

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5124 *Sala Segunda. Sentencia 42/2021, de 3 de marzo de 2021. Recurso de amparo 1575-2019. Promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir respecto de la Resolución de 26 de junio de 2016 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Generalitat Valenciana, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2015-2016 en las Universidades de la Comunitat Valenciana. Vulneración del derecho a la igualdad en relación con el derecho a la creación de centros docentes: nulidad de los preceptos reglamentarios que limitan el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas integrantes del sistema universitario valenciano (STC 191/2020) y de las resoluciones judiciales que afirmaron su legalidad. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2021:42

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1575-2019, promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, contra los siguientes actos de los poderes públicos: (i) la Resolución de 26 de junio de 2016 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Generalitat Valenciana, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2015-2016 en las Universidades de la Comunitat Valenciana; (ii) la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 15 de noviembre de 2017, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la anterior resolución; (iii) la providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 19 de julio de 2018, que inadmitió a trámite el recurso de casación promovido contra la sentencia que acaba de citarse, y (iv) la providencia de la misma Sección Primera, Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 7 de febrero de 2019, que inadmitió el incidente de nulidad interpuesto contra la anterior providencia. Ha actuado la abogada de la Generalitat Valenciana con la representación que legalmente ostenta e intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el 12 de marzo de 2019, la procuradora de los tribunales doña Ana Lázaro Gogorza, actuando en nombre y representación de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, bajo la defensa del letrado don Gonzalo Fernández de Arévalo, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones arriba mencionadas.

2. Los hechos con relevancia para la resolución del presente recurso de amparo y a los que se refiere la demanda presentada, son los siguientes:

a) Con fecha 14 de junio de 2016 se publicó en el «Diario Oficial de la Comunidad Valenciana» (DOCV) núm. 7805, la Orden 21/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Generalitat Valenciana, «por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana». En lo que importa a este proceso, el art. 2, apartado 1 de dicha Orden señalaba:

«1. Podrá solicitarse la beca para la realización de estudios universitarios por el alumnado matriculado, durante el curso académico 2015-2016, en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, así como sus centros públicos adscritos, en cualquiera de las enseñanzas siguientes [...]».

Asimismo, el apartado 3 del mismo art. 2 de la orden preceptuaba:

«3. El alumnado matriculado en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas podrá solicitar beca únicamente para las siguientes enseñanzas:

- Graduado/a en Veterinaria.
- Licenciado/a en Veterinaria».

b) En aplicación de lo dispuesto en dicha orden, con fecha 26 de junio de 2016 la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana dictó una resolución «por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el año académico 2015-2016 en las universidades de la Comunidad Valenciana». Un extracto de dicha resolución se publicó en el DOCV núm. 7817 del 29 de junio de 2016, y el texto completo aparece en la base de datos nacional de subvenciones del sistema nacional de publicidad de subvenciones y ayudas públicas del Ministerio de Hacienda, con el código 310016. Puede consultarse en las páginas web:

<http://www.pap.minhap.gob.es/bdnstrans/index>
<https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias>

En lo que importa a este proceso, el apartado segundo, números 1 y 3 de dicha resolución, señalan:

«Apartado segundo. Beneficiarios y estudios comprendidos

1. Podrá solicitarse la beca para la realización de estudios universitarios por el alumnado matriculado, durante el curso académico 2015-2016, en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano, así como sus centros públicos adscritos.

[...]

3. El alumnado matriculado en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas podrá solicitar beca únicamente para las siguientes enseñanzas:

- Graduado/a en Veterinaria.
- Licenciado/a en Veterinaria».

Este texto se corresponde con el que aparece publicado en el DOCV núm. 7817 como apartados primero, 1 y 2, respectivamente, del extracto de la resolución citada.

c) Contra la resolución de 26 de junio de 2016, la representación procesal de la universidad recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo por la vía del

procedimiento para la tutela de los derechos fundamentales de los arts. 114 a 122 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), alegando la vulneración de los derechos fundamentales: (i) a la libertad de creación de centros del art. 27.6 CE, en cuanto este se restringe si a los alumnos que quieren estudiar en su centro se les niega el derecho a una beca, por el solo hecho de querer hacerlo en una universidad privada; (ii) a la libertad religiosa del art. 16 CE, al afectar a una comunidad universitaria organizada de acuerdo al ideario católico, limitando la posibilidad de integrarse en ella a los alumnos que necesitan una beca, y (iii) a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), al establecer la resolución citada una diferencia no justificada entre las universidades públicas y las privadas en materia de becas para el alumnado.

El asunto recayó en el conocimiento de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (recurso 494-2016), la cual, una vez tramitado el proceso, dictó sentencia 1.033/2017, de 15 de noviembre de 2017, desestimando el recurso interpuesto y confirmando el acto administrativo impugnado, al apreciar en el fundamento de Derecho segundo la falta de legitimación activa de la entidad recurrente para promover la acción ejercitada. A tal efecto, se advierte que el objeto del presente litigio ya ha sido resuelto por la misma Sala y Sección al resolver el recurso presentado por la recurrente contra la Orden 21/1016 «que sustenta el acuerdo de convocatoria de becas de 26 de junio 2016», concretamente en la sentencia núm. 561/2017 de 31 de mayo de 2017, procedimiento 455-2016, donde declaró justamente la falta de legitimación activa de la universidad recurrente. Luego de reproducir algunos pasajes del fundamento de Derecho quinto de esta última, la Sección aplica estos criterios a la pretensión aquí deducida, diciendo que:

«La Sala ha establecido ya que esta corporación no dispone del carácter de titular de un derecho legítimo afectado por la regulación que introduce la Orden 21/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, que fija las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios:

