

INFORME JURÍDICO. Acords de plantilles docents ratificats pel Consell i publicats en el diari oficial. 249/2023

Se ha recibido en esta Abogacía, a través de la Subsecretaría, petición de informe facultativo en virtud del artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

La petición de informe cuestiona la validez de los Acuerdos del Consell de 29 de junio de 2023 suscritos entre la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte y las organizaciones sindicales de la mesa sectorial de educación, por el que se pactan los criterios para la dotación de plantillas de profesorado de los centros docentes públicos que imparten ESO, Bachillerato y Formación Profesional dependientes de la Conselleria competente en materia de educación, así como el de las Escuelas Infantiles de segundo ciclo, colegios públicos de Educación Primaria, colegios públicos de Educación Infantil y Primaria y centros de Educación Especial de titularidad de la Generalitat Valenciana.

De este modo, procedemos a dar respuesta a la cuestión planteada en los siguientes términos: aprobación de las mismas por el procedimiento legalmente establecido, capacidad de un Consell en funciones para adoptar los mencionados acuerdos y por último, competencia del Consell, como órgano colegiado, para su adopción.

PRIMERO. Naturaleza jurídica y procedimiento legalmente establecido para su elaboración

En primer lugar, es necesario determinar la naturaleza jurídica del acto adoptado, a los efectos de comprobar que éste se ha dictado siguiendo el procedimiento legalmente establecido. Así, cabe plantearse si el instrumento a través del cual se fijan los criterios para la determinación



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

de las plantillas de puestos de trabajo de los diferentes centros docentes es un acto administrativo o una disposición de carácter general.

En este sentido, conviene partir de los caracteres que definen a cada uno de estos instrumentos. Resulta ilustrativa la STS 3287/2022, de 19 de setiembre de 2022, según la cual:

“Abordando ya el tema litigioso, es conveniente comenzar recordando algunas ideas básicas sobre la distinción entre reglamento y acto administrativo general o, si se prefiere otra terminología, entre disposición general y acto plúrimo.

En primer lugar, el reglamento tiene siempre un contenido normativo, es decir, establece auténticas normas jurídicas. Ello significa que los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). En este sentido, suele decirse que los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan. La mejor prueba de que los reglamentos no pueden contener prescripciones singulares ni concretas viene dada por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, consagrado actualmente en el art. 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Los actos administrativos generales, por el contrario, aun estando dirigidos a una pluralidad de personas que a menudo no puede concretarse con antelación, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general. El acto administrativo general, precisamente por carecer de naturaleza normativa, no deja de ser un acto administrativo: no puede encontrar fundamento normativo ensí mismo, sino que debe apoyarse en auténticas normas jurídicas que prevean la correspondiente potestad habilitante. Y por esta misma razón, no puede innovar ni modificar el ordenamiento jurídico, entendido aquí como el conjunto de normas vigentes en un momento dado.

En segundo lugar, la distinción entre reglamento y acto administrativo general no sólo tiene un fuerte arraigo en la jurisprudencia y la doctrina, sino que responde a la existencia de dos regímenes jurídicos diferenciados en la legislación administrativa



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

española. Así, sin ánimo exhaustivo, los reglamentos tienen su propio procedimiento de elaboración, actualmente regulado -a nivel estatal- en los arts. 22 y siguientes de la Ley del Gobierno, porno mencionar la letra a) del art. 105 de la Constitución; la invalidez de los reglamentos es siempre nulidad de pleno Derecho, según el art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común; y los reglamentos admiten ser impugnados indirectamente con ocasión de los actos administrativos de aplicación de los mismos, de conformidad con el art. 26 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Estos rasgos no concurren en los actos administrativos generales, que siguen, en principio, el régimen jurídico del acto administrativo.

En tercer lugar, forzoso es reconocer que la distinción entre reglamento y acto administrativo general, con arreglo a los criterios normalmente aceptados que se acaban de recordar, no siempre es fácil de aplicar. Hay tipos de actos con respecto a los cuales puede ser arduo dilucidar si tienen o no tienen carácter normativo. Los giros de la jurisprudencia a propósito de las relaciones de puestos de trabajo o de las ponencias de valores catastrales, por citar sólo los ejemplos más visibles, son buena prueba de ello. Véanse a este respecto, entre otras, las sentencias de esta Sala de 5 de febrero de 2014 (rec. n.º 2986/2012) y de 16 de junio de 2022 (rec. n.º 7303/2020). Pero importa destacar que esa dificultad no es conceptual, sino de calificación jurídica de ciertos tipos de actos que pueden hallarse -como ocurre a veces en la experiencia aplicativa del Derecho- en una zona gris.

