

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD  
VALENCIANA.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA**

**SENTENCIA NÚM. 171/2022**

En la ciudad de València, a diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

Visto por la Sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, constituida por los Sres. Magistrados relacionados en el encabezamiento, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 206/2019, interpuesto por La Universidad representada por el procurador D. \_\_\_\_\_ y asistida por el letrado D. \_\_\_\_\_

contra resolución de 15 de abril de 2019, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se convocan becas para la promoción de la excelencia académica destinadas a quienes hayan concluido durante el curso 2017 -2018 estudios de educación universitaria en las universidades públicas de la Comunidad valenciana y estudios superiores en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunidad Valenciana. Es parte demandada la Generalitat, representada y asistida por la Abogada de la Generalitat, y codemandada La Universidad de Alicante, representada por el procuradora \_\_\_\_\_ y asistida por \_\_\_\_\_

Es ponente el magistrado Ilmo. Sr. D. \_\_\_\_\_, que expresa el parecer de la Sala.

Asunto: Acción Administrativa.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** La representación procesal de la actora interpuso



Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se convocan becas para la promoción de la excelencia académica destinadas a quienes hayan concluido durante el curso 2017 -2018 estudios de educación universitaria en las universidades públicas de la Comunidad valenciana y estudios superiores en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunidad Valenciana.

Por imperativo de la lógica procesal, hemos de abordar primeramente si concurre o no el óbice procesal de falta de legitimación activa.

El escrito de demanda incorpora versión de los hechos / antecedentes de la resolución impugnada y en los fundamentos de Derecho comienza por defender el interés legítimo de la Universidad

El abogado de la Generalitat mantiene en su escrito de contestación a la demanda la falta de legitimación activa de modo que procede declarar la inadmisibilidad del recurso, se dice que como viene insistiendo esta misma sala, Sección 5ª, recurso 657/2016, auto nº 211/2018 de 30-5-2018 y se transcribe párrafo al respecto (...la norma impugnada no vulnera el derecho de igualdad de la demandante, que no se ve afectada en modo alguno por la misma, por ser esta regulación de derechos de los alumnos). En suma, conforme a la jurisprudencia, para acreditar la existencia de interés legítimo necesariamente el acto administrativo impugnado debe repercutir, directa o indirectamente pero de modo efectivo y acreditado en la esfera del recurrente.

Con posterioridad al auto en que se apoya la abogada de la Generalitat, esta misma Sala y Sección 4ª dictó sentencia nº 579/2019 de 12 de diciembre en el po 346/2017 y precisamente parte actora la y teniendo por objeto el recurso una orden de la misma Consellería estableciendo las bases reguladoras de ayudas para complementar las becas Erasmus + pertenecientes a instituciones públicas de educación superior de la C.V. Dicho de otro modo, la posición de la Universidad en relación con el objeto del recurso básicamente igual a la del presente litigio. Merece la pena transcribir del F.J. primero de dicha sentencia el razonamiento que llevó a no acoger la causa de inadmisibilidad:

<< La cuestión se vino a solventar en *nuestro auto de 1-10-2018*, que rechazó la causa de inadmisibilidad articulada en alegaciones previas de la Generalitat. Nada en las contestaciones a la demanda por las tres partes demandada y codemandada conduce a satisfacer el pedimento de inadmisibilidad por falta de legitimación activa. Una cosa

es que la Orden pueda conculcar o no el derecho a la igualdad de trato de la parte actora y otra bien distinta que la resolución de este pleito en modo alguno afecte en su esfera jurídica, que ninguna ventaja o utilidad jurídica, efectiva y acreditada, ha de obtener la Universidad que precise de mayor acreditación, no es indiferente para una Universidad como la que los alumnos que cursen sus estudios en los grados impartidos queden o no incluidos entre los potenciales destinatarios de las becas conceder por la Generalitat. La Universidad tiene un interés legítimo en abrir procedimiento ordinario contencioso-advocado para llegar a obtener pronunciamiento estimatorio que anule la previsión en la orden en el sentido de ser solo beneficiarios de las ayudas los alumnos de universidades públicas. Y es incuestionable dicho interés legítimo (en el sentido amplio que ha acotado el T.C, p.ejem. *sentencia 119/2008* ), aunque solo fuere porque la exclusión de las ayudas Programa Erasmus, de quienes cursen estudios en la Universidad por no ser pública, no deja de constituir elemento disuasorio para elegir esa universidad donde cursar el grado. En fin, al margen del pronunciamiento sobre el fondo no acogimos la misma causa de inadmisibilidad predicable, según la Generalitat, de la en la *sentencia nº 914/2018, de 26 de octubre de 2018( dictada en el PO 586/2016 de la Sección 5 )* precisamente conociendo recurso de esa misma Universidad contra la Orden 30/2016, de 20 de junio, de la Consellería de Educación sobre bases reguladoras para complementar las becas para estudios del Programa Erasmus+.>>

Por si fuera poco, recientes sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que citaremos al entrar en el fondo de la cuestión, vienen a sustentar claramente la tesis de esta misma Sección cuarta plasmada en resoluciones jurisdiccionales posteriores a las que referencia la abogada de la Generalitat.

