

Procedimiento: DERECHOS FUNDAMENTALES - 455/2016-  
N.I.G.:46250-33-3-2016-0003312

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA  
COMUNIDAD  
VALENCIANA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION QUINTA**

**S E N T E N C I A      N U M . 5 6 1 / 2 0 1 7**

En la ciudad de Valencia, a 31 de mayo de 2017.

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. Sres. don , Presidente, don J, Magistrados, el recurso contencioso-administrativo número 455/16, procedimiento en defensa de los derechos fundamentales, interpuesto por el Procurador DON , en nombre y representación de , asistida por el Letrado , 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, en el que ha sido parte la Administración de la GENERALIDAD VALENCIANA, representada por su Letrado, el Ministerio Fiscal, la Procuradora , en nombre y representación de la UNIVERSIDAD DE ALICANTE, asistida por la Letrada D, la Procuradora D, en nombre y representación de la UNIVERSIDAD MIGUEL HERNANDEZ DE ELCHE, asistida por la Letrada , la Procuradora , en nombre y representación de la UNIVERSIDAD JAUME I DE CASTELLON, el Procurador DON , en nombre y representación de la UNIVERSIDAD DE VALENCIA, asistida de la Letrada DOÑA

y la Procuradora DOÑA , en nombre y representación de la UNIVERSIDAD POLITECNICA DE VALENCIA, asistida de la Letrada DOÑA , siendo Ponente la Magistrada Doña y a la vista de los siguientes

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley, se emplazó al demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que suplica que se dicte sentencia declarando no ajustada a Derecho la resolución recurrida.

**SEGUNDO.-** El representante de la parte demandada, contesta a la demanda, mediante escrito en el que suplica se dicte sentencia por la que se confirme la resolución recurrida.

**TERCERO.-** Habiéndose recibido el proceso a prueba, con el resultado que obra en las actuaciones, se emplazó a las partes para que evacuasen el trámite de conclusiones prevenido por el artículo 64 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción y, verificado, quedaron los autos pendientes para votación y fallo.

**CUARTO.-** Se señaló para votación y fallo el día 30.5.17.

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

## FUNDAMENTACION JURIDICA

**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

La Orden introduce, por tanto, una diferencia injustificada entre Universidades públicas y privadas, donde la Ley Autonómica no distingue, pero además genera a la Administración un título estable y permanente para continuar discriminando, permitiendo que se pueda llevar a cabo esta conducta en cada convocatoria que realice, así, la Resolución de 29 de junio de 2016, por la que se convocan becas para la realización de estudios universitarios durante el curso académico 2015-2016, sólo permite a los alumnos de Universidades privadas y centros privados adscritos a las Universidades públicas, a solicitar beca para Graduado y Licenciado en Veterinaria.

Destaca que esta discriminación, operada por la Orden recurrida, es parte de una actuación mayor, igualmente discriminatoria, materializada en una serie de órdenes y resoluciones, (Ordenes 22/2016, 23/2016, 24/2016 y Resoluciones de 23 de junio, 5 y 11 de julio de 2016), todas ellas con ese denominador común, cuando la Universidad demandante, de conformidad con el artículo 2 de la ley 4/2007 de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, forma parte de dicho sistema, en condiciones de igualdad.

Señala que la orden recurrida 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, conculcando derechos fundamentales, sin tan siquiera motivar por qué, invocando a este efecto el dictamen del Consell Consultiu 280/2016, que aporta con la demanda al no formar parte del expediente.

Respecto a los motivos de impugnación destaca, primero, nulidad por lesión del derecho fundamental a la igualdad de la demandante, dejando de lado cuestiones de legalidad ordinaria -vicios que también concurren en la orden recurrida-, al considerar objeto de beca todos los estudios de las universidades públicas y solamente los que en cada convocatoria determine, respecto a las universidades privadas, discriminando claramente a estas en relación al ejercicio pacífico y sin trabas del derecho a la educación, así como el derecho a recibir formación católica en un centro de enseñanza universitario.

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.

Destaca que esta lesión al derecho de igualdad implica su vez la lesión de los derechos garantizados en los artículos 27 y 16 de la CE, puesto que la diferencia de trato entre universidades es únicamente resultado del ejercicio del derecho fundamental a la libre creación de centros del artículo 27.6 y a la libre elección de su ideario del artículo 16.1.