En cuarto lugar, en íntima relación con lo anterior, conviene hacer otra observación: que en algunas contadas ocasiones sea difícil determinar si un tipo de acto es reglamento o acto administrativo general no da base para sostener que la distinción sea inútil o que deba ser superada. El dato incontestable, como se ha explicado, es que en la legislación española esa distinción existe y comporta dos regímenes jurídicos diferenciados. No hay base, en el estado actual del ordenamiento español, para afirmar la existencia de un tertium genus de actos de la Administración Pública que, estando dirigidos a una pluralidad de personas, no sean reglamentos (disposiciones generales) ni actos administrativos generales (actos plurimos). Así, un intento de introducción de esa pretendida tercera categoría por vía puramente interpretativa, lejos de contribuir a una



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

mayor claridad y certidumbre, probablemente conduciría a oscurecer ulteriormente las cosas.

En quinto y último lugar, es preciso aclarar que la existencia de una dicotomía reglamento-acto administrativo general, sin cabida para un tertium genus, no impide que en un texto reglamentario pueda haber enunciados prescriptivos que no tienen carácter general y abstracto y, por tanto, que no son auténticas normas jurídicas. Ello ocurre con cierta frecuencia con los planes de urbanismo: que sean reglamentos, tal como viene siendo tradicionalmente afirmado por la jurisprudencia, no es obstáculo para que algunas de sus determinaciones se refieran a situaciones singulares y concretas. De aquí pueden surgir dificultades interpretativas y aplicativas con respecto a esos enunciados prescriptivos que no son generales y abstractos; pero ello no obsta a que el texto, considerado en su conjunto, deba calificarse como reglamento”.

En conclusión, a nuestro juicio la fijación de los criterios para la determinación de las plantillas de puestos de trabajo de los diferentes centros docentes tiene necesariamente carácter normativo, por su ánimo de permanencia en el tiempo y su carácter innovador del ordenamiento jurídico, así como por su alcance general. Así, no tienen por objeto el establecimiento de las plantillas como si una relación de puestos de trabajo se tratase, si no que, tal y como se deduce del Preámbulo de las mismas establece criterios que, con carácter general, servirán para la dotación de las plantillas del profesorado: *“Debido a la necesidad de establecer un nuevo modelo de plantilla docente acorde a la normativa vigente, se establece el siguiente acuerdo, que tiene como objetivo principal la adaptación de determinados criterios para la dotación de plantillas de profesorado de los centros docentes de titularidad de la Generalitat”, regulando cuestiones como su ámbito de aplicación, horas de dedicación a diferentes materias o dotaciones complementarias a implantar en función de las necesidades del alumnado.*

No obstante, este carácter normativo, no se deduce solo del contenido del Acuerdo, si no de las propias actuaciones del órgano que lo elaboró, que tramitó esta materia mediante Orden, que habiendo sido informada por la Abogacía, nunca fue finalmente aprobada. En este sentido, se puede apreciar como el contenido del anexo de los Acuerdos del Consell adoptados cumplen con la estructura y requisitos que nuestro Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

Generalitat establece para los textos normativos: índice; preámbulo, en el que se justifica el cumplimiento de los principios del artículo 129 de la Ley 39/2015; y disposiciones adicionales derogatorias y finales.

Además, resta decir, que los antecedentes que regulaban esta cuestión siempre han constituido disposiciones de carácter general, las Órdenes 12/2013 y 69/2015.

De este modo, el hecho de que se adoptaran mediante Acuerdo del Consell (acto administrativo), cuestiones que han de ser reguladas mediante disposición de carácter general ha dado lugar a situaciones jurídicamente inviables, como que un acto administrativo pretenda derogar un texto normativo (véase la Disposición Derogatoria de los Acuerdos de 29 de junio de 2023).

