

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL *

Sumario General. I. Constitución. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. Derechos y libertades. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. principios jurídicos básicos. IV. Instituciones del estado. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. Fuentes. VI. Organización territorial del estado. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. VII. Economía y Hacienda. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

II. DERECHOS Y LIBERTADES.

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

Sentencia 191/2020, de 17 de diciembre de 2020 (BOE de 26 de enero de 2021). Ponente: Santiago Martínez-Vares García (Recurso de amparo).

Preceptos constitucionales: 14; 16; 22.6; 24; 27.1; 27.5; 149.1.30; 162.1.B);

Otros: Arts. 40.1.6; 45 L0U. Arts. 45 y 44 LOTC.

Objeto: 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

* Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Financiero. Universidad de Sevilla.

de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación núm. 5930-2017

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): STC 22/1981, FJ 3; 5 y 7; 39/1982, FJ 5; STC 49/1982, FJ 2; STC 60/1982; 77/1985; 141/1985, FJ 2; STC 9/1986, FJ 1; 95/1986; 146/1986; 14/1989; 129/1989, FJ 5; STC 97/1991; STC 13/1992, FJ 5; 38/1992, FJ 5; STC 121/1997, FJ 5; STC 189/1997, FJ 3; STC 214/19897; STC 117/1998, FJ 8; 200/2001, FJ 4; STC 188/2001, FJ 4, 5; STC 200/2001, FJ 4; STC 39/2002, FJ 4; 143/2003, FJ 2; STC 57/2004, FJ 2; STC 5/2007, FJ 3; 236/2007, FJ 8; STC 155/2009, FJ 2; STC 63/2001; 79/2011; 117/2011; STC 118/2012, FJ 3; STC 41/2013, FJ 6; STC 61/2013; STC 155/2015, FJ 5; 176/2015, FJ 2; STC 31/2018; FJ 5; STC 74/2018, FJ 4.a); STC 111/2018, FJ 4; STC 138/2018. FJ 2.B); STC 51/2019, FJ 8; STC 56/2019; STC 91/2019; STC 112/2019; STC 71/2020, FJ 3.a)

Materias: Principio de igualdad (Art. 14 CE. Derecho fundamental a la creación de centros docentes (apartado 6 del Art. 27.6 CE).

Se ha interpuesto en nombre y representación de la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir, recurso de amparo contra las resoluciones que se citan en el encabezamiento de esta sentencia, siendo los hechos de los que trae causa la demanda de amparo, 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. El art. 2º de la citada norma establece bajo la rúbrica 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». 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. 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, indicándose 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 (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. 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. 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. 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. 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. 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 (LOTC)] como consecuencia de que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general (STC 155/2009, 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 emplace 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. El escrito de alegaciones de la Generalitat valenciana, se opone al recurso de amparo y se solicita 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: 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 inadmisibile el planteamiento de la demanda de que la orden discrimina al alumnado de la universidad recurrente, por su ideología católica; 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 actor», y apreció que no concurría *fumus boni iuris*; 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; se 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. 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, 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. 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 por cuanto, la universidad recurrente no es titular del derecho a la igualdad; la defensa de la posición de la Comunitat valenciana aducirá asimismo que 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, como por otra parte asimismo subraya la Orden 21/2016, donde se contempla la concesión de becas propias de la Generalitat Valenciana, como complemento de dicho sistema general de becas en la medida en que garantizadas esas condiciones de igualdad, la comunidad autónoma, con su presupuesto, y conforme a la normativa de ayudas, complementa el sistema de becas; acerca del pretendido carácter discriminatorio, 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; se razonará 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, será el principio de igualdad, acompañado por los principios de mérito y capacidad, la justificación de ese trato diferenciado; también porque 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; asimismo se

