

Notificado: 22/12/2017

Letrado:

Fecha Actuación: 21/12/2017

RECURSO 571/2016

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD**

**VALENCIANA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN QUINTA**

**SENTENCIA Nº 1146/17**

En la Ciudad de Valencia, a trece de diciembre de dos mil diecisiete

VISTO por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Srs. D. \_\_\_\_\_, Presidente,

D<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_, Magistrados, el recurso registrado bajo el nº 571/2016, interpuesto por la Procuradora doña \_\_\_\_\_ en nombre y representación de la FUNDACIÓN UNIVERSITARIA SAN PABLO-CEU, asistida por el Letrado don \_\_\_\_\_ 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 8universitarios de la Comunidad valenciana, así como contra la Resolución de la citada Consellería de fecha 26 de junio de 2016, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso 2015-2016 en las Universidades públicas de la Comunidad valenciana, habiendo sido parte en autos como

demandada la CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN asistida y representada por la Letrada de la Generalidad, La UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA, representada por la Procuradora doña [redacted] y asistida por la Letrada doña [redacted], LA UNIVERSIDAD DE ALICANTE, representada por la Procuradora doña [redacted] y asistida por la Letrada doña [redacted], LA UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ, representada por la Procuradora doña [redacted] y asistida por la letrada doña [redacted], LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA, representada por el Procurador don [redacted] y asistida por la Letrada doña [redacted], y LA UNIVERSIDAD JAUME I DE CASTELLÓN, representada por la Procuradora doña [redacted] y asistida por la letrada doña [redacted]. La cuantía se ha fijado en indeterminada. Ha sido Ponente el Magistrado D. [redacted].

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Interpuesto el Recurso y seguidos los trámites previstos en la Ley, se emplazó a la parte demandante al objeto de que formalizara su escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma, solicitando se dicte Sentencia por la que se anule los actos impugnados, declarando el derecho de los alumnos de la Universidad Cardenal Herrera CEU a solicitar tales becas, acordando en ejecución de sentencia lo que proceda para la efectividad de tal pronunciamiento, e imponiendo las costas a la administración y a las entidades personadas como codemandadas.

**SEGUNDO.-** La Generalitat Valenciana se opuso al recurso y solicitó su íntegra desestimación, con todos los pronunciamientos favorables a tal declaración. La Universitat Politècnica de Valencia solicitó se dicte sentencia desestimatoria de los pedimentos de la demanda, con imposición de costas al demandante. La Universidad de Alicante solicitó la desestimación de la

demanda, declarando que son conformes a derecho los actos recurridos. La Universidad Miguel Hernández solicitó la inadmisibilidad del recurso y, subsidiariamente, su desestimación, con expresa imposición de costas en ambos supuestos. La Universitat de València realizó el mismo suplico que la Universidad de Alicante y, por último, la Universitat Jaume I, de Castellón, solicitó se desestimase la demanda declarando los actos impugnados conformes a derecho.

**TERCERO.-** Habiéndose recibido el proceso a prueba, tras el trámite de conclusiones, quedaron los autos pendientes de deliberación y fallo.

**CUARTO.-** Se señaló para la votación y fallo del presente Recurso el día 12 de diciembre de 2017.

**QUINTO.-** En la tramitación del presente Recurso se han observado las prescripciones legales.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El objeto del presente recurso lo constituye 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 de la Comunidad Valenciana, así como contra la Resolución de la citada Consellería de fecha 26 de junio de 2016, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso 2015-2016 en las Universidades públicas de la Comunidad Valenciana.