«[...] el trato diferenciado –en su caso– viene referido a ‘el alumnado matriculado [...] en las universidades públicas [...] así como sus centros públicos adscritos [...]’ –párrafo 1– y ‘los alumnos y alumnas matriculados en universidades privadas y centros privados adscritos a universidades públicas [...]’ –párrafo 3– porque no se trata de cantidades que la administración facilite a los centros universitarios públicos o privados, sino que se trata de cantidades que la administración proporciona a los propios alumnos y ya dijimos en el trámite de admisión del presente recurso, auto de 7 de septiembre de 2016, que la universidad carece de la facultad de representación de sus alumnos ya que el objeto debatido es un derecho que se ostenta con carácter personal y, dependiendo del tipo de beca de que se trate, por una serie de circunstancias que deben concurrir en el solicitante también de forma personal, no por el mero hecho de ser alumno universitario, siendo este el requisito que constituye –exclusivamente– el punto de partida o la determinación subjetiva general del destinatario de aquellas, nunca del beneficiario concreto por el mero hecho de serlo».

«[...] No hay en los preceptos que se consideran infractores del principio de igualdad contenido alguno de un derecho que reconocido a la universidad pública, como centro, no le sea reconocido a la universidad privada con esta misma consideración ya que la única mención que los mismos hacen de una y de otra es con referencia a la procedencia del alumnado solicitante de las respectivas becas».

«[...] Es decir, la propia demanda, en cuanto concreta sus motivos de impugnación, no deja de referirse a derechos que no le corresponden como tal centro universitario, irrogándose la representación no ya del alumnado, sino de cada uno de los alumnos».

Las personas afectadas, en su caso, en su derecho de igualdad de trato son los estudiantes de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir.

La Sala también detalla, con suficiente precisión, que no puede analizar las infracciones vinculadas con los derechos de libertad religiosa y educación al existir un auto de inadmisión (parcial) de la Sala, dictado en el proceso 455-2016, que impide examinar, en el seno de la sentencia que pone punto final a dicho proceso de declaración, tales cuestiones:

«[...] Por otra parte, como afirma la propia demanda, quedan fuera del presente procedimiento las cuestiones de legalidad ordinaria, objeto de otro procedimiento seguido ante esta misma Sala y también las denuncias relativas a los derechos a la educación y a recibir formación católica en un centro de enseñanza universitario, en virtud de lo dispuesto en el auto de 7 de septiembre pasado».

Esa consecuencia de inadmisión declarada por el auto de 9 de septiembre de 2016, recurso 455-2016, vincula también al tribunal en el marco de la decisión que adopte en el actual proceso 494-2016, seguido también bajo el trámite especial de los de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas:

«Así, de los tres derechos constitucionales invocados, igualdad, educación y libertad religiosa, vemos que el último, ni siquiera a nivel indiciario puede estimarse comprometido puesto que siendo cierto que el carácter privado de la demandante supone que sus estudiantes no pueden acceder a las medidas de la resolución impugnada, en ningún momento el carácter de católica guarda relación alguna con dicha negativa, por lo que su invocación carece de la forma más absoluta de fundamento alguno siquiera debatible.

En cuanto al derecho a la educación, su planteamiento en los términos en que lo ha hecho nos lleva a considerar que, efectivamente, carece de legitimación activa ya que por el hecho de la intervención activa del alumnado en el funcionamiento de la universidad, ha deducido una representatividad de los derechos de aquel, entendido en su sentido amplio y genérico, cuando –por definición– la vulneración de este derecho a través del acto impugnado supone siempre la aplicación directa respecto a un individuo concreto, representatividad que ni ostenta en la forma que pretende ni tampoco implica la titularidad de un derecho fundamental en cuya defensa litigar en el presente procedimiento.

Tampoco puede, válidamente, actuar en nombre de la Iglesia católica en defensa de sus derechos fundamentales puesto que el carácter católico del centro no le otorga, por sí mismo, la representatividad de tal institución.

Por último, el derecho a la igualdad ha sido invocado en un doble sentido, como representante de los alumnos –a lo que sería de aplicación cuanto acabamos de exponer– y también en su condición de centro, en la medida en que estima comprometido su derecho en los mismos términos que la universidad pública y es en este aspecto y solo en este, en el que el presente procedimiento debe continuar habida cuenta de que se trata de un derecho fundamental y en este caso sí, es la demandante la titular del mismo, porque cualquier otro análisis que vaya más allá de estas dos consideraciones supone ya entrar en materia propia del fondo del asunto, vetado en este trámite incidental» (auto de 9 septiembre 2016)».

Finalmente, la Sección rechazó los óbices de inadmisibilidad del recurso por inadecuación del procedimiento y por litispendencia, planteados por la administración demandada y por otras universidades personadas como codemandadas.

d) Contra la sentencia de instancia la representación procesal de la recurrente presentó un escrito de preparación de recurso de casación, alegando la vulneración de los arts. 14, 27 y 16 CE. La Sección Quinta competente dictó auto el 23 de febrero de 2017 teniendo por preparado dicho recurso y emplazando a las partes a su personación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con remisión de las actuaciones.

e) Con fecha 19 de julio de 2018, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó providencia (recurso núm. 1984-2018) inadmitiendo a trámite el recurso, razonando esta decisión:

«[E]n aplicación de lo dispuesto en el artículo 90.4 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), por cuanto en el escrito de preparación no se ha fundamentado de forma suficiente, con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, incumplándose, de este modo, las exigencias que el artículo 89.2 f) de la citada ley impone para dicho escrito».

f) Contra la providencia recién citada, la representación procesal de la recurrente formalizó incidente de nulidad alegando que dicha resolución era errónea, ilógica e irrazonable, conculcando su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) al impedir que el Tribunal Supremo entrara a conocer del fondo de su recurso de casación en el que se alegaban las lesiones «a los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14, 27 y 16 de la Constitución española, alegadas por esta parte en el correspondiente recurso».

g) Con fecha 7 de febrero de 2019, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó providencia inadmitiendo a trámite el incidente de nulidad promovido contra la anterior resolución de 19 de julio de 2018. En tal sentido razonó:

«La providencia mencionada se ajusta íntegramente a las exigencias previstas en el artículo 90.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), que recoge, como única indicación de las providencias de inadmisión, la concurrencia en el caso de alguna de las circunstancias que prevé, si bien la propia norma determina que la motivación sea sucinta 'Las providencias de inadmisión únicamente indicarán [...]».

