

El TS otorga legitimación a unos centros educativos privados no concertados para impugnar la autorización de precios para actividades complementarias de un centro concertado

Se plantea en el recurso si las asociaciones recurrentes tienen legitimación para impugnar la autorización de precios de las actividades complementarias de un centro educativo concertado, cuando en el recurso se cuestiona también, por vía indirecta la legalidad de las instrucciones aprobadas por la Comunidad de Madrid que regulaban esa autorización.

La sentencia de instancia, que es casada por la Sala, negó legitimación a las entidades actoras, centros de titularidad privada no concertada, al entender que no había constancia de qué beneficio les reportaría la desaparición de la resolución de autorización de precios al centro concertado; pero el TS ya se había pronunciado con anterioridad, en relación a una de las aquí recurrentes, en el sentido de que existía interés legitimador, en concreto un interés competitivo a efectos del art. 19.1 b) de la LJCA, para pretender la nulidad de aquellas instrucciones conforme a las cuales se dictarían concretos actos de autorización que acabarían beneficiando a sus competidores.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 4.ª

Sentencia 1018/2024, de 10 de junio de 2024

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 5544/2022

Ponente Excmo. Sr. JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

En Madrid, a 10 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 5544/2022 i nterpuesto por la ASOCIACIÓN DE COLEGIOS PRIVADOS INDEPENDIENTES-CÍRCULO DE CALIDAD EDUCATIVA, ESCUELA NUEVA KEPLER, SL y ADELLIS, SA, representadas por el procurador don Joaquín Fanjul de Antonio y bajo la dirección letrada de don José Sala Arquer, frente a la sentencia 493/2022, de 6 de mayo, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo 1727/2020. Ha comparecido como parte recurrida la Comunidad de Madrid, representada y asistida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Asociación de Colegios Privados e Independientes-Círculo de Calidad Educativa (en adelante, CICAIE), y de las entidades Escuela Nueva Kepler, SL y Adellis, SA, interpuso el recurso contencioso-administrativo 1727/2020 ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid contra la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada formulado contra la resolución de 26 de noviembre de 2019, de la Dirección de Área Territorial Madrid-Norte.

SEGUNDO.- Se declaró la inadmisibilidad de dicho recurso, por falta de legitimación de la parte actora, por sentencia 493/2020, de 6 de mayo.

TERCERO.- Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal de CICAIE, Escuela Nueva Kepler, SL y Adellis, SA, informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 29 de junio de 2022, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados CICAIE, Escuela Nueva Kepler, SL y Adellis, SA como recurrentes y la Comunidad de Madrid como recurrida, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 20 de julio de 2023, lo siguiente:

" Primero.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de Asociación de Colegios Privados e Independientes- Círculo de Calidad Educativa (CICAIE) y las entidades Nueva Kepler, S.L. y Adellis, S.A. contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid n.º 493/2022, de 6 de mayo (procedimiento ordinario 1727/2020).

" Segundo.- Precisar que la cuestión en la que, en principio, se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es:

" Si para la impugnación de autorizaciones de precios de las actividades complementarias de un centro educativo concertado, ostentan legitimación ad causam una Asociación de Colegios Privados e Independientes-Círculo de Calidad Educativa (CICAIE) y las entidades mercantiles titulares de centros privados del mismo ámbito territorial educativo que el centro concertado autorizado integrados en esa Asociación, cuando en el recurso se cuestiona también, por vía indirecta, la legalidad de las Instrucciones que regulaban esas autorizaciones.

" Tercero.- Identificar como como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los 19.1 a) y b) de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el art. 24 de la CE y el art. 51 de la L.O. 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso."

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 31 de julio de 2023 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO.- La representación procesal de CICAIE, Escuela Nueva Kepler, S.L. y Adellis, S.A. evacuó dicho trámite mediante escrito de 2 de octubre de 2023 y su pretensión es que, con estimación del recurso de casación, se case y anule la sentencia de sentencia, se estime el recurso contencioso-administrativo y se declare:

" Primero.-

" 1) Declare que no son conformes a Derecho ni la Resolución de Autorización de precios ni la Resolución impugnada, anulándolas.