**SEGUNDO.-** La parte actora alega, como motivos de impugnación, en primer lugar, que los actos recurridos constituyen una evidente discriminación de los alumnos de las universidades y centros universitarios privados respecto de los alumnos de las universidades públicas, diciendo que no se establece la discriminación por razón de la renta familiar o de la excelencia académica, sino por la titularidad de la universidad o centro adscrito, lo que no puede ser un criterio válido para establecer distinciones entre alumnos de la enseñanza universitaria, y lo contrario supone una flagrante vulneración del artículo 14 de la Constitución. En segundo lugar, se alega que los actos recurridos constituyen una vulneración de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, pues la exclusión del sistema de becas a los alumnos de las universidades y centros privados supone a discriminación de la libertad de enseñanza, y del derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones, y a la creación de centros docentes, pues los derechos citados se encuentran restringidos por el hecho de no poder optar a las becas generales. En tercer lugar, se alega la omisión intencionada de la Comunicación prevista en el Decreto del Consell 147/2007, por el que se regula el procedimiento de notificación a la Comisión Europea de los proyectos de la generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas, con la consiguiente infracción del artículo 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, pues las universidades son entidades que desarrollan una actividad de prestación de servicios en régimen de libre competencia, y la Generalitat, al no realizar la comunicación, falsea la competencia, por lo que considera que los actos recurridos vulneran el ordenamiento europeo, y en lugar de acordar la retroacción, considera, de conformidad con el principio de eficacia, que se estime la pretensión de plena jurisdicción y se admitan a la convocatoria de becas a los alumnos de las universidades de la Comunidad valenciana sin ninguna discriminación. En cuarto lugar, se alega que la limitación de alumnos es contraria al Decreto 88/2016, del Consell, y a la regulación básica estatal, pues los actos recurridos desnaturalizan la previsión del citado decreto y

además vulneran la normativa básica estatal en la cual es obvio que se incluye a los alumnos de las universidades privadas. En quinto y último lugar, se alega agravio comparativo con los alumnos de otras Comunidades Autónomas, con cita de diversas órdenes en las que no se hace discriminación entre alumnos de universidades públicas y privadas.

**TERCERO.-** La Administración demandada se opone al recurso interpuesto, y tras citar otros recursos que conoce esta misma Sala y Sección sobre cuestiones similares, considera que no se ha producido vulneración del artículo 14 CE, puesto que existen razones objetivas que justifican el trato diferenciado entre alumnos de las universidades públicas y alumnos de las universidades privadas. Así, señala que estamos ante un complemento del sistema general de becas, que el alumnado de la universidad recurrente tiene a su alcance becas complementarias que regula la propia Universidad CEU San Pablo y que los alumnos que acuden a la universidad privada lo hacen o bien porque optan libremente por otro modelo distinto del público, o porque no alcanzado la nota de corte necesaria y quien opta por acudir a la universidad privada es porque dispone de recursos económicos para ello. Respecto de la vulneración del artículo 27 CE, considera que en dicho artículo no se enuncia como un derecho fundamental el derecho a la beca, citando doctrina expuesta en Sentencias dictadas por esta Sala y Sección. Con referencia a la vulneración del artículo 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, considera que se trata de una alegación insostenible a tenor del contenido de la Orden recurrida. Asimismo, tampoco considera vulnerado lo dispuesto en el Decreto 88/2006, del Consell, ni en la normativa básica, puesto que se trata de becas adicionales, propias de la generalitat. Con referencia a los agravios comparativos respecto de otras comunidades autónomas, alega que la recurrente incurre en errores, pues si bien en el País Vasco no se distingue entre alumnos de universidades públicas y de universidades privadas,

en Cataluña se refiere a becas de carácter general que convoca el Ministerio, en Castilla La Mancha afecta a estudiantes matriculados en una universidad pública, como en Extremadura, mientras que en Castilla y León considera que la alegación es correcta solo en parte, pero, en definitiva, estamos ante actuaciones de fomento de cada Comunidad Autónoma. Por todo ello, termina suplicando que se desestime el recurso.

**CUARTO.-** La Universidad Politécnica de Valencia se opone también al recurso planteado. Así, respecto de la inexistencia de igualdad de trato frente a la universidad demandante, señala que la discriminación de los alumnos de las universidades privadas y centros privados respecto de los alumnos de las universidades públicas no se puede plantear, pues tal cuestión afecta directamente a los estudiantes, y que el establecimiento de ayudas circunscritas a los estudiantes que cursen estudios en las universidades públicas se encuentra en la línea de favorecer este sistema educativo frente al modelo privado, de ahí que no pueda prosperar la alegación de discriminación, toda vez que la diferencia de trato no es arbitraria. Respecto del artículo 27 CE, con cita de la doctrina del Tribunal Constitucional, señala que en el citado artículo no se enuncia como tal un derecho fundamental a la prestación pública, un derecho a la beca. Respecto a la infracción del artículo 107 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea, reitera los argumentos expuestos por la Generalitat, así como las alegaciones sobre el supuesto agravio comparativo respecto a otras Comunidades Autónomas. Por último, alega que no existe trato discriminatorio de la parte recurrente.