Así, la providencia inadmite el recurso de casación con fundamento en una causa legalmente prevista, aplicada razonadamente, sin que el recurrente acredite que esa motivación resulte irrazonable, arbitraria, carente de justificación o sea resultado de un error patente y, por ello, vulneradora del artículo 24 de la Constitución. De hecho, el escrito en el que se promueve el incidente de nulidad de actuaciones, realmente no contiene un razonamiento adecuado en relación a la causa por la que se inadmite tener por preparado el recurso de casación planteado, ya que nada dice sobre el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 89.2 f) LJCA, en aplicación del artículo 90.4 b) LJCA, que es la causa de inadmisión que se le aplica.

La afirmación del recurrente de que ante dos recursos similares se ha resuelto de manera dispar, no puede conllevar una estimación de sus pretensiones, en la medida de que el escrito de preparación puede adolecer de varios defectos formales sin perjuicio de que la resolución de inadmisión solo constate alguno de ellos, causa de inadmisión que es la que ha de combatirse a través de los cauces procesales adecuados, como así sucedió en el recurso de casación núm. 5930-2017 respecto del que se planteó incidente de nulidad de actuaciones, que fue inadmitido a trámite por providencia de esta Sección de 20 de julio de 2018.

Por último, se ha de recordar que la conclusión alcanzada en la providencia no supone merma alguna del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues según ha declarado el Tribunal Constitucional, el derecho a la tutela judicial efectiva es 'un derecho prestacional de configuración legal' cuyo ejercicio y prestación 'están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que, en cada caso, haya establecido el legislador'.

El incidente de nulidad de actuaciones es un remedio excepcional que no puede fundarse válidamente en la mera discrepancia con la resolución cuya nulidad se pretende como si se tratase de una nueva instancia ni un nuevo recurso ordinario o

extraordinario (por todos, auto de 25 de febrero de 2015, recurso núm. 4461-2012). Y en el presente caso las alegaciones formuladas por el recurrente constituyen una mera discrepancia con el sustento jurídico de la providencia a que se impugna, sin que proceda volver a examinar ahora, por la vía del incidente de nulidad de actuaciones que se pretende, las mismas cuestiones que ya fueron examinadas y resueltas en la referida providencia.

No se cumplen, por tanto, los requisitos establecidos en el art. 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para la admisión del incidente de nulidad de actuaciones. Contra la presente providencia no cabe recurso alguno».

h) Notificada esta última providencia, se interpuso el presente recurso de amparo.

3. La demanda de amparo articula su pretensión denunciando tres quejas esenciales:

a) La primera de ellas plantea la vulneración conjunta, por la resolución de 26 de junio de 2016 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y deporte, de la Generalitat Valenciana, de los derechos fundamentales del art. 27 (derecho a la educación) en relación con el art. 14 (derecho a la igualdad ante la ley) de la Constitución (CE); y la vulneración en segundo lugar del art. 16 CE (derecho a la libertad ideológica y religiosa). Se argumenta que dicha resolución excluye al alumnado de las universidades privadas del derecho a recibir una beca para la realización de estudios (excepto para veterinaria, donde no hay discriminación), a pesar de que tales centros están integrados dentro del sistema universitario valenciano. Se establece así, prosigue la demanda, una diferencia arbitraria entre las universidades públicas y las privadas, sin motivación alguna ni razón objetiva y razonada que lo justifique, ni proporcionalidad entre el supuesto de hecho y la finalidad que se persigue. Las razones de esa diferencia son «puramente ideológicas [...], lesionando también con ello el principio de confianza legítima de esta universidad y de los más de 13 000 alumnos matriculados en ella, a mitad de sus estudios». Ese «inmotivado cambio lesiona además los compromisos libremente asumidos por el Estado sobre un trato no discriminatorio a las universidades de identidad católica», con cita del art. X del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, de 3 de enero de 1979.

Añade la demanda que la desigualdad entre universidades públicas y privadas que plasma la mencionada resolución de 26 de junio de 2016 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, no está contemplada en la Ley Orgánica de universidades, al contrario, el art. 45.4 de esta equipara ambos tipos de universidades en materia de becas, y tal desigualdad conculca también el derecho de la Unión Europea. La obtención de una beca puede hacerse depender de criterios objetivos «como el rendimiento académico o la renta personal o familiar, pero no de criterios arbitrarios, como el tipo de centro en el que se estudie y su ideario, frente a los que la administración debe mantenerse neutral [...], podría llegar a defenderse que la administración puede decidir establecer o no una determinada beca, pero lo que no puede hacer [...] es, una vez creada una determinada beca, discriminar con ella a unas universidades respecto de otras, máxime sin siquiera motivar dicha discriminación de los diferentes centros universitarios y de su alumnado». De este modo, prosigue diciendo, se procede: «Discriminando a una universidad, creada y reconocida en pie de igualdad respecto a las restantes universidades del sistema universitario valenciano –aunque con un origen privado y católico amparado en el artículo 27.6 de la Constitución por tener y profesar un ideario propio, siendo un derecho fundamental confesar este ideario o cualquier otro sin que ello acarree discriminación o desventaja pública alguna». La consecuencia es que los alumnos que tenían pensado estudiar en su centro, «si quieren obtener una beca, aunque reúnan todas las condiciones objetivas para su obtención», se ven «económicamente forzados, o a uno estudiar, o a estudiar en una universidad pública». Cita la demanda resoluciones donde, dice, este tribunal reconoce la obtención de becas para los estudiantes como núcleo esencial del derecho a la educación

