerse "a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público" (STC 86/1985, de 10 de julio FJ 3)».

#### 5. Análisis de la vulneración alegada de los artículos 14 y 27 CE.

La demanda alega, como ya se ha dicho, que el artículo 2 de la Orden 21/2016, de 10 de junio, vulnera, los artículos 14 y 27 CE, por la exclusión de las universidades privadas del régimen de becas y ayudas al estudio que la misma establece.

Al respecto habremos de examinar si, como consecuencia de dicha medida normativa, se ha introducido una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas; si las situaciones que se traen a comparación en el presente recurso de amparo pueden considerarse iguales y, en caso de que así sea, debemos examinar las razones alegadas por la administración para justificar la diferencia de trato y determinar si impiden apreciar la vulneración del citado precepto constitucional (en este sentido, STC 5/2007, de 15 de enero, FJ 3). Además, para atender a la justificación de la diferenciación, hemos de tener en cuenta su proyección en el derecho a la educación.

a) La citada Orden 21/2016 tiene por objeto establecer las bases por las que han de regirse las convocatorias de becas para la realización de estudios universitarios en las universidades que integran el sistema universitario valenciano, a las que hace referencia el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano (artículo 1). La exclusión de las universidades privadas del sistema de becas establecido en esta orden se produciría por el artículo 2 que, al establecer los beneficiarios y estudios comprendidos, determina, en su apartado 1, que «podrá solicitar la beca para la realización de estudios universitarios el alumnado matriculado, durante el curso académico establecido en cada convocatoria, en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, así como sus centros públicos adscritos [...]». A su vez, el apartado 3 del citado artículo 2 determina que «los alumnos y alumnas matriculados en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas podrán solicitar la beca en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen en cada convocatoria».

De la aplicación de ambos apartados se deriva que los únicos beneficiarios de dicho sistema son los alumnos matriculados en las universidades públicas y que, a sensu contrario, están excluidos de la posibilidad de solicitar dichas becas los alumnos matriculados en las universidades privadas. En consecuencia, no están incluidos en dicho sistema de becas los estudios impartidos en las mismas, contemplándose tan solo la posibilidad de incluir determinadas enseñanzas de las universidades privadas a lo que se decida en cada convocatoria.

Dicha diferencia de trato, en todo caso, no es negada por la administración educativa autonómica que, en las alegaciones formuladas en el presente proceso, expone su justificación y se limita a negar que la misma vulnere el artículo 14 CE.

b) Afirmada la diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas, por la exclusión de las becas reguladas en la orden de los alumnos y de las enseñanzas de las universidades privadas, en este caso concreto, hay un término de comparación válido, tal y como aduce el Ministerio Fiscal.

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

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

requisitos normativamente establecidos (artículo 4.4 LOU)» (entre otras, SSTC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, y 74/2019, de 22 de mayo, FJ 4).

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

Respecto a la cuestión que se nos suscita en el presente recurso de amparo resulta relevante, asimismo, que el Tribunal Constitucional ha entendido que no se acomodaba a la Constitución la exclusión de las universidades privadas del deber de colaboración de las instituciones sanitarias respecto a la formación académica y profesional en materia de ciencias de la salud, por no hacer distinción las normas básicas entre universidades de titularidad pública o privada a la hora de establecer vínculos de relación entre las instituciones universitaria y sanitaria (STC 14/2019, de 31 de enero). Asimismo se ha declarado contraria a la Constitución la limitación de la implantación de enseñanzas de centros de educación superior privados por la duplicidad de titulaciones con centros públicos (STC 74/2019, de 22 de mayo).

Además, la legislación orgánica, a la hora de configurar las becas y ayudas al estudio (artículo 45 LOU) no ha establecido distinción entre los alumnos matriculados en las universidades públicas y privadas ni en relación con las enseñanzas que imparten las mismas.

Así, se dispone que el objetivo del sistema general de becas y ayudas al estudio es garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación (artículo 45.1 LOU); y que el desarrollo de dicho sistema corresponde a las comunidades autónomas (artículo 45.2 LOU). Además, en el apartado 4 del artículo 45 LOU se determina, sin distinción entre los estudios en las universidades públicas y privadas, que, con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas, el Gobierno y las comunidades autónomas, así como las propias universidades, instrumentarán una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado. El citado precepto solo distingue entre los estudios de las universidades públicas y de las privadas en aspectos que no afectan al tema que nos ocupa, ya que se limita a establecer un tipo concreto de ayuda que es la exención del pago de precios públicos en las universidades públicas.

Tampoco en la regulación del sistema de becas en la Comunitat valenciana se establece esta distinción entre universidades públicas y privadas, que solo se evidencia en el artículo 2 de la orden que ha dado lugar al presente recurso de amparo.

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

c) En cuanto a la justificación del trato dispar, ni del tenor de la disposición objeto del presente recurso, ni de la exposición de motivos de la misma es posible encontrar una finalidad que justifique el establecimiento del tratamiento diferenciado al que se ha hecho referencia entre las universidades públicas y las universidades privadas. En el preámbulo de la orden no se fundamenta la razón de la exclusión de las universidades privadas del régimen de becas, es más, a lo que hace referencia el mismo es a que el citado Decreto 88/2006 amplía la cobertura de estas ayudas a los alumnos que cursan sus estudios en las universidades privadas de la Comunitat Valenciana. A su vez, el artículo 1 de la propia Orden 21/2016, como hemos ya señalado, determina que el objeto de la misma es establecer las bases por las que han de regirse las convocatorias de becas para la realización de estudios universitarios en las universidades que integran el sistema universitario valenciano, a las que hace referencia el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano. Y en el citado artículo 2 se incluyen, como anteriormente se ha expuesto, las universidades privadas, también la ahora recurrente en amparo.