" 2) Desestime la solicitud de autorización de Humanitas para el cobro de los precios de actividades complementarias solicitados para el curso 2019-2020.

" Segundo.-

" Al amparo del artículo 27.3 de la Ley Jurisdiccional:

" 1) Declare la nulidad del número 3 de la Instrucción Quinta de las aprobadas por Resolución de 15 de julio de 2016 de la Dirección General de Innovación, Becas y Ayudas, sobre las actividades complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares complementarios en los centros docentes privados sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

" 2) Declare la nulidad del párrafo tercero de la Instrucción Cuarta de las aprobadas por Resolución de 17 de julio de 2019, de la Dirección de Becas y Ayudas al Estudio, sobre autorización de precios de actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios de los centros concertados para el curso de 2019-2020 en la Comunidad de Madrid. "

SÉPTIMO.- Por providencia de 14 de noviembre de 2023 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó el Letrado de la Comunidad de Madrid mediante escrito de 17 de enero de 2024, en el que interesó que se dicte sentencia desestimatoria del recurso de casación y se confirme la resolución recurrida por las razones expuestas en dicho escrito.

OCTAVO.- Concluidas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 16 de abril de 2024 se señaló este recurso para votación y fallo el 4 de junio de 2024, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL PLEITO.

1. Las entidades ahora recurrentes en casación impugnaron, ante la Sala de instancia, la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada contra la resolución de 26 de noviembre de 2019 por la que se autorizaron los precios de las actividades complementarias solicitados por el centro concertado Humanitas Bilingual School, de Tres Cantos, en Madrid, para el curso 2019/2020.

2. Asimismo, habían recurrido en alzada -no jurisdiccionalmente- la resolución de 13 de febrero de 2020 por la que se les denegó legitimación para "personarse" en el expediente en el curso del cual se dictó la resolución de autorización de 26 de noviembre de 2019.

3. Debe añadirse -y no está en cuestión- que la Comunidad Autónoma de Madrid aprobó unas instrucciones para la autorización de los precios de actividades complementarias (curso 2014-2015), que impugnó jurisdiccionalmente CICAIE, recurso que la misma Sala de instancia inadmitió por falta de legitimación.

4. Esa sentencia fue casada y anulada por la sentencia 639/2019, de 20 de mayo, de la Sección Tercera de esta Sala (recurso de casación 2035/2016), que entró en el fondo estimando en parte la demanda. En ejecución de esa sentencia, por resolución de 17 de julio de 2019 se aprobaron otras instrucciones para el curso de 2019-2020, de las que trae su causa la autorización impugnada en la instancia.

5. Lo litigioso se centró en que, según los demandantes, la Administración dictó unas Instrucciones contrarias al artículo 50.1 y 2 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (en adelante, LOE), y a la sentencia 639/2019. En el caso de Humanitas Bilingual School, no verificó ni controló el carácter no lucrativo de los precios autorizados, en el caso de la actividad complementaria de "Social Studies Workshop" superó el 0,8% y algunas actividades complementarias se desarrollaban en horario lectivo y otras son elementos de la programación lectiva.

6. En lo que a este recurso interesa -y en esto seguimos el resumen que hace la sentencia-, las entidades Adellis y la Escuela Nueva Kepler sostuvieron su legitimación activa ex artículo 19.1.a) de la LJCA por ser competidoras de Humanitas Bilingual School como titulares de centros que ofrecen los mismos servicios en el mismo ámbito territorial. CICAIE sostuvo su legitimación a tenor del artículo 19.1.b) de la LJCA, pues su fin asociativo es la defensa de los intereses económicos de sus asociados, entre los que están los citados centros demandantes. Esa legitimación la habría admitido realmente la Administración pues, aunque rechazó admitirlas como interesadas en el expediente, lo hizo alegando razones sustantivas sobre los precios; además, la citada sentencia 639/2019 reconoció legitimación a CICAIE para impugnar las anteriores Instrucciones.

