

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valencia**

Sección: **4**

Fecha: **11/12/2024**

Nº de Recurso: **394/2022**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SECCIÓN 4ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

CALLE HISTORIADOR CHABAS, 2 , 46003, VALÈNCIA. TLFNO.: 963868549, FAX: 963868626, CORREO ELECTRÓNICO: EMAIL000

**N.I.G.:** 4625033320220002517

**Tipo y número de procedimiento:** Procedimiento ordinario 394/2022

**Órgano origen:** Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

**Tipo y número procedimiento origen:** Pieza de medidas cautelares 394/2022

**Actuación recurrida:** DECRETO 115/2022, de 5 de agosto, del Consell, por el

que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias

oficiales de grado, máster y doctorado en Univ.

de València, Univ. Polit.

de València, la Univ. de Alacant, la de Castello y la de Elche

**De:** UNIVERSIDAD MIGUEL HERNANDEZ DE ELCHE

**Procurador/a:** D.MARIA DE VALDEFLORES SAPENA DAVO

**Letrado/a:**

**Contra:** CONSELL y UNIVERSIDAD DE ALICANTE

**Procurador/a:** y JORGE RAMON CASTELLO NAVARRO

**Letrado/a:**

SENTENCIA NÚMERO 700/2024

**Presidente:** D. MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS

**Ponente:** D.MIGUEL ÁNGEL NARVÁEZ BERMEJO

**Magistrados:** D. MIGUEL ÁNGEL NARVÁEZ BERMEJO y DÑA. ESTEFANIA PASTOR DELÁS

En València, a once de diciembre de dos mil veinticuatro.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por los Ilmos. Sres. D. Manuel Domingo Zaballós, Presidente, D. Miguel Ángel Narvárez Bermejo y Dña. Estefanía Pastor Delás, Magistrados, el recurso contencioso-administrativo número 394/2022, interpuesto por la Universidad Miguel Hernández de Elche, representada por la Procuradora Dña. María de Valdeflores Sapena Davo, defendida por el letrado D. Juan Francisco Mestre Delgado contra la Consellería de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital de la Generalitat Valenciana, representada y defendida por sus Servicios Jurídicos, y contra la Universidad de Alicante como codemandada, representada por el Procurador D. Jorge Castelló Navarro, defendida por el letrado D. José María Baño León contra disposición general, y en concreto, frente al Decreto 115/2022, de 5 de agosto, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado, máster y doctorado en la Universidad de Valencia-Estudi General, en la Universidad Politécnica de Valencia, la

Universidad de Alicante, la Universidad Jaime I de Castellón y la Universidad Miguel Hernández de Elche (Alicante); siendo Ponente el Magistrado D. Miguel Ángel Narvárez Bermejo y a la vista de los siguientes

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley, se emplazó a la demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que suplica que se dicte sentencia por la que con estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto se anule la disposición recurrida.

**SEGUNDO.-** La Administración demandada y la Universidad codemandada, contestaron a la demanda, mediante escrito en el que suplicaron se dictase sentencia por la que se declarase la plena conformidad a derecho de la disposición impugnada, con imposición de costas a la parte actora.

**TERCERO.-** Habiéndose recibido el proceso a prueba y practicadas las mismas con el resultado que obra en autos, concluidas las actuaciones se emplazó a las partes para que presentasen sus conclusiones, haciéndolo tanto la parte demandante como la Universidad codemandada, no así la Generalitat Valenciana, señalándose para votación y fallo el 12-9-2024. Con posterioridad se presentó escrito de allanamiento por parte de la Generalitat Valenciana por lo que se levantó el señalamiento efectuado, que se tramitó en debida forma, dictándose auto de fecha 30-9-2024 por el que se tuvo por allanada a la Generalitat Valenciana en el recurso interpuesto por la Universidad Miguel Hernández contra el Decreto 115/2022, de 5 de agosto por el que se autoriza la implantación del título de grado de Medicina en la Universidad de Alicante, mandándose proseguir las actuaciones para el dictado de sentencia.

**CUARTO.-** Habiéndose aportado a los autos el informe de los Servicios Jurídicos de la Generalitat Valenciana sobre la posible nulidad parcial del Decreto 115/2022, de 5 de agosto, se dio traslado del mismo a las partes para que efectuasen alegaciones con el resultado que obra en autos.

**QUINTO.-** Se señaló para votación y fallo el día 9-12-2024.

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

## **FUNDAMENTACION JURÍDICA**

**PRIMERO.-** Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

El objeto del recurso lo constituye el examen de la legalidad del Decreto 115/2022, de 5 de agosto, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado, máster y doctorado en la Universidad de Valencia-Estudi General, en la Universidad Politécnica de Valencia, la Universidad de Alicante, la Universidad Jaime I de Castellón y la Universidad Miguel Hernández de Elche (Alicante), en el particular referido a la autorización para la implantación de los estudios de grado de Medicina en la Universidad de Alicante.

En concreto, la parte demandante solicita la nulidad parcial de tal disposición general por lo que hace al extremo relativo a la implantación del título de grado de los estudios de Medicina en la Universidad de Alicante. Posteriormente el recurso se amplió al acuerdo de 11-11-2022 del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se rechazó el requerimiento efectuado por la actora para que se anulase la autorización de la implantación de grado del título de Medicina en la Universidad de Alicante.

Los motivos, expuestos de manera sucinta, en los que se apoya la pretensión de anulación de la disposición de carácter general combatida son los siguientes:

1º La vulneración del R.D. 822/2021, de 28 de septiembre, por ausencia del informe preceptivo y vinculante exigido por el art. 26.3 de la mentada disposición, sobre la necesidad y viabilidad del título con carácter previo a la verificación de la memoria, cuya omisión constituye un claro vicio de nulidad de pleno derecho ya que se trata de un requisito esencial con arreglo a lo previsto en el mencionado art. 26.3.

2º Ausencia del análisis de impacto económico de la autorización de la implantación de los estudios de grado de Medicina en la Universidad de Alicante, que no existe, tratándose de un vicio determinante de nulidad con arreglo a lo previsto en el art. 37.1 de la Ley 4/2007 y la Orden 86/2010, de 15 de noviembre.

3º La insuficiente e incorrecta acreditación de la necesaria disponibilidad de centros e instituciones sanitarias para la formación práctica de los alumnos ( art. 8 de la Orden 86/2010), y la ausencia de justificación objetiva y razonable de un elemento imprescindible y determinante de la decisión objeto del presente recurso.

4º La inadecuada e insuficiente motivación de la necesidad y/o procedencia de la implantación de un nuevo grado de Medicina en la Universidad de Alicante.

5º Infracción de los principios establecidos en el art. 37.2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano así como infracción del art. 6 h) de la Orden 86/2010 en cuanto a la insuficiente justificación de la procedencia de la enseñanza, que incluye la oposición de las organizaciones representativas del sector profesional y docente en el ámbito de la Medicina.

6º La falta de acreditación en la programación universitaria de los estudios de Medicina autorizados con inobservancia de lo previsto en el art. 31, apartados 1 y 2 de la Ley 4/2007.

En conclusiones, se opone a las causas de inadmisibilidad invocadas acerca de su falta de legitimación activa, así como al vicio de la interposición prematura del recurso contencioso administrativo presentado sin esperar a que se resolviese el requerimiento previo formulado contra la Administración demandada.