argumenta 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, aspecto que obliga al Estado y las comunidades autónomas a instrumentar una política de becas, y que las universidades públicas deben establecer modalidades de exención del pago de precios públicos por servicios académicos; obligaciones que se exigen a los poderes públicos con una finalidad concreta, que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas; 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, aspectos que no cubren las Universidades Privadas en las que 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; al tiempo que observa cómo 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; se aducirá en fin 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, terminando su argumentación afirmando 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 consecuencia, 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; 79/2011; 117/2011 y 61/2013: por lo que se refiere a la eventual vulneración del art. 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; 188/2001; 212/2005; 25/2015 y 95/2016, 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; tampoco se aprecia la pretendida incidencia o afectación a la libertad religiosa ex art. 16 CE; la universidad recurrente en amparo presenta un escrito en el que se reafirma en sus alegaciones. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones interesando la estimación del presente recurso de amparo: 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; se alegará asimismo, 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, 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); por último expone el escrito del Ministerio Fiscal que el artículo 2 de la Orden 21/2016 puede ser objeto de recurso de amparo, en la medida que no puede negarse que el trato desigual o la discriminación pudieran tener su origen directo e inmediato en esta norma (SSTC 189/1987, FJ 3; 141/1985, FJ 2, y 57/2004, FJ 2); en cuanto al fondo del asunto, tras exponer la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad y el de no discriminación de la STC 91/2019, 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 partiendo de las siguientes consideraciones: 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, FJ 2); 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); 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. Por lo que se refiere a 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, FJ 5); por último entiene el Ministerio Fiscal que es 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; hará referencia a los arts. 27, apartados 1 y 5, y 149.1.30 CE, pone de relieve que el Tribunal Constitucional ha afirmado que, aunque no existiera 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); las leyes orgánicas existentes en este asunto tienen la consideración de normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE, en cuanto tendentes a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, y son las encargadas de prever que sea el Gobierno el que regule 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.párra 2º LOU; el artículo 83.3 LO 2/2006 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; el TC 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, al tiempo se negará 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; se alegará 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, FJ 5 in fine; 95/1986; 146/1986; 201/1988 y 14/1989); tras exponer que 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 L OU y la LO 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; al tiempo que 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; en suma, la normativa autonómica se considera confrontada con la estatal, considerándose por eso discriminatoria de aquellos ciudadanos que prefiere ejercer su derecho a la educación en una universidad privada. 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. Por lo que se refiere a los FFJJ, comenzará el TC centrando el objeto del recurso y la 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. (No incluimos el resumen de la posición de las partes de los FFJ 1 y ss. Por considerarlos ya suficientemente conocidos por lo expuesto hasta aquí). Como cuestiones previas considera el TC que 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; 97/1991 y 214/1991); resulta 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, FJ 3); por otra parte, 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; será posición del TC que 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); 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 enjuicia el TC ha admitido esta impugnación directa: ya en la STC 9/1986, FJ 1, se sostuvo: 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; criterio se ha reiterado posteriormente, por ejemplo, en la STC 121/1997, FJ 5, donde se afirmó 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; se reitera en la STC 57/2004, FJ 2; concluirá el TC 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 no existe impedimento para que este tribunal se pronuncie sobre la impugnación de la disposición general recurrida; al interponerse de acuerdo con los arts. 43 y 44 LOTC, 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, en consecuencia de conformidad con lo ya declarado en otra ocasiones (STC 56/2019, FJ 2) el TC abordará, 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; finalmente advierte el TC que, atendiendo a doctrina firme al respecto en torno a procedimientos de tutela de derechos fundamentales, 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, FJ 2, y 118/2012, FJ 3). Por lo que se refiere al 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, afrontará esta cuestión el TC acudiendo a su doctrina constitucional sobre el art. 14 CE: así, recordará que ya ha declarado con anterioridad -STC 22/1981 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; siendo necesario además, 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, FJ 3; 49/1982, FJ 2; 117/1998, FJ 8; 200/2001, FJ 4; 39/2002, FJ 4; 41/2013, FJ 6, y 111/2018, FJ 4); 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)], se tratará ahora de verificar si las situaciones que se traen a comparación en el presente recurso de amparo pueden considerarse iguales y 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, FJ 2 b)]; igualmente propone el TC realizar una breve referencia a los aspectos del derecho a la educación, ya que la alegada vulneración del artículo 14 CE se refiere a una concreta regulación del sistema de becas y ayudas para la realización de estudios universitarios. 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, FJ 7), el primer contenido se identifica con la libertad de enseñanza [STC 74/2018, 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; 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, FFJJ 6 y 8; 131/2013, FJ 10; 141/2013, FJ 5; 159/2013, FJ 5, y 160/2013, FJ 5) (STC 176/2015, FJ 2); ése derecho 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, FJ 20, se proyecta en el tiempo y se traduce en la potestad de dirección del titular; 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, FJ 5, y 51/2019, FJ 8); en definitiva, el artículo 27.6 CE reconocerá 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 (STC 176/2015, 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; 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 (SSTC 86/1985, FJ 3; 188/2001, FJ 5, y 236/2007, FJ 8), extendiéndose a todos los niveles educativos (SSTC 236/2007, FJ 8, y 155/2015, FJ 5); será criterio del TC que los arts. 27.5 y 27.9 CE son manifestaciones de la dimensión prestacional del derecho a la educación; dicho sistema ha sido dispuesto por el legislador orgánico para garantizar el derecho de todos a la educación (STC 188/2001, FFJJ 4 y 5), sin peder de vista, según el TC que 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, FJ 11; también en relación con la limitación de recursos públicos recogiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, STC 155/2015, FJ 5); será doctrina del TC que sobre los poderes públicos pesa el “deber positivo de garantizar la efectividad del derecho fundamental a la educación (STC 129/1989, FJ 5), o lo que es lo mismo, 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, FJ 20); en este sentido se entiende que 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, FJ 3). Por lo que se refiere a la posible vulneración de los arts. 14 y 27 considera el TC que ha de examinar si 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 (STC 5/2007, FJ 3). La 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 [...]; 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»; será criterio del TC que 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; estas diferencias de trato no se conviene con lo establecido en la LOU al tiempo que en el art. 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. 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). Apreciará el TC que en 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; en consecuencia 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). Concluirá el TC que dentro del sistema universitario valenciano no es posible encontrar ningún dato diferenciador entre universidades públicas y privadas, de ahí la inconsistencia de la norma que se analiza al explicitar un aspecto diferenciador en materia de becas (públicas) respecto de las Universidades privadas. 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, al tiempo que se aprecia la falta de fundamentación de la exclusión de las universidades privadas del régimen de becas. Apreciará el TC que tampoco las alegaciones de la comunidad autónoma permiten justificar desde la perspectiva del artículo 14 CE, la diferencia de trato denunciada. El Tribunal ha entendido que el poder de gastar no es un título atributivo de competencias (STC 13/1992, 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 aquélla (STC 38/1992, FJ 5). De esta manera, y conforme al régimen de distribución de competencias en materia de educación (entre otras STC 188/2001), 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; abundará en esta idea el TC al recordar cómo ya ha afirmado 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), en consecuencia 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; argumentará el TC que no puede un reglamento distinguir o discriminar allí donde la norma legal no lo hace 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, FJ 3). 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.