SEGUNDO.- LA SENTENCIA.

1. La sentencia impugnada estima la causa de inadmisibilidad alegada por la Administración demandada y aprecia la falta de legitimación activa de todos los demandantes.

2. Tras invocar la doctrina constitucional y la jurisprudencia de esta Sala sobre legitimación activa y la integración del concepto interés legítimo, sostiene que las tres entidades demandantes carecen de legitimación por estas razones:

1.º No existe la necesaria relación entre los demandantes y el objeto de la pretensión pues más allá de la mera legalidad de la actuación impugnada, no ofrecen ninguna justificación del posible efecto (perjudicial, se entiende, en este caso), actual o futuro, que les produce en sus propias esferas jurídicas la anulación de la autorización de precios impugnada.

2.º Tampoco se aprecia, ni los demandantes lo justifican, que el perjuicio invocado -ligado a la competencia entre centros educativos- sea real, efectivo y no meramente hipotético, pues en la demanda sólo se dice que "todos los centros educativos son competidores entre sí", o "competidores claros del centro concertado", o que "la circunscripción educativa es única, por lo que todos los centros son competidores unos de otros".

3.º Pese a los cálculos que hace la demanda sobre el incremento de precios que se autoriza a Humanitas Bilingual School, no se justifica en qué medida afecta a la libre competencia de precios entre centros; tampoco los dos centros recurrentes justifican que en su oferta educativa incluyan las mismas actividades complementarias, por ejemplo, las de "Chino mandarín" y la denominada "Role playing/Creative Reading".

4.º No cabe justificar la legitimación con presunciones como que las actividades están supervaloradas en sus precios y que el exceso de precio autorizado lo imputará Humanitas Bilingual School a unos costes o gastos que, por ser un centro concertado, deben estar cubiertos para el cumplimiento de las condiciones del concierto, lo que es un argumento basado en la pura defensa de la legalidad.

3. En cuanto al rechazo de tenerlas como interesadas en el expediente de autorización de precios por resolución de 13 de febrero de 2020, expone que, recurrida en alzada, se desestimó por silencio, sin que conste que se hayan impugnado esas resoluciones, de forma que sólo han impugnado los actos referidos a la autorización de precios por actividades complementarias.

4. Por último, resalta que en conclusiones los demandantes se limitaron a tildar la invocación de la causa de inadmisibilidad como de "incorrecta" y absurda", y a sostener que sí estaban legitimadas para personarse en el expediente administrativo y recurrir jurisdiccionalmente, y que no cabe desvincular las dos decisiones de la Administración. Añade que la decisión de excluirles del expediente no será firme por no haberse resuelto expresamente el recurso de alzada, pero lo determinante es que no se ha impugnado en este proceso.

TERCERO.- EL RECURSO CASACIÓN.

