

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

Sede: **Valencia**

Sección: **4**

Fecha: **26/06/2026**

Nº de Recurso: **268/2024**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA SALA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

### **Sección 4ª**

Calle HISTORIADOR CHABAS, 2 , 46003, València. Tfno.: 963868549, Fax: 963868626, Correo electrónico: vatsc4\_val@gva.es

**N.I.G.:** 4625033320240001648 **Tipo y número de procedimiento:** Procedimiento ordinario 268/2024 **Negociado:** 2 **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 268/2024 **Actuación recurrida:** RECURSO DE LESIVIDAD CONTRA RESOLUCION DE 12/07/2023 DE LA CONSELLERIA DE EDUCACION DE DELEGACION DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS EDUCATIVAS AL AYUNTAMIENTO DE CASINOS PARA ACTUACIONES DIVERSAS [D LESIVIDAD 23/05/2024]

**Ponente:** Ilmo. Sr. Magistrado D. MANUEL JOSÉ DOMINGO ZABALLOS

**Demandante:** CONSELLERIA DE EDUCACION UNIVERSIDAD Y EMPLEO DE LA GENERALITAT VALENCIANA **Letrado/a:** Abogacía de la Generalitat Valenciana en Valencia-Contencioso TSJ

**Contra:** AYUNTAMIENTO DE CASINOS **Procurador:** D. JOSE SAPIÑA BAVIERA **Letrado:** D. JOSE LUIS ESPINOSA CALABUIG

### **Magistrados Ilmos. Sres.:**

Presidente: D. Manuel José Domingo Zaballos (ponente) Magistrados: D. Edilberto Narbón Laínez D. Eduardo Ortega Martín.

### **SENTENCIA Nº 226 / 2026**

En Valencia, a veintiséis de junio de dos mil veintiséis Visto por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, constituida por los Sres. Magistrados relacionados más arriba, los autos del presente procedimiento contencioso-administrativo número 268/2024, seguido por los trámites del recurso de lesividad interpuesto por la GENERALITAT VALENCIANA, representada y defendida por la abogada de la Generalitat contra el Ayuntamiento de Casinos, representado por el procurador D. José Sapiña Baviera y asistido por el letrado D. José Luis Espinosa Calabuig, tras haberla declarado previamente lesiva, contra la resolución de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte de 12 de julio de 2023, de delegación de competencias en materia de infraestructuras educativas al Ayuntamiento de Casinos para actuaciones en el CEIP La Pau.

Es Ponente el magistrado Ilmo. Sr. D. Manuel José Domingo Zaballos , que expresa el parecer de la Sala.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Por escrito presentado en este Tribunal el 16 de julio de 2024, la representación procesal de la GENERALITAT VALENCIANA (Consellería de Educación, Universidades y Empleo), parte actora en el presente litigio, interpuso recurso contencioso-administrativo directamente con contenido de demanda conforme al artículo 45.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tras haberlo declarado previamente lesivo para los intereses generales- Resolución de 23-5-2024 de la Subsecretaria de la Consellería de Educación, Universidades y Empleo.

**Segundo.** Por Decreto de este Tribunal de 12 de septiembre de 2024 se acordó admitir a trámite el indicado recurso de lesividad, tener por personada y en calidad de parte actora a la Generalitat Valenciana (Consellería

de Educación, Universidades y Empleo), emplazar a la parte demandada para personarse en autos en el plazo de 9 días y, tras ello, otorgarle trámite para contestar a la demanda.

**Tercero.** Personado en el procedimiento el Ayuntamiento de Casinos por escrito presentado el 1 de octubre de 2024, presentó contestación a la demanda el 29 de enero de 2025; escrito en el que, tras la expresión de los hechos y la invocación de los fundamentos de derecho que consideró procedentes, terminó solicitando de la Sala que dictase una sentencia desestimatoria íntegramente de la demanda.

**Cuarto.-** Por decreto de 30-1-2025 se fijó la cuantía del procedimiento en 213.152,05€.

**Quinto.-** Solicitada por las partes el recibimiento del juicio a prueba interesando exclusivamente la documental, obrante en las actuaciones, se tuvieron por reproducidos los documentos al tiempo que se abrió trámite de conclusiones escritas, que se formularon por demandante y demandada su debido tiempo.

**Sexto.-** Declarados conclusos los autos, por providencia de 1-6- 2026 se fijó para votación y fallo el día 25 de junio de 2026, en que ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero. Objeto del recurso de lesividad** Tras haberlo declarado previamente lesivo por resolución de 23-5- 2024 de la Subsecretaría de la Consellería de Educación, Universidades y Empleo, la parte recurrente, Generalitat Valenciana (Consellería de Educación, Universidades y Empleo), impugna la resolución de fecha 12 de julio de 2023, de la por entonces Consellería de Educación, Cultura y Deporte, que procedió a delegar competencias en materia de infraestructuras educativas al Ayuntamiento Casinos para actuaciones en el centro público de Educación infantil y primaria *CEIP La Pau* (Código 46002829): marquesinas y carpintería exterior, anualidad 2024 importe de 213.152,05 € con cargo a los créditos consignados en el capítulo capítulo VII, transferencias de capital del programa presupuestario 421.70 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte.

