

LA

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE

COMUNITAT VALENCIANA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

En la ciudad de Valencia, a quince de noviembre de 2017.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, compuesta por los Ilmos. Sres. , presidente, D. , D^a y D. , magistrados, ha pronunciado la siguiente:

S E N T E N C I A NÚMERO 1.033/2017

En el recurso contencioso-administrativo número 494/2016 – que se ha seguido por la vía prevista para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas - interpuesto por la , representada por el procurador y defendido por el letrado .

Es Administración demandada la GENERALITAT VALENCIANA, representada y defendida por la Sra. abogada de este Ente público.

Se han personado en los autos como codemandados: - la UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALENCIA, representada por la procuradora D^a y defendida por la letrada D^a ; - la UNIVERSITAT JAUME I DE CASTELLÓN, representada por la procuradora D^o ; - la UNIVERSIDAD DE ALICANTE, representada por la procuradora D^a y defendida por la

letrada D^a ; - la UNIVERSITAT DE VALÈNCIA, representada por el procurador D. ; - la UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE, representada por la procuradora D^a y defendida por la letrada D^a .

Es parte el MINISTERIO FISCAL (al ser un procedimiento de tutela de derechos fundamentales).

Constituye el objeto del recurso la adecuación a derecho – por excluir la participación, en esa convocatoria, de los alumnos de las universidades privadas existentes en la Comunitat Valenciana - de una resolución de 26 de junio de 2016 (DOGV del día 29) de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte.

El acuerdo de 26/06/2016 convoca:

“becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2015-2016”.

La cuantía se fijó en indeterminada.

El procedimiento ha seguido los trámites del ordinario.

Ha sido magistrado ponente el , quien expresa el parecer de la Sala.

1 ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interpuesto el recurso por la parte actora, se le dio traslado procesal adecuado, ordenándose reclamar el expediente administrativo.

SEGUNDO. Recibido el expediente administrativo, se puso de manifiesto el mismo en Secretaría a la parte recurrente para que formulara su demanda, lo que así hizo en el plazo legal, alegando los hechos y fundamentos de derecho que tuvo por conveniente, suplicando a la Sala que se dictase sentencia estimatoria del mismo, por ser contrario al ordenamiento jurídico, el acto administrativo impugnado.

TERCERO. Dado traslado del escrito de la demanda a la representación de la Administración demandada y codemandados para que contestaran, así lo hicieron en tiempo y forma oponiéndose a la misma y suplicando se dictara sentencia confirmatoria de los acuerdos recurridos. El Ministerio Fiscal también se ha opuesto a la estimación del recurso 494/2016.

CUARTO. No habiéndose recibido el proceso a prueba, se ordenó traer los autos a la vista, con citación de las partes para sentencia. Se ha señalado para la votación y fallo del recurso el día catorce de noviembre de 2017.

1 FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La cuestiona, en el proceso, la adecuación a derecho de una resolución de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte 26 de junio de 2016 (DOGV del día 29).

El acuerdo de 26/06/2016 convoca:

“becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2015-2016”.

La parte actora considera que esta decisión vulnera el ordenamiento constitucional aplicable – nos situamos aquí ante el procedimiento especial de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas previsto en el artículo 53.2 de la Constitución Española -, por (a) excluir la participación, en esa convocatoria, de los alumnos de las universidades privadas existentes en la Comunitat Valenciana.

En la página 2ª del escrito de demanda reproduce los apartados donde se establece que los destinatarios de las becas son únicamente los estudiantes de las universidades públicas:

“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”.

“(…) 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”.

El primer derecho transgredido es, para la defensa legal de la , el derecho fundamental a la **(b)** educación. Y, en concreto, el vinculado con el “derecho a la libre creación de centros”, visto que:

“... ésta no puede existir efectivamente si, creado y reconocido el centro en ejercicio del citado derecho, se le impide o restringe (...) respecto a aquellos alumnos que, queriendo estudiar en el centro, no pueden hacerlo al negársele el derecho a una beca por el sólo hecho de estudiar o querer estudiar en esa Universidad privada y no en una pública” (página 9ª, escrito de demanda).