1. Contra la sentencia ahora impugnada y cuyos razonamientos hemos resumido, se admitió el recurso de casación y la cuestión de interés casacional se ciñe a que determinemos si para la impugnación de autorizaciones de precios de las actividades complementarias de un centro educativo concertado, ostentan legitimación *ad causam* CICAЕ, Adellis y la Escuela Nueva Kepler, cuando en el recurso se cuestiona también, por vía indirecta la legalidad de las instrucciones que regulaban esa autorización.
2. Sostienen los recurrentes que el ordenamiento permite en centros concertados el cobro para "actividades escolares complementarias", lo que debe autorizarse (artículo 51.2 de la LODE). Tras exponer los hechos -no discutidos y que hemos relacionado en el Fundamento de Derecho Primero 3 y 4-, señalan que mediante la resolución de 17 de julio de 2019, dictada en el ejecución de la sentencia 639/2019, se aprobaron otras instrucciones para el curso de 2019-2020.
3. En esas instrucciones se incluyó en "el marco estable" de las instrucciones de 2016 la previsión de que cuando se trate de actividades ya autorizadas en el curso anterior, si el incremento del precio no excede del límite que se imponga, con la solicitud de autorización no se requerirá presentar una nueva memoria justificativa de los costes de la actividad. Pues bien, para el curso 2019-2020, esto se tradujo en que, si en ese supuesto el incremento es igual o inferior al 0,8%, no se requerirá presentar una nueva memoria económica justificativa de los costes, lo que se aplicó a Humanitas Bilingual School.
4. Alega que la sentencia de instancia no menciona en qué jurisprudencia del Tribunal Supremo funda la inadmisibilidad y omite toda referencia a la sentencia 639/2019, que resolvió un supuesto muy similar al presente en el recurso promovido por CICAЕ.
5. En este caso, se plantea si el interés competitivo constituye interés legítimo a efectos de legitimación *ad causam* y lo que se ventila es el cumplimiento del carácter no lucrativo de las actividades complementarias en los centros concertados. Sobre la relación entre los recurrentes y el objeto de la pretensión se pronunció la sentencia 639/2019 en favor de CICAЕ, lo que puede extenderse a las otras dos mercantiles. En su caso, el interés legitimador lo evidencia su objeto asociativo que es la defensa de los intereses económicos de sus asociados, que son empresas educativas privadas.
6. Pues bien, en aquel precedente se había eliminado encubiertamente la exigencia de autorización, como instrumento de control, lo que supone un perjuicio cuantificable para los centros privados no concertados, que es lo que ahora también alega como infracción del artículo 51 de la LODE con apoyo en las sentencias que invoca. Ahora se exige formalmente la autorización pero queda de hecho en mera comunicación pues, en determinados casos, se exige que los centros concertados aporten una memoria justificativa de sus costes, lo que imposibilita controlar la realidad de los costes y el carácter no lucrativo de los precios.
7. Añade que la sentencia exige que su interés legitimador no sea abstracto, genérico y/o potencial, sino que es carga de los recurrentes precisar en qué pueden verse afectados, lo que parece exigir la prueba de un "daño efectivo" propio de la responsabilidad patrimonial, unas exigencias probatorias que exceden de la "afectación de un interés en sentido propio, cualificado y específico, distinto del mero interés por la legalidad".
8. El "interés competitivo" no exige aportar estudios económicos sobre las actividades de las concretas empresas recurrentes en relación con la actividad del centro que obtuvo la autorización de sus precios y basta exponer de forma razonada e indiciaria la existencia de empresas que compiten entre sí, en un ámbito donde la ausencia de controles puede perjudicar a las que no cuentan con financiación pública.
9. La estimación de su recurso implicaría exigir la memoria económica que permite controlar los costes, lo que beneficia a los centros no concertados como así constató la sentencia 639/2019, sin exigir complejos estudios bastando un análisis indiciario de la razonabilidad de los argumentos; la

defensa de ese interés competitivo no puede confundirse con la defensa de la legalidad, como tiene dicho esta Sala. En fin, advierte que las causas de inadmisibilidad deben apreciarse restrictivamente en virtud del principio *pro actione*.

10. Destaca que lo cuestionado en autos ha sido tanto la legalidad del acto impugnado, como la de las instrucciones en las que se funda, y que considera que es una disposición general, de ahí que en la instancia invocase el artículo 27.2 de la LJCA referido a la cuestión de ilegalidad, lo que ha recogido el auto de admisión.

11. Por tanto, si la sentencia 639/2019 apreció la legitimación de CICAIE para que la normativa autonómica sobre las autorizaciones de precios -las instrucciones- se ajuste a la LODE, también la tiene para impugnar las concretas autorizaciones otorgadas. No les asiste un mero interés en la legalidad pues la ventaja o utilidad jurídica, de estimarse la demanda, sería la misma que la del recurso directo contra la autorización.