Tampoco las alegaciones de la comunidad autónoma permiten justificar desde la perspectiva del artículo 14 CE, la diferencia de trato denunciada. En concreto se alega que con el presupuesto de la comunidad autónoma, y conforme a la normativa de ayudas, se puede completar el sistema de becas diferenciando entre los estudios de las universidades públicas y privadas. Y se aduce, entre las razones que, a su entender, justifican dicho trato diferenciado, el principio de igualdad, en relación con el de mérito y capacidad, respecto a los alumnos de la

universidad pública que han superado la nota de corte establecida; o bien en relación con los alumnos que han optado por la universidad privada por su ideario. Asimismo, se refiere a la limitación de recursos públicos y a la existencia de becas de la propia universidad privada.

Pues bien, 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. El tribunal ha entendido que el poder de gastar no es un título atributivo de competencias (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5) sino que el poder de gastar y subvencionar va unido a la competencia de la materia sobre la que se incide, esto es, que la subvención no es concepto que delimite competencias, atrayendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquella (STC 38/1992, de 30 de junio, FJ 5). De esta manera, y conforme al régimen de distribución de competencias en materia de educación (entre otras STC 188/2001, de 20 de septiembre), el sistema de ayudas que establezca la comunidad autónoma no puede desconocer lo dispuesto por el legislador estatal, y en concreto el mandato de igualdad en las ayudas. Al respecto, afirmó este tribunal que «tanto la legislación orgánica como la normativa reglamentaria configuran las becas como un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos, lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación» (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 4). Tampoco puede la Orden 21/2016 contener una diferencia entre los estudios de las universidades públicas y privadas donde el legislador estatal, al establecer el derecho a la becas, no establece dicha diferencia.

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

El resto de las razones aducidas tampoco pueden sustentar la diferencia de trato. Los requisitos económicos así como los requisitos de mérito y capacidad ya están previstos en los artículos 5 y siguientes de la orden, así como en las normas que desarrollan el artículo 27.5 CE sin que por lo tanto pueda justificar una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas. Tampoco el hecho de que el alumno haya optado por la universidad privada por razón de su ideario puede justificar la diferencia de trato establecida pues no puede aducir desigualdad una causa de discriminación vedada por la Constitución.

## 6. Conclusión.

En consecuencia, la exclusión de 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 introduce una diferencia entre las universidades del sistema universitario valenciano que carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del artículo 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima. Dicha exclusión, además, se proyecta sobre el artículo 27 CE, ya que afecta tanto al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas (artículo 27.6 CE) como al derecho de los estudiantes a la educación (artículo 27.1 CE) (en un sentido similar, STC 74/2018, de 5 de julio, FJ 5), teniendo en cuenta la relación existente entre los mismos, pues no pueden entenderse los derechos educativos de los estudiantes sin la referencia a las instituciones educativas en las que cursan sus estudios, ni los derechos educativos de las instituciones educativas, en este caso, de la universidad, sin atender a los estudiantes que conforman la comunidad universitaria.

En definitiva, la universidad recurrente sufre las consecuencias de un trato desigual que vulnera el artículo 14 CE, por estar sus alumnos y sus enseñanzas excluidos del sistema de becas y ayudas al estudio previstos en la Orden 21/2016. Ello nos conduce a la estimación del recurso de amparo y la consiguiente anulación del artículo 2 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 2 sino por el término «públicas» de su apartado 1 y por el apartado 3 de dicho precepto, que difiere la aplicación del sistema de becas y ayudas a cada una de las convocatorias de las mismas.

En virtud de todo lo expuesto, cumple declarar que el término «públicas» del apartado 1 y el apartado 3 del artículo 2 de la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, 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, 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), según hemos razonado en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia.

### 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» del apartado 1 del artículo 2 de la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, 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, así como la nulidad del apartado 3 de dicho artículo 2.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil veinte. Juan José González Rivas. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Antonio Narváez Rodríguez. Alfredo Montoya Melgar. Ricardo Enríquez Sancho. Cándido Conde-Pumpido Tourón. María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

*VOTO PARTICULAR que formulan el MAGISTRADO DON JUAN ANTONIO XIOL RÍOS y la MAGISTRADA DOÑA MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN a la sentencia pronunciada en el recurso de amparo avogado núm. 5099-2018*

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de nuestros compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifestamos nuestra discrepancia con su fundamentación y con el fallo. A nuestro 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.

#### I. Sobre los presupuestos procesales.

En nuestra opinión, la universidad recurrente no tiene legitimación para recurrir en amparo la orden impugnada. Asimismo, consideramos que esta orden, al tratarse de una disposición de carácter general que no tiene carácter autoaplicativo, no es susceptible de ser recurrida en amparo.

#### 1. Sobre la legitimación. Interés legítimo y titularidad del derecho fundamental.

a) La opinión mayoritaria considera que la Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir» tiene legitimación para interponer el presente recurso de amparo. Afirma, en primer lugar, que de acuerdo con lo establecido en los artículos 162.1 b) CE y 46.1 b) LOTC «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 del 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). Por ello sostiene que, desde esta perspectiva, la legitimación de la universidad «resultaría innegable». Entiende, además, que la orden impugnada, al excluir a los estudiantes matriculados en las universidades privadas, afecta al derecho a la igualdad de la universidad recurrente (artículo 14 CE) en relación con su derecho a la creación de centros docentes (artículo 27.6 CE), por lo que mantiene que acude en amparo en defensa de derechos propios.



La mayoría considera, por tanto, que la universidad recurrente es titular del derecho fundamental invocado porque la orden impugnada afecta a su derecho a la igualdad. No obstante, entiende también que, aunque no fuera titular del derecho fundamental que se estima lesionado, estaría legitimada para recurrir en amparo porque tiene interés legítimo.