La Universidad de Alicante alega que no ha de admitirse la legitimación de la parte actora en representación de los estudiantes, y así, respecto de la discriminación de los alumnos, considera que esta cuestión no puede plantearse por la parte actora y que la única cuestión que cabría entrar a analizar es la que atañe a la igualdad de la reclamante como centro de

enseñanza universitaria, cuestión que nos e plantea. Respecto de la posible vulneración del artículo 27 CE y del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se remite a la contestación de la Generalitat. Sobre la contravención del Decreto 88/2006 y regulación básica estatal, considera que la administración ha actuado dentro del marco normativo que le es propio y, por último, sobre el agravio comparativo respecto a lo regulado por otras Comunidades Autónomas, se adhiere, asimismo, a lo manifestado por la Generalitat.

La Universidad Miguel Hernández alega la falta de legitimación activa de la recurrente, pues la misma no ostenta derecho alguno para solicitar la subvención universitaria, sin que concurra interés legítimo. A continuación, solicita la inadmisibilidad en relación a lo establecido en el suplico de la demanda, cuando se dice que se declare el derecho de los alumnos de la Universidad Cardenal Herrera CEU a solicitar tales becas, puesto que la actora no ostenta representación estudiantil. A continuación, se opone a la existencia de discriminación, pues los actos recurridos no incurren en consecuencias desproporcionadas. También se opone a la vulneración del artículo 27 CE, pues no queda infringida la libertad de enseñanza. Respecto a la infracción del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, considera que los preceptos invocados por la actora son inaplicables porque quedan referidos a ayudas cuyos beneficiarios desarrollan actividades económicas, que no son los estudiantes universitarios. Con referencia a la normativa básica estatal sobre becas, se indica que las ayudas de matrícula en universidades privadas son potestativas y, por último, respecto del agravio comparativo con otras Comunidades Autónomas, considera que no se afecta ni la libertad de empresa, ni la unidad de mercado ni la libertad de residencia. Por todo ello, solicita la inadmisión del recurso o su desestimación.

La Universidad de Valencia, en la contestación de la demanda, alega que no debe admitirse la legitimación de la recurrente, o en todo caso limitarla a

la defensa de su derecho como centro de enseñanza, citando el auto dictado por esta misma Sala y Sección de 17 de octubre de 2016 en el recurso 585/2016. En cuanto al fondo, se opone a la primera de las alegaciones de la parte actora al considerar que esta cuestión afecta directamente a los estudiantes sin que la actora tenga interés ni represente a los mismos, señalando que la diferencia de trato no es arbitraria, ya que se encuentra motivada por la diferente situación de cada uno de los centros educativos. Igualmente rechaza la vulneración del artículo 27 de la Constitución, pues los estudiantes de los centros privados mantienen las ayudas y becas establecidas por el Estado, y que el sistema previsto en el Decreto 40/2002 del Consell dispone el carácter potestativo de las ayudas. Por otro lado, considera que no hay vulneración del artículo 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea pues ninguna de las exigencias del citado artículo concurre en las becas a los estudiantes. Tampoco considera que se produzca vulneración del Decreto 88/2007 del Consell y la normativa básica estatal puesto que las resoluciones impugnadas se enmarcan dentro de las competencias propias de la generalitat Valenciana. Por último, se adhiere a lo manifestado por la Letrada de la Generalitat respecto del agravio comparativo con otras Comunidades Autónomas y que el eventual tratamiento distinto se encontraría amparado por el ejercicio de sus competencias propias y su autonomía.

La Universidad Jaume I de Castellón, tras señalar la complementariedad de las becas a que se refiere la Orden 21/2016, de 10 de junio, alega que no existe vulneración del principio de igualdad, ya que las becas son manifestaciones del derecho de fomento que los poderes públicos tienen, constituyendo subvenciones dirigidas al estudio en la Universidad, sin que la diferencia de trato que propicia la disposición impugnada sea arbitraria. Con respecto a la vulneración del artículo 27 de la Constitución, cita la doctrina elaborada por esta Sala y Sección en los procedimientos tramitados por vía de protección jurisdiccional de derechos fundamentales. En cuanto a la omisión de



la comunicación de la Unión Europea, considera que las ayudas contempladas en la Orden no están destinadas a empresas, sino a ciudadanos, por lo que no son susceptibles de falsear o amenazar la competencia. Respecto de la vulneración del Decreto 88/2006, del Consell, y de la normativa básica estatal, alega que el Estado es el destinatario del mandato legal de garantizar un sistema de becas y ayudas al estudio, y no las Comunidades Autónomas, las cuales, con carácter complementario, realizan las actividades de fomento que le son propias. Por lo que al agravio comparativo con los alumnos de otras Comunidades Autónomas, se remite a lo expuesto sobre la no existencia de discriminación.