En su contestación la Administración demandada plantea con carácter previo la inadmisibilidad del recurso con fundamento en los arts. 25 y 69 c) de la LJCA ya que en lugar de recurrir en reposición el Decreto o impugnarlo directamente en vía contencioso administrativa, se formuló de manera indebida requerimiento previo de acuerdo con el art. 44 de la LJCA, y sin esperar a su resolución en el plazo de un mes se interpuso recurso contencioso administrativo catorce días después de haber presentado tal requerimiento. También alega como motivo de inadmisibilidad la falta de legitimación activa de la Universidad Miguel Hernández al no ser titular de ningún derecho o interés legítimo que se pueda ver afectado con la creación de la facultad de Medicina, actuando exclusivamente en defensa de la legalidad vigente.

En cuanto al fondo del asunto aduce que el procedimiento para la autorización de los estudios de grado Medicina en la Universidad de Alicante se iniciaron en virtud de solicitud presentada en el año 2018, alargándose en el tiempo hasta concluir con la autorización otorgada en el año 2022, que ahora se impugna. Se ha seguido rigurosamente el procedimiento previsto en el R.D. 822/2021 en cuanto a la verificación de los planes de estudios y de establecimiento del carácter oficial de los títulos. La verificación de tales estudios se ha llevado a cabo por el Consejo de Universidades previo informe favorable de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de fecha 20-6-2019. También existe informe favorable del Servicio de Infraestructuras Educativas de 22 de mayo de 2019, que constata que la Universidad solicitante dispone de las aulas y de las superficies e instalaciones necesarias para los estudios de Medicina a implantar. Lo mismo se puede decir en cuanto a la disponibilidad de centros y hospitales donde realizar las prácticas de Medicina. Termina solicitando la desestimación de la demanda. Termina solicitando la desestimación de la demanda.

En su contestación la Universidad de Alicante aduce con carácter previo la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa de la actora al carecer de interés legítimo, dada su vinculación con la Generalitat Valenciana de la que depende de acuerdo con lo previsto en el art. 20 c) de la LJCA, tanto desde el punto de vista financiero como jerárquicamente puesto que sus estatutos deben ser aprobados por el Consell de la Generalitat Valenciana, defendiendo ambas instituciones los mismos intereses generales. No se acredita el perjuicio que se ocasiona con la disposición recurrida. No se puede admitir la competencia entre Universidades Públicas, apoyándose en supuestos intereses mercantiles, cuando deben servir a necesidades donde no cuentan ese supuesto ánimo lucrativo. No se vulnera el Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, ya que se siguió un solo procedimiento para obtener la aprobación de los estudios de Medicina para la Universidad de Alicante. El procedimiento de verificación del título había concluido ya cuando entró en vigor el Decreto 822/2021. Existe, además, el informe favorable de la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva. No se ha acreditado que la aprobación del título de Medicina suponga incremento del gasto y de las necesidades de incremento de su financiación. Existen hospitales abundantes para garantizar la formación práctica de los nuevos estudiantes de Medicina. Son suficientes y válidos tanto el informe de la Dirección General de Universidades de 9-11-2022, como la resolución del Consell de 11-11-2023 con los datos que allí se proporcionan para la aprobación de la nueva titulación, estando perfectamente motivado el acto impugnado sin vulneración del art. 37.2 de la Ley 4/2007, que tiene un alcance puramente programático. Además, consta en el expediente administrativo incoado la memoria a la que se refiere el art. 6 h) de la Orden 86/2010, de 15 de noviembre, impugnándose a estos efectos el dictamen pericial aportado. La integración de la nueva titulación en la programación universitaria ya fue analizada en el informe de la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva de 18-6-2019. Se destaca además la resolución de la Secretaría General de Universidades de 11-10-2022 que estableció el carácter oficial del título aprobado; la aprobación del R.D. 698/2023, de 25 de julio, que regula la concesión directa de subvenciones a universidades públicas y el rotundo éxito que ha supuesto la implantación de los nuevos estudios de medicina, que se ha convertido en la segunda titulación más solicitada de la Comunidad Valenciana superando en un 46% a las demandas de los mismos estudios de la Universidad actora según la noticia aparecida en la prensa local de Alicante de 14-7-2023. Termina solicitando la desestimación de la demanda.

**SEGUNDO.-** De los efectos del allanamiento de la Administración demandada, Generalitat Valenciana.

Si bien es cierto que la Administración demandada se ha allanado a las pretensiones de nulidad parcial del Decreto impugnado tal aceptación no debe condicionar el pronunciamiento de la Sala sobre la supuesta invalidez de tal disposición.

En el mencionado auto de 30-9-2024 se indica con toda razón que: “ Desde el punto de vista material acerca del contenido y alcance del allanamiento se resolverá en sentencia.” Por esta razón se ordena la continuación del procedimiento a fin de que se decida por sentencia la cuestión litigiosa de fondo en cuanto la supuesta validez o invalidez del Decreto impugnado. Y es que el allanamiento para que tenga virtualidad y produzca los efectos de la cosa juzgada con fuerza ejecutiva (art. 517 de la LEC salvo que se trate del allanamiento parcial al que se refiere el art. 21.2 de la LEC) necesariamente debe ser aprobado por sentencia como así prevé el art. 75.2 de la LJCA.

Al respecto el art. 75 de la LJCA enseña lo siguiente: “ 1. Los demandados podrán allanarse cumpliendo los requisitos exigidos en el apartado 2 del artículo anterior.

2. Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oír por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho.

3. Si fueren varios los demandados, el procedimiento seguirá respecto de aquellos que no se hubiesen allanado”.

En el caso enjuiciado estamos ante un allanamiento parcial, pues así se debe calificar el de la Generalitat Valenciana cuando existe otra parte demandada como es la Universidad de Alicante. Las consecuencias de dicho allanamiento es que no se puede dictar sentencia de acuerdo con las pretensiones del demandante, sino que simplemente se tendrá a la parte allanada por apartada del procedimiento y a la que lógicamente no se la volverá a emplazar para ningún trámite. Esta hipótesis se debe aplicar tanto si quien se allana es uno de los codemandados como si lo hace la Administración autora del acto o disposición recurridos. La facultad de la Administración favorable al allanamiento es perfectamente admisible porque la posición procesal de los codemandados es autónoma e independiente de la de la Administración demandada. Ahora bien este allanamiento no debe impedir resolver la pretensión de derecho material suscitada por la parte codemandada, Universidad de Alicante, defendiendo la legalidad de la disposición impugnada. Así lo viene entendiendo la jurisprudencia, por todas, la sentencia nº 271/2023, de 6 de marzo, recurso 7364/2021 que se manifiesta sobre esta cuestión en los siguientes términos: “El allanamiento del Abogado del Estado se solicitó al Tribunal de instancia una vez que se dictó el auto desestimando la alegación previa sobre la inadmisibilidad del recurso que él había propuesto. Fue al dársele traslado para que evacuara el trámite de contestación cuando lo suscita. Esa petición fue aceptada por el Tribunal, una vez constatadas todas las formalidades de la petición. La petición de allanamiento, como era oportuno, fue suplicada con la petición expresa de que por el Tribunal de instancia se dictase sentencia de conformidad con la petición de los recurrentes en la instancia, sin imposición de costas a la Administración. La comparecencia de la Administración General del Estado lo fue, conforme al emplazamiento que se realizó, en su condición de demandada. La existencia de varios demandados llevó al Tribunal de instancia a declarar la continuación del proceso con los restantes demandados, una vez aceptado el allanamiento. No obstante, lo anterior, es lo cierto que la Abogacía del Estado, no solo ha tenido intervención total en todos los trámites de la instancia, sino que incluso se le ha admitido su personación ante este Tribunal Supremo en el recurso de casación, habiendo presentando escrito de oposición al recurso. En esa sucesiva y atípica intervención la Abogacía del Estado ha realizado alegaciones y formulado peticiones que están en abierta contradicción con su inicial posición procesal y así, en este recurso, termina por suplicar en última instancia e implícitamente que se anule una resolución que, en su personación inicial, compareció para defender su legalidad.