En nuestra opinión, sin embargo, la universidad recurrente no acude a este proceso en defensa de sus derechos fundamentales, sino de los derechos fundamentales de sus estudiantes. Asimismo, consideramos que, aunque la orden recurrida pueda eventualmente ocasionar algún perjuicio a la universidad, no por ello tiene legitimación para recurrir en amparo.

b) La jurisprudencia constitucional ha establecido que están legitimados para recurrir en amparo no solo quienes sean titulares del derecho invocado o la víctima, sino también quienes ostenten un interés legítimo, entendiéndose que tiene este interés «toda persona cuyo círculo jurídico pueda resultar afectado por la violación de un derecho fundamental» (STC 39/2020, de 25 de febrero, FJ 3, entre otras muchas). Ahora bien, esta disociación entre titularidad del derecho fundamental e interés legítimo es excepcional, pues también es doctrina constitucional que el interés legítimo «halla su expresión normal en la titularidad del derecho fundamental invocado en el recurso» (SSTC 293/1994, de 27 de octubre, FJ 1; 144/2000, de 29 de mayo, FJ 5, y 13/2001, de 29 de enero, FJ 4). Por ello, el tribunal, como regla general, ha entendido «que a efectos de comprobar si existe esta legitimación basta con examinar si prima facie esa titularidad existe, y para ello es suficiente, en principio, con comprobar que el actor invoca una vulneración de un derecho fundamental y que dicha vulneración puede afectar a su ámbito de intereses» (SSTC 144/2000, FJ 5, y 13/2001, FJ 4).

Los supuestos en los que se reconoce legitimación a quienes no son titulares del derecho fundamental son casos en los que quien interpone el recurso se encuentra en una relación especial con el titular del derecho que se estima lesionado que determina que pueda acudir en amparo en su defensa. Además del Defensor del Pueblo y del Ministerio Fiscal, a quienes el artículo 162.1 b) CE les reconoce expresamente legitimación para recurrir en amparo –legitimación que se justifica en que la propia Constitución les atribuye la defensa de los derechos de los ciudadanos (artículo 54 y 124 CE)–, el tribunal ha reconocido legitimación para recurrir en amparo a las asociaciones o sindicatos cuando entre sus fines estatutarios se encuentre el de velar por el respeto de los derechos fundamentales de las vulneraciones de derechos fundamentales de sus miembros, a los partidos políticos para que puedan defender el derecho a acceder a los cargos públicos (artículo 23 CE) de sus candidatos (entre otras muchas, STC 298/2006, de 23 de octubre, FJ 4). De igual modo, el tribunal ha considerado legitimado a quien recurría en amparo en defensa de los derechos fundamentales de su hijo incapacitado, aunque no tuviera la patria potestad (STC 174/2002 de 9 de octubre, FJ 4) o a quienes tuvieran la guarda de un menor (STC 221/2002, de 25 de noviembre, FJ 2) o lo tuvieran en régimen de acogida (STC 71/2004, de 19 de abril) en defensa de los derechos de este. Y también ha reconocido esta legitimación a un miembro de un grupo étnico o social con el fin de que pueda defender el honor del grupo al que pertenece (STC 214/1991, de 11 de noviembre, FJ 3).

La posibilidad de acudir en amparo en defensa de derechos ajenos es, por tanto, excepcional y solo procede en aquellos casos en los que quien interpone el recurso, aunque no ostente su representación legal, tiene un vínculo jurídico con su titular que justifica su legitimación para interponer este recurso.

Esta conclusión no ha sido formulada con la claridad que se acaba de expresar por la jurisprudencia del Tribunal, pero, a nuestro juicio, es la que con carácter general se deriva de su doctrina, como hemos expuesto. Además, es la única que es acorde con la naturaleza del recurso de amparo. En efecto, este recurso se configura constitucionalmente como una vía de tutela de los derechos fundamentales [artículo 53.2 y artículo 161.1 b) CE]. De ahí que el artículo 41.2 LOTC establezca que el recurso de amparo protege frente a las violaciones de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 al 30 CE y por ello en este proceso constitucional «no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales se formuló el recurso» (artículo 41.3 LOTC).

La función de este recurso no es controlar la conformidad de los actos o disposiciones impugnados a lo establecido en los artículos 14 al 30 CE, sino tutelar las vulneraciones de los derechos fundamentales que consagran los referidos preceptos. Por esta razón, en el recurso de amparo no cabe la acción pública, ni tampoco pueden alegarse vulneraciones hipotéticas de derechos fundamentales. Solo se pueden aducir lesiones reales y efectivas de esos derechos. Como declara, entre otras muchas resoluciones, el ATC 651/1985, de 2 de octubre, FJ 6, «[e]l recurso de amparo no tiene por objeto la preservación de principios o de normas constitucionales, sino la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos, cuando éstos han sido vulnerados por actos de los poderes públicos».

Al ser este el objeto del recurso de amparo no debería admitirse la legitimación de aquellos a quienes el acto impugnado no cause una lesión real y efectiva en alguno de sus derechos fundamentales o en los de aquellos con los que tenga un vínculo jurídico que justifique que acudan en su defensa ante este tribunal, aunque tales actos puedan incidir en su esfera jurídica y ocasionarles perjuicios. Tales perjuicios, al no tener su origen en una lesión de un derecho fundamental, sino en la infracción del precepto constitucional que regula derechos fundamentales, no podrían ser tutelados en amparo, pues, como se acaba de indicar, la función constitucional de este recurso es tutelar

los derechos fundamentales, no la de garantizar que los actos y disposiciones sean conforme a lo establecido en los artículos 14 al 30 CE.

A nuestro juicio, el tribunal hubiera debido aprovechar esta ocasión para perfilar su doctrina en materia de legitimación y declarar que para poder apreciar que existe un interés legítimo y, por tanto, que se tiene legitimación para recurrir en amparo [artículo 162.1 b) CE] no basta con apreciar que el acto o disposición impugnado incide negativamente en la situación jurídica del recurrente, sino que, además, es preciso que tales efectos negativos tengan su origen en una lesión real y efectiva de sus derechos fundamentales o en la de aquellos con quien mantiene un vínculo jurídico que pueda justificar que la universidad acuda en amparo en defensa de sus intereses.