(SSTC 214/1994, de 14 de julio, FJ 8; 188/2001, de 20 de septiembre, FFJJ 4, 5 y 6; 212/2005, de 21 de julio, y 25/2015, de 19 de febrero).

b) Finalmente, la demanda alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que atribuye a las resoluciones judiciales también impugnadas en este amparo. En primer término la sentencia de instancia dictada por la Sección y Sala competente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, al no haber entrado en el fondo de su recurso contra la resolución impugnada, negando su legitimación para interponerlo (acceso a la jurisdicción). En segundo término a las providencias dictadas después por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, inadmitiendo el recurso de casación promovido por dicha parte actora contra aquella sentencia (derecho al recurso), recayendo al respecto una resolución que adolece de «una motivación ilógica e irrazonable [...], ya que sólo puede deberse a un error el que, ante dos cuestiones totalmente equivalentes, se den motivaciones contradictorias, denegándose a esta parte su derecho a la doble instancia y al examen de su recurso».

El suplico de la demanda interesa que se dicte sentencia estimatoria del amparo y, en su consecuencia, se declare la nulidad de las resoluciones administrativas impugnadas.

4. Una vez recibidas las actuaciones, la Sección Cuarta, Sala Segunda, de este tribunal, dictó providencia el 30 de septiembre de 2019 por la que acordó admitir a trámite el recurso, «por los siguientes motivos: 1. El presente recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)]. 2. El asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)]».

En la misma resolución se acordó: «en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirijase atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso 1984-2018.

Así mismo, dirijase atenta comunicación a la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada del expediente administrativo en relación con la resolución de 26 de junio de 2016. (DOGV del día 29).

Dirijase igualmente atenta comunicación a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 494-2016; debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días puedan comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo».

5. Con fecha 4 de noviembre de 2019, la abogada de la Generalitat Valenciana presentó un escrito en el registro de este tribunal, con el fin de «comparecer [...] en el citado proceso constitucional, en representación de la Generalitat», suplicando se sirviera tenerla por comparecida en el presente recurso de amparo 1575-2019.

6. Con fecha 18 de febrero de 2020, la secretaría de justicia de la Sección Cuarta de este tribunal dictó diligencia de ordenación por la que, de un lado, decidió tener por personado y parte a en el procedimiento «a la abogada de la Generalitat en la representación que ostenta, acordándose entender con la misma las sucesivas actuaciones», y de otro lado acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme con lo previsto en el art. 52.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

7. La representación procesal de la entidad recurrente presentó escrito de alegaciones el 23 de marzo de 2020, por el que se reafirmó en todo lo expuesto en su demanda, y solicitó se tuviera por evacuado el requerimiento conferido, dictando sentencia estimatoria del recurso de amparo «y cuando más pudiera proceder en Derecho».

8. Asimismo, la abogada de la Generalitat Valenciana presentó su escrito de alegaciones el 16 de marzo de 2020, interesando de este tribunal que se dictase sentencia desestimatoria del recurso:

a) Así, en primer lugar, se refiere la administración comparecida a la última queja de la demanda, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por haberse inadmitido el recurso de casación intentado contra la sentencia de instancia. Sostiene en sentido contrario la Generalitat, que tal inadmisión satisfizo el derecho fundamental invocado y no generó indefensión pues se razonó con base en una causa legal sin resultar ambas providencias impugnadas arbitrarias, manifiestamente irrazonables, fruto de un error patente, «ni resultado de una interpretación rigorista, formalista o desproporcionada, siendo además una decisión que afecta a cuestiones de estricta legalidad ordinaria, cuya resolución solo corresponde al órgano judicial, en este caso al Tribunal Supremo»; citando la STC 112/2019, de 3 de octubre.

b) Respecto a la queja de lesión del art. 14 CE, señala al escrito de la abogada de la Generalitat que tal y como afirmó la sentencia de instancia, la resolución administrativa impugnada no vulnera el derecho a la igualdad de la demandante, la cual «no se ve afectada en modo alguno por la misma, reguladora de derechos de los alumnos», es decir, «no se ve afectado de manera directa e inmediata un derecho fundamental del que sea titular, no es titular del derecho a la igualdad». El recurso debe desestimarse, prosigue, porque existen «razones objetivas que justifican el trato diferenciado que se dispensa a los alumnos de las universidades públicas y [...] de las universidades privadas», como son:

(i) Las becas del Consell no se sustentan en normativa estatal, la cual tiene por finalidad garantizar las condiciones de igualdad a nivel nacional, sino en el Decreto 40/2002 del Consell, siendo que «la Comunitat Valenciana (como otras comunidades autónomas), con su presupuesto, y conforme a su normativa de ayudas, complementa el sistema de becas para los alumnos de la universidad pública».