Suscitado el debate en la forma expuesta debemos señalar que el allanamiento es un acto procesal de la parte que ha comparecido como demandada en virtud del cual manifiesta que renuncian a dicha condición, es decir, manifiesta su deseo de quedar al margen del proceso. Es un acto procesal dispositivo que puede ejercitar cualquiera de las partes procesales cuya intervención es voluntaria. La comparecencia de las partes en nuestro proceso, tanto para ejercitar como para oponerse a las pretensiones es un derecho, no una obligación, de ahí que en cualquier momento pueden renunciar a ejercitar la pretensión u oponerse a ellas, sin perjuicio de los efectos que comporte. En ese esquema, es importante destacar que, a diferencia de otros actos procesales de la parte (v.gr. el desistimiento), el allanamiento afecta directamente a la pretensión, porque si la pretensión inicial de quien ha comparecido como demandado en un proceso es oponerse a la pretensión, el allanamiento no afecta solo al aspecto procesal, a la relación jurídico procesal propiamente dicha, sino a esa misma pretensión. Quien se allana reconoce que la pretensión de anulación accionada por el

demandante es procedente y, en lógica consecuencia, renuncia a oponerse a ella. Esa finalidad y características del allanamiento impide toda ulterior intervención de la parte; no podrá ya sostener el rechazo a la pretensión, porque ha renunciado a ello, ni podrá sostener una posición coadyuvando con el demandante, porque no compareció en dicha condición. Es decir, si se admite el allanamiento por el Tribunal, en palabras del art. 75 de la LJCA se "dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante", sin necesidad de otros trámites, a salvo, claro está, que dicho allanamiento pueda comportar infracción del ordenamiento jurídico y de la legalidad objetiva de la pretensión. La Ley procesal considera el allanamiento como un medio de terminación del proceso, diferente al ordinario que es por sentencia; es decir, se regula como uno de los "*otros medios de terminación del procedimiento*".

Como antes se dijo, el Abogado del Estado ha seguido interviniendo en las fases sucesivas del proceso, lo cual es contrario a la propia naturaleza del allanamiento. Esa sucesiva intervención no puede estar amparada, como ahora se aduce por la Abogacía del Estado, el amparo del derecho a la tutela judicial efectiva porque precisamente el allanamiento comporta la renuncia a ese derecho fundamental mediante la espontánea, voluntaria y legítima petición de ser excluido de la condición de parte procesal. Menos aún se puede amparar esa atípica continuidad procesal, como también se opone en esta casación, aduciendo que estaría legitimada en la defensa del propio allanamiento o que, en su día, sería la Administración la que debiera ejecutar, en su caso, la sentencia que se dictara en el proceso. Lo primero, porque, aceptado por el Tribunal el allanamiento se cierra todo debate al respecto y nada cabe aducir por ninguna de las partes al respecto para justificarlo. Lo segundo, porque si en su día la Administración ha de ejecutar la sentencia, es una cuestión que debió valorar su defensa antes de presentar, en debida forma, el allanamiento; sin perjuicio de que dicha obligación de ejecución es independiente de haber mantenido la condición de parte en el proceso. Menos aún puede justificarse esa atípica intervención porque el allanamiento fue parcial –había varios demandados– ya que sus efectos, existiendo varios demandados, ni vincula a los demás ni limita la condición procesal de esos otros comparecidos en dicha condición. Como se declara en el artículo 75 "*el procedimiento seguirá respecto de aquellos que no se hubieran allanado*".

Ha de concluirse de lo expuesto que la intervención de la Abogacía del Estado en los trámites ulteriores a la aceptación de su allanamiento, son contrarios a los preceptos mencionados.

El efecto de lo antes concluido debe examinarse en su justa trascendencia. Las partes que cuestionan la continuidad de la intervención procesal de la representación de la Administración no son congruentes en sus peticiones. Es cierto, como se ha concluido, que existe un vicio de procedimiento, pero los vicios procesales solo son susceptibles de incurrir en nulidad de pleno derecho cuando se hubiese ocasionado indefensión, conforme se dispone en el art. 238 de la LOPJ. Si no concurre dicha exigencia se trataría de un defecto no invalidante. Si ello es así, deberá concluirse que, en el caso de autos, la persistente intervención de la defensa de la Administración, una vez aceptado su allanamiento, no ha ocasionado indefensión a ninguna de las partes. En primer lugar, porque dicha atípica intervención no ha tenido relevancia determinante para el fallo que se examina; en segundo lugar, porque ninguna de las partes recurrentes aduce una indefensión real y efectiva, como exige la Jurisprudencia, en el sentido de que haya impedido hacer alegaciones o la práctica de pruebas. Y es que, en fin, las últimas consecuencias de ese vicio procesal sería decretar la nulidad de actuaciones y ordenar la retroacción del proceso a la fase inmediata ulterior a la aceptación del allanamiento, petición que no suplica ninguna de las partes, incluso de sus alegaciones cabe concluir que son contrarias a dicha retroacción.

Conforme a lo expuesto hemos de concluir, dando respuesta a la segunda de las cuestiones casacionales suscitadas en este recurso, que aceptado el allanamiento de cualquiera de los demandados en un recurso contencioso- administrativo, incluido el efectuado por la defensa de la Administración Pública autora de la actividad administrativa objeto de impugnación, no puede intervenir en ninguna de las actuaciones procesales subsiguientes; pero esa deficiencia procesal solo puede dar lugar a la nulidad de actuaciones cuando dicha intervención haya provocado indefensión para alguna de las partes del litigio que han mantenido su condición procesal".

**TERCERO.**- El rechazo de los motivos de inadmisibilidad planteados.

Como efecto del apartamiento del proceso de la Generalitat Valenciana no podemos entrar a conocer los motivos de inadmisibilidad del recurso que plantea en su contestación sino tan solo los de la parte codemandada.

Así pues el único motivo que debe centrar nuestra atención es el de la falta de legitimación activa de acuerdo con la doctrina sentada, entre otras, por el T.S. nº 1611/2023, de 30 de noviembre, recurso 918/2022.