Es cierto que la noción de interés legítimo que recoge la jurisprudencia constitucional es similar a la que formuló en su día la jurisprudencia contencioso-administrativa. Sin embargo, superada la idea, mantenida en las primeras sentencias del tribunal, de que nada que afecte a la Constitución es ajeno al tribunal, hoy puede afirmarse con seguridad que las exigencias de legitimación no pueden ser las mismas en un proceso como el contencioso-administrativo, cuyo objeto es controlar la adecuación al ordenamiento jurídico de la actuación de la administración, que las requeridas en los procesos cuyo objeto es la tutela de derechos fundamentales, como es el amparo constitucional. En la jurisdicción ordinaria, que tiene como función constitucional garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, no solo de los derechos, sino también de los intereses legítimos (artículo 24.1 CE), y en que la actividad de la administración está sujeta in toto al control de los tribunales (artículo 106.1 CE), tiene sentido que en los procesos que tienen como objeto tutelar esos intereses se reconozca legitimación a todo aquel que pueda obtener un beneficio si se estima su pretensión (e incluso, cuando se estima oportuno por el legislador conceder la acción pública, a cualquier ciudadano), pero no lo tiene, en cambio, en los casos de recursos específicos cuyo objeto se limita a la tutela de lesiones reales y efectivas de derechos fundamentales desde la perspectiva del respeto a la Constitución, como sucede en el recurso de amparo. En estos supuestos reconocer legitimación a todo aquel que pueda obtener un beneficio si se estima el recurso, aunque no sea titular del derecho fundamental invocado o no se encuentre en una situación materialmente equiparable, supone, a nuestro juicio, alterar la configuración constitucional de este recurso. No hace falta insistir en que la conocida doctrina acerca de la prohibición del llamado contraamparo –en la que no creemos necesario extendernos– se funda, precisamente, en las consideraciones que acabamos de exponer, pues mediante ella se trata de vetar el acceso al Tribunal Constitucional a aquellos que, sin ser titulares de un derecho fundamental, sufren un perjuicio como consecuencia del reconocimiento supuestamente incorrecto por parte de los tribunales ordinarios de un derecho fundamental en favor de otras personas.

La anterior argumentación tiene sustancial importancia desde la perspectiva de la consideración de la jurisdicción constitucional como jurisdicción especializada en el examen de la constitucionalidad de las leyes y la protección de los derechos fundamentales con capacidad para anular decisiones del Poder Judicial. Uno de los puntos básicos en los que se fundamenta la especialidad de la jurisdicción constitucional desde sus orígenes históricos radica en la cuidadosa y precisa determinación de la legitimación para acudir al Tribunal Constitucional, como llave que permite su intervención correctora de las actuaciones del Poder Legislativo y el Poder Judicial. Una consideración laxa de la legitimación para acudir al Tribunal Constitucional comportaría, respecto del Poder Legislativo, desbordar el carácter de legislador negativo que corresponde al Tribunal Constitucional; y, respecto del Poder Judicial, la conversión del Tribunal Constitucional en una última instancia revisora de las decisiones adoptadas por los tribunales ordinarios. Nada más lejos, a nuestro juicio, del diseño constitucional de la jurisdicción que se reconoce al Tribunal.

c) Las consideraciones anteriores nos llevan a discrepar de la opinión mayoritaria cuando sostiene que en este caso la universidad recurrente, aunque no fuera titular del derecho fundamental invocado, tendría legitimación para interponer el presente recurso porque tiene interés legítimo. Aunque se aceptara que la orden impugnada incide en el «círculo jurídico» de la universidad y le ocasionara perjuicios no creemos que este interés sea suficiente para considerarla legitimada, pues tales perjuicios no tendrían su origen en una lesión de derecho fundamental del que la universidad sea titular, sino en una disposición que, desde la perspectiva de los sujetos a los que se dirige, podría no ser conforme con el artículo 14 CE, lo que excede del ámbito de cognición del recurso de amparo. Este control podrá efectuarlo la jurisdicción contencioso-administrativa a través del proceso contencioso-administrativo ordinario –no mediante el procedimiento especial de tutela de derechos fundamentales, que fue el procedimiento seguido en este caso y que, por este motivo, con razón a nuestro juicio, dio lugar a la desestimación del recurso–, pero no a través del recurso de amparo que es un recurso de tutela de derechos fundamentales.

d) Tampoco compartimos la opinión mayoritaria cuando afirma que la Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir» acude a este proceso en defensa de derechos fundamentales propios. La regulación establecida en la Orden 21/2016, de 10 de junio, establece las bases por las que han de regirse las convocatorias de becas para la realización de estudios universitarios en las universidades que integran el sistema universitario valenciano y de acuerdo con lo establecido en estas bases los beneficiarios de estas becas son los estudiantes universitarios, no las universidades, ni públicas ni privadas. En consecuencia, la citada orden, aunque eventualmente pudiera depararle algún perjuicio a la universidad recurrente –podría conllevar que alguno de sus estudiantes optaran por matricularse en la universidad pública para poder beneficiarse de estas becas–, este perjuicio nunca incidiría en su derecho a la igualdad ni en su derecho a la creación de centros docentes, pues el diferente trato que establece la

orden impugnada no afecta directamente a las universidades, sino a los estudiantes, que son los beneficiarios de estas ayudas.

Por otra parte, la universidad no puede recurrir en amparo en defensa de los derechos de sus estudiantes. Según dispone el artículo 1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 diciembre, de universidades, la universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio y entre las funciones que le atribuye el apartado 2 de este precepto no se encuentra la de defender los derechos o intereses de sus estudiantes ni esta finalidad puede deducirse implícitamente de ninguna de estas funciones. En consecuencia, el vínculo jurídico que une a la universidad con sus estudiantes no le otorga, ni legal ni materialmente, su representación.

Por todo ello, consideramos que la universidad recurrente no tiene legitimación para interponer este recurso.