12. En cuanto a los colegios Adellis y Escuela Nueva Kepler, es lógico que si se acepta la existencia de un interés competitivo para impugnar las Instrucciones por parte de la Asociación a la que pertenecen, con mayor razón la tienen las entidades mercantiles.

CUARTO.- LA OPOSICIÓN.

1. La Administración recurrida sostiene que lo ventilado en la sentencia 639/2019 no es extrapolable al caso de autos. Ahí se impugnaba un acto administrativo de alcance general, que se limita a facilitar la tramitación de las solicitudes de autorización de precios; no se trataba ni de instrucciones, ni de una disposición general, es más, ese acto procede de una Dirección General y, según la normativa autonómica, las direcciones generales carecen de potestad reglamentaria, por lo que no cabe la impugnación indirecta y sólo cabe la directa, que es en donde se aprecia la legitimación de CICAIE. Por tanto, el auto de admisión debe matizarse, aparte de que las instrucciones de 2019 ni se atacaron, ni fueron objeto de un incidente de ejecución de la sentencia 639/2019.

2. Los recurrentes hacen abstracción de las circunstancias que rodean a la sentencia impugnada y recuerda que en la sentencia 639/2019 se apreció la legitimación de CICAIE porque, a diferencia del caso de autos, había "acreditado suficientemente un interés legítimo". Ahora no hay prueba de la que la autorización de precios tenga una repercusión perjudicial real y efectiva, no meramente hipotética, en la esfera de intereses de las entidades actoras, siguiendo un criterio de apreciación casuístico, sin que sirva lo resuelto en la sentencia 639/2019. En todo caso, la legitimación que se reconoció a CICAIE no es extensible ahora a las otras dos mercantiles.

3. Finalmente, precisa que la modificación de las instrucciones "antiguas" se ajustaría a lo resuelto en la sentencia 639/2019 y añade que es plausible sostener el reconocimiento de un interés legítimo si se recurren disposiciones generales, pero no si se trata de actos concretos.

4. A modo de consideraciones adicionales expone los antecedentes de la actuación administrativa recurrida en la instancia, lo que apunta en cuanto que se excluyó a las recurrentes como interesadas en el expediente de autorización y, recurrida en alzada la resolución que así lo acordaba, no la impugnaron. Esto unido a que no se está ante una impugnación indirecta, lleva a rechazar la legitimación *ad causam* de los recurrentes.

QUINTO.- JUICIO DE LA SALA.

1. Sobre la interpretación del artículo 19.1.a) y b) de la LJCA, en relación con el artículo 24.1 de la Constitución, hay jurisprudencia y doctrina constitucional consolidadas, lo que nos exime glosarlas. Los jueces y tribunales disponen así de pautas y criterios claros para valorar y, en su caso, apreciar caso a caso la concurrencia del interés legitimador y la sentencia impugnada evidencia que la Sala de instancia conoce esa doctrina y jurisprudencia, luego sólo queda estar a su correcta aplicación.

2. El juicio que nos plantea el auto de admisión es, en principio, más propio de un tribunal de apelación, lo que se acentúa al formularse la cuestión de interés casacional, no en términos abstractos, sino que se centra en pronunciarse sobre la legitimación de las tres entidades recurrentes respecto de un concreto acto. Esto lleva a que la cuestión de interés casacional deba reformularse y, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, la identificamos y resolvemos en estos términos:

1.º De impugnarse indirectamente una disposición general (cfr. artículo 26 de la LJCA), como regla general no hay un criterio específico de legitimación y habrá que estar al interés legítimo invocado para impugnar los actos que aplican la disposición general.