Señala que la Administración puede hacer depender la obtención de beca de criterios objetivos como el rendimiento académico, pero no de criterios arbitrarios como en este caso, de la misma forma que puede crear o no una beca pero no puede excluir de la misma, una vez creada, discriminando sin motivación.

En segundo lugar, en relación con el cambio de sistema de becas en la Comunidad Valenciana y la lesión al principio de confianza legítima, señala como ya ha hecho antes, que esta norma forma parte de un conjunto de normas y resoluciones que implican el cambio apuntado, que fue observado en su día por el Consell consultiu y que no ser tomado en consideración, habiéndose producido igualmente en otras comunidades autónomas, como en Castilla León.

Respecto a ese Dictamen del Consell consultiu, advierte que pese a la inclusión de las universidades privadas en el artículo 1 de la Orden, la redacción del artículo 3 permite dejar fuera a las mismas en cada convocatoria, lo que resulta contradictorio con dicho artículo 1 y también con las previsiones de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, dictada en desarrollo del artículo 27 de la constitución, invocando asimismo la STC 188/2001 que en referencia a las becas, considera que son el resultado de la

obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación, garantizando a los ciudadanos con menos recursos económicos el acceso a la misma.

Considera especialmente relevante en esta cuestión el artículo 45.4 de la LO 6/2001, al establecer que *“con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas, el gobierno y las comunidades autónomas, así como las propias universidades, instrumentarán una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado y en el caso de las universidades públicas, establecerán asimismo modalidades de exención parcial y total al pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos”* lo que indica claramente que hablan de inicialmente tanto de las públicas como de las privadas, establece una distinción posterior respecto a las públicas.

De ello concluye el Consell Consultiu, que la limitación establecida en la Orden no está prevista en la norma básica del Estado, con incidencia en la libertad de enseñanza y educación, artículo 27, ni en el ámbito del ejercicio del principio de igualdad ante la ley artículo 14 y en concreto respecto a las Universidades de la Iglesia Católica es contrario al Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, criterios todos estos que no han sido considerados en la Orden recurrida.

Destaca igualmente, del dictamen que analiza, que estando las becas salario incluidas en el marco básico de becas del artículo 45 de la ley orgánica 6/2001, la norma informada debería haber adoptado la forma de Decreto y no de Orden.

Por último, la demanda destaca las normas que inciden en la cuestión que plantea, dentro de las estatales, con carácter de básico: 1) la LO 8/85 de 3 de julio reguladora del derecho a la educación cuyo artículo 6.g) reconoce a los alumnos en derecho a recibir las ayudas precisas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico y sociocultural. 2) La LO 6/2001, de universidades a cuyo artículo 45 relativo a las becas y ayudas para el estudio reproduce en su integridad, remitiéndose también al artículo 88. 3) RD 1721/2007, de 21 de diciembre por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas.

Dentro de las normas autonómicas: 1) L 4/2007, del 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, en el que incluye -art.2.1.B)- a la demandante, cuyo artículo tres invoca los principios de la Constitución, la LO de Universidades y demás disposiciones básicas del estado. 2) L 1/2015, de 6 de febrero, de la generalidad, de hacienda pública, del sector público

instrumental y de Subvenciones, que remite a la legislación básica estatal. 3) Decreto 40/2002 de 5 de marzo, el Gobierno Valenciano de medidas de apoyo a los estudiantes universitarios en la Comunidad Valenciana cuyo artículo dos incluye las ayudas de matrícula en las universidades privadas. 4) Decreto 132/2009, de cuatro de septiembre, del Consell, por el que se regula la concesión de becas, que proclama en su artículo seis los principios generales, entre los que se encuentra el de igualdad y no discriminación.

Por todo ello solicita se dicte su día sentencia por la que se declare nula la Orden recurrida y demás actos o disposiciones administrativas conexas.