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 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, así como la nulidad del apartado 3 de dicho artículo 2.

Esta Sentencia tiene varios VVPP que debido a su extensión no podemos resumir siquiera, la relevancia de los mismos nos lleva a recomendar vivamente su lectura; se trata de los siguientes:

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 avocado núm. 5099-2018 (10 pags).

Voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón respecto de la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 5099-2018 (7 pags.)

En este número continuamos la reseña de la Jurisprudencia Constitucional de 2020. Se han consultado las SSTC publicadas en el BOE desde el 20 de noviembre de 2020, donde aparece la STC 141/2020, primera correspondiente a este tercer y último periodo de 2020, hasta la STC 195/2020, publicada en el BOE de 26 de enero de 2021. Entre ellas, amén de la presentada in extenso, son reseñables las relacionadas a continuación, acompañadas de la nota resumen del propio BOE.

BOE DE 20 DE NOVIEMBRE

Sentencia 144/2020, de 19 de octubre de 2020. Recurso de amparo 5907-2018. Promovido por la Junta de Extremadura respecto de las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que inadmitieron

su recurso de casación por infracción de normativa autonómica en procedimiento abreviado en materia de personal.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): STC 99/2020 (resoluciones judiciales que inadmiten, sin causa legal para ello, un recurso de casación basado en infracción de normas autonómicas). Votos particulares.

Sentencia 149/2020, de 22 de octubre de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 7012-2019. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en relación con el artículo único, la disposición transitoria y la disposición derogatoria de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional y leyes singulares autoaplicativas: constitucionalidad de los preceptos legales que establecen una ordenación general de la actividad cinegética y no constituyen respuesta a una medida cautelar suspensiva, adoptada en el seno de un proceso judicial, de la eficacia de la norma reglamentaria que regulaba la práctica de la caza (STC 148/2020).

Sentencia 150/2020, de 22 de octubre de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 7194-2019. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con el art. 40 de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de los consumidores y usuarios.

Derecho a la legalidad sancionadora (principio de taxatividad): nulidad del precepto legal que remite al momento aplicativo la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves.