**QUINTO.- Pues bien, así planteada el objeto de la litis, esta misma Sala y Sección ya se ha pronunciado sobre las cuestiones planteadas en la Sentencia 1022/2017, de fecha 8 de noviembre de 2017, dictada en el recurso 570/2016, en la que dijimos lo siguiente:**

“QUINTO.- Con carácter previo a entrar a conocer, en su caso, los argumentos que sobre el objeto del recurso plantea la parte actora en su demanda, hay que analizar la falta de legitimación activa planteada por la codemandada Universidad Jaume I, pues considera que la actora no ostenta ningún derecho para solicitar una subvención, denominada beca, para la realización de estudios universitarios, sin que tampoco exista interés legítimo, pues la posibilidad de acceso a las becas no origina ventaja alguna para la parte actora.

La codemandada Universidad de Valencia también alega que debe limitarse la legitimación activa, de conformidad con lo dispuesto en el auto de fecha 17 de octubre de 2016, dictado por esta misma Sala y Sección en el proceso de derechos fundamentales 585/2016.

Pues bien, sobre esta cuestión hay que señalar que el art. 24.1 de la Constitución dispone "todas las personas tiene el derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión". Y el art. 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/85 añade que "los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión".

Dicho lo cual, es constante la doctrina del Tribunal Constitucional estableciendo que el referido art. 24.1 de la Constitución abarca varios derechos básicos; entre ellos (único que aquí nos interesa) se encuentra el de libertad de acceso al proceso (SS 3º y 158/87 y 206/87), en el sentido de acceder a una jurisdicción y al proceso, con la cualidad de parte (activa y pasiva) que permita obtener una sentencia sobre el fondo de la pretensión que se hace valer. En consecuencia, se admite el acceso a toda persona (física y jurídica, pública o privada) (sentencia del T.C. 64/88) que esté legitimada. Este derecho de acceso a la jurisdicción se circunscribe al derecho a ser parte en un proceso "y poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas" (STC 115/84) "faculta para obtener de ésta (la Justicia) una resolución que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones deducidas (STC 164/85).

Siendo ésta, pues, la finalidad del acceso a la Justicia, también es cierto que el derecho se protege por el mero hecho de obtener una resolución jurisdiccional motivada y razonable, aunque no entre en el fondo del pleito por motivos formales (presupuestos procesales), como la legitimación (7.c 37/82). Sin embargo, al respecto, el Tribunal Constitucional sienta una doctrina general y consolidada que puede resumirse en la proscripción del rigorismo: "al prevalecer el rigorismo sobre la aplicación del derecho fundamental es claro que se desconoce del derecho garantizado en el art. 24 de la Constitución ( STC 103/86 ); interpretación teológica o finalista de las normas procesales: "el art. 24 de la CE impone a los Jueces y Tribunales la obligación de promover, por encima de interpretaciones rituarías, la efectividad de dicho derecho, entendiendo siempre las normas procesales en el sentido que sea más favorable a su ejercicio ( T.C 14/87); e interpretación restrictiva de la formalidad en beneficio del principio pro-actione: no pudiendo utilizar interpretaciones basadas en un rigorismo formal excesivo y enervante que violen el principio pro- actione ( STC 123/86 ).

Por otra parte, el art. 24.1 de la Constitución se constituye en un principio general de ordenamiento jurídico que debe estar presente en la interpretación normativa que realizan los Órganos Jurisdiccionales (SSTC 46/81) ya que la normativa vigente ha de interpretarse siempre en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental (STC 137/87).