En segundo lugar, y una vez determinada la naturaleza de disposición de carácter general del texto por el que se fijan los criterios para la determinación de las plantillas de puestos de trabajo de los diferentes centros docentes, queda analizar si éstas se llevaron a cabo siguiendo el procedimiento legalmente establecido.

El procedimiento para la elaboración de los textos normativos de rango reglamentario viene establecido en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y los artículos 39 y siguientes del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Por el contrario, los criterios fueron aprobados por Acuerdo del Consell, obviando todos los trámites que corresponden a una disposición de carácter general, destacando que:

En primer lugar, no consta solicitud de inicio del Conseller d'Educació, Universitats i Ocupació a la que se refiere el artículo 39.1 del Decreto 24/2009, según el cual: *“1. El procedimiento de elaboración de un proyecto normativo se iniciará mediante resolución del conseller competente por razón de la materia, en la que se indicará el objeto de regulación y el órgano u órganos superiores o directivos a los que se encomienda la tramitación”. Siendo éste el competente y no el Consell, como veremos a continuación.*

En segundo lugar, no se ha llevado a cabo consulta pública previa recogida en el artículo 15 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana (ya en vigor en el momento de la tramitación).



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

En tercer lugar, tampoco consta la práctica de la audiencia pública a la que se refiere el artículo 43.1 c) de la Ley del Consell y el artículo 52 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, audiencia pública que según el artículo 16 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana se exige en todo caso.

En cuarto lugar, no se han incorporado al expediente informe sobre el impacto de género, según dispone el artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres; ni informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia, exigido por el artículo 6 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de drets i garanties de la infància i adolescència; ni informe sobre el impacto en la familia al que se refiere la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. Así, tampoco consta el informe sobre la afectación en las competencias de la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales al que se refiere el artículo 2.5 del Decret 48/2021, de 1 de abril, del Consell, de regulación de la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales.

En quinto lugar, no consta el cumplimiento del trámite de remisión a la Presidencia y Consellerias para la práctica de alegaciones de conformidad con el artículo 43.1 b) de la Ley del Consell, según el cual: *“b) Una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la Presidencia y Consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe”*.

En sexto lugar, no consta el informe preceptivo al que se refiere el artículo 43.1 a) de la Ley de Consell: el informe que justifica su necesidad y oportunidad.

En cuanto a la memoria económica, que sí consta en el expediente, es necesario partir del artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones:

“1. En el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, con carácter previo a la aprobación de disposiciones legales y reglamentarias la conselleria con competencias en materia de hacienda tendrá que emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, respecto a su adecuación a las



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

2. A los efectos de la emisión del informe señalado en el apartado anterior, el expediente deberá incorporar una memoria económica, cuyo contenido será objeto del correspondiente desarrollo reglamentario por la conselleria con competencias en materia de hacienda, en la que se detallen las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución, tanto a nivel de financiación como de gastos.

3. En los supuestos de aprobación de disposiciones reglamentarias, proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas, cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando el acto, disposición o propuesta tenga incidencia o afecte al capítulo I del estado de gastos o se trate de una norma que afecte a la estructura orgánica y funcional de cualquiera de los sujetos que conforman el sector público de la Generalitat”.

En consecuencia, es necesario solicitar informe preceptivo y vinculante de la Conselleria con competencias en materia de Hacienda al no cumplirse los requisitos previstos en el apartado 3 del artículo 26 de la Ley 1/2015.

En octavo lugar, por aplicación de lo establecido en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, deberá ser sometido al dictamen preceptivo del Consell Jurídic Consultiu, que tampoco consta en el expediente.

Finalmente, no consta informe preceptivo de la Abogacía de la Generalitat, que no informa los Acuerdos del Consell y que informó unas órdenes que, a pesar de tener el mismo contenido, por no continuar con su tramitación, nunca fueron aprobadas y que a pesar de ello, sirvieron de base al contenido del Acuerdo finalmente adoptado.



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

En conclusión, resta decir que la disposición de carácter general es nula de pleno derecho, por haber vulnerado las normas que establecen los procedimientos para su elaboración, al prescindir absolutamente de los mismos, de conformidad con el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual:

“2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.”