## 2. La orden impugnada no es susceptible de ser impugnada en amparo.

La orden recurrida tiene como objeto «establecer las bases por las que han de regirse las convocatorias de becas para la realización de estudios universitarios en las universidades que integran el sistema universitario valenciano» (artículo 1). Es, por tanto, una norma jurídica de carácter reglamentario y el recurso de amparo contra reglamentos solo cabe cuando la vulneración de derechos fundamentales la origine directamente la norma, sin necesidad de dictar actos intermedios de aplicación.

Como acabamos de exponer, el recurso de amparo es un recurso cuyo objeto es únicamente la tutela de los referidos derechos. Por ello, a través de este recurso no se puede ejercer un control abstracto sobre la conformidad de los reglamentos a lo establecido en los artículos 14 al 30 CE. Como ha señalado, entre otras muchas, la STC 34/2011, de 28 de marzo, FJ 1, «por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas contra una disposición general que estén desvinculadas de la concreta y efectiva lesión de algún derecho fundamental». Por ello, la jurisprudencia del tribunal ha declarado reiteradamente que solo los reglamentos autoaplicativos pueden ser recurridos en amparo, pues solo en tal supuesto son susceptibles de ocasionar una lesión directa, real y efectiva de un derecho fundamental.

La mayoría parte de esta doctrina; aun así, entiende que en este caso la orden impugnada puede ser recurrida en amparo porque «la exclusión, con carácter general, de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de las universidades privadas, deriva directamente de la disposición impugnada, por lo que su eficacia puede considerarse inmediata sin necesidad de un acto posterior aplicativo». A nuestro juicio, sin embargo, esta conclusión no es correcta. La disposición recurrida no tiene carácter autoaplicativo, pues para que resulte de aplicación lo en ella previsto es preciso dictar un acto: la convocatoria. A la orden podrá atribuírsele la vulneración de los artículos 14 y 27.6 CE, pero es insusceptible, por sí misma, de lesionar los derechos fundamentales que tales preceptos consagran –caso de que incurriera en la infracción de los referidos preceptos constitucionales, lo que, en nuestra opinión, no sucede en este caso, como expondremos a continuación–, porque hasta que no se dicte la convocatoria el diferente trato entre estudiantes de universidades públicas y privadas que se considera lesivo del principio de igualdad no ocasionaría ninguna lesión real y efectiva de los derechos fundamentales invocados.

Todo ello, sin perjuicio, de que, además, la lesión que se aduce es hipotética, pues la diferencia de trato que se alega podría no producirse. Ha de tenerse en cuenta que, aunque la orden establece que la beca podrá solicitarla «el alumnado matriculado [...] en las universidades públicas» (artículo 2.1) dispone también que «[l]os alumnos y alumnas matriculados en universidades y centros privados adscritos a las universidades públicas podrán solicitar la beca en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determine en cada convocatoria». Es, por tanto, la convocatoria la que va a determinar si los estudiantes de universidades privadas pueden ser beneficiarios de estas ayudas, por lo que podría suceder que la convocatoria estableciera que también pueden ser beneficiarios de la beca los estudiantes de universidades privadas. En tal caso carecería de toda base fáctica la situación sobre la que se argumenta la diferencia de trato alegada.

De este modo, lo que la recurrente pretende a través de este recurso no es tutelar derechos fundamentales que hayan sido lesionados, sino ejercer un control abstracto sobre una norma reglamentaria que se considera contraria a los artículos 14 y 27.6 CE. Esta pretensión excede del objeto del recurso de amparo, que es un recurso cuya función, como reiteradamente ha declarado el Tribunal, es tutelar lesiones reales y efectivas de derechos fundamentales.

## II. Sobre la cuestión de fondo.

La universidad recurrente considera que la norma impugnada, al excluir a las universidades privadas del régimen de ayudas y becas al estudio que en ella se regulan, introduce una diferencia de trato que vulnera el principio de igualdad y, por este motivo, lesiona también el artículo 27.6 CE.

La mayoría considera que la orden impugnada incurre en estas vulneraciones al apreciar que la exclusión de los alumnos matriculados en las universidades privadas del régimen de becas de la Comunitat Valenciana

introduce una diferencia entre las universidades del sistema universitario valenciano que carece de justificación objetiva y razonable. Entiende que esta diferencia de trato se produce al tratar de forma distinta situaciones iguales, pues (i) tanto la universidad pública como la privada prestan el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio (artículo 1.1 LOU), (ii) están sujetas a los mismos requisitos para su creación y reconocimiento, (iii) las titulaciones que imparten se someten al mismo régimen de aprobación y (iv) el acceso a las universidades, tanto públicas como privadas, se basa en el Real Decreto 412/2014, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado. Aprecia, además, que este trato diferenciado no es acorde con las leyes y con las normas reglamentarias que regulan esta materia, ya que esta normativa, al regular el régimen de becas y ayudas al estudio, no establece diferencias entre los estudios que se realizan en las universidades públicas y lo que se cursan en universidades privadas. Por ello sostienen que el reglamento impugnado ha excluido del goce de un derecho a aquellos a quienes la ley no excluyó.

A nuestro juicio, sin embargo, la distinción que efectúa el artículo 2 de la orden impugnada entre estudiantes de universidades públicas y de universidades privadas no puede considerarse lesivo del principio de igualdad –ya hemos explicado que esta orden, al no tener carácter autoaplicativo, no puede lesionar el derecho fundamental que el referido principio reconoce–. Como la sentencia declara, para que pueda apreciarse esta vulneración constitucional es preciso (i) que se trate de forma diferente situaciones iguales y (ii) que esta diferencia de trato carezca de justificación. Y, en nuestra opinión, ninguno de estos dos requisitos se cumple en este caso.

a) No puede considerarse que la universidad de titularidad pública se encuentra en la misma situación que la universidad de titularidad privada porque ambos tipos de universidades tengan como fin prestar el servicio de la educación superior y, porque, para garantizar que se cumple adecuadamente esta finalidad, se exija que ambos tipos de universidades cumplan requisitos similares para su constitución, para impartir titulaciones y en el régimen de admisión de alumnos. La diferente titularidad pública o privada de la universidad determina que su naturaleza sea diferente lo que conlleva que también lo sea su régimen jurídico. De ahí que, aunque ambos tipos de universidades tengan la misma finalidad y cumplan las mismas funciones, no sean iguales. Su diferente titularidad conlleva que nos encontremos ante entidades distintas cuyo régimen jurídico difiere notablemente, lo que impide apreciar que su situación jurídica es la misma. No procede ahora entrar a enumerar las múltiples diferencias que existen entre las universidades públicas y privadas, pero a título meramente ejemplificativo puede mencionarse el régimen de financiación; el diferente sistema de selección de profesorado; la limitación del precio de la prestación del servicio en el caso de la universidad pública frente al libre en la privada.