Por tanto, sin negar que las formas y requisitos procesales en cuanto que constituyen una opción legislativa deben cumplirse, tampoco deben constituirse al ser interpretadas por la justicia ordinaria en un obstáculo insalvable, por desproporcionado para la obtención de una pronunciamiento jurisdiccional sobre el fondo del pleito para las STC 109/87 el Derecho Constitucional referido "no puede ser obstaculizado acudiendo a interpretación de las normas que regulan las exigencias formales del proceso claramente derivadas del sentido propio de tales exigencias o requisitos interpretados a la luz del art. 24.1 de la Constitución. Si su regulación jurídica es admisible, su interpretación debe ser amplia y finalista (por exigencias del art. 3.1 del Código Civil) interpretación de las normas jurídicas "atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas, en relación con el 24.1 de la Constitución, para no impedir ni limitar la tutela judicial efectiva.

Las previsiones constitucionales anteriores y su interpretación jurisprudencial deben ponerse ahora en relación con los requisitos o presupuestos procesales que la legislación ordinaria puede prever y que no tienen por qué constituir una violación del principio constitucional del art. 24.1 de la Constitución.

Así, entre los presupuestos procesales, se encuentra la legitimación y más en concreto, la denominada por la doctrina " legitimación ad causam" que se determina por la específica relación que tiene en un determinado proceso una persona respecto del objeto litigioso. Puede ser activa (que es el caso que nos ocupa) y esta directa u ordinaria e indirecta o extraordinaria. La primera corresponde al titular del derecho o de la relación jurídica deducida en el juicio correspondiente y sirve para la defensa de derechos o intereses propios. La segunda, corresponde a quien, no siendo titular directo de dicha relación jurídica, puede actuar eficazmente en el proceso; conceptos que deben ampliarse con la referencia constitucional a los derechos e intereses legítimos individuales o colectivos (incluidos los difusos). En cualquier caso, el Tribunal Constitucional en sentencias de 23 de mayo de 1990 y 16 de noviembre de 1992 sienta el principio por el que la atribución de la legitimación activa que efectúe las leyes procesales debe interpretarse ampliamente a la luz del art. 24.1 de la CE para que la tutela judicial sea efectiva sobre el fondo del pleito o pronunciándose las sentencias sobre la pretensión procesal.

Por su parte, existirá interés legítimo por un sujeto cuando éste se encuentre en una determinada relación jurídico-material de la que derivaría un beneficio o perjuicio directo o indirecto de una concreta actuación.

En el proceso Contencioso Administrativo, en primer lugar, la legitimación activa supone una relación jurídica material previa entre el sujeto y el acto administrativo que se impugne en aquel. Esta relación sujeto-objeto procesal se constituye en condición de admisibilidad del recurso; pero siempre que la legitimación del art. 19 de la Ley de la Jurisdicción incluya un derecho o interés legítimo, según lo interpreta la jurisprudencia y el Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, el interés legítimo del recurrente viene determinado por la afectación en su esfera personal (directa o indirectamente) de un acto administrativo impugnado legítimamente; es decir, se excluye el interés en recurrir, sin seriedad o defectuosa fundamentación, sino el ejercicio del llamado derecho subjetivo reaccional que deriva de la inmisión administrativa en su círculo vital o de competencias, con intención de anularlo, así el interés del recurrente se identificará con la adhesión jurídica producida por el acto impugnado y su anulación es la pretensión de fondo que debe resolver el órgano jurisdiccional.

De esta forma la legitimación por interés permitirá el control jurisdiccional de una posible infracción del ordenamiento jurídico (art. 70.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta los fines que los justifica (art. 106 de la Constitución y de la Administración a la Ley y el Derecho art. 103 de la Constitución).

Como esta misma Sala y Sección dispone en su Sentencia 561/2017, de fecha 31 de mayo de 2017, dictada en el proceso especial de protección jurisdiccional de derechos fundamentales 455/2016:

*"la falta de legitimación de la demandante para la pretensión que ejercita, pero la falta de legitimación ad causam porque legitimación inicial para la interposición de este recurso, tal y como lo plantea, no se le puede negar y así, como distingue la STS de 19-12-2012, recaída en recurso 13/2011 señala:*

*"... la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se desprende de la reiterada doctrina jurisprudencial de esta Sala (STS de 14 de octubre de 2003 (R 56/2000), de 7 de noviembre de 2005 (R 64/2003) y de 13 de diciembre de*

2005 (R 120/2004), así como de la jurisprudencia constitucional (STC 65/94 ), implica, en el proceso contencioso-administrativo, la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (SSTC 105/1995, de 3 de julio, F.2 ;122/1998, de 15 de junio, F. 4 y 1/2000, de 17 de enero, F. 4).