### **Segundo.- Sobre los presupuestos fácticos y procedimentales.**

Son antecedentes de hecho de necesaria constancia para la más ajustada resolución del litigio los que siguen:

1º. En el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 8157, de 26 de octubre de 2017, fue publicado el Decreto-Ley 5/2017, de 20 de octubre, del Consell, por el que se establecía el régimen jurídico de cooperación entre la Generalitat y las Administraciones Locales de la Comunitat Valenciana para la construcción, ampliación, adecuación, reforma y equipamiento de centros públicos docentes de la Generalitat; el llamado «Plan Edificant».

El referido Decreto-Ley nacía de la necesidad de dotar a los municipios de unas infraestructuras educativas de calidad y acordes a la garantía constitucional del derecho a la educación, materializadas en actuaciones tales como la eliminación de los barracones, la construcción de nuevos centros, la ampliación, adecuación de aquellos otros que tienen saturadas y sobre utilizadas sus instalaciones, y la rehabilitación de las instalaciones obsoletas.

2º El artículo 7.1 de este Decreto-Ley disponía que las Administraciones locales que estuvieran interesadas en adherirse al plan de cooperación previsto en él debían presentar, en la Consellería con competencia en materia de educación, la solicitud correspondiente.

3º. Según lo dispuesto en un Acuerdo de 12 de abril de 2019, del Consell, la dotación económica total destinada a la financiación del Decreto Ley 5/2017, de las competencias delegadas para el periodo 2018/2024, era de 1000 millones de euros, teniendo estos créditos la naturaleza de líneas de financiación articuladas a través del capítulo VII del programa 421.70 "Infraestructuras educativas".

4º.- La Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2021, contempló en el FP7 del programa 421.70 "Infraestructuras educativas", la línea T8253000, "Financiación de la delegación de competencias en materia de infraestructuras educativas de Educación Primaria", con una dotación de 226.000.000 euros y la línea T8254000, "Financiación de la delegación de competencias en materia de infraestructuras educativas de Educación Secundaria", con una dotación de 84.300.000 euros 5º. El 3 de mayo de 2018 el Ayuntamiento de Casinos presentó solicitud de delegación de competencias junto con memoria técnica con la descripción de la actuación y el presupuesto previsto al amparo del art 7 del indicado Decreto-Ley. El 7-6-2023 la Secretaría autonómica de Educación y Formación profesional suscribe propuesta de delegación, poniéndolo en conocimiento del Ayuntamiento, que la aceptó por acuerdo plenario de 10-7-2023.

6º. El día 28 de mayo de 2023 tuvieron lugar las elecciones a las Cortes valencianas, quedando a partir de dicho momento el Gobierno autonómico "en funciones".

7º El 12 de julio de 2023 el titular de la Consellería de Educación , Cultura y Deporte adoptó la resolución de delegación de competencias solicitada por el Ayuntamiento de Casinos respecto a la mentada actuación, anualidad 2024 montante 213.152,05 a cargo de los créditos consignados en el capítulo VII, Transferencias de Capital” del programa presupuestario 421.70 de la Consellería de Educación.

8º. En esa misma fecha (12 de julio) se procedió a delegar competencias en favor de otros 14 municipios de la Comunidad Valenciana, de entre los 60 que se encontraban en la fase de memoria económica.

9º Renovadas las Corts, por mor de elecciones autonómicas, mediante Real Decreto 646/2023, de 14 de julio, se nombró Presidente de la Generalitat a D. Carlos M.G.( publicado en el BOE el 14 de julio) y por Decreto de 11/2023, de 19 de julio, del Presidente de la Generalitat se nombraron a las personas integrantes del Consell 10º.- El 31 de octubre de 2023 el Director General de Infraestructuras Educativas formuló propuesta de resolución de inicio de expediente de declaración de lesividad de aquella resolución de delegación de competencias. En fecha 29 de diciembre de 2023 fue emitido un primer informe jurídico 11º. Por acuerdo de la Subsecretaria de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo de 19 de enero de 2024 se inició expediente de declaración de lesividad de dicha delegación, y suspender, desde el mismo día de la comunicación, la ejecución de la delegación de competencias mencionadas.. Se notificó al Ayuntamiento el 24-1-2024.

12º. El Ayuntamiento de Casinos presentó alegaciones interesando el archivo del expte de lesividad y, en su defecto, la ejecución por sus propios medios de las actuaciones previstas en la memoria técnica suscrita por la arquitecta municipal , con reserva de acciones legales.

13º.Requerido informe al respecto de la abogacía de la Generalitat, se emitió el 9 de mayo postulando el rechazo de las alegaciones del municipio en tanto que la delegación de competencias excedía de lo que podría considerarse despacho ordinario de los asuntos, de modo que -era su conclusión- no podía realizarse por un gobierno que estuviese en funciones.