2.º La anterior regla es también aplicable si la impugnación de un acto se basa en otro de destinatario plural o en instrucciones cuya ilegalidad se invoca para atacar ese acto de aplicación. En estos casos podrá plantearse la inadmisibilidad por falta de legitimación, pero también por impugnarse actos que ejecutan o aplican otro anterior y firme que le sirven de presupuesto (cfr. artículo 28 de la LJCA).

3.º Quien tenga reconocida legitimación activa para impugnar directa y jurisdiccionalmente un reglamento, o un acto de destinatario plural, o una instrucción, de atacarse en otro procedimiento jurisdiccional un acto dictado en aplicación o ejecución de aquellos, puede hacer valer ese juicio favorable a su legitimación, todo ello con base en el principio *pro actione* deducible del artículo 24.1 de la Constitución en cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva en el aspecto de acceso a la jurisdicción.

4.º Puede que la Administración rechace la intervención en un procedimiento a quien lo pretende al amparo del artículo 4.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; ahora bien, esto no quita para que el excluido tenga interés legitimador, tanto para atacar la resolución que ponga fin a ese procedimiento, como para impugnar esa exclusión.

SEXTO.- APLICACIÓN AL CASO.

1. No se impugna la resolución por la que se denegó a las entidades ahora recurrentes la condición de interesadas a efectos administrativos, esto es, la legalidad de no tenerles por interesados a efectos del artículo 4.1.b) de la Ley 39/2015 citada. Que se les excluyera de tal condición -incluso alegando razones sustantivas- no impide impugnar el acto de otorgamiento de la autorización y que en sede jurisdiccional se plantee su legitimación respecto de los precios autorizados a Humanitas Bilingual School.

2. Dicho esto, en principio es irrelevante cuál sea la naturaleza de las instrucciones dictadas para el curso 2019/2020 de las que trae su causa la autorización de precios impugnada en la instancia, instrucciones que los demandantes dicen impugnar indirectamente. El caso es que ya sean instrucciones, ya actos de destinatario plural o -aunque no lo sean- disposiciones reglamentarias, lo determinante del interés legitimador debe indagarse en la autorización de precios al colegio Humanitas Bilingual School.

3. No cabe ignorar que la sentencia 639/2019 de esta Sala incide en el caso de autos pues reconoció a CICAIE, a los efectos del artículo 19.1.b) de la LJCA, interés legitimador para atacar las instrucciones aprobadas para el curso 2014/2015. Esa sentencia es anterior a la ahora impugnada, se alegó en la demanda y el acto impugnado en la instancia aplica las nuevas instrucciones dictadas en ejecución de esa sentencia que, por cierto, ni se impugnaron directamente, ni se promovió frente a ellas un incidente de ejecución.

4. La sentencia de instancia no razona sobre la proyección de esa sentencia en el caso de autos, y niega la legitimación a las entidades recurrentes porque no hay constancia de qué beneficio les reportaría la desaparición de la resolución de autorización de precios a Humanitas Bilingual School. Sin

embargo, la sentencia 639/2019 expresamente razonó que CICAIE sí tenía interés legitimador, en concreto, un interés competitivo, a efectos del artículo 19.1.b) de la LJCA, para pretender la nulidad de aquellas instrucciones conforme a las cuales se dictarían concretos actos de autorización que acabarían beneficiando a sus competidores.

5. De esta manera, si, en firme, se ha declarado que en CICAIE concurre ese interés legitimador por razones de competitividad, y esa entidad aglutina a centros de titularidad privada no concertados, habrá que concluir que, en principio, tal razón es extensible a los centros Escuela Nueva Kepler y Adellis, a efectos del artículo 19.1.a) de la LJCA; y basta el reconocimiento de esa legitimación -y por esa razón- para no negarles el acceso a la jurisdicción cuando se trata ya de impugnar directamente, no unas instrucciones, sino un acto concreto de autorización.