A pesar de la prohibición para que puedan recurrir las entidades de derecho público contra la actividad de la Administración de la que dependen según el art. 20. C) de la LJCA, dada la relación de instrumentalidad que media entre una y otra clase de Administraciones Públicas, no obstante de esta regla se excepcionan



las entidades a las que por Ley se las ha dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración tal y como ocurre con las Universidades Públicas que pueden recurrir los actos de su Administración matriz que vulneren dicha autonomía (STS de 20-1-2009 sobre la legitimación activa de las Cámaras de comercio). La autonomía tiene una naturaleza y sustrato diferente del que gozan otros entes públicos. Es una autonomía que está tutelada por la Constitución, inclusive como derecho fundamental (art. 27.10) con la protección judicial reforzada que ello conlleva ya que tiene por objeto garantizar la libertad la libertad académica y científica ( STC 26/87, 156/1994, 47/2005, 183/2011, 131/2013, 87/2014, 141/2018, entre otras). También la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, atribuye a cada Universidad una amplia capacidad para organizarse autogobernarse y decidir sus planes de estudio e investigación, imponiéndosele determinadas exigencias en cuanto a la calidad y accesibilidad del servicio público ( STC 44/2016 y STS de 16-10-2019). En este sentido existe una Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), además de otras autonómicas, con la función de evaluar el rendimiento de las Universidades y certificar o acreditar sus enseñanzas y demás actividades docentes, investigadoras o de gestión para promover y garantizar la calidad del servicio (art. 5.4 de la Ley Orgánica 2/2023). Sin duda, el rendimiento y la calidad del servicio que deben garantizar las enseñanzas universitarias se puede ver comprometida con la creación de nuevos estudios de grado como el que quiere implantar la Universidad de Alicante en su mismo ámbito territorial de actuación, que le obliguen a tener que compartir infraestructuras o profesorado, o a llegar a disputarse alumnos o financiación para poder sostener sus medios o instrumentos educativos, puesto que de lo contrario con menores recursos económicos o alumnado sería imposible cumplir sus fines y objetivos de excelencia en la prestación de sus funciones y asistencias. Estas cuestiones ya fueron examinadas por la STC 47/2005, de 3 de marzo, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la creación de la Universidad de Miguel Hernández.

En definitiva, se cumplen los requisitos exigidos por el art. 19.1 de la LJCA de que el interés que confiere a su titular legitimación para recurrir debe ser directo o indirecto, individual o colectivo, actual o incluso futuro, aunque no meramente hipotético sino concreto, actual y efectivo, de naturaleza económica o social, cultural, moral o política, correspondiendo a los jueces y tribunales interpretar con amplitud las normas legales aplicables ( STC 251/2007, 85/2008, 218/2009, 139/2010 y 121/2019, entre otras muchas).

**CUARTO.-** La correcta tramitación del procedimiento seguido para la aprobación de los estudios de Medicina en la Universidad de Alicante con emisión de los informes preceptivos que avalan la procedencia de la autorización concedida.

A pesar de la insistencia de la actora en considerar vulnerado el R.D. 822/2021, de 28 de septiembre , por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, disposición que entró en vigor el 19-10-2021, no resulta de aplicación al caso por cuanto a la fecha de vigencia de tal disposición el procedimiento de verificación del título ya había concluido con la emisión por parte del órgano competente, que es la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación del correspondiente informe favorable de fecha 26 de julio de 2018 ( carpeta 1, documento 12-18-7-26, tercer informe favorable), que sometido al correspondiente trámite de verificación por parte del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades merecería un juicio positivo en cuanto al plan de estudios presentado para la Facultad de Medicina ( carpeta 1, documentos 16.a y 16. b). En el informe de la mencionada Agencia se dejó constancia inequívoca de que al amparo de lo previsto en el R.D. 1393/2007 la propuesta de título cumple con dicha normativa sin perjuicio de atender a determinadas recomendaciones, que como su propio nombre indica no son vinculantes sino sugerencias que no impiden su aprobación. Por esta razón debe ser de aplicación lo previsto en la disposición transitoria segunda del R.D. 822/2021, la cual dispone respecto de los títulos en proceso de verificación o de establecimiento de su carácter oficial con relación a las ramas de conocimiento, que: “ Sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria quinta, los títulos universitarios oficiales de grado o de máster universitario que en el momento de la entrada en vigor de este real decreto se encuentren en proceso de verificación por una agencia de calidad o establecimiento de su carácter oficial mantendrán su adscripción a las ramas de conocimiento y todas aquellas cuestiones académicas relacionadas con las ramas de conocimiento, con lo que no será necesario modificar la memoria de evaluación para adaptarla a su adscripción a los ámbitos del conocimiento y en todas aquellas cuestiones implicadas.” No puede pasar desapercibido que todo el procedimiento seguido para la implantación de los estudios de grado de Medicina constituyen un solo expediente y no cinco distintos por cada curso académico para los que se solicitó la pertinente habilitación. La solicitud inicial de probación del título comenzó para el curso 2018-2019 y terminó con la correspondiente aprobación en virtud del Decreto impugnado 115/2022. No es razonable reiterar los informes ya emitidos de acuerdo con los principios de eficacia, simplicidad y racionalidad de los procedimientos administrativos, debiendo surtir sus plenos dentro del único expediente válidamente instruido, que iniciado en el 2018 concluyó en el 2022 ( arts. 3.a), b), d) y h) e i) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

Tal y como relataremos a continuación obran en el expediente administrativo incoado todos los informes preceptivos, y en sentido favorable, precisos para la aprobación de los estudios de grado del título de Medicina cuestionado. Concretamente son los siguientes:

1º El 9 de abril de 2019 la Dirección General de Universidades de la Generalitat Valenciana requirió la aportación de los convenios de colaboración con hospitales para la docencia y asistencia, así como la adenda al convenio de colaboración, entre otros, con la Consellería de Sanidad y la Universidad de Alicante ( documento 11, carpeta 2); ese documento se aportó según escrito de fecha 17-4-2019 (documento 11.a), carpeta 2). También se atendió el requerimiento para la aportación de la adenda al convenio del 2012, requerimiento que fue debidamente atendido por la codemandada mediante escrito de fecha 19-7-2019 (documento 26, carpeta 2).

A este respecto resulta sintomático el informe emitido por la Dirección General de Universidades ya señalada de fecha 9-11-2022 (documento 6-22-11-8, carpeta 6), donde se destaca lo siguiente:

*“ A este respecto, la Dirección General de Universidades entiende que en la tramitación del expediente tendente a la implantación del grado de Medicina en la Universidad de Alicante en el curso 2022-2023 se han observado la totalidad de los trámites exigidos por la normativa aplicable, esto es, el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y la Orden 86/2010, de la Consellería de Educación, por la que se establece el procedimiento para la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado, master y doctorado en las universidades de la Comunitat Valenciana.*

*Bajo este régimen normativo se configura un procedimiento complejo, en el que participan distintas administraciones y, dentro de éstas, diversos órganos especializados, como son la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva, (AVAP); cuyas aportaciones, en el ejercicio de sus atribuciones, además de garantizar la legalidad de la actuación, contribuyen a velar por calidad de las titulaciones ofertadas, así como el de la totalidad de la oferta académica del sistema universitario.*

*Así, constan en el expediente los siguientes informes aportados por la Universidad de Alicante:*

*a) La Memoria verificada de fecha 29 de marzo de 2018.*

*b) La documentación correspondiente a la justificación de la disponibilidad de espacios y superficies adecuadas para la impartición de la titulación.*

*c) Informe favorable de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), de fecha 26 de julio de 2018.*

*d) Resolución de verificación positiva de la Comisión de Verificación y Acreditación de Planes de Estudios del Consejo de Universidades, de fecha 31 de octubre de 2018.*

*e) Convenios y acuerdos de colaboración entre la universidad e instituciones o centros sanitarios para la acreditación de la disponibilidad de centros e instituciones sanitarias para la formación docente y práctica del alumnado.*

*• Convenio de colaboración, de fecha 24 de julio de 2012, entre la*

*Conselleria de Sanitat, la Agència Valenciana de Salut y la Universidad de Alicante, para la utilización de las instituciones, centros sanitarios y socio-sanitarios en la docencia, asistencia e investigación universitarias en Ciencias de la Salud.*