Nos encontramos, por tanto, ante entes que solo tienen en común la función que desempeñan y el tenerla que prestar con las garantías necesarias para asegurar la debida prestación el servicio de la educación superior. En lo demás su diferente titularidad determina que su régimen jurídico se rija por principios distintos. Mutatis mutandis puede aplicarse en este supuesto la doctrina establecida por el tribunal en relación con las quejas por las que se aducía la vulneración del principio de igualdad porque funcionarios integrados en un cuerpo que desempeñaban funciones similares a las prestadas por otros cuerpos tenían peores condiciones que estos. En esta doctrina se sostiene que «la igualdad o desigualdad entre Cuerpos de funcionarios o, más en general, entre estructuras que, en cuanto tales y prescindiendo de su substrato sociológico real, son creación del Derecho, es resultado de la definición que este haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica' y, precisamente por ello, no pueden tenerse por término de comparación válido en el contexto del juicio de igualdad que ampara el artículo 14 CE» (ATC 99/2009, de 23 de marzo, que cita la STC 7/1984, de 25 de enero, FJ 2; en este sentido, otras muchas resoluciones).

Por todo ello, entendemos que en este caso el término de comparación aducido para efectuar el juicio de igualdad no es idóneo porque la diferente titularidad de la universidad conlleva importantes diferencias que determina que no se encuentren en una situación similar a efectos de reclamar un trato igual.

b) Asimismo, discrepamos de la mayoría cuando sostiene que no existe una justificación objetiva y razonable del diferente trato. Aunque se considerara, como sostiene la mayoría, que las situaciones que se comparan son iguales, no podría apreciarse la vulneración del principio de igualdad, pues la diferencia que establece la orden impugnada entre los estudiantes de las universidades públicas y las privadas no sería arbitraria, que es, en definitiva, lo que prohíbe el artículo 14 CE. En nuestra opinión no es arbitrario exigir para disfrutar de una beca pública que el estudiante esté matriculado en una universidad pública. Los poderes públicos pueden adoptar medidas de fomento para que se opte por la enseñanza pública y una de estas medidas puede consistir en otorgar becas solo a aquellos estudiantes que decidan cursar sus estudios en este tipo de universidades. Promover la universidad pública frente a la privada es una opción constitucionalmente legítima.

Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que los estudiantes que elijan la universidad privada no tienen un derecho constitucional a obtener las mismas ayudas que las que se otorgan a los estudiantes de las universidades públicas –pueden tener un derecho legal si la normas que regulan estas ayudas así lo establecen–, ni las universidades privadas pueden exigir que sus estudiantes tengan las mismas becas que los de las universidades públicas. Las mismas razones que justifican que no exista un derecho constitucional a que los centros privados sean subvencionados (STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3) justifican también que los estudiantes de estos centros no



tengan un derecho constitucional a disfrutar del mismo régimen de becas y ayudas que los estudiantes de los centros públicos.

Las consideraciones expuestas nos llevan a sostener que la orden impugnada no solo no origina ninguna vulneración real y efectiva del derecho a la igualdad de la universidad recurrente, sino que tampoco es contraria al principio de igualdad. Descartada esta vulneración ha de descartarse también la del artículo 27.6 CE, ya que esta vulneración se aprecia como consecuencia de la estimación de la queja por la que se aduce la vulneración del derecho a la igualdad.

Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil veinte. Juan Antonio Xiol Ríos. 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 núm. 5099-2018*

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 la mayoría, formulo el presente voto particular por discrepar tanto de la fundamentación como del fallo de la sentencia recaída en el presente proceso de amparo, en cuanto estima la pretensión planteada. En lo que sigue, dejo constancia sucintamente de los fundamentos de mi posición discrepante con el fallo y con los razonamientos que lo sustentan, de acuerdo con los argumentos defendidos en la deliberación.

La mayoría ha decidido estimar el amparo interpuesto por la Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir», al considerar que la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, 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 Comunidad Valenciana, vulnera 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).

Sin embargo, cabe discrepar de la estimación del recurso tanto por razones formales como por razones sustantivas.

1. La primera razón, de carácter formal, es que los titulares del derecho fundamental presuntamente vulnerado por el acto o resolución impugnada –la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte 21/2016, de 10 de junio, 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 Comunidad Valenciana– no podrían ser los centros educativos (como es el caso del recurrente), sino que, de serlo, lo serían los estudiantes que han visto denegada una beca y que son los beneficiarios de las ayudas según la orden impugnada.

De ello derivan dos consecuencias:

La primera en relación con la legitimación para la interposición del recurso, pues serían los referidos estudiantes los únicos legitimados para impetrar en amparo la protección del propio derecho, sin que puedan interponer recurso de amparo las personas físicas o jurídicas en relación con supuestas violaciones de derechos fundamentales de terceros. En esta línea se pronunció el ATC 154/2016, de 22 de septiembre.

La segunda en relación con el reconocimiento del derecho, pues de admitirse la legitimación de la recurrente para interponer el amparo, como hace la mayoría en contra de un entendimiento correcto de aquella, la consecuencia nunca podría ser el reconocimiento de la vulneración de un derecho propio de la universidad, sino en su caso del derecho de los beneficiarios de las becas, los estudiantes.