El segundo que menciona la parte recurrente es el de **(c)** libertad religiosa, en su “dimensión colectiva” (*cf.*, página 10ª):

“... al afectar cuantitativamente a una comunidad universitaria organizada de acuerdo al ideario católico, limitando la posibilidad de integrarse en ella a los alumnos que necesiten la beca, y negando la exigible cooperación por motivos religiosos” (página 10ª, demanda).

En fin, estima que la resolución 26 junio 2016 tiene virtualidad bastante como para dañar el **(d)** derecho fundamental que reclama la igualdad de trato de todos ante la ley:

“... estableciendo una diferencia no justificada entre las Universidades públicas y las Universidades privadas” (página 10ª, demanda).

En las páginas 14ª y 15ª incluye un detalle de los cinco puntos que

fundamentarían esa consecuencia lesiva:

“... i) La introducción de una diferencia injustificada (...) ii) Se trata de forma desigual circunstancias objetivamente idénticas (...) iii) Todo ello, sin que exista ninguna razón que justifique objetiva y razonablemente la discriminación (...) iv) La resolución distingue así derechos donde la ley no sólo no lo hace, sino que iguala a las Universidades públicas y privadas (...) v) Siendo tan consciente la Administración (...) que ni tan siquiera intenta motivarlo”.

De las referencias alegatorias que aparecen en el escrito de demanda presentado en los autos 494/2016, destacamos las siguientes:

- la resolución de junio 2016 tiene consecuencias directas, inmediatas, en los intereses legítimos que representa la , por más que exista también una afectación de los derechos de los alumnos que cursan sus estudios en la ;

- es importante que la Sala visualice algunas de las afirmaciones que recoge el informe que el Consell Juridic Consultiu redactó en lo que hace a la Orden 21/2016, de 10 de junio, de la que deriva el sistema de becas establecido en la resolución del día 26 de ese año:

“... en la medida que el precepto introduce una limitación no prevista en la norma básica del Estado, con incidencia en la libertad de enseñanza y educación, art. 27 CE y en el ámbito de ejercicio del principio de igualdad ante la ley, art. 14 CE” (dictamen 280/2016 del Consell Juridic Consultiu que, con amplitud, se reproduce en las páginas 25^a a 30^a de la demanda);

- se ha vulnerado el principio de confianza legítima. Este motivo de impugnación – páginas 22^a a 25^a - se sitúa extramuros del limitado espacio de debate al que llega el proceso 494/2016.

SEGUNDO.- No accedemos a la pretensión de invalidez jurídica que se solicita en los autos 494/2016:

“... dicte Sentencia por la que declare nula la resolución recurrida y demás actos o disposiciones administrativas conexas”.

La decisión del tribunal parte de estos datos:

1.- La Sala ha resuelto ya un litigio en el que se planteaban cuestiones equivalentes a las que abre el proceso 494/2016.

En él se llega a la conclusión de que la carece de legitimación activa.

a.- El litigio se siguió también en el marco del procedimiento especial de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulado en los artículos 114 y siguientes de la Ley Jurisdiccional de 13 julio 1998. El demandante fue la . El objeto de debate tenía que ver, precisamente, con la orden que sustenta el acuerdo de convocatoria de becas de 26 junio 2016, sosteniéndose que la Generalitat habría desconocido los mismos derechos fundamentales que hemos señalado en el fundamento de derecho primero. La sentencia analiza, de forma única, el derecho a la igualdad de trato.

Y es que, con base en lo dispuesto en el artículo 117 L.J., había emitido ya un auto de inadmisión en cuanto a los derechos fundamentales de educación y libertad religiosa, manteniendo la continuidad de la controversia únicamente en lo relativo al derecho de igualdad de trato de todos ante la ley:

“2. En el supuesto de posibles motivos de inadmisión del procedimiento, el Secretario judicial convocará a las partes y al Ministerio Fiscal a una comparecencia, que habrá de tener lugar antes de transcurrir cinco días, en la que se les oirá sobre la procedencia de dar al recurso la tramitación prevista en este capítulo.