**SEGUNDO.-** La Administración demandada, en primer lugar plantea la inadmisibilidad del recurso por Inadecuación de Procedimiento, al considerar que el acto impugnado, por su naturaleza y contenido, es imposible que vulnere el derecho a la igualdad que, en su condición de centro de enseñanza universitaria, estima vulnerado la demandante, ya que el derecho de igualdad y a no ser discriminado sólo puede ser invocado por los alumnos y no por las universidades, consideraciones que no son ajenas al escrito de demanda en la que se reconoce que el sistema público de becas y ayudas al estudio no es una aportación a favor de los centros universitarios, sino un derecho del estudiante, por lo que estima aplicable el criterio plasmado en el auto de 7-9-2016, confirmado por el auto de 28 de octubre del mismo año, ya que todo el articulado de la Orden se refiere al alumnado y en ningún caso las universidades, ni a las públicas ni a las privadas, invocando al efecto jurisprudencia del Tribunal Supremo y la sentencia de esta sala, 1406/2007, de 8 de noviembre, sección primera en la que establece la imposibilidad de que una persona jurídica asuma los derechos fundamentales de nadie, ni los de personalidad ni ningún otro.

Entrando en el análisis de la cuestión planteada, la demandante afirma la vulneración del artículo 14 pero no explica por qué considera que la convocatoria de becas vulnera el principio de igualdad entre centros universitarios, ni concreta qué aspecto de su esfera jurídica se ve afectado por la convocatoria, reproduciendo dos veces el dictamen del Consell Consultiu y múltiples preceptos sin alegar nada, si bien en el escrito de interposición se alegó que la se ve excluida de la posibilidad de ejercer efectivamente su actividad educativa, al discriminarse a quienes quieren estudiar en ella, por el solo hecho de ser no un ente público, sino la Iglesia Católica, con su propio ideario y valores.

Señala al respecto que esta cuestión, más que el principio de igualdad, nos reconduciría al de derecho a la educación y libertad religiosa, que han

quedado excluidos de este procedimiento. Por otra parte, las becas afectan a un número muy reducido de alumnos, por lo que la denunciada exclusión de la Universidad privada difícilmente puede suponer un argumento para elegir otro centro, sin que tampoco exista el derecho de una universidad privada a impartir la enseñanza a un determinado número de alumnos, lo que en definitiva se traduce en un interés como prestador del servicio de enseñanza universitaria, que en situación competitiva con otros centros, se puede entender como legítimo, pero no al amparo de derechos fundamentales.

En segundo lugar, señala que sí existen razones objetivas que justifican el trato diferenciado, así, la Orden impugnada se refiere a becas propias de la Generalidad Valenciana, complemento del sistema General de becas de la normativa básica estatal, por tanto no encuentra su fundamento en las normas invocadas, de las que es complemento. Considera que garantizada la igualdad a nivel nacional, la Comunidad Valenciana, con su presupuesto y conforme a su normativa de ayudas complementa el sistema de becas y añade un plus para los alumnos de la universidad pública, de la misma forma que hay comunidades que optan por becas complementarias sólo para alumnos de las universidades públicas, otras que no tienen ayudas complementarias y otras que tienen para todos ellos, como esta comunidad desde el curso 2006/2007, ya que hasta ese momento nunca estuvieron incluidos los alumnos de la privada en sus convocatorias, por lo que tampoco puede entenderse vulnerado el principio de confianza legítima, habiéndose citado también la Orden 6/2015 de 9 de febrero dirigida exclusivamente a los alumnos de las universidades públicas valencianas.

La segunda razón objetiva, es que los alumnos de la demandante también tienen a su alcance becas complementarias, con una dotación total de 5,4 millones de euros, según su propia página web, que no están al alcance de los alumnos de la universidad pública.

La tercera razón objetiva es que los alumnos que acuden a la universidad privada lo hacen como opción libre, o porque no han alcanzado la nota de corte necesaria. En el primer caso, la libre elección marca ya una razón objetiva, en el segundo, también la superior nota, justifica el trato diferenciado y en cualquier caso la red pública es la única que puede garantizar el acceso a la educación a todo tipo de alumnado independientemente de sus condiciones socioeconómicas.

Señala además que las CCAA son las que fijan los precios públicos de los estudios oficiales impartidos en las universidades públicas, mientras que en las privadas el coste de la prestación del servicio lo establece libremente cada una de ellas, acorde a sus necesidades financieras y la oferta y demanda del

mercado.

El artículo 45 de la LOU, garantiza que nadie quede excluido del estudio de la universidad por razones económicas, finalidad que queda garantizada y se puede controlar en las universidades públicas al venir los precios públicos marcados por la ley, regulándose las ayudas de la administración de acuerdo con los mismos, circunstancia que no concurre en las universidades privadas en que dichos precios son libres y las becas o ayudas están desvinculadas de los mismos, por lo que la situaciones de los estudiantes no son equivalentes y ante la limitación de los recursos públicos, la medida queda justificada.