En la sentencia de esta Sala de 13 de noviembre de 2007 (RC 8719/2004 ) y después en la de 7 de mayo de 2010 (Recurso Ordinario 181/2007), dijimos: «El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa, que debe interpretarse a la luz del principio pro actione que tutela el artículo 24 de la Constitución (STC 45/2004, de 23 de marzo ), equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.

Sabido es que este Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 (RC 5572/2002) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986, 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 (RC 2134/1999), «que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación «ad processum» y la legitimación «ad causam». Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que «es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos».

Pero distinta de la anterior es la legitimación «ad causam» que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e «implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito »; añadiendo la doctrina científica que « esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal ». Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991, ha dicho que «la legitimación (se

*refiere a la legitimación ad causam), en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso». Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto».*

*Por tanto, esta cuestión no constituye causa de inadmisibilidad del recurso, sino que pertenece íntegramente al fondo del asunto que pasamos a analizar, con desestimación de las causas de inadmisibilidad planteadas*

En consecuencia, se considera que la Universidad recurrente se encuentra legitimada para impugnar la Orden y Resolución objeto de recurso, si bien, como a continuación se expondrá, no todos los motivos de impugnación afectan a la esfera del citado interés legítimo que sustenta, como con acierto señala la defensa de la Universidad de Valencia en su escrito de contestación a la demanda.

Sentado lo anterior, pasaremos a analizar los distintos argumentos expuestos por la actora en su demanda

SEXTO.- Como se ha expuesto en el Fundamento Segundo de esta Resolución, la Universidad CEU San Pablo recurrente alega que los actos recurridos constituyen una evidente discriminación de los alumnos de las universidades y centros universitarios privados respecto de los alumnos de las universidades públicas, diciendo que no se establece la discriminación por razón de la renta familiar o de la excelencia académica, sino por la titularidad de la universidad o centro adscrito, lo que no puede ser un criterio válido para establecer distinciones entre alumnos de la enseñanza universitaria, y lo contrario supone una flagrante vulneración del artículo 14 de la Constitución

Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado esta Sala y Sección en la Sentencia 963/2017, de fecha 18 de octubre de 2017, dictada en el recurso 427/2016, en la que se dijo lo siguiente:

“con respecto al principio de igualdad del artículo 14 de la CE, vinimos a establecer en sentencia 561/17 de 31 de mayo, recaída en recurso 455/16 que:

*“En el presente caso, nos hallamos ante la primera de las manifestaciones que hemos visto (vertiente material del derecho), 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.”*

Siendo trasladable los anteriores postulados al caso analizado, por un elemental principio de seguridad jurídica y unidad de doctrina, procede la desestimación del primero de los motivos alegados en la demanda.

SÉPTIMO.- En segundo lugar, la actora considera que la Orden y la Convocatoria constituyen una flagrante vulneración del artículo 27 CE, pues considera que supone una



vulneración de la libertad de enseñanza, del derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus propias convicciones y del derecho a crear centros docentes.

Sobre esta cuestión, en el auto de fecha 7 de septiembre de 2016, dictado en el procedimiento 455/2016, con respecto a la vulneración del derecho a la educación ex artículo 27 de la Constitución dijimos que:

*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.*

En consecuencia, aplicando la anterior doctrina al caso analizado, procede la desestimación del motivo.

OCTAVO.- La parte actora alega, como tercer motivo de impugnación la omisión “intencionada” de la comunicación prevista en el Decreto 147/2007, del Consell, por el que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas, y consecuencia infracción del artículo 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. En efecto, se alega que según el informe de la Dirección general de Universidad de la Generalitat se señala la no sujeción del proyecto al artículo 107 del Tratado de funcionamiento, por lo que no es precisa la comunicación prevista en el Decreto 147/2007. Sin embargo, la parte actora postula que las ayudas públicas, en que las becas consisten, vulnera lo dispuesto en el artículo 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, por lo que la Generalitat venía obligada a hacer la Comunicación prevista en el artículo 3 del decreto 157/2007 del Consell.