La opinión de la mayoría trata de argumentar que el derecho vulnerado es el del recurrente en amparo, la Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir», vinculando su derecho a la igualdad con su derecho a crear centros educativos reconocido en el artículo 27.6 CE.

Sin embargo, la disposición impugnada regula quienes son los beneficiarios de las ayudas al estudio y por tanto, y en su caso, habría vulnerado los derechos de tales beneficiarios pero no el derecho a la igualdad de las universidades privadas, cuyo derecho a crear centros docentes al que se refiere la resolución de la que discrepo no se ve restringido, en ningún caso, por la regulación de las ayudas a los estudiantes. Así, la disposición impugnada no le ocasiona a la universidad recurrente lesión alguna en su propia esfera de derechos fundamentales.

Comparto, por tanto, plenamente la sentencia, de 31 de mayo, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que desestimó el recurso en su día interpuesto, afirmando que «la norma impugnada 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».

2. En segundo lugar, cabe argumentar que la disposición impugnada, la Orden 21/2016, de 10 de junio, 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 Comunidad Valenciana, no es la disposición que directamente produce la lesión denunciada pues, si bien es cierto que en su artículo 2.1 dispone que «podrá solicitar la beca para la realización de estudios universitarios el alumnado matriculado, durante el curso académico establecido en cada convocatoria, en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano», ello no supone la exclusión de la posibilidad de que se beque también al alumnado matriculado en las universidades privadas como parece asumir la opinión de la mayoría, pues el artículo 2.3 de la propia orden dispone que «los alumnos y alumnas matriculados en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas podrán solicitar la beca en aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen en cada convocatoria».

Será por tanto cada convocatoria la que en su caso determinará la exclusión de los alumnos matriculados en universidades privadas de la posibilidad de solicitar la beca.

Se debió desestimar el recurso de amparo pues lo que se plantea en la demanda de amparo es una vulneración de derechos fundamentales meramente potencial o hipotética (además como ya se ha dicho de derecho ajenos), pues es presupuesto inexcusable de la petición de amparo que esta se formule en razón de la existencia de una lesión efectiva, real y concreta de un derecho fundamental, no frente a eventuales lesiones aún no producidas, aunque posibles. Dicho de otro modo, no cabe utilizar el recurso de amparo como un instrumento para la tutela cautelar o preventiva de los derechos fundamentales (entre otras, SSTC 77/1982, de 20 de diciembre, FJ 1; 165/1999, de 27 de septiembre, FJ 8; 177/2005, de 4 de julio, FJ único, y 28/2014, de 24 de febrero, FJ 3; también, ATC 98/1981, de 30 de septiembre, FJ 8).

Debe ser con ocasión de la eventual impugnación contra una resolución por la que se convoquen las ayudas –y no como en el caso del presente recurso de amparo que se ha interpuesto después de que se plantease un recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, contra la citada Orden 21/2016 que establece las bases– cuando el Tribunal Constitucional se pueda pronunciar, en su caso, por excluir la resolución que convoca las ayudas a los alumnos de las universidades privadas. Pero la Orden 21/2016 no excluye a tales alumnos, pues se remite a la resolución que convoque las ayudas la determinación de qué alumnos matriculados en universidades privadas pueden solicitar la beca según aquellas enseñanzas que, en su caso, se determinen.

**3.** En tercer lugar, la opinión mayoritaria estima el recurso afirmando que se ha vulnerado el 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).

Para la opinión mayoritaria la exclusión de los alumnos matriculados en las universidades privadas del régimen de becas de la Comunidad Valenciana –exclusión que como ya hemos recordado no se produce directamente por la orden de bases sino, en su caso, por las respectivas resoluciones de convocatoria de becas–, además, de vulnerar el artículo 14 CE 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).

a) En relación con las consideraciones sobre el derecho a la educación recogido en el artículo 27 CE, cabe señalar que tanto el derecho de los estudiantes a la educación (27.1 CE) como el derecho de los centros privados a la libre creación de centros docentes (artículo 27.6 CE) incorporan, junto a sus contenidos primarios de derechos de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tales derechos.

Por un lado, al servicio de la acción prestacional relacionada con la libre creación de centros docentes se hallan las «ayudas públicas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca» a las que se refiere el artículo 27.9 CE. Precepto que es junto con el referido artículo 27.6 CE el que parece fundar la estimación de la que discrepamos. No es posible compartir en este punto, sin embargo, la opinión de la mayoría, pues dejando ahora a un lado la consideración de que no estamos propiamente ante un supuesto de financiación de los centros universitarios sino ante un supuesto de ayudas a los estudiantes, aquella parece olvidar que, tal como este tribunal ha tenido ocasión de recordar, el citado artículo 27.9 CE, en su condición de mandato al legislador, no encierra un derecho subjetivo a la prestación pública. Ésta, materializada en la técnica subvencional o, de cualquier otro modo, habrá de ser dispuesta por la ley, ley de la que nacerá, con los requisitos y condiciones que en la misma se establezcan, la posibilidad de instar dichas ayudas y el correlativo deber de las administraciones públicas de dispensarlas, según la previsión normativa (como recordó la STC 86/1985, FJ 4).

La opinión de la mayoría parece pretender extraer de la Constitución una suerte de derecho de los centros universitarios privados a ser financiados mediante las becas públicas de sus estudiantes. Sin embargo, de la Constitución no cabe extraer tal derecho, la Constitución se refiere en el artículo 27.9 CE a que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca, pero es un derecho de configuración legal por lo que corresponde al legislador determinar los términos de las ayudas que no tendrán que ser los mismos que los de la financiación de la educación pública. El derecho a la ayuda no nace para los centros universitarios de la Constitución, sino de la ley.