En cuarto lugar, destaca que siendo las tasas en la universidad pública unos 1.300 € anuales y en la privada a partir de 10.000 €, es evidente que quien opta por esta última dispone de un nivel económico muy superior, lo que supone además, que la percepción de 500, 1.000 o 1.500 euros no sea lo mismo para uno que para otro, invocando las STC 63/2011 de 16 de mayo, 117/2011 de 4 de julio, 79/2011 de seis de junio y 60 y 61/2013 de 14 de marzo, relativas todas ellas aquel principio de igualdad no implica un tratamiento 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 mandato contenido en el artículo 14 de la CE.

Por todo ello considera que procede acordar la inadmisión del recurso por inadecuación del procedimiento, por no ser la recurrente titular del derecho fundamental sometido a debate y en cualquier caso procede la desestimación del recurso por no suponer el sistema de becas descrito una diferencia de trato que infrinja el principio de igualdad, al existir razones objetivas que justifican la decisión adoptada y al hallarse salvaguardado este principio con el sistema de becas estatales

El Ministerio Fiscal, destaca en relación al derecho fundamental que se considera infringido, que ateniéndose a la Jurisprudencia Constitucional y la del TDH, la discriminación consiste en tratar de manera diferente, salvo justificación objetiva y razonable, a personas en situaciones comparables.

La normativa impugnada regula la solicitud de becas por los alumnos, por lo que consecuentemente, la recurrente no puede ser solicitante y beneficiario de las mismas.

Estima por último que nos encontramos ante un supuesto de legalidad ordinaria, procedimiento que deben acudir los demandantes, por lo que solicita la desestimación de la demanda.



**TERCERO.-** Las Universidades Jaume I de Castellón, Valencia, Alicante y Politécnica de Valencia, se oponen en términos similares: primero por inadmisibilidad al recurso contencioso-administrativo por inadecuación de procedimiento, al considerar que la norma impugnada no afecta a derechos fundamentales de la demandante.

Destacan que la demanda carece de datos de hecho que pudieran fundamentar su pretensión, por lo que carece de argumentos sobre los que formalizar oposición, señalando a continuación la doctrina del Tribunal Constitucional en lo referente al derecho a la igualdad.

Invocan el carácter complementario de las becas autonómicas, en los términos expuestos anteriormente, señalando también que solamente las universidades públicas garantizan el acceso a los estudios universitarios con independencia de la situación económica de cada estudiante, rechazando igualmente la invocación del principio de confianza legítima, no es un derecho fundamental reconocido constitucionalmente por lo que no puede actuarse tampoco a través de este procedimiento, sin que suponga ningún caso una inmovilidad del ordenamiento jurídico que adaptarse las circunstancias cambiantes.

La Universidad Miguel Hernández de Elche comienza su oposición planteándose la posibilidad de ostentar derechos fundamentales las personas jurídicas de derecho público, concluyendo que no salvo el de tutela judicial efectiva, porque ejerce funciones administrativas cual son las enseñanzas oficiales y porque origina actos administrativos, y que de admitirse de titularidad de derechos fundamentales a la parte actora debe limitarse al derecho fundamental a la libertad de cátedra, artículo 20.1.c) de la CE, por lo que no puede invocar el derecho a la igualdad, debiendo señalar además que en la demanda no aparece invocación alguna de discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Considera además que las diferencias entre la demandante y las universidades públicas son múltiples, porque las universidades privadas se crearon a impulso de personas físicas o jurídicas, porque la titularidad de las universidades privadas puede transmitirse, porque están reguladas por las normas propias de la forma jurídica asumida, porque elaboran y aprueban sus normas de organización y funcionamiento, porque no todo el personal docente e investigador tiene que estar en posesión del título de doctor, y porque no gozan de fuentes de financiación equivalentes, diferencias todas ellas sustanciales.