3. En el siguiente día, el órgano jurisdiccional dictará auto mandando proseguir las actuaciones por este trámite o acordando su inadmisión por inadecuación de procedimiento”.

Se trata de la STSJCV, 5ª, 561/2017, de 31 de mayo, procedimiento de

derechos fundamentales 455/2016:

“Primero.- Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo contra la [Orden 21/2016 de 10 de junio](#) de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las Universidades de la Comunitat Valenciana, sobre la base de que el artículo 2 de la misma, establece que podrá solicitar la beca para la realización de estudios universitarios el alumnado matriculado en las universidades públicas que integran el sistema universitario valenciano así como sus centros públicos adscritos en cualquiera de las enseñanzas siguientes... El párrafo 3 de dicho precepto establece a su vez, 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”.

“... Esto implica la introducción de una diferencia sin justificar entre las universidades públicas y las privadas , tratándose de forma desigual circunstancias objetivamente idénticas, ya que no son los créditos matriculados, ni las notas anteriores, ni los estudios que se cursan, la causa del trato diferente, sino sólo el hecho del centro del sistema universitario valenciano en el que deciden estudiar y todo ello sin que exista ninguna razón que justifique, objetiva y razonablemente, dicha discriminación, ni finalidad constitucionalmente legítima, ni congruencia en el trato desigual, ni proporcionalidad entre los elementos anteriores, como ha exigido el TC, distinguiendo de esta forma derechos donde la ley no lo hace, constando a la Administración que ello es así hasta el punto de que ni siquiera intenta motivarlo, pese a que constituye un cambio radical en el sistema de becas de la Comunidad Valenciana, que contraviene la Constitución, la normativa orgánica y básica, la normativa autonómica y los tratados internacionales suscritos por España”.

“... quedan fuera del presente procedimiento 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”.

b.- Reproducimos, en este apartado expositivo, las declaraciones más relevantes que incluye la sentencia de 31/05/2017, como amparo de la conclusión que obtiene.

Las mismas aparecen en su fundamento de derecho quinto:

“...En el presente caso, nos hallamos ante la primera de las manifestaciones que hemos visto, puesto que la desigualdad denunciada viene referida a la propia disposición normativa, ahora bien, tanto en el primero como en el segundo de los párrafos impugnados, en los términos que ha sido alegado por la Administración demandada -y por los codemandados-

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 aquéllas, 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 y esta fue la única razón por la que el Auto de inadmisión parcial del recurso dictado el día 7 de septiembre de 2016, ordenó la continuación del trámite en cuanto a este derecho de la actora, para que cualquier lesión que estimara producida dentro de estos límites, fuera debidamente actuada en el procedimiento.

Pero, como señala la Administración demandada, la única repercusión que puede presumirse como derivada de la norma impugnada es una posible lesión por pérdida de alumnos, lo que ni puede ser incardinado en el principio de igualdad ni siquiera de derecho constitucional alguno, partiendo de la base de lo cuestionable que sería, en sí mismo, considerar este extremo como probado.

Nos dice la demanda que la Orden introduce, por tanto, una diferencia injustificada entre Universidades públicas y privadas, cuando la Orden se refiere a los alumnos de unas y otras, como hemos dicho y que genera un título estable y permanente para continuar discriminando, afirmación que requeriría la previa determinación de la existencia de discriminación, no efectuada.

Afirma que la Orden impugnada excluye al demandante, sus estudios y alumnos de la posibilidad de concurrir a las becas convocadas por el solo hecho de ser una universidad privada o de iniciativa social y de ideario católico, cuando no excluye al demandante ni sus estudios sino a sus alumnos, respecto a determinados estudios, ciertamente por la circunstancia de ser una universidad privada, pero en modo alguno por su ideario.

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.