Pues bien, el argumento no puede prosperar, y ello por los argumentos que se exponen a continuación. En efecto, El artículo 107.1 TFUE citado preceptúa:

«[S]erán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados

o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

Como puede leerse, por ejemplo, en los apartados 19 y 20 de la sentencia de 9 de octubre de 2014, *Ministerio de Defensa y Navantia* C-522/13, ECLI: EU: C: 2014:2262, conforme a la jurisprudencia del TJUE:

*«19. [L]a calificación de «ayuda» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, exige que se cumplan todos los requisitos previstos en dicha disposición (sentencia Comisión/Deutsche Post, C-399/08 P, EU: C: 2010:481, apartado 38 y jurisprudencia citada).*

*20. Así pues, para que una medida nacional pueda calificarse de ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja selectiva a su beneficiario, y, en cuarto lugar, es preciso que falsee o amenace falsear la competencia (sentencia Comisión/Deutsche Post, EU:C:2010:481, apartado 39 y jurisprudencia citada).*

En la reciente sentencia de 4 de junio de 2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, ECLI: EU: C: 2015:354, el TJUE recuerda que:

*«71. Según reiterada jurisprudencia, el concepto de ayuda es más general que el de subvención, ya que comprende no sólo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones de Estado que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones, en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (véanse las sentencias *Adria-Wien Pipeline* y *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, apartado 38; *Paint Graphos* y otros, C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550, apartado 45, y *Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido*, C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732, apartado 71).*

*72. De ello se deduce que una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas un trato fiscal ventajoso que, aunque no implique una*

*transferencia de fondos estatales coloque a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que a los restantes contribuyentes, constituye una ayuda de Estado en el sentido del apartado 1 del artículo 107 TFUE (sentencias Banco Exterior de España , C-387/92, EU:C:1994:100, apartado 14, y Paint Graphos y otros , C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550, apartado 46 y jurisprudencia citada).*

*73. El artículo 107 TFUE, apartado 1, prohíbe las ayudas «[que favorezcan] a determinadas empresas o producciones», es decir, las ayudas selectivas.*

*74. En lo que atañe a la apreciación del criterio de selectividad, resulta de reiterada jurisprudencia que el artículo 107 TFUE , apartado 1, requiere que se determine si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida nacional puede favorecer a determinadas empresas o producciones en relación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el referido régimen (sentencias Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke , C-143/99, EU:C:2001:598, apartado 41; British Aggregates/Comisión , C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 82, y Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido , C-106/09 P y C- 107/09 P, EU:C:2011:732, apartado 75).*

*75. Es preciso recordar además que el artículo 107 TFUE, apartado 1, no distingue según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que define a éstas en función de sus efectos y, por lo tanto, independientemente de las técnicas utilizadas (sentencias British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartados 85 y 89, y Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido, C-106/09 P y C- 107/09 P, EU:C:2011:732, apartado 87)».*

Esta alegación debe igualmente ser rechazada, como antes se indicaba, porque no estamos en presencia de una actuación de naturaleza comercial o cualquiera otra que pueda suponer la sujeción a esta normativa.

El artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la UE, no guarda relación alguna con una relación jurídica como la de autos en la que no se está concediendo ayuda a alguna empresa, ni siquiera institución pública o privada, puesto que como ya pusimos de relieve en la sentencia citada anteriormente, no se trata de una consignación presupuestaria que la Administración conceda a las Universidades, para que la misma proceda en la forma que estime conveniente, sino de cantidades que la propia Administración concede, en forma directa, a los alumnos, titulares del derecho y destinatarios de la prestación económica dispuesta por la Administración, y menos aún se acredita que se falsee o

amenace falsear la competencia.

El motivo se desestima.

NOVENO.- Resta por analizar los dos últimos motivos de impugnación expuestos en la demanda. Según el cuarto motivo, la limitación de alumnos contraviene el mandato del Decreto 88/2006 y la regulación básica estatal.