Considera que la diferencia introducida por la norma impugnada tiene la debida justificación, una que en el ámbito de la comunidad valenciana las universidades públicas permite cursar estudios en todas las licenciaturas, excepto veterinaria cuya única impartición se lleva a cabo universidad privada; dos, no se contradice la igualdad al tratarse de hechos distintos, precisamente por eso se amplía el ámbito de la beca en los estudios de veterinaria, únicos en los que no cabe libre opción entre universidad pública y privada; tres, esa desigualdad no es nueva y deriva era distinta forma de financiación, razón por la que las becas de la demandante solamente son accesibles para los estudiantes de la misma y cuatro, el dictamen 280/2016 del Consell consultiu reproducido en la demanda no se emite en relación a esta orden, sino a la 22/2016, de 10 de junio.

Niega a continuación, tras establecer el concepto del principio de confianza legítima, su naturaleza de derecho fundamental actuable a través de este procedimiento y destaca, como lo hacen también las demás universidades públicas, que las normas de ayudas a los estudiantes universitarios establecidos por el Decreto 40/2002, vigente ahora en su redacción dada por el Decreto 180/2016, lo configura como una facultad de la administración, no como una obligación, lo que desvirtúa por completo la alegación relativa al principio de confianza legítima.

Señala por último que la norma impugnada no excluye en su redacción a las universidades privadas, sino que deja la concreción a las convocatorias de cada una de las becas.

**CUARTO.-** A la vista de este planteamiento y habida cuenta de la formulación de causas de inadmisibilidad, debemos partir de su análisis como requisito previo para, en su caso, entrar en el fondo del asunto que sólo la desestimación de aquéllas nos puede permitir.

Señalan la Administración y las Universidades públicas la Inadecuación del presente procedimiento, que construyen sobre la base de la imposibilidad de que, por la Orden impugnada, se produzca la vulneración del derecho de igualdad invocado en la medida de que el sistema público de becas no es una aportación a favor de los centros universitarios, sino un derecho del alumno, ya que todo el articulado de la Orden se refiere al alumnado y en ningún caso a las universidades, ni a las públicas ni a las privadas.

Como ya hemos mantenido en ocasiones anteriores (a título de ejemplo la sentencia 98/2011 de 2 de febrero recaída en el recurso de apelación 929/10) este procedimiento regulado en los artículos 114 y siguientes de la Ley Jurisdiccional, es un procedimiento especial y limitado que, como ha señalado

reiteradamente el Tribunal Constitucional, hace que "sea inadecuado para tramitar pretensiones que no tengan relación con los derechos fundamentales, que se recogen en el art. 53.2 de la Constitución, lo que supone que no pueda admitirse la existencia de una facultad del ciudadano para disponer del proceso especial sin más que la mera invocación de un derecho fundamental... ", de modo que "cuando el recurrente en vía contencioso- administrativa acude al procedimiento especial, apartándose de modo manifiesto, claro e irrazonado de la vía ordinaria, por sostener que existe una lesión de derechos fundamentales, cuando, prima facie, puede afirmarse sin duda alguna, que el acto impugnado no ha repercutido en el ámbito de los derechos fundamentales alegados, la consecuencia debe ser la inadmisión del recurso" (STC num.143/2003 ) y al efecto, la Ley 29/1998 ha establecido la vía especial del art. 117, un incidente que puede derivar en la inadmisión inicial de dicho procedimiento especial, y que consiste según el propio TC en "una suerte de "antesala", tamiz previo, o "antejuicio" sobre la inadmisión de tal clase de procedimiento" a fin de evitar el abuso de su utilización (STC. 143/2003).

También el Tribunal Supremo acoge esta doctrina y así (STS Sala 3ª de 19 junio 2002) señala que:

*“El núcleo de esa doctrina se puede sintetizar en la necesidad de que, ya en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, y a los efectos de una primera constatación de la viabilidad del cauce procesal especial utilizado, se han de definir los elementos que permitan comprobar que la pretensión procesal es ejercitada en relación a actos que se considera infringen el derecho fundamental cuya tutela se postula a través del proceso.*

*Y esa exigencia formal habrá de considerarse cumplida cuando la fundamentación de la pretensión incluya estos elementos: la indicación del derecho fundamental (de uno o varios) cuya tutela se reclama; la identificación del acto que se considere causante de la infracción de aquel derecho; y, aunque sea mínimamente, una exposición de las razones y circunstancias por las que se entiende que el concreto acto que se impugna tiene virtualidad para lesionar de manera directa uno o varios derechos fundamentales.*