**Segundo.-** También de orden procesal se nos plantean otras dos cuestiones a resolver.

La primera acerca de la pretensión recogida en el Suplico de demanda, anulación de los actos o disposiciones conexos y/o concordantes o dictadas al amparo de la resolución impugnada. Pues bien, con independencia de las consecuencias que pudiera acarrear una eventual declaración de nulidad de dicha resolución de 15 de abril de 2019 , de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte la Orden 27/2017, de 3 de julio, de la Consellería de Educación, lo cierto es que no cabe llevar al fallo la declaración de nulidad de actos

administrativos subsiguientes sin haber ampliado el recurso, como permite la *ley procesal contencioso-administrativa, artículo 36.1* .

La segunda cuestión procesal tiene que ver sobre lo que realmente constituye la pretensión de la parte actora; cuestión solventada en sentencias recientes dictadas por este mismo órgano jurisdiccional, como la de 1-2-2022 ( po 178/2020), también con ocasión de recurso contencioso interpuesto por la con un objeto procesal muy similar e intermviendo con la misma postulación: Si bien la representación de la Universidad lleva al suplico de su demanda que se declare nula la resolución de convocatoria de las becas, sin mayor particularización, del propio cuerpo del escrito procesal se extrae sin esfuerzo que en modo alguno la pretensión anulatoria sea *in integrum*, sino limitada en concreto acerca del punto controvertido, está ciñiendo su solicitud a la anulación de los ordinales primero, segundo y quinto de la parte dispositiva, respectivamente :

- *Objeto y ámbito de aplicación-* en cuanto que se limita a *universidades públicas,*
- *Personas beneficiarias centros de titularidad pública*
- *Requisitos de las personas beneficiada estudios de grado en las universidades públicas.*

**Tercero.-** Arroja la parte actora su pedimento de nulidad de la resolución impugnada desplegando una serie de motivos impugnatorios en el entendimiento de que se lesionan derechos fundamentales, el primero de ellos, siguen otros como lesión del derecho a la educación trato desigual totalmente injustificado y discriminatorio a los alumnos de las universidades públicas y privadas, en tanto que se limitan las ayudas exclusivamente a los alumnos que se encuentren matriculados en Universidades Públicas. Sigue con la lesión del derecho a la educación, en tanto que impide a una Universidad legalmente constituida y formando parte del Sistema Universitario Valenciano ejercer su actividad educativa. Lesión a la libertad de Educación, porque se impide a los alumnos elegir libremente la Universidad en la que quieren cursar sus estudios. Lesión del Derecho fundamental de libertad religiosa, como deriva del *artículo 2 de la ley 4/ 2007, de 9 de febrero, de Coordinación del sistema Universitario Valenciano.* Y art. X 3 del acuerdo sobre enseñanza y Asuntos Culturales, suscrito por el Estado Español con la Santa Sede el 3 de enero de 1979. Lesión del principio de confianza legítima, en tanto que alumnos a los que les afecta el contenido de dicha Orden ya están cursando sus estudios en

la Universidad Católica de Valencia.

Otros aspectos de la lesión de derechos fundamentales exclusión de las universidades privadas del nuevo sistema de becas ( Orden de 21/2016, de 10 de junio, Orden 22/2016, Orden 23/2016, Orden 24/2016 y Orden 30/2016, todas de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, sobre distintos tipos de becas para estudios universitarios han merecido reproche del Consejo Jurídico consultivo de la Comunitat Valenciana, como dictamen 280/2016, 352/2017; lo propio ocurre con el dictamen 286/2016. También se afirma la nulidad de la resolución: a) por contravención del derecho comunitario y nacional en materia de competencia y unidad de mercado, ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y Ley 20/2013, de 9 de dic. sobre garantía de la Unidad de mercado., b) contravención de la normativa básica estatal en materia de becas, como viene sosteniendo el mismo órgano consultivo autonómico, Dictámenes 370/2017, 295/2016, 280/2016, transcritos en parte. c) La Orden se dicta habiendo prescindido del procedimiento legalmente establecido, porque faltan informes legalmente exigibles, pues si bien obran en el expediente, están como pura formalidad y vacíos de contenido y no se dio audiencia a las universidades privadas afectadas, vicio en la elaboración de la Orden por lesión de las competencias del Consejo Valenciano de Universidades y de formación, *art. 21 de la ley 4/2007, de 9 de febrero, de Coordinación del Sistema Universitario Valenciano*, d) Nulidad por contravención de la normativa autonómica en materia de becas, *R.D. 132/2009, de 4 de septiembre, art. 6* principios de igualdad y no discriminación en la concesión de becas. e) falta absoluta de motivación de la exclusión de las universidades privadas del nuevo sistema de becas. En suma, transgresión del marco legal aplicable a las becas universitarias, desde la L.O. 8/1985, reguladora del derecho a la educación, *artículo 6, pasando por la LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, artículos 45 y 88, y R. D. 1721/2007, de 21 de dic.* por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas, *artículos 1, 3, 4, 9, 22. Aparte de la normativa valenciana, ley 4/2007, de 9 de febrero, ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector instrumental y de Subvenciones, art. 174, 165, 166 y 167*