(ii) Los «alumnos, y sus familias, en cada caso, son los que optan por acudir a la universidad privada y no a la pública (como se puede optar por acudir a la sanidad privada, o a servicios sociales privados)». Esa opción la ejercitan «bien porque, pudiendo acceder a la pública, optan libremente por otro modelo; bien porque no han alcanzado la nota de corte necesaria; bien por otros motivos personales; y, en todo caso, porque se está en disposición de costear los gastos que ello supone»; por tanto «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». Además, «la universidad pública es la única que garantiza el acceso a todo tipo de alumnado, independientemente de sus condiciones socioeconómicas», con cita del art. 45.4 de la Ley Orgánica de universidades; situación en la que no se encuentran las universidades privadas «en las que el coste de la prestación del servicio lo establece libremente cada una de ellas, acorde a sus necesidades financieras y la oferta-demanda del mercado».

(iii) Porque «el alumnado de la Universidad Católica de Valencia tiene a su alcance, también, becas complementarias, que se suman al sistema básico de becas del Estado», y,

(iv) «El acceso a la universidad pública supone el abono de unas tasas que fija el Gobierno Valenciano, suponiendo el acceso a la privada un coste mucho mayor. Siendo muy abultada la diferencia de coste, evidente es que quien opta por acudir a la universidad privada, sea por el motivo que sea, es porque dispone de recursos económicos para ello. También es evidente que la obtención de una beca de 500, de 1000, o de 1500 €, no tiene la misma incidencia para el alumno de la pública, que para el de la privada. En el primer caso puede ser determinante y decisivo, y puede incluso condicionar el acceso o la permanencia en la universidad; por contra, para el alumno de la privada, no parece que el importe de la ayuda pueda condicionar la decisión del estudiante, o de su familia».

Finaliza este punto la abogada de la Generalitat diciendo que la resolución administrativa impugnada resulta respetuosa con la doctrina dictada por este tribunal en materia de becas, con cita de las SSTC 63/2011, de 16 de mayo; 117/2011, de 4 de julio; 79/2011, de 6 de junio, y 61/2013, de 14 de marzo; y no cabe apreciar la lesión del art. 13 CE que se denuncia.

c) En lo que atañe a la lesión del derecho a la educación del art. 27 CE, señala el escrito de alegaciones que la doctrina de este tribunal determina que en aquel precepto constitucional «no se enuncia como tal un derecho fundamental a la prestación pública, un derecho a la beca», con cita de las SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 95/2016, de 12 de mayo, por lo que «no nos hallamos ante un debate en el que pueda alegarse como vulnerado el derecho fundamental a la educación». Es un derecho de configuración legal que requiere de normas reglamentarias y no estamos ante el contenido primario de aquel derecho, solo ante su «dimensión prestacional», con cita de las SSTC 86/1985, de 10 de julio; 214/1994, de 14 de julio; 188/2001, de 20 de septiembre; 212/2005, de 21 de julio; 25/2015, de 19 de febrero; 25/2016, de 15 de febrero, y 95/2016, de 12 de mayo.

d) Finalmente, respecto de la alegada lesión del derecho a la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE), el escrito de la abogada de la Generalitat Valenciana dice que también debe ser rechazada porque la Orden 21/2016 se limita a prever becas para el alumnado de las universidades públicas valencianas «sin hacer ninguna referencia a la Universidad Católica de Valencia, ni a su alumnado, ni a su ideario católico (tampoco a ninguna otra universidad, ni a ningún otro ideario)», por lo que, como señaló la sentencia de instancia, «ni siquiera a nivel indiciario puede estimarse comprometido» este derecho fundamental.

9. El fiscal ante este Tribunal Constitucional presentó escrito de alegaciones el 11 de marzo de 2020, por el que interesó de este tribunal que dictara sentencia estimatoria del recurso de amparo, con reconocimiento de haberse vulnerado el derecho fundamental de la universidad recurrente a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) por la resolución administrativa impugnada, declarando su nulidad así como la de la sentencia de instancia y la de las providencias dictadas por la Sala Primera del Tribunal Supremo, igualmente recurridas:

a) Luego de hacer un repaso por los antecedentes de hecho del recurso, identificar las resoluciones impugnadas y los motivos y el suplico que articulan la demanda de amparo, el fiscal efectúa unas consideraciones previas al debate de fondo: (i) precisa que la resolución administrativa impugnada tiene por fin la convocatoria de becas dispuestas por la Orden 21/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana, objeto a su vez del recurso de amparo núm. 5099-2018 promovido por la misma universidad. En atención a esa estrecha vinculación de los actos, el presente escrito de alegaciones sigue la línea argumental del presentado en el otro recurso mencionado; (ii) se reiteran las lesiones denunciadas en la demanda; (iii) respecto del orden de examen de las quejas de la demanda, con base en la doctrina de la STC 56/2019, de 6 de mayo, FJ 2, ha de empezarse con las lesiones atribuidas a la resolución administrativa impugnada, tanto por

responder a la lógica de la mayor retroacción, como porque la especial trascendencia constitucional que ha permitido la admisión a trámite del presente recurso concierne justamente a fijar doctrina sobre la posible lesión del derecho sustantivo a la igualdad entre alumnos de universidades públicas y privadas en materia de concesión de becas; (iv) ha de afirmarse la legitimación de la universidad demandante para promover el presente recurso de amparo, al tener interés legítimo [art. 162.1 b) CE] «habida cuenta de 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 (quienes reunieran los requisitos para la obtención de las becas) en universidades privadas, lo que para estas habría de significar, en definitiva, menor número de estudiantes, con el consiguiente perjuicio en el ámbito económico y la correlativa incertidumbre sobre su supervivencia futura, a cuya afectación habría que sumar, por no ser en absoluto desdeñable, la correlativa limitación de su libertad de enseñanza. A lo que habría que añadir, para reforzar tal legitimación, que no es descartable que una universidad privada pudiera actuar por sus alumnos, a tenor de que estos, más allá de ser meros receptores de la educación que se imparte, se integran en los organismos universitarios (ver artículos 15.2, sobre el consejo de gobierno, y 16.3, sobre el claustro universitario, de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades)»; y (v) se defiende que las disposiciones reglamentarias pueden ser objeto de un recurso de amparo, si son de aplicación directa y violan un derecho fundamental de los protegibles en este proceso, con cita de las SSTC 141/1985, de 22 de octubre, FJ 2; 189/1987, de 24 de noviembre, FJ 3; 192/1991, de 14 de octubre, FJ 2, y 57/2004, de 19 de abril, FJ 2. «En todo caso», añade, la resolución administrativa aquí impugnada «sería al menos un ‘acto jurídico’ de los contemplados en el artículo 43.1 LOTC».