En consecuencia, procede la declaración de oficio la nulidad del Acuerdo, previo informe del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de conformidad con el artículo 106.2 de la Ley 39/2015:

“2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2”

Entendiendo, además, que el caso que nos ocupa entra dentro de los límites que a la revisión de oficio impone el artículo 110 de la Ley 39/2015:

“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”

SEGUNDO. Capacidad de un Consell en funciones para su adopción

En segundo lugar, y sin perjuicio de la tesis anteriormente expuesta, teniendo en cuenta que a pesar de su naturaleza reglamentaria los criterios se aprobaron por Acuerdo del Consell, acto administrativo, procede valorar si el hecho de que fuera adoptado por un Gobierno en funciones, determinaría su anulabilidad.



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

Nos corresponde, en consecuencia, delimitar cuales son las actuaciones que puede llevar a cabo un Gobierno en funciones en el marco jurídico de la Comunitat Valenciana.

En este sentido, la Ley del Consell no contiene una regulación específica de lo que puede o no realizar un Gobierno en funciones, siendo necesario determinar si la regulación contenida en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, resulta o no de aplicación.

Esta cuestión, por existir informes discrepantes de la Abogacía, ha sido resuelta por el Abogado General en su informe DG 86/2023, del siguiente modo:

“En cuanto a la supletoriedad que se menciona en la consulta, estamos en el campo de la potestad de autoorganización y por ello no todos los vacíos normativos son susceptibles de integración, ya que no todos pueden ser definidos como lagunas. Por ello, si bien la Ley del Consell utilizó la fórmula expuesta en la Disposición final segunda como especie de comodín apto para solucionar cualquier problema que se plantee, lo bien cierto es que no todos los vacíos normativos que se localizan son sostenibles de integración, ya que no todos pueden ser definidos como lagunas en sentido estricto, solo las lagunas propias o involuntarias, es decir, vacíos normativos que exijan una solución jurídica de acuerdo con la lógica. Por ello es de respetar el deseo del legislador de dejar espacios sin normar, siempre que yo no vulnere ningún principio constitucional ni afecte al correcto funcionamiento del sistema.

Por consiguiente, la fórmula del reenvío no es posible admitirlo cuando la remisión del Derecho autonómico se hace a otro ordenamiento distinto del estatal, sin embargo, sí es posible el reenvío al propio Derecho estatal, y así ha sucedido en lo que se plantea. El reenvío del legislador autonómico al Derecho estatal añade a la remisión general del artículo 149.3 una voluntad de aplicación inmediata del derecho supletorio, obviando así cualquier procedimiento previo de integración del Derecho autonómico. Y si bien la analogía puede servir de garante de los principios de justicia, seguridad e igualdad, siempre que exista identidad de razón, también es de señalar que no parece aconsejable como procedimiento idóneo por referencia a la extensión analógica de normas estatales respecto de vacíos normativos autonómicos, como se dice en el informe de 2015 y que se comparte. Por el contrario, consideramos la aplicación de normas estatales desde su condición subsidiaria.



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

Conforme a lo anterior, ante la consulta si es aplicable o no la Ley 50/1997, vigente en estos momentos, debemos considerar que resulta aplicable porque la Ley del Consell así lo ha decidido remitiendo a la Ley Estatal.

Por todo ello, entendemos directamente aplicable dicho precepto, no considerando que su aplicación sea por analogía ni por supletoriedad, sino de manera subsidiaria, tratándose además de una competencia exclusiva la organización del gobierno Valenciano (art 49.1. 1ªEACV). Debe aplicarse porque es nuestra propia Ley del Consell quien la hace suya, aplicando la técnica del reenvío, al establecer (en su Disposición Final 2ª) que: Para lo no previsto en esta Ley será de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones”.

En consecuencia, el Gobierno en funciones en la Comunitat Valenciana, únicamente podrá llevar a cabo las actuaciones que se encuadren en los límites del artículo 21.3 de la Ley 50/1997: “3. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas”.

Finalmente, este artículo ha sido interpretado por la jurisprudencia, en concreto: STS 5369/2005 de 20 de septiembre y STS 2602/2013 de 28 de mayo, que se refieren, respectivamente, al despacho ordinario de asuntos en el siguiente sentido:

“La gestión administrativa ordinaria ausente de valoraciones y decisiones en las que entren criterios políticos salvo que se motive debidamente la urgencia o las razones de interés general que justifiquen la adopción de medidas de otra naturaleza”.