*• Convenio específico de colaboración, de fecha 10 de septiembre*

*de 2014, suscrito entre la Universidad de Alicante y el Hospital Universitario de Torrevieja, para la docencia, asistencia e investigación universitaria en Ciencias de la Salud.*

*• Acuerdo específico de colaboración, de fecha 22 de diciembre de*

*2017, suscrito entre la Universidad de Alicante y el Hospital Universitario del Vinalopó, para la docencia, asistencia e investigación universitaria en Ciencias de la Salud.*

*• Acuerdo específico de colaboración, de fecha 8 de noviembre de*

*2017, suscrito entre la Universidad de Alicante y Clínica Vistahermosa Grupo HLS S.L.U., para la docencia, asistencia e investigación universitaria en Ciencias de la Salud.*

*• Acuerdo específico de colaboración, de fecha 10 de octubre de*

*2017, suscrito entre la Universidad de Alicante y Hospital Quirón Salud Torrevieja, para la docencia, asistencia e investigación universitaria en Ciencias de la Salud.*

- Convenio específico de colaboración, de fecha 4 de diciembre de

2017, suscrito entre la Universidad de Alicante y Vithas Alicante S.L., para la docencia, asistencia e investigación universitaria en Ciencias de la Salud.

Asimismo, constan en el expediente los informes preceptivos

contemplados en la Orden 86/2010, de 15 de noviembre:

a) Informe favorable emitido por la Agència Valencina d'Avaluació i

Prospectiva (AVAP), de fecha 18 de junio de 2019.

b) Informe favorable emitido por el Servicio de Infraestructuras Educativas de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, de fecha 22 de mayo de 2019.

c) Informe favorable emitido por la Escuela Valenciana de Estudios de la Salud, de fecha 25 de julio de 2022, relativo al cumplimiento de los

requisitos necesarios para ser objeto de concierto en el caso de los Hospitales Universitarios de Torrevieja y del Vinalopó, así como de los centros de salud de "San Luís", "El Acequión" y "San Miguel de Salinas", para desarrollar la docencia en las distintas titulaciones o materias relacionadas con Ciencias de la Salud.

Es, de igual manera, a través de los distintos informes emitidos a lo largo de este procedimiento donde se justifica el interés público y por tanto se acredita la conveniencia de la implantación de las distintas titulaciones.

De este modo, y por poner un ejemplo en el caso que nos ocupa, el propio informe de la AVAP manifestaba, ya en el año 2019, y en lo que respecta a la adecuación de la oferta de plazas realizada por la universidad a la demanda de su entorno socio-económico que "está previsto ofertar 75 plazas por curso, por debajo de las 130 plazas que oferta la UMH. Actualmente, a nivel nacional, la ratio estudiante de medicina de nuevo ingreso en universidad pública/población es de 1 plaza por cada 8.200 habitantes. Sin embargo, en la provincia de Alicante, a día

de hoy, es de 14.200, lo que justificaría al menos en parte, la implantación del título.

De hecho, si finalmente se implantase, la ratio en la provincia sería de 1 plaza por cada 9005 habitantes"; y continúa añadiendo, en aquello que atañe a la zona de influencia del título y el mantenimiento del equilibrio territorial respecto del mapa de titulaciones y las necesidades de la sociedad valenciana: "está previsto que el Grado en Medicina de la UA oferte 75 plazas por curso. Conviene precisar que, en la misma provincia de Alicante, la UMH cuenta con un Grado en Medicina con una oferta de 130 plazas. Además, en la provincia de Valencia hay 4 Facultades de Medicina, una pública y 3 privadas, con una oferta total de 560 plazas por curso académico. Finalmente, en la provincia limítrofe de Murcia existen otras dos Grados en Medicina, uno en una universidad pública que oferta 200 plazas y otra privada con hasta 90 plazas. Recientemente el Ministerio de Sanidad avanzó su intención de aumentar el número de plazas MIR en próximas convocatorias por lo que el riesgo a crear un cuello de botella en la formación especializada disminuye con la puesta en marcha de un nuevo grado".

Además, se ha de señalar que, en el caso de la provincia de Alicante, la lista de espera de estudiantes que solicitan acceder al grado de Medicina y se quedan sin posibilidad de acceso en la única universidad pública que lo ofrece, la UMH, es de más de 1.000 estudiantes. En el caso de la Universitat de València la lista de espera supera los 3.000 estudiantes.

Si consideramos la ratio de médicos especialistas por cada 100.000 habitantes, en actualidad, la Comunitat Valenciana presenta una de las ratios de médicos especialistas por cada 100.000 habitantes más baja de todo el país (5,27) y se sitúa por debajo de la media nacional que es de 5,66.

La situación tras la pandemia: según el informe Health at a Glance: Europa 2020 Estado de la salud en el ciclo de la UE, de la OCDE: "la falta de personal de salud ha sido una restricción más decisiva que las camas de hospital, lo que refleja el hecho de que capacitar a trabajadores de la salud cualificados requiere de más tiempo que crear instalaciones temporales. El personal también se ha enfrentado a presiones extremas en muchos de los países. Estos factores sugieren que los países necesitarán invertir más en su fuerza laboral de salud."

Existen sobradas razones de oportunidad y necesidad social que reiteran en los últimos años la necesidad de dotar de más profesionales al sistema público sanitario y, por ende, requieren de la ampliación de la oferta de plazas en los estudios de Grado en Medicina.

En este sentido, los Estudios de Oferta-Necesidad de Médicos Especialistas, publicados en 2007, 2009, 2011, 2018 y 2022 por el Ministerio de Sanidad, reiteran la demanda de médicos especialistas, que es superior a la oferta existente, como mínimo hasta 2027, existiendo un déficit de médicos especialistas que alcanzará su punto máximo en 2027.



*La Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU) estableció un grupo de trabajo expreso sobre el Grado en Medicina, cuyo objetivo es abordar, entre otros, el déficit de egresados en Medicina para poder atender las necesidades actuales y futuras. En la primera reunión celebrada el 22 de diciembre de 2021 se subrayó la existencia de fuerte demanda social para aumentar la oferta de plazas en el grado de Medicina y la conveniencia de ofrecer plazas en las facultades de Medicina conforme a una adecuada distribución autonómica y estatal.*

*Teniendo en cuenta estas carencias, en la última reunión de este grupo, realizada el 3 de octubre de 2022, el Ministerio ofreció la posibilidad, consensuada con la Comisión Delegada de la CGPU, de aumentar un 15% el número de plazas ofertadas, sin necesidad de modificar la memoria de verificación del título (en la actualidad se permite un 10% de incremento, según Acuerdo adoptado en 2014 por la Conferencia General de Política Universitaria).*

*El interés público existente en la formación de nuevos facultativos se ha visto recientemente refrendado a través de distintas medidas adoptadas por las distintas administraciones y que en todo caso corroboran la necesidad de aumentar y fortalecer los recursos sanitarios, lo que incluye la formación de nuevos profesionales.*

*Así, el Anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023 contempla una transferencia de 500 millones de euros destinados a infraestructuras de atención primaria y comunitaria y salud mental comunitaria, destacando dentro de esta dotación, una transferencia a las Universidades, por cuantía de 50 millones de euros, para el impulso del Grado en Medicina”.*

2º El Servicio de Infraestructuras Educativas de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte evacuó informe favorable el 22 de mayo de 2019 (documento 14, carpeta 2) al estimar subsanadas las deficiencias detectadas (documento 4, carpeta 2) de acuerdo con la documentación presentada por la Universidad de Alicante el 13 de marzo de 2019 ( documento 7 b), carpeta 2).