b) En cuanto al examen de fondo, el escrito de alegaciones del fiscal empieza por hacer un resumen de la doctrina constitucional tanto del derecho de igualdad ante la ley del art. 14 CE, con cita de las SSTC 91/2019, de 3 de julio, FJ 4, y 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; como del derecho a no padecer discriminación por alguna de las circunstancias mencionadas en aquel mismo precepto constitucional, de nuevo con apoyo en la STC 91/2019, FJ 4 –y otras sentencias anteriores que esta cita–. Sentado esto, y tras reiterar una vez más los términos de la queja de lesión del art. 14 CE de la demanda de amparo, el fiscal ante este tribunal centra sus consideraciones favorables a entender cometida la lesión denunciada, a partir de tres elementos:

(i) La afirmación de que, a efectos jurídicos, atendida la normativa universitaria estatal y de la Comunitat Valenciana, así como la doctrina de la STC 176/2015, de 22 de julio, FJ 2, resulta que «las universidades públicas y las universidades privadas pueden considerarse iguales en lo sustancial, como puede afirmarse, ya con carácter particular, que la universidad privada aquí recurrente es, a esos efectos jurídicos, igual a las universidades públicas de la Comunitat Valenciana».

(ii) Con arreglo a lo dispuesto en el art. 27 CE y la doctrina de la STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 5, entiende el fiscal que «las becas y ayudas en la enseñanza postobligatoria son un elemento esencial del derecho a la educación que se sustenta en un doble principio: han de compensar las condiciones socioeconómicas desfavorables de sus beneficiarios y deben otorgarse en función de la capacidad y rendimiento escolar [...], ello ha de ser así porque en un Estado social de Derecho (artículo 1 CE) que debe promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas (artículo 9.2 CE), que proclama el libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 CE) y que reconoce el derecho a la educación (artículo 27.1 CE), es evidente que los poderes públicos deben establecer un programa de ayudas al estudio que garantice a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la educación», y,

(iii) El tratamiento que ha de tener el sistema de becas dentro de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, a partir de lo dispuesto en

el art. 149.1.30 CE, en relación con el art. 27 de esta, y la doctrina de la STC 188/2001, de 20 de septiembre, de lo que resulta en palabras de esta, que «el legislador orgánico, al desarrollar el derecho a la educación (art. 27 CE), ha considerado a las becas como un elemento central para la efectividad de tal derecho» y que «dicho legislador orgánico no ha regulado el entero régimen jurídico de las becas, pues dicha configuración central se complementa con la normativa de rango reglamentario». Siendo así, y tras identificar los reglamentos que se han dictado en el Estado y en la Comunitat Valenciana con incidencia en esta materia, precisa el escrito de alegaciones que «ha de rechazarse inmediatamente cualquier intento dirigido a entender que la comunidad autónoma está ejerciendo su competencia por razón de la materia (en la actualidad, artículo 53.1 del estatuto) para promover la convocatoria en los términos previstos en la resolución impugnada sobre la base de considerar que la financiación de las ayudas y de las becas financiadas con cargo a los presupuestos generales de la comunidad autónoma no interfiere en la financiación estatal con cargo a los presupuestos generales del Estado, con arreglo a lo cual la legislación básica del Estado en esta materia solo operaría respecto del sistema de ayudas y becas cuando se financien con cargo a los presupuestos generales del Estado». Y ello porque, explica, «la referencia contenida en estas normas [estatales] a que el sistema de ayudas se financia con cargo a los presupuestos del Estado ha de ser entendida como la consecuencia lógica que deriva del ejercicio de una competencia propia y la necesidad de financiar las ayudas derivadas de su ejercicio con fondos propios, pero no implica que la regulación establecida en dichas normas deje de ser básica para las comunidades autónomas y no deba ser respetada por ellas, por lo que no es posible admitir que la normativa básica dictada solo rijan para la administración del Estado, como no es posible entender que las comunidades autónomas puedan apartarse de la misma»; citando de nuevo en su apoyo la STC 188/2001, FJ 10 a).