La abogada de la Generalitat se ha opuesto a las pretensiones de contrario negando transgresión de precepto legal alguno por parte de la resolución de la Consellería aprobatoria de la convocatoria, ni en aspectos formales ni en aspectos de fondo. Lo corroboran - alega - una serie de sentencias dictadas por esta misma Sala, sentencias firmes

porque los recursos de casación han sido inadmitidos. Con ese punto de partida, desciende a rebatir los distintos motivos impugnatorios. En sentido esencialmente coincidente, las contestaciones a la demanda articuladas por la codemandada Universidad de Alicante.

**Cuarto.-** En el escrito de demanda, de considerable extensión (72 págs), se ataca la actuación administrativa impugnada refiriéndose al *nuevo sistema becas* implantado por la Generalitat a través de distintos órdenes de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte teniendo como común denominador la exclusión de los alumnos de las Universidades privadas o de iniciativa social integradas en el sistema Universitario Valenciano de la posibilidad de que sus estudios sean objeto de las ayudas por razones puramente políticas e ideológicas; de ahí la impugnación de todas ellas por

En la sentencia ya referida dictada por esta misma Sala y Sección nº 579/2019 de 12 de diciembre (po 346/2017) dejamos dicho lo siguiente , FD cuarto: <<Obviamente este pleito - como ningún otro en particular- no puede ser cauce de enjuiciamiento de legalidad de la actuación de la Generalitat en este campo de las medidas de fomento en la educación universitaria a través de distintos programas becas. Lo que ocurre es que en defensa de la tesis de la Universidad sobre nulidad de la concreta Orden impugnada despliega motivos impugnatorios que reproducen o viene a coincidir con los esgrimidos en demandas presentadas en otros procedimientos la impugnación de distintos órdenes o resoluciones convocando ayudas al alumnado universitario de las universidades públicas, se da la circunstancia añadida que interviniendo la Universidad bajo la misma representación y defensa letrada que en el presente procedimiento. Como quiera que ya se han dictado varias sentencias por la sección quinta, como por esta cuarta de la Sala y que - recurridas en casación- han devenido firmes por haber inadmitido los recursos el Tribunal Supremo, se entenderá que hayamos de ratificarnos en las consideraciones que llevaron a la desestimación de lo recursos dando respuesta precisamente a iguales o muy similares alegaciones de la en esta causa.>>

Pues bien, se da la importantísima circunstancia de que la cuestión de fondo que aquí se debate - si es dado a la Administración autonómica valenciana limitar las ayudas a los estudiantes que cursen sus estudios en las universidades públicas- ha venido a resolverse por el Tribunal Constitucional en sentencias n 191/2020, de 17 de dic y 6/2021, de 25 de enero y ello así en sentido estimatorio de recursos de

amparo precisamente entablados por la aquí  
demandante, con origen en resoluciones por las que se convocaron y  
establecieron las bases reguladoras para la concesión de las becas para  
la realización de estudios universitarios en las universidades de la  
Comunitat Valenciana. Pues bien, la primera de tales SSTC expresa lo  
siguiente:

<< 6. Conclusión.

En consecuencia, la exclusión de los alumnos matriculados en las universidades privadas y de las enseñanzas que se imparten en las mismas del régimen de becas de la Comunitat valenciana introduce una diferencia entre las universidades del sistema universitario valenciano que carece de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del artículo 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima. Dicha exclusión, además, se proyecta sobre el artículo 27 CE, ya que afecta tanto al derecho de las universidades privadas a crear instituciones educativas (artículo 27.6 CE) como al derecho de los estudiantes a la educación (artículo 27.1 CE) (en un sentido similar, *STC 74/2018, de 5 de julio*, FJ 5), teniendo en cuenta la relación existente entre los mismos, pues no pueden entenderse los derechos educativos de los estudiantes sin la referencia a las instituciones educativas en las que cursan sus estudios, ni los derechos educativos de las instituciones educativas, en este caso, de la universidad, sin atender a los estudiantes que conforman la comunidad universitaria.