*Debiéndose señalar, por último, que el examen que a estos efectos ha de realizar el tribunal habrá de limitarse a constatar si la fundamentación de la pretensión incluye esos elementos, pero no deberá prejuzgar su certeza ni su corrección jurídica.”*

En este mismo sentido la más reciente de 15.2.10 señala:

*“Y que la Sala, en jurisprudencia reiterada (contenida, entre otras, en la sentencia de 21 de diciembre de 2007 (casación 7686/2005) y en las que en ella se citan), viene sosteniendo, a propósito de los requisitos que ha de reunir el escrito de interposición para franquear el acceso a esta vía especial de protección judicial de los derechos fundamentales que basta con la invocación de uno de ellos de los que sería titular el recurrente y con la imputación de su infracción a la concreta actuación administrativa impugnada, junto con un mínimo razonamiento que enlace ese resultado con ella. Igualmente, es menester advertir que el trámite previsto en el artículo 117.2 de la Ley reguladora solamente tiene por objeto la comprobación de que concurren en el recurso los ingredientes que se han señalado por lo que no autoriza a sumar a tales requisitos otro de fondo consistente en la superación de un juicio preliminar sobre la viabilidad de las pretensiones esgrimidas aunque, desde luego, sí sea siempre posible la constatación de la material imposibilidad de que los actos impugnados, por su naturaleza, produzcan las vulneraciones denunciadas.”*

Este 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.

Lo que la parte, en definitiva, está planteando no es la inadecuación de este procedimiento sino 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

**QUINTO.-** Efectivamente, tal y como se desprende de lo expuesto, se superó el trámite de inadmisión del presente procedimiento en cuanto al derecho a la igualdad, en la medida en que se invocaba por la demandante su discriminación en cuanto a centro universitario y en relación a los demás centros universitarios sostenidos con fondos públicos.

El precepto constitucional invocado, como hemos señalado, es el artículo 14 *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.*

El precepto que vulnera el mismo, según la demanda, es el artículo 2 de la Orden 21/2016:

*“Artículo 2. Beneficiarios y estudios comprendidos*

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

*...*

*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.”*

En torno al principio de igualdad que se estima conculcado, la STC 90/1989, de 11 de mayo señala que *“el artículo 14 CE prohíbe, por una parte, que se dé un tratamiento desigual tanto en las previsiones normativas, como en su aplicación concreta, por un poder público, a quienes se encuentren en situaciones esencialmente similares, y, por otra, que si se introducen elementos de diferenciación para justificar tratamientos distintos, esos elementos han de ser razonables y no constituir una excusa o pretexto para producir, de hecho, un tratamiento arbitrariamente desigual, y, por tanto, discriminatorio”.*

Como señala la STS de 15-2-11 son dos vertientes las que se incluyen en el precepto constitucional citado: la material, que impide al legislador establecer, entre situaciones semejantes, diferencias de tratamiento (STC 78/1984, de 9 de junio; 107/1986, de 24 de julio; y 125/1986, de 22 de octubre) y que comporta la interdicción de las leyes en las que se establezca una diferenciación sin justificar. Y, otra vertiente formal, referida a la igualdad en la aplicación de la ley, que obliga a que se interprete la ley de forma igual para todos y que no sólo es exigible a los órganos jurisdiccionales, sino también a los administrativos, pues, también estos, al resolver, aplican la ley (STC 49/1982, de 14 de julio, y STS 20 de noviembre de 1985).

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.

**SEXO.-** El artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece que en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.

La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima.

Se imponen las costas a la parte demandante hasta un máximo de 3.000 euros por todo concepto.

Vistos los preceptos legales citados, concordantes y de general aplicación

## **F A L L A M O S**

1) La desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador DON , en nombre y representación de , 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 universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana por no incurrir en vulneración constitucional

2) La imposición de las costas causadas en el presente expediente a la demandante hasta un máximo de 3.000 euros por todo concepto.

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 la misma cabe, conforme a lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la LJCA, **RECURSO DE CASACIÓN** ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJCV. 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 planteado ante la Sala 3ª del TS, los criterios orientadores previstos en el Apartado III del acuerdo de 20-4-2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras consideraciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala III del TS (BOE nº 162, de 6 de julio de 2016).

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

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Iltrma. Sra. Magistrada 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.