En aplicación de esta doctrina al caso, alega el fiscal que la resolución administrativa aquí impugnada «no hace sino materializar lo establecido en 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 Comunitat Valenciana (DOCV número 7805, de 14 de junio de 2016), norma que en su artículo 2, dedicado a los ‘beneficiarios y estudios comprendidos’, vino a restringir su obtención al ámbito de los estudios cursados en universidades públicas, pues en cuanto a los estudios cursados en universidades privadas sólo permitía solicitar la beca para los estudios que se concretaran en cada convocatoria, lo que se efectuó en esa Resolución de 26 de junio de 2016, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, contemplando el otorgamiento de becas en universidades privadas para cursar el grado o licenciatura en veterinaria. Lo que implica necesariamente que, salvo en el caso de excepción, para poder disfrutar de esas becas de estudios, la opción prioritaria sería la universidad pública frente a la universidad privada. [...] Lo que revela a todas luces una justificación no razonable del trato desigualitario», conforme a lo que se ha razonado antes en este escrito, además de que se «opone frontalmente a la normativa básica del Estado, que no distingue entre universidades públicas y privadas». Asimismo, la resolución administrativa recurrida ha desconocido el art. X, apartado 3, del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanzas y asuntos culturales, de 3 de enero de 1979, que garantiza para las universidades, colegios universitarios, escuelas universitarias y otros centros universitarios de la Iglesia católica, los mismos beneficios en materia de ayudas al estudio y a la investigación, que las establecidas para los alumnos de las universidades del Estado, 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)». Teniendo en cuenta lo alegado previamente, y que «no se ha demostrado por la administración educativa autonómica el carácter justificado de la diferenciación, avala la vulneración por parte aquella disposición autonómica de la cláusula general de igualdad del artículo 14 CE».

Como consecuencia, «el número 3 apartado segundo de la Resolución de 26 de junio de 2016 [...], que es el número 2 del apartado primero del extracto de dicha resolución publicado en el DOGV [...] ha lesionado el derecho fundamental a la igualdad ante la ley (artículo 14 CE) de la demandante de amparo». Como medidas de restablecimiento del derecho, el fiscal entiende que procede la nulidad tanto «del indicado precepto», como de la sentencia de instancia y de las resoluciones dictadas en casación por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, siendo «consecuencia necesaria de todo ello que carezca de interés el análisis de las demás lesiones de derechos fundamentales que han sido denunciadas en el presente recurso de amparo».

10. A los efectos que interesan a este proceso, ha de indicarse que el recurso de amparo núm. 5099-2018 promovido por la universidad aquí recurrente contra la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, ha sido estimado por STC 191/2020, de 17 de diciembre, del Pleno, en cuyo fallo se estableció lo siguiente:

«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».

11. Por providencia de fecha 25 de febrero de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 3 de marzo de 2021.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y cuestiones previas al examen de las quejas.

En los términos que se han descrito en los antecedentes, la demanda de amparo alega que la resolución administrativa impugnada vulnera el derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) de la universidad recurrente, con proyección también en su derecho a la creación de centros universitarios (art. 27.6 CE) y a la libertad ideológica y religiosa (art. 16 CE), porque la convocatoria de becas que aprueba dicha resolución discrimina a las universidades privadas de la Comunidad Valenciana, entre ellas y en lo que aquí importa a la recurrente, al excluir de la relación de beneficiarios a las personas interesadas en realizar estudios impartidos en universidades privadas, quedando así reservadas tales becas a los alumnos de las universidades públicas del sistema universitario valenciano, con la única excepción del grado o licenciatura en veterinaria, donde sí se ofrece a todos. Asimismo, la demanda de amparo denuncia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por haber desestimado por falta de legitimación activa el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra aquella resolución, dejando así de resolver el fondo controvertido (lesión del derecho de acceso a la jurisdicción); y contra las providencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que inadmitieron el recurso de casación promovido por dicha parte contra la sentencia citada (lesión del derecho de acceso al recurso).

La pretensión estimatoria de la demanda de amparo ha sido respaldada en su escrito de alegaciones por el fiscal ante este tribunal, en concreto respecto de la lesión a no sufrir discriminación del art. 14 CE, mientras que la letrada de la Generalitat Valenciana, en la representación que legalmente ostenta, ha interesado la desestimación del recurso

por considerar conformes a Derecho las resoluciones impugnadas. No se han opuesto óbices a la admisibilidad del recurso.

Trabado así el debate constitucional, antes de analizar las quejas de fondo de la demanda procede hacer algunas consideraciones previas:

(i) Aunque el escrito de demanda se refiere en su totalidad a la resolución de 26 de junio de 2016 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de la Generalitat Valenciana, «por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2015-2016 en las universidades de la Comunitat Valenciana», sin embargo del contenido de las quejas que formula la recurrente se deduce que únicamente cuestiona de dicha resolución, las siguientes menciones cuyo texto se ha transcrito en el antecedente 2 a) de esta sentencia: a) de un lado, los términos «públicas» y «centros públicos adscritos» que trae el apartado segundo, 1, para definir respectivamente a las universidades y a los centros adscritos a estas que imparten los estudios que pueden sufragarse a través de dichas becas, siendo su alumnado los únicos beneficiarios; y b) de otro lado, el apartado segundo 3, que limita la obtención de becas a los alumnos matriculados de «universidades privadas y centros privados», a la realización de estudios de grado o licenciatura en veterinaria. Estas reglas se incluyen a su vez y respectivamente, en los apartados primero 1 y 2, del extracto de la resolución citada.

En consecuencia, nuestro examen de fondo se contraerá a lo dispuesto en el inciso y apartados que se acaban de identificar.

(ii) Tanto la resolución de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de 26 de junio de 2016, que es un acto administrativo general que se limita a aplicar las previsiones contenidas en una orden autonómica previa; como las resoluciones judiciales igualmente impugnadas por la demanda, son actos jurídicos de los poderes públicos susceptibles de control en el presente proceso de amparo, conforme a lo dispuesto en los arts. 41.2, 43.1 y 44.1 de nuestra Ley Orgánica reguladora.

(iii) Del mismo modo como hemos declarado en la STC 191/2020, de 17 de diciembre, en un asunto que guarda directa conexión con el presente recurso de amparo –tal y como se explicará en el siguiente fundamento jurídico–, la entidad aquí recurrente ostenta interés legítimo [art. 162.1 b) CE] para su interposición porque «la exclusión de los estudiantes de las universidades privadas del régimen de becas [...] 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)» [STC 191/2020, FJ 2 a)].