“En definitiva, el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse”.

Para acabar, y una vez determinadas las actuaciones que puede llevar a cabo un Gobierno en funciones, queda valorar si se dan los requisitos para que, por haber infringido el ordenamiento jurídico, proceda la declaración de lesividad de los actos anulables, que viene regulada en el artículo 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual:

“1. Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público.

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.

4. Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad”.

En consecuencia, procede determinar si los actos realizados por el Gobierno en funciones eran anulables conforme al artículo 48 de la Ley 39/2015, por *"incurrir en cualquier infracción de! ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder"*, es decir, en este caso, por vulnerar lo



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

dispuesto en el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de aplicación al Gobierno valenciano de conformidad con lo antes expuesto.

De este modo, consideramos que, con carácter general, la fijación de los criterios para la determinación de las plantillas de puestos de trabajo de los diferentes centros docentes excede del despacho ordinario de asuntos, teniendo en cuenta que no constan en los expedientes justificación debidamente acreditada de la urgencia o interés general, tanto por el carácter discrecional de la decisión, como por la elevada carga presupuestaria que suponen, que necesariamente *"significa condicionamiento, compromiso o impedimento para las (orientaciones políticas) que deba fijar un nuevo Gobierno"*.

De la memoria económica de ambos Acuerdos se desprende que: *"L'aplicació de l'ordre derivada de l'Acord, en el curs 2024/2025 implicarà un increment de 1329 llocs de treball a partir de l'1 de setembre de 2024, el que suposa un cost en el pressupost de la Generalitat de l'exercici 2024 de 18.860.525,65 € i en el de l'exercici 2025 de 37.721.051,30 €"*, para los centros de Educación Infantil, Primaria y Especial y *"un increment de 569 llocs de treball a partir de l'1 de setembre de 2024, el que suposa un cost en el pressupost de la Generalitat de l'exercici 2024 de 8.778.021,80 € i en el de l'exercici 2025 de 17.556.043,59 €"*, para los centros de ESO, Bachiller y Formación Profesional.

En definitiva, considerando que los criterios adoptados y la ampliación de las plantillas comprometen créditos plurianuales que alcanzan a toda la legislatura, resulta evidente que dicha decisión afecta a la programación de la política de inversión educativa que, por su trascendencia y alcance, parece exceder de lo que debe considerarse un "despacho ordinario". Dicha decisión, debía de ser adoptada por el Gobierno entrante que es el que debe decidir sobre la política de inversión aplicable en la legislatura en que ejerce sus funciones.

Si bien, la decisión de si tales actos excedieron o no los límites establecidos corresponde al órgano gestor, tal y como se recuerda en el informe del Abogado General, debiendo realizarse caso por caso, en los términos que ha establecido la jurisprudencia antes citada: *"Y esa cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse"*. (STS 2602/2013 de 28 de mayo).



CECE/629/2023
C/I/13087/2023

No obstante lo expuesto, queremos recordar que la tesis que esta Abogacía sostiene, es la desarrollada en el apartado primero. Es decir, los criterios eran, por su naturaleza, una disposición de carácter general y por haber vulnerado las normas que establecen el procedimiento de elaboración de los reglamentos, ésta es nula de pleno derecho. Así, consideramos más adecuado tratar esta cuestión como una disposición de carácter general que es nula de pleno derecho; que como un acto administrativo anulable.

TERCERO. Competencia del Consell para su adopción

Por último, se nos plantea si el Consell era competente para adoptar esta cuestión. Es evidente que la competencia corresponde al Conseller de Educació, Universitats y Ocupació, por razón de la materia, si bien, entendemos que nada obsta a que se eleven asuntos al Consell, teniendo en cuenta que se trata de un órgano colegiado del que forma parte el Conseller que corresponda por razón de la materia.

En este sentido, recordar que la potestad reglamentaria corresponde al Consell, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y 29 de nuestro Estatuto de Autonomía.

Si bien, y según la tesis que planteábamos en el primer apartado, es evidente que debió adoptarse como disposición de carácter general (Decreto del Consell) y no como acto administrativo (Acuerdo del Consell).

Es cuanto nos cumple informar.

València, 12 de enero de 2024

La Abogada Coordinadora

María José Esbrí Mateu