Respecto del primero, el mismo modifica el Decreto 40/2002, en los siguientes términos:

*Se modifican los artículos 2 y 3 del Decreto 40/2002, de 5 de marzo, del Consell, de Medidas de Apoyo a los Estudiantes Universitarios en la Comunidad Valenciana, que quedan redactados como sigue:*

*«Artículo 2*

*A tal fin, además de la exención del pago de la tarifa de las tasas por servicios académicos universitarios, regulada en el capítulo VII de la [Ley 12/1997, de 23 de diciembre \(LCV 1997, 376y LCV 1998, 40\)](#), de Tasas de la Generalitat, por servicios académicos para la realización de estudios universitarios, podrán establecerse los siguientes tipos de ayudas:*

*–Premios al rendimiento académico.*

*–Ayudas complementarias a las becas del Programa Sócrates-Erasmus para el fomento de la movilidad de los estudiantes universitarios de la Comunitat Valenciana.*

*–Ayudas al transporte universitario.*

*–Ayudas de matrícula en universidades privadas».*

*«Artículo 3*

*Para tener derecho a las becas o ayudas será requisito necesario acreditar la residencia administrativa del beneficiario en cualquier municipio de la Comunitat Valenciana y cursar estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales en universidades o centros adscritos a universidades públicas, competencia de la Generalitat.*

*El importe de la ayuda de matrícula para alumnos de universidades privadas no excederá del importe por actividad docente de la tasa o precio público por servicios académicos que se establezca para la misma titulación o plan de estudios en las universidades públicas de la Comunitat Valenciana.*

*En todo caso, será necesario reunir los requisitos académicos y/o económicos que se establezcan en las convocatorias anuales».*

Basta una mera lectura de lo anteriormente transcrito para concluir que las resoluciones objeto de recurso no contravienen el citado Decreto 40/2002, puesto que el mismo, según la redacción dada por el Decreto 88/2006, establece la potestad de la administración de conceder, en efecto, determinadas ayudas a los estudiantes universitarios, como complemento a las que pueda prestar la Administración del Estado, lo que no implica que la administración autonómica, en el uso de sus competencias, diferencie entre alumnos de universidades privadas y alumnos de universidades públicas, cuestión que antes ya ha sido tratada. El motivo, en consecuencia, se desestima.

Los argumentos antes expuestos sirven para desestimar la alegación relativa a la infracción de la normativa estatal, pues el motivo se fundamenta en la existencia de discriminación, ya que la parte se limita a indicar que en el Real Decreto 1721/2007 se incluyen a los alumnos de las universidades privadas, y que plantear que el sistema de becas se circunscriba al sistema público significa cercenar la potenciación de la calidad educativa y la libertad de elección de centro, que estará siempre limitada por la disponibilidad económica del alumnado y de sus familias, cuestiones que ya han sido desestimadas ut supra.

DÉCIMO.- Por último, la parte actora viene a señalar el agravio comparativo con los alumnos de universidades privadas de otras Comunidades Autónomas, pues señala que en la práctica totalidad de las demás Comunidades Autónomas las becas para estudios universitarios no excluyen a los alumnos de universidades privadas, citando diversas disposiciones de distintas Comunidades Autónomas. Dado que la parte actora no realiza mayor esfuerzo argumental, más allá de la reiteración a la existencia de discriminación, el motivo debe ser desestimado por lo expuesto con anterioridad.

**Los anteriores fundamentos son plenamente trasladables al objeto de recurso, por lo que, por aplicación de un elemental principio de seguridad jurídica y de unidad de doctrina, se deben desestimar las pretensiones de la parte actora.**

**SEXTO.-** En materia de costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 LJCA, se imponen a la parte actora, si bien se limita su cuantía a la cantidad de 3000€ por todos los conceptos y para todos los comparecidos.

Vistos los preceptos legales citados, concordantes y de general aplicación

### **FALLAMOS**

1.- **DESESTIMAMOS** el recurso planteado la representación procesal de la FUNDACIÓN UNIVERSITARIA SAN PABLO-CEU, 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 8universitarios de la Comunidad valenciana, así como contra la Resolución de la citada Consellería de fecha 26 de junio de 2016, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso 2015-2016 en las Universidades públicas de la Comunidad valenciana.

2.- Se imponen las costas a la parte actora, en la forma expresada en el Fundamento Jurídico Sexto.

A su tiempo y con certificación literal de la presente, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que esta sentencia no es firme y contra ella cabe 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, que deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, conforme a lo previsto en los artículos 86 y siguientes de la LJCA.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo Magistrado Ponente que ha sido para la resolución del presente recurso, estando celebrando audiencia pública esta Sala en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.