Señala como prueba de la vulneración el hecho de que la desigualdad no derive de circunstancias objetivas como los créditos matriculados (por el alumno), ni las notas anteriores (del alumno), ni los estudios que se cursan (el alumno), 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.

El hecho de la limitación del presente procedimiento a la vulneración constitucional denunciada - [art. 14 CE](#) - excluye de su ámbito las vulneraciones relativas a cualquier otra disposición legal, autonómica, estatal e incluso internacional como se afirma, así como las lesiones a otros derechos que también se mencionan en la demanda - [artículos 27 y 16 de la CE](#) , derecho fundamental a la libre creación de centros del artículo 27.6 y a la libre elección de su ideario del artículo 16.1- o el principio de confianza legítima.

En consecuencia, debemos desestimar el presente recurso de derechos fundamentales por estimar que la norma impugnada no vulnera el derecho a la igualdad de la demandante que no se ve afectada en modo alguno por la misma, reguladora de derechos de los alumnos”.

2.- Aplicación del criterio de la Sala a los autos 494/2016.

a.- Esta aplicación aboca al rechazo de la pretensión de invalidez jurídica que la mantiene en la actual controversia.

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 Conselleria 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 aquéllas, 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 .

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 09/09/2016, 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).

b.- La conclusión de la Sala no es coincidente, en fin, con dos alegaciones, de tipología formal, incluidas en los diversos escritos de

contestación a la demanda que se han presentado en los autos 494/2016. Éstas son las de:

“... inadmisibilidad del recurso por inadecuación del procedimiento” (página 4ª, escrito de contestación a la demanda de la Generalitat. En el mismo sentido, Universitat de València y Universitat Jaume I.

“... Inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por litispendencia” (página 1ª, escrito de contestación de la Universidad de Alicante. Del mismo modo, Universidad Miguel Hernández).

El tribunal ha dicho en la STSJCV, 5ª, 561/2017, de 31 de mayo – respecto a la primera causa de inadmisión del recurso planteado por - que:

“... Éste es el contenido propio del procedimiento especial en el que nos encontramos y habiendo sido invocado por la parte recurrente el derecho a la igualdad del artículo 14 de la CE , con independencia de cuál sea el destino de la acción entablada, el procedimiento para su enjuiciamiento es el adecuado, destacando además cómo este procedimiento ya fue objeto del incidente inicial para su admisión”.

En cuanto a la vigencia de un supuesto de litispendencia, es certero que el recurso 494/2016 puede resolverse de forma autónoma, sin necesidad de encontrarse condicionado a la respuesta judicial que se dé en los autos a los que se refieren las Universidades de Alicante y Miguel Hernández.

De conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 Ley Jurisdiccional, se imponen las costas procesales causadas en los autos a la parte demandada, que alcanzan una cuantía económica, por todos los conceptos, de 3.000 €.

Esta suma es el total que ha de pagar en el proceso 494/2016, por ese concepto de costas procesales, . Por esa razón, la cantidad que debe satisfacer a cada uno de los seis demandados es 3.000 € dividido por seis.

FALLAMOS

1.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la contra una resolución de 26 de junio de 2016 (DOGV del día 29) de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte.

El acuerdo de 26/06/2016 convoca:

“becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2015-2016”.

2.- CONFIRMAR este acto administrativo, al no haber incidido en vulneración alguna de los derechos fundamentales señalados por la parte actora del proceso 494/2016.

3.- IMPONER las costas procesales causadas en los autos 494/2016 a la . Las mismas llegan a una cuantía económica total de 3.000 €, del modo señalado, *in fine*, en el último fundamento de derecho de la sentencia de la Sala.

Esta sentencia no es firme y contra ella cabe, conforme a lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162 de 6 de julio de 2016).

Así por esta nuestra sentencia de la que quedará testimonio en autos para su notificación, la pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada que ha sido la anterior sentencia por el magistrado de esta Sala , que ha sido ponente, en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. La Sra. letrada de la Administración de Justicia, rubricado.