En definitiva, la universidad recurrente sufre las consecuencias de un trato desigual que vulnera el artículo 14 CE, por estar sus alumnos y sus enseñanzas excluidos del sistema de becas y ayudas al estudio previstos en la Orden 21/2016. Ello nos conduce a la estimación del recurso de amparo y la consiguiente anulación del artículo 2 de la orden recurrida, aunque solo en lo que afecta a la exclusión de las universidades privadas de la misma, que es el extremo que se entiende que vulnera los derechos de la recurrente tal y como se ha solicitado en la demanda. La exclusión no se produce por el artículo 2 sino por el término "públicas" de su apartado 1 y por el apartado 3 de dicho precepto, que difiere la aplicación del sistema de becas y ayudas a cada una de las convocatorias de las mismas.

En virtud de todo lo expuesto, cumple declarar que el término "públicas" del apartado 1 y el apartado 3 del artículo 2 de la Orden de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana 21/2016, de 10 de junio, por la que se establecen



las bases reguladoras para la concesión de las becas para la realización de estudios universitarios en las universidades de la Comunitat Valenciana, vulneran el derecho de la universidad solicitante de amparo recogido en el artículo 14 CE en relación con el artículo 27 CE, al establecer una diferencia de trato entre las universidades públicas y privadas en relación con la posibilidad de solicitar las becas reguladas en la misma para cursar estudios universitarios.

Por último, al apreciarse la vulneración de derechos fundamentales reconocidos en el artículo 14 en relación con el artículo 27 CE, no procede examinar la lesión denunciada del derecho a la libertad ideológica (artículo 16 CE) ni la referida al derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), según hemos razonado en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia>>.

Por su parte, la STC, Sala Primera, 6/2021, de 25 enero (recurso de amparo 2578/2019 ) reproduce en su sustancia la doctrina de la sentencia 191/2020, de 17 de diciembre , a la que expresamente se remite en diversas ocasiones. Y la doctrina recogida en ambos pronunciamientos del Tribunal Constitucional ha encontrado luego reflejo en las recientes sentencias de la Sección 4ª de la Sala tercera del Tribunal Supremo nº 47/2022, de 20 de enero (casación 4814/2020 ) y nº 55/2022, de 24 de enero (casación 8042/2019 ), como recuerda y se ratifica en la STS de 14-2-2022 ( R.3773/2020).

Hasta tal punto ha acogido la tesis de la actora el Tribunal Constitucional que recientemente hemos dictado varias sentencias estimatorias de las pretensiones de la repetida Universidad por allanamiento de la Generalidad en recursos cuyo objeto eran órdenes de la Consellería de Educación aprobatorias de bases o bien resoluciones del mismo departamento autonómico aprobatorias de las correspondientes convocatorias de las distintas modalidades de becas ( por no citar otras, la más reciente , de 1-2-2022 , R 178/2020).

Sin necesidad de entrar en el análisis de los demás motivos impugnatorios, se impone, por consiguiente, la estimación del recurso

**Octavo.-** De conformidad con lo establecido en el *artículo 139.1 Ley Jurisdiccional* , se imponen las costas procesales causadas en los autos a la parte demandante, fijando como cuantía máxima por todos los conceptos, la de 1.400 euros

En el nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución,

esta Sala ha decidido

## FALLAMOS

**ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo** interpuesto por \_\_\_\_\_ contra resolución de 15 de abril de 2019, de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, por la que se convocan becas para la promoción de la excelencia académica destinadas a quienes hayan concluido durante el curso 2017-2018 estudios de educación universitaria en las universidades públicas de la Comunidad valenciana y estudios superiores en centros de titularidad pública adscritos al Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunidad Valenciana. Se declara contraria a derecho y anula la resolución impugnada en los apartados de su resuelto siguientes:

- *Objeto y ámbito de aplicación*- en cuanto que se limita a universidades públicas,
- *Personas beneficiarias*, en cuanto se limitan a centros de titularidad pública
- *Requisitos de las personas beneficiada*, en cuanto ciñen estudios de grado en las universidades públicas.
- Las demás previsiones concordantes, que supongan limitación de las ayudas a alumnos de las universidades públicas.

Con imposición de las costas procesales en la suma máxima de 1.400€

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.- Léida y publicada que ha sido la anterior sentencia, en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. El Sr. Letrado de la Administración de Justicia, rubricado.

De conformidad con la legalidad vigente, se informa que los datos personales contenidos en esta comunicación y en la documentación adjunta son confidenciales. Su transmisión, cesión o comunicación a terceros, sea de forma pública o privada, por cualquier medio o procedimiento, y fuera de los supuestos legales, puede ser objeto de sanción por la Agencia Española de Protección de Datos, e incluso ser constitutiva de delito.