Por otro lado, al servicio de la acción prestacional relacionada con el derecho de los estudiantes a la educación (artículo 27.1 CE) se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el apartado 5 del propio artículo 27 CE. Así, ciertamente sobre los poderes públicos pesa, en efecto, el «deber positivo de garantizar la efectividad del derecho fundamental» a la educación. Sin embargo, dada la limitación de recursos, el derecho a la educación no comprende el derecho a la ayuda de aquellos estudiantes matriculados en cualesquiera centros privados, porque los recursos públicos «no han de acudir, incondicionalmente, allá adonde vayan las preferencias individuales» (STC 86/1985, FJ 4). De otro modo se estaría impidiendo al legislador establecer criterios de preferencia en la asignación de recursos escasos. En todo caso, no es esta la perspectiva involucrada en el presente proceso, pues si bien sería la perspectiva concernida en la disposición controvertida, únicamente se podría haber entrado en ella si el recurso hubiese sido instado por el titular de aquel derecho a la educación, un estudiante.

Sea como fuere, lo que es evidente es que la decisión de limitar las ayudas a los estudiantes matriculados en las universidades públicas no vulnera, frente a lo que afirma la mayoría, ni la libertad de educación ni la libertad de creación de centros docentes (artículo 27.1 y 6 CE) de los titulares de los centros privados.

b) En relación con las consideraciones sobre la vulneración del artículo 14 CE cabe señalar que la igualdad declarada en aquel artículo impone que, ante situaciones iguales, la norma sea idéntica para todos y por ello, lo que el artículo 14 CE impide es la distinción infundada o discriminación. Así, el poder público puede diferenciar entre supuestos cuando su acción se orienta a la adjudicación de prestaciones a particulares cuando las situaciones son distintas.

La sentencia de la que discrepamos –y reiterando que en el presente proceso no es posible referirse a la igualdad como derecho de la recurrente, pues la igualdad eventualmente vulnerada por la norma controvertida nunca sería la suya–, enuncia correctamente el canon de igualdad, pero yerra al argumentar su aplicación.

En efecto, señala la sentencia que al tribunal le correspondería examinar si, como consecuencia de la medida normativa, se ha introducido una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas; si las situaciones que se traen a comparación en el presente recurso de amparo pueden considerarse iguales y, en caso de que así sea, examinar las razones alegadas por la administración para justificar la diferencia de trato y determinar si impiden apreciar la vulneración del citado precepto constitucional.

La sentencia contesta a las dos primeras cuestiones de manera afirmativa; la segunda con fundamento en la igual posición que tendrían las universidades públicas y las privadas en la prestación del servicio de educación superior. Sin embargo, precisamente en un caso como el de la educación superior nos encontramos ante un supuesto en el que existe una distinta situación entre las universidades públicas y las privadas. Distinta situación que supondría que no se ha fundado correctamente la respuesta afirmativa a la segunda cuestión relativa a si las situaciones que se traen a comparación pueden considerarse iguales, y que por tanto no permitiría entrar a examinar las razones alegadas por la administración para justificar la diferencia de trato, pues no ha quedado justificada la igualdad de los supuestos.

En efecto, los términos en los que se justifica por la sentencia de la que discrepamos la igualdad entre las universidades públicas y privadas no pueden ser compartidos. Es evidente que el hecho de que las funciones de ambas sean las previstas en el apartado 2 del artículo 1 LOU, no significa que ni su régimen de financiación ni el sistema de precios y tasas que exigen a sus alumnos sean las mismas. Tampoco, en realidad, es igual la específica misión que cumplen las universidades públicas en relación con la promoción de la igualdad como exigencia del artículo 9.2 CE.

Asimismo, es la peculiaridad de los servicios educativos la que ha permitido precisamente a aquellos que son prestados por el poder público en concurrencia con operadores privados quedar exceptuados de la aplicación de las normas europeas que buscan garantizar la igualdad de los operadores en el mercado como son las normas que garantizan las libertades básicas del mercado interior, las normas antitrust y las normas que proscriben las ayudas públicas, pues se ha considerado que se trata de servicios de interés general no económico.

Ello es relevante, pues la diferencia de trato se fundamenta precisamente en la especial misión que cumplen tales servicios educativos.

No cabe por tanto afirmar, como hace la sentencia de la que discrepamos, la existencia de una igual posición entre las universidades públicas y las privadas.

No obstante lo anterior, la estimación del recurso interpuesto parece pretender fundarse en una segunda ratio que supondría que la diferencia de trato no sería legítima por una razón estrictamente competencial.

En efecto, cuestión jurídica distinta sería sí la disposición autonómica controvertida se opusiese a la normativa educativa del Estado por no distinguir esta última entre los alumnos matriculados en las universidades públicas y los alumnos matriculados en las universidades privadas a la hora de configurar las becas y ayudas al estudio.

Así, el poder público autonómico no podría en su sistema de becas distinguir entre estudiantes en función de la universidad en la que cursan sus estudios, si ello le colocase al margen de una eventual legislación estatal que no diferenciase entre universidades públicas y privadas.

En este hipotético supuesto, pese a que el legislador estatal no estaría constitucionalmente obligado a tratar igual aquello que no lo es, podría haber decidido hacerlo así. La inconstitucionalidad en tal caso radicaría en que el ejecutivo autonómico habría desconocido la norma estatal, pero la vulneración no provendría del hecho de que este hubiese tratado de manera desigual lo que es igual, como se empeña en afirmar la sentencia de la que discrepamos, sino de que habría tratado de manera desigual aquello que el legislador competente, el estatal, habría querido que fuese tratado indistintamente.

Sin embargo, para poder admitir tal construcción nos encontramos de nuevo con el muro infranqueable que supone que el caso planteado ante este tribunal no lo ha sido por un estudiante matriculado en una universidad privada, eventual titular del derecho a obtener una beca en condiciones de igualdad en virtud de lo eventualmente dispuesto en una norma estatal, sino por un centro de educación superior al que no se le habría producido lesión alguna en su propia esfera de derechos fundamentales.

Cabe concluir reiterando 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 a la obtención de una beca, porque los recursos públicos no han de acudir, incondicionadamente, allá donde vayan sus preferencias individuales. Por las razones expuestas el recurso de amparo debió ser desestimado.

Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil veinte. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Firmado y rubricado.