(iv) Finalmente, en cuanto al orden de enjuiciamiento de las quejas planteadas, siguiendo también a la STC 191/2020, que cita doctrina constitucional previa: «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)» (STC 191/2020, FJ 3).

2. Examen de fondo. Aplicación de la doctrina sentada por la STC 191/2020, de 17 de diciembre.

a) Damos así comienzo al examen de las quejas de fondo de la demanda, con la deducida por vulneración de los arts. 14 (igualdad ante la ley) y 27.6 (libertad de creación –y funcionamiento– de centros docentes) CE, al quedar excluidos los alumnos de las universidades privadas valencianas de los beneficiarios de becas para la realización de estudios universitarios excepto en veterinaria, en los términos contenidos en la convocatoria de 2016 aprobada en la resolución administrativa que se impugna. Para dar respuesta al motivo planteado hemos de atender a los pronunciamientos efectuados por este tribunal en la ya citada STC 191/2020, de 17 de diciembre, en la que se resolvió idéntica cuestión, en concreto a propósito del término «públicas» del art. 2, apartado 1, y de todo el enunciado del apartado 3 del mismo artículo, de la Orden 21/2016, de 10 de junio, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, «por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana», cuyo texto se reprodujo en el antecedente 2 a) de esta sentencia. Ya hemos dicho que la resolución impugnada en el presente amparo fue dictada en aplicación precisamente de las bases previstas en la Orden 21/2016, y la exclusión de los beneficiarios al goce de estas becas se formula en los mismos términos.

Procede por tanto traer a colación los pasajes más destacados del FJ 5 de dicha STC 191/2020 –sin perjuicio de remitir a su total lectura–, donde se ofrecen las razones por las que cabe entender cometida la vulneración alegada:

«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 Ley Orgánica de universidades (LOU)]. Por su parte, el artículo 2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, determina que este está formado por las universidades de titularidad pública y las de titularidad privada, entre las que se encuentra la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir (artículo 2.1 b) de la Ley), ahora recurrente en amparo.

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)” [FJ 5 b)].

«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» [FJ 5 b)].

«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» [FJ 5 b)].

«En cuanto a la justificación del trato dispar [del tenor de los apartados concernidos no] 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. Tampoco las alegaciones de la comunidad autónoma permiten justificar desde la perspectiva del artículo 14 CE, la diferencia de trato denunciada. [...] 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, 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)». [FJ 5 c)]

«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». [FJ 5 c)]

b) La aplicación de la doctrina de referencia conduce a la estimación de esta primera queja de la demanda de amparo. En estricta correlación con los preceptos de la Orden 21/2016, de 10 de junio, cuestionados por la universidad aquí recurrente en el recurso de amparo núm. 5099-2018, el apartado segundo, punto 1, de la resolución de 26 de junio de 2016 de la misma Consellería de la Generalitat Valenciana (apartado primero, punto 1, del extracto de la resolución publicado en el DOCV núm. 7817) dispuso que las becas convocadas lo eran exclusivamente para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2015-2016, «en las universidades públicas» que integran el sistema universitario valenciano, «así como sus centros adscritos», de modo que solamente su alumnado podían solicitarlas. Como única excepción que confirmaba esa exclusión general, el apartado segundo, 3, de la misma resolución impugnada (apartado primero, 2, del extracto publicado), a su vez, previó que el alumnado matriculado en las universidades privadas, como es el caso de la demandante de amparo, o en los centros privados adscritos a universidades públicas, únicamente podrían solicitar las becas para realizar estudios de grado o licenciatura en veterinaria.

En esta perspectiva y en línea con lo dicho en el fundamento jurídico 6 de la STC 191/2020, ha de concluirse así que «la universidad recurrente sufre las consecuencias de un trato desigual [...] por estar sus alumnos y sus enseñanzas excluidos» de la convocatoria de becas para la realización de estudios universitarios en el curso 2015-2016, lo que trae consigo la estimación del presente recurso de amparo, con la consiguiente declaración de nulidad de los incisos «públicas» y «sus centros públicos adscritos» del apartado segundo, 1, de la resolución de 26 de junio de 2016 (apartado primero, 1, de su extracto), así como de todo el apartado segundo, 3 de la misma resolución impugnada (apartado primero, 2, de su extracto). Vulneración por tanto «del 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».

c) Finalmente, y también con aplicación de lo resuelto en la STC 191/2020, FJ 6, «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)». Ha de acordarse en todo caso la nulidad también de las resoluciones judiciales impugnadas, en cuanto no repararon los derechos sustantivos conculcados y confirmaron en su totalidad la validez de la resolución administrativa recurrida.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar la demanda presentada por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, por vulneración de 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); con reconocimiento de tales derechos.

2.º Declarar la nulidad de los siguientes actos de los poderes públicos: (i) la resolución de 26 de junio de 2016, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2015-2016 en las universidades de la Comunitat Valenciana, solamente en los incisos «públicas» y «sus centros públicos adscritos» del apartado segundo, 1 (correspondiente al apartado primero, 1, de su extracto publicado), y todo el apartado segundo, 3, de la misma resolución (correspondiente al apartado primero, 2, de su extracto); (ii) la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, recaída el 15 de noviembre de 2017 en el recurso contencioso-administrativo núm. 494-2016; (iii) la providencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 19 de julio de 2018, en el recurso de casación núm. 1984-2018; y (iv) la providencia dictada el 7 de febrero de 2019 por la propia Sección Primera de la Sala Tercera del Alto Tribunal, en el mismo rollo de casación.

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

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

Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia dictada en el recurso de amparo número 1575-2019

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

Madrid, a tres de marzo de dos mil veintiuno.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.