6. Ahora bien, lo dicho son las reglas generales que deben informar en este caso el juicio sobre legitimación, pero el auto de admisión nos plantea la cuestión ligada a la legitimación *ad causam*, esto es, el juicio sobre el interés legitimador directamente referido al concreto acto impugnado y este se refiere a un colegio en particular y es aquí donde ya entra en juego la valoración directa y específica por parte de la Sala de instancia de ese juicio sobre legitimación, y no es lo mismo el interés de CICAIE que el de los otros dos colegios respecto de los cuales juegan otros elementos como el lugar en el que desarrollan la docencia y por razón de las concretas actividades complementarias afectadas.

7. Pues bien, una vez que se ha declarado jurisdiccionalmente que la entidad que asocia a colegios privados no concertados tiene interés legitimador para atacar las Instrucciones para que los colegios privados concertados cobren precios por actividades complementarias, deducimos que su interés legitimador se extiende a plantear la legalidad de la concreta autorización a Humanitas Bilingual School. Esto lleva a un juicio más de legalidad, de fondo, que de legitimación.

8. Tal y como hemos expuesto en el Fundamento de Derecho Segundo de esta sentencia -en especial los apartados 2.3.º y 4.º-, la de instancia, por razón del lugar en que Humanitas Bilingual School y los dos colegios recurrentes desarrollan su actividad docente, y por razón de las materias objeto de precios autorizados, niega interés legitimador a los recurrentes porque no justifican qué beneficio obtendrían si se declara la nulidad del acto impugnado.

9. Planteado así lo litigioso, decidirlo no se puede solventar negando, sin más, el interés legitimador a los recurrentes: más bien es una cuestión referida a la legitimación *ad causam* que debe decidirse en ese juicio de fondo, valorando pruebas, interpretando las instrucciones, los términos del acuerdo impugnado, esto es, las materias cuyo precio se autoriza y su importe.

10. Tal conclusión se apoya, además, en que la propia Administración negó la condición de interesados a los recurrentes y para ello se adentró en las razones de fondo que alegaron para atacar la autorización; y a esto, en fin, añádase una de las reglas que informan el juicio sobre la legitimación: que las causas de inadmisión deben interpretarse restrictivamente conforme al principio *pro actione*.

11. La consecuencia es que se estima el recurso de casación, se casa y anula la sentencia impugnada y conforme al artículo 93.1, inciso final, de la LJCA, se retrotraen la actuaciones a la Sala de instancia para que se pronuncie sobre la legalidad de la autorización de precios otorgada a Humanitas Bilingual School, teniendo en cuenta las actividades para las que se fijan precios, las desarrolladas por los colegios representados por CICAIE en el ámbito territorial de Humanitas Bilingual School, practicando, en su caso, las pruebas que se estimen pertinentes.

SÉPTIMO.- COSTAS.

1. En cuanto a las costas, vistos los términos de lo debatido en autos, no se aprecia temeridad ni mala fe en ninguna de las partes en este recurso de casación. Por tanto, cada parte abonará las costas

causadas a su instancia y las comunes por mitad (artículo 139.3 de la LJCA en relación con el artículo 93.4).

2. En cuanto a las de la instancia, no se hace imposición al retrotraerse las actuaciones para que se dicte sentencia (artículo 93.4 en relación con el artículo 139.1 de la LJCA).

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, conforme a lo declarado en el Fundamento de Derecho Cuarto.2 de esta sentencia,

PRIMERO.- Estimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la ASOCIACIÓN DE COLEGIOS PRIVADOS INDEPENDIENTES-CÍRCULO DE CALIDAD EDUCATIVA, ESCUELA NUEVA KEPLER, SL y ADELLIS, SA contra la sentencia 493/2020, de 6 de mayo, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo 1727/2020, sentencia que se casa y anula.

SEGUNDO.- Acordar la retroacción de las actuaciones y la devolución de los autos para que la Sala de instancia dicte la sentencia que sea procedente.

TERCERO.- En cuanto a las costas, estar a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.