3º La Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva presentó informe favorable sobre la titulación el 20 de junio de 2019 ( documento 16, carpeta 2). En dicho informe se resalta entre otros extremos que la oferta de plazas es adecuada a la demanda del entorno socio-económico; que el personal docente previsto para impartir el grado es adecuado; que la relación entre la demanda y el número de plazas ofertadas en las universidades públicas valencianas en idénticas titulaciones y similares es proporcionada ; que la tasa de graduación prevista es correcta de acuerdo con e ámbito temático y la demanda cultural, social y económica; que los recursos de la Universidad para favorecer la empleabilidad de los futuros egresados son adecuados; que la zona de influencia del título mantiene el equilibrio territorial del mapa de titulaciones; y que la zona de influencia del título responde a las necesidades de la sociedad valenciana.

4º Finalmente, la Escuela Valenciana de Estudios de la Salud con fecha 25 de julio de 2022, después del informe desfavorable de fecha 27 de agosto de 2019 (documento 24, carpeta 2), expidió un nuevo informe final y definitivo, favorable, que implica la adecuación de los centros hospitalarios ofrecidos para facilitar las prácticas y docencia de los alumnos de medicina ( documento 4.d)-22-07-25, carpeta 5). Este informe se expide al amparo de lo previsto en el art. 8.2 de la Orden 86/2010, de 16 de noviembre que dispone lo siguiente: “ La Consellería de Educación recabará del órgano con competencia en materia de formación sanitaria de la Consellería de Sanidad un informe preceptivo sobre la adecuación de los recursos de los centros e instituciones que se acompañan por la Universidad a los requisitos que se establecen en la normativa de aplicación, así como la disponibilidad de dichas instituciones y centros sanitarios en su caso.” En dicho informe se destaca: “ la adecuación de los centros e instituciones sanitarias ofrecidos por la Universidad de Alicante de acuerdo con los requisitos que se establecen en la normativa de aplicación , así como su disponibilidad a los efectos docentes indicados.”

5º A la vista del último informe mencionado se dictó el Decreto impugnado 115/2022, de 3 de agosto. Formulado requerimiento contra el mismo se rechazó por acuerdo de 11-11-2022 ( documento 8-22-11-11, carpeta 6) contra el que también se amplió el recurso interpuesto.

**QUINTO.-** La observancia de los principios rectores de la legislación universitaria; en particular, el relativo al análisis del impacto económico de la implantación del nuevo grado de estudios de Medicina discutido.

El argumento de que la disposición impugnada es inválida al ser obligado un estudio o análisis del impacto económico que supone la nueva titulación de medicina aprobada de acuerdo con lo previsto en el art. 37 de la Ley Valenciana 4/2007, de 9 de febrero, el cual se ha omitido, apoyándose para mantener tal tesis en el dictamen de la Sra. Clemencia, carece de suficiente consistencia.

El citado precepto establece que: “ Cuando la implantación de una enseñanza implique un incremento de la subvención corriente a la Universidad será preceptivo el informe favorable de la Consellería competente en materia de economía y hacienda.”

Lo que sostiene la parte codemandada es que no existe ninguna prueba que avale los mayores gastos y costes que supone la implantación de los nuevos estudios de medicina aprobados.

Efectivamente, todos los informes emitidos a los que ya se ha aludido en el fundamento anterior aluden a la suficiencia de recursos y a la ausencia de incremento de gasto que suponga la autorización de la nueva titulación de medicina. La memoria presentada ( documento 1 d), carpeta 2) analiza dicho impacto económico, describiendo sus recursos materiales y económicos. Esta memoria está refrendada por el informe del Servicio de Infraestructuras Educativas ( documento 14, carpeta 2), concluyendo en la afirmación de que la Universidad de Alicante cuenta con las aulas y superficies necesarias para la implantación de los nuevos estudios que se autorizan. Asimismo la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva (documento 6, carpeta 2), refrenda y avala la memoria presentada sin ningún reparo de tipo económico.

Asimismo, los documentos 1 y 2, acompañados con la contestación a la demanda por parte de la Universidad de Alicante, prueban la financiación del Aula de Anatomía de la Facultad de Medicina autorizada y que no existe incremento de costes por el profesorado de la nueva Facultad, porque la mayoría del profesorado ya presta sus servicios en otras facultades de la Universidad como la de Ciencias de la Salud. Tampoco se puede obviar la transferencia de 50 millones de euros para el impulso del grado de medicina, contemplada en el anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023 y finalmente recogida en los presupuestos generales (documento nº 5 de la contestación de la codemandada). Finalmente no se puede desconocer que el art. 5 del Decreto impugnado establece que la aplicación y desarrollo del Decreto no podrá tener incidencia en la dotación de los capítulos de gasto asignados a la Consellería de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital ; y en todo caso deberá ser atendido con los medios personales y materiales de las Universidades, cumpliéndose de esta manera el principio de eficiencia subrayado por la sentencia del T.S. de 7-5-2018, recurso 892/2016.

Se pretende combatir estos informes con el dictamen pericial de la Sra. Clemencia que nada enseña al respecto, puesto que hubiera sido sencillo y asequible indagar sobre el conocimiento de las fuentes de financiación de la nueva facultad a través de sus presupuestos debidamente aprobados, o de otros medios de prueba de fácil obtención, lo cual podría facilitarnos el conocimiento del supuesto incremento de costes o gastos que se defiende como razón de la necesidad del preceptivo informe oficial por parte de los Servicios de la Hacienda Autonómica.

**SEXTO.-** La validez de los informes que figuran en el expediente instruido al efecto

También se queja la parte recurrente de la falta de actualización de algunos de estos informes, olvidando y silenciando que se han repetido en fechas recientes como ocurre con el informe de la Dirección General de Universidades de 9-11-2022 (documento 6-22-11-8, carpeta 6) o el de la Escuela Valenciana de Estudios de la Salud de 25-7-2022 (documento 4 d)-22-07-25, carpeta 5). También al hilo de esta denuncia carece de significación el retraso en la resolución del expediente para el que el art. 15 de la Orden 86/2010, de 15 de noviembre, por la que se fija el procedimiento para la implantación de enseñanzas universitarias especiales de grado, máster y doctorado en las Universidades de la Comunidad Valenciana, que fija un plazo de duración de seis meses, el cual no se habría respetado, pero tal y como señala tal precepto las únicas consecuencias que se derivarían de tal inobservancia serían los de los efectos del silencio administrativo en este caso negativo con el fin de poder interponer los recursos pertinentes pero sin vinculación en cuanto a la resolución que ulteriormente se pueda dictar (art. 24 de la Ley 39/2015). En cualquier caso, todo ello resulta irrelevante al haber recaído resolución de manera expresa, interponiéndose contra esta decisión el pertinente recurso contencioso administrativo.

En último término, el propio éxito de la convocatoria de plazas para el alumnado que se incorpora al nuevo grado de medicina implantado por la codemandada (documento nº 7 de la contestación de la codemandada), junto con los informes oficiales valorados por la Sala nos cerciora de la necesidad de esos nuevos estudios,

**SEPTIMO.-** Nuevos motivos colaterales de impugnación que se rechazan.

Tampoco se infringe lo previsto en el art. 31.3 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero, por falta de acreditación de la inclusión de la titulación en la programación universitaria, que sí queda probada con el documento nº 4 de la contestación de la codemandada, además de que toda esta temática ya fue analizada favorablemente en el informe de la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva de fecha 18-6-2019 (documento 16, carpeta 2), en el que se refiere a la zona de influencia del título y al equilibrio territorial en cuanto al mapa de titulaciones, tomando en consideración las necesidades de la sociedad valenciana.