Sentencia 152/2020, de 22 de octubre de 2020. Conflicto positivo de competencia 2890-2020. Planteado por la Generalitat de Cataluña respecto del escrito de 3 de marzo de 2020 de la directora de competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por el que se requiere a la Autoridad Catalana de la Competencia la remisión del expediente “Campaña de Consumo Estratégico”.

Competencias sobre consumo interior y defensa de la competencia: instrucción y resolución del expediente administrativo que corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al trascender los efectos de la campaña el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Cataluña (STC 71/2012).

BOE DE 7 DE DICIEMBRE 2020

Sentencia 153/2020, de 4 de noviembre de 2020. Recurso de amparo 1552-2014. Promovido por don Mohamed Samadi respecto de las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional en procedimiento por responsabilidad patrimonial de la administración de Justicia.

Vulneración de los derechos a la igualdad y a la presunción de inocencia: STC 125/2019 (denegación de indemnización resultante de la aplicación del precepto legal anulado por la STC 85/2019, de 19 de junio).

BOE DE 22 DE DICIEMBRE

Sentencia 160/2020, de 16 de noviembre de 2020. Recurso de amparo 2303-2017. Promovido por doña Nuria Soledad Prieto respecto de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó su impugnación de providencia de apremio en liquidación del impuesto sobre sucesiones y donaciones.

Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (resolución fundada en Derecho): sentencia que atribuye efectos interruptores de la prescripción a las notificaciones defectuosas practicadas por la administración.

Sentencia 171/2020, de 16 de noviembre de 2020. Cuestión de inconstitucionalidad 168-2020. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Madrid respecto del apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de policías locales de la Comunidad de Madrid.

Competencias sobre función pública y seguridad pública: nulidad del precepto legal autonómico relativo a la promoción de miembros de los cuerpos de policía local (STC 175/2011).

Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 2896-2015. Interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista, La Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixto del Congreso de los

Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Dignidad de la persona y principios de seguridad jurídica y de sometimiento de la acción de la administración al control judicial; derechos a la integridad física, intimidad, libertad de expresión e información, reunión, tutela judicial: nulidad parcial del precepto legal que tipifica como infracción grave el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad; interpretación conforme con la Constitución de ese mismo ilícito administrativo, así como de los relativos al incumplimiento de restricciones de circulación peatonal o itinerario en actos públicos y a la ocupación de inmuebles contra la voluntad de su titular; interpretación conforme de la disposición que establece un régimen especial de rechazo en frontera para Ceuta y Melilla. Voto particular.

Sentencia 173/2020, de 19 de noviembre de 2020. Recurso de amparo 5084-2017. Promovido por los diputados del grupo parlamentario Ciudadans del Parlamento de Cataluña en relación con diversas resoluciones de la presidenta de la Cámara.

Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: negativa a convocar sesiones extraordinarias del pleno y a introducir nuevos puntos en el orden del día de otra efectivamente convocada que no vulneran ninguna facultad parlamentaria integrante del derecho.

BOE DE 26 DE ENERO DE 2021

Sentencia 187/2020, de 14 de diciembre de 2020. Recurso de amparo 6626-2019. Promovido por la entidad Mediterráneo Investment Properties, S.L., respecto de las resoluciones dictadas por un juzgado de primera instancia de Roquetas de Mar (Almería) en procedimiento de ejecución hipotecaria.

Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos sin apurar previamente las posibilidades de averiguación del domicilio efectivo (STC 122/2013).

Sentencia 190/2020, de 15 de diciembre de 2020. Recurso de amparo 1691-2018. Promovido por don Pablo Frago Dacosta en relación con las sentencias de la Audiencia Provincial de A Coruña y un juzgado de lo Penal de Ferrol que le condenaron por un delito de ultrajes a España.

Supuesta vulneración de los derechos a la libertad ideológica y de expresión: respuesta punitiva proporcionada a un mensaje de menosprecio a la bandera no amparado por la libertad de expresión. Votos particulares.

Sentencia 191/2020, de 17 de diciembre de 2020. Recurso de amparo 5099-2018. Promovido por la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir en relación con 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, y las resoluciones dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimando la impugnación de dicha orden.

Vulneración de los derechos a la igualdad y a la creación de centros docentes: nulidad del precepto reglamentario que limita el disfrute de becas a los alumnos matriculados en universidades públicas integrantes del sistema universitario valenciano. Votos particulares.