Se incide en el argumento sobre la supuesta inobservancia de los principios que se plasman en el art. 3 de la Orden 86/2010, de 15 de noviembre, que complementa los del art. 37.2 de la Ley 4/2007, de 9 de febrero. Dejando a un lado el carácter programático que tienen alguno de estos principios y que la problemática de la

sostenibilidad económica de los estudios ya ha sido analizada en los fundamentos precedentes, esta cuestión ya fue objeto de atención por el informe de la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva de 18-6-2019 ( documento 16, carpeta 2), a cuyas conclusiones hemos de estar.

También se considera conculcado el art. 6 h) de la Orden 86/2010, de 15 de noviembre, sobre la necesidad de una memoria que justifique el interés de la propuesta mediante estudios relacionados con el entorno económico y profesional, debido a la oposición del entorno profesional como es la Asamblea de Decanos de las Facultades de Medicina de España y del Consejo Estatal de Estudiantes de Medicina de España a los nuevos estudios de grado de Medicina aprobados para la Universidad de Alicante. El hecho de que puedan existir recelos al respecto por parte de determinados colectivos profesionales y del estudiantado no implica que tales intereses deban prevalecer sobre el general, que en todo caso es el que debe prevalecer, y es el que avala la nueva docencia autorizada.

**OCTAVO.-** La exigencia de motivación que se cumple en nuestro asunto.

La última cuestión con relevancia que se plantea en el recurso se refiere a la falta de motivación de la disposición recurrida al amparo de lo previsto en el art. 35 en relación con el 88.6 de la Ley 39/2015, exigencias que también se imponen para el ejercicio de la potestad reglamentaria de acuerdo con las más recientes sentencias del T.S de 4-4-2022, recurso 300/2020, de 21-1-2022, recurso 138/2019 y de 3-11-2010, recurso 480/2009, debiendo dejarse constancia en la exposición de motivos de las razones que llevan a la promulgación del reglamento y la necesidad de la regulación que se hace con independencia de que dichas razones no se compartan por parte de quien impugna la norma reglamentaria, sin olvidar que la naturaleza de la motivación como exigencia formal debe interpretarse con un criterio finalista con el fin de no incurrir en un excesivo formalismo, sin ignorar que el procedimiento de elaboración de los reglamentos no tiene una finalidad en sí mismo considerado, sino en cuanto es garantía de que en la aprobación del reglamento se han ponderado todos los intereses afectados, en particular los propios de la potestad reglamentaria de la que es titular la Administración que lo aprueba, que es la finalidad de los trámites que se imponen por la norma que regula el procedimiento de aprobación.

La finalidad última de la motivación es la comprensión de las razones que han justificado el nacimiento del acto o disposición y el sentido de esa regulación de acuerdo con el procedimiento seguido y trámites observados, de manera que no pueda existir confusión a la hora de entender lo que es el contenido de lo que se pretende atacar, y que esa claridad facilite la impugnación para aquellos que manifiesten su disconformidad o desacuerdo con la actuación administrativa desarrollada.

Pues bien, aceptando en pura hipótesis que la ausencia de motivación por sí sola podría dar lugar a la invalidez del Decreto combatido como causa de anulabilidad del mismo, presupuesto indispensable para que se admitiese su anulación, sería que en su redacción o elaboración se hubiera incurrido en indefensión material. Pero la extensa argumentación de la demanda, los abundantes medios de prueba empleados por la parte recurrente para combatir el Decreto y su intervención en el proceso de elaboración, así como el conocimiento y acceso a todos los informes y documentos que obran en el expediente, nos deben llevar a la conclusión de que el Decreto se ha elaborado con todas las garantías legales, respetándose los derechos de audiencia e información la parte impugnante con perfecto conocimiento de los trámites y procedimiento seguido y con comprensión de la justificación y razones de la promulgación del Decreto, de manera que no se ha mermado ni tan siquiera en un ápice las posibilidades de defensa y ataque frente a lo que se recurre, con amplia y plena libertad a la hora de formular las oportunas pretensiones frente a aquél.

**NOVENO.-** Juicio de legalidad del acto recurrido y éxito de los estudios de medicina implantados.

Al rechazarse los motivos de impugnación de la disposición recurrida resalta la legalidad de la misma. Pero es que además este mismo juicio de relevancia legal se obtiene a partir de la valoración de la prueba testifical practicada por la Sala.

El testimonio de D. Ramón, Decano de la Facultad de Medicina de Málaga y Presidente de la Conferencia Nacional de Decanos de las Facultades de Medicina españolas, que ratificó el documento acompañado con la demanda contrario a la creación de nuevas facultades de medicina dentro del territorio nacional, llega a reconocer que su opinión contraria a dicha creación se refiere con carácter general a toda España, pero que no tiene una opinión muy fundada con relación al caso debatido de los estudios de medicina en el ámbito concreto de la Universidad de Alicante, en Elche, ya que no ha tenido acceso al expediente administrativo y no conoce los detalles de la petición de la Universidad de Alicante, lista de espera de estudiantes, necesidades sanitarias de la provincia de Alicante, normativa valenciana y supuesta saturación de docencia con la creación de una nueva facultad de medicina en la provincia ( minutos 27, 28:30 y 38 de la grabación en DVD). Lo que también resulta relevante es su afirmación de que si la facultad de medicina de la Universidad de Alicante se admitió como miembro en la última Asamblea de la Conferencia Nacional de Decanos de Facultades de

Medicina españolas, ello fue debido a que cumplía con los requisitos de calidad, profesorado, infraestructuras, planes de docencia, recursos económicos, medios y hospitales o centros donde llevar a cabo prácticas, que son imprescindibles para que se apruebe la impartición de los nuevos estudios de medicina ( minutos 27:17, 32:30 y 34 y siguientes de la grabación).

Por su parte el testimonio de D. Julián, Jefe del Servicio de Inspección, Acreditación, Autorización y Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, reconoció haber emitido al respecto tres informes y el último de ellos el de fecha 11-12-2019. Los dos informes fueron desfavorables para la autorización de los nuevos estudios de medicina en la Universidad de Alicante, pero el último mencionado constató la mejora en las ofertas, existiendo centros que cumplían los requisitos exigidos para la docencia, al menos en cinco de ellos (minutos 17 y 19:31 de la grabación). No fue muy claro en su exposición a la hora de contestar si con el conjunto de los centros ofertados y las subsanaciones efectuadas se garantizaban las prácticas docentes de los alumnos, admitiendo, no obstante, que en su opinión todo era subsanable (minuto 20:29 de la grabación), manifestando desconocer el último informe de fecha 25-7-2022 emitido por parte de la Escuela Valenciana de Estudios de la Salud (minuto 11 de la grabación). En cualquier caso dejó muy claro que el órgano competente para emitir el dictamen preceptivo que exige la norma y al que en todo caso se debe atender para la autorización de los estudios de medicina, no es el del Servicio de Acreditación, Autorización y Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios cuya jefatura ostenta, sino el informe de la Escuela Valenciana de Estudios de la Salud que con fecha de 25-7-2022, lo emitió en sentido favorable ( minuto 11:06 y 18 y siguientes de la grabación). Estos convenios para las prácticas sanitarias son anuales y el hecho de que en un ejercicio la planta de hospitales para la práctica y la docencia no sea suficiente no significa que en las anualidades posteriores ocurra o suceda lo mismo. Por esta razón y aun cuando puedan existir ciertas objeciones para los centros de prácticas médicas en un informe del año 2019, esto no significa que tales inconvenientes se vayan a perpetuar para el futuro. De hecho, en el informe del órgano que se considera competente de fecha 25-7-2022 ya se constató que la oferta y convenios con hospitales eran suficientes y adecuados para las necesidades de docencia.

A mayor abundamiento de las reflexiones que hemos expuesto y desarrollado a lo largo de los fundamentos precedentes para aprobar la validez de la disposición recurrida, la valoración de los dos testimonios aludidos ( porque la parte interesada renunció a la prueba testifical de Dña. Elvira, Presidenta del Consejo Estatal de Estudiantes de Medicina), nos orienta y conduce a confirmar que la nueva facultad de Medicina de la Universidad de Alicante cumplía con los requisitos de calidad, profesorado, infraestructuras, planes de docencia, recursos económicos, medios y hospitales o centros donde llevar a cabo prácticas, que son imprescindibles para que se pudiese obtener la oportuna licencia para la impartición de tales estudios de medicina; y que disponía a su favor del informe favorable preceptivo del órgano que se juzga competente para emitirlo, apuntando a la competencia de la Escuela Valenciana de Estudios de la Salud como sostiene la demandada y no el Servicio de Acreditación, Autorización y Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, como afirma la parte actora. Es indudable la preferencia del informe de dicha Escuela Valenciana sobre la del Servicio de Acreditación porque quien ostenta la jefatura de este último servicio con dilatada experiencia en el cargo y conocimiento de causa así lo mantiene. Al fin y al cabo, si bien es cierto que al Servicio de Acreditación, Autorización y Registro mentado según el art. 20.4 g) de la Orden 3/2022, de 22 de abril le corresponde “certificar el cumplimiento de los requisitos de las instituciones sanitarias para la elaboración de conciertos y convenios en el desarrollo de la docencia universitaria”, también la Escuela Valenciana de la Salud según el art. 33.1 d) de la ya mencionada Orden 3/2022 tiene autoridad “para preparar y elaborar los acuerdos y convenios de colaboración con universidades, colegios profesionales o cualquier otro organismo relacionado exclusivamente con la formación del personal del sistema valenciano de salud”.

Estas pruebas, añadidas a lo ya explicado en todos los fundamentos de esta sentencia, nos cercioran de la escasa razón del informe de 12-6-2024 de los Servicios Jurídicos de la Administración demandada para justificar su allanamiento al recurso interpuesto. Tal dictamen se debe examinar, no como hecho nuevo sino como prueba que tiene su encaje en el art. 270 de la LEC, y que fue solicitada por la actora mediante escrito de fecha 2-9-2024 como complemento y justificación del allanamiento al que se somete la Generalitat Valenciana. Pero la Sala no comparte ni los razonamientos ni las conclusiones de tal dictamen. De una parte, porque lo que se debe tener en cuenta es el juicio de la Escuela Valenciana de Estudios de la Salud y no el del Servicio de Acreditación, Autorización y Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, que es el que se defiende en el dictamen ya señalado de fecha 12-6-2024, por lo cual no habría causa para invalidar el Decreto con apoyo en el art. 47.1 e) de la Ley 39/2015. Por otra parte, y a pesar de reconocerse en su informe que se carece de elementos de juicio suficientes para pronunciarse sobre un supuesto incremento del gasto derivado de la aprobación de los nuevos estudios de medicina, lo que justificaría la necesidad del preceptivo informe de la Consellería de Hacienda, cuya omisión determinaría la anulación del Decreto impugnado, termina

manteniendo, a pesar de tratarse de simples conjeturas y no de afirmaciones sobre supuestos aumentos de costes, la nulidad de tal disposición al amparo de lo previsto en el art. 47.1 e) de la Ley 39/2015.

Finalmente, y cerrando el círculo de todas las razones y argumentaciones favorables a sostener la validez del Decreto 115/2022, de 5 de agosto, como botón de muestra del éxito de la nueva titulación, se debe traer a colación la noticia aparecida en la prensa local de fecha 14-7-2023 -documento nº 7 acompañado con la contestación de la codemandada- sobre la elevada demanda de los estudios de Medicina implantados en la Universidad de Alicante como segunda titulación más solicitada en la Comunidad Valenciana, lo que no ha supuesto un descenso en la matriculación de estudiantes de medicina de la Universidad Miguel Hernández de Elche en el curso 2023-2024, al ocuparse todas sus plazas ofertadas y no quedar libres o vacantes sin cubrir, siendo la nota de corte altísima en las dos facultades de medicina tanto en la Universidad de Miguel Hernández como en la de Alicante, por encima de 13 puntos sobre 14. Estos hechos los ha podido comprobar la Sala a través del acceso a los siguientes enlaces: ([https:// estudios.umb.es/files/2023/07/6.estdListadoNotasCorteTituCupoOficial.pdf](https://estudios.umb.es/files/2023/07/6.estdListadoNotasCorteTituCupoOficial.pdf)) y (<https://www.informacion.es/elche/2023/07/14/medicina-vuelve-carrera-demandada-umh-89889465.html>). Con esta prueba quedan soslayadas todos los temores mostrados de que una duplicación de la plazas ofertadas para candidatos a esos estudios en el "campus" de Alicante vaya a suponer perjuicios o mermas de matriculaciones o de la calidad de la docencia en las enseñanzas que se cursan en la Universidad recurrente.

En conclusión, se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto.

**DÉCIMO.-** Pronunciamiento en materia de costas procesales.

A tenor del art. 139.1 de la LJCA, aun desestimándose el recurso, dada la complejidad del mismo, el esfuerzo de argumentación en la exposición por parte de la dirección letrada de la actora, pese a no prosperar sus planeamientos, dan lugar a ciertas dudas de hecho y de derecho en el asunto, que son determinantes para que no se haga pronunciamiento en cuanto al pago de las costas procesales causadas.

Vistos los preceptos legales citados, los concordantes y demás de general aplicación

## FALLAMOS

1º.- Desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Universidad Miguel Hernández de Elche (Alicante), representada por la Procuradora Dña. María de Valdeflores Sapena Davo, defendida por el letrado D. Juan Francisco Mestre Delgado contra la Consellería de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital de la Generalitat Valenciana, representada y defendida por sus Servicios Jurídicos, y contra la Universidad de Alicante como codemandada, representada por el Procurador D. Jorge Castelló Navarro, defendida por el letrado D. José María Baño León contra disposición general, y en concreto, el Decreto 115/2022, de 3 de agosto del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado, máster y doctorado en la Universidad de Valencia-Estudi General, en la Universidad Politécnica de Valencia, la Universidad de Alicante, la Universidad Jaime I de Castellón y la Universidad Miguel Hernández de Elche (Alicante), en cuanto a la autorización de la implantación de los estudios de grado de Medicina en la Universidad de Alicante.

2º No hacemos pronunciamiento en cuanto al pago de las costas procesales causadas.

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.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada, fuera de los casos previstos en una Ley, solo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que



requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución, y en los documentos adjuntos a la misma, no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines distintos a los previstos en las leyes.