14º. Por resolución de la Subsecretaria de la Consellería de Educación, Universidades y Empleo de 15 de mayo de 2024 se acordó:

*-Desestimar las alegaciones presentadas al expediente de declaración de lesividad de la resolución de la persona titular de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 12 de julio de 2023, de delegación de competencias en el Ayuntamiento de Casinos para la actuación consistente en marquesinas y carpintería exterior del centro de Educación infantil y Primaria CEIP La Pau ( Codigo 46002829) por un importe de 213.152,05 €.*

*-Declarar la lesividad de la resolución de la persona titular de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte de fecha 12/7/ 2023, de delegación de competencias en el Ayuntamiento de Casinos para la actuación consistente en en marquesinas y carpintería exterior del centro de Educación infantil y Primaria CEIP La Pau ( Codigo 46002829) por un importe de 213.152,05 €.*

*-Mantener la suspensión de la ejecución de la delegación de las competencias mencionadas.*

**Tercero.- Los motivos impugnatorios y de oposición** La Generalitat Valenciana, impugnante en el presente procedimiento, y que, con anterioridad a la interposición de este recurso, por resolución de 15 de mayo de 2024, procedió a declarar la lesividad para los intereses generales del acto al que se refieren las presentes actuaciones, formula, como motivos de impugnación (aunque reagrupados y reordenados por el Tribunal) los que siguen:

1º.- Ni el Estatuto de Autonomía ni la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno valenciano, establecen una regulación precisa de lo que puede hacer un Gobierno en funciones. Solamente su artículo 8 establece que el President de la Generalitat continuará en sus funciones hasta que, producida la nueva elección estatutaria, se publique su nombramiento por el Rey en el Boletín Oficial del Estado. Y en su artículo 29.2, que los Consellers cesan en sus funciones: [...] por cese del President de la Generalitat, si bien continuarán en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consell.

No obstante lo anterior, la Disposición Final Segunda de esta Ley establece que, para lo no previsto en ella, serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones. En este sentido, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece que el gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo, con las limitaciones establecidas en esta Ley. Y en su apartado tercero (relevante para la cuestión que nos ocupa) que 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».

2º. La delegación de competencias en el Ayuntamiento de Casinos es un acto administrativo que no puede ser adoptado por un miembro del Consell que se encuentre “en funciones” (situación en la que se el Gobierno autonómico tras la celebración de elecciones el 28 de mayo de 2023) por exceder esa delegación de lo que podría entenderse por “despacho ordinario de los asuntos públicos”.

3º. El propio preámbulo del Decreto-Ley indicaba que dicho “Plan Edificant” era un instrumento por el que «se ejecuta la política de infraestructuras educativas de la Generalitat».

A ello añade la recurrente que la delegación de competencias dentro de ese marco es una decisión «que ejecuta una concreta política» de planificación y programación de infraestructuras educativas. Por esa sustancia política la delegación desbordaría el concepto “despacho ordinario de los asuntos públicos”.

4º.- Además estas delegaciones comportaban establecer elevados compromisos de gasto anuales y plurianuales, por un total de 51.935.846,57 €, que afectarán a la legislatura entrante, e incluso a las futuras.

5º.- En todo caso, debería haberse motivado adecuadamente el interés general que lo justificaba, cosa que no se hizo. A mayor abundamiento se trata de una decisión discrecional que debió ser oportunamente motivada.

6º. En el presente caso se cumplirían todos los requisitos establecidos por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo para acuerde la lesividad:

a) Que el acto sea anulable, esto es, que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

b) Que el acto sea lesivo para los intereses públicos. c) Que el acto sea favorable para el interesado (artículo 107 de la ley de procedimiento administrativo común). d) Que no entrañe el ejercicio de una potestad contraria a la equidad, la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes artículo (110 de la ley del procedimiento administrativo común).

e) Ha de recaer sobre actos firmes, puesto que el procedimiento de lesividad constituye un mecanismo subsidiario de invalidación de actos.

En contraste, la representación del Ayuntamiento de Casinos, demandado en el presente procedimiento, se opone al recurso de la Generalitat, recogiendo la contestación a la demanda alegaciones, que comienzan en los Hechos, por remitir al expediente administrativo. Descendiendo al fondo del asunto, se tilda contraria al ordenamiento la declaración de lesividad acordada por la Consellería en síntesis :

- El Decreto-Ley/2017, del Consell, otorga sustento normativo a la delegación producida, como salta a la vista con el contenido de su preámbulo.

-Improcedencia de la declaración de lesividad por la naturaleza jurídica del acto administrativo objeto de la anulación. Apoyándose en las consideraciones de la STS de 19 de Julio de 2017 (r 2752/2016) que a su vez transcribe la SAN de 4-3-2016, el acto declarado lesivo no puede ser anulado por esta vía por su propia naturaleza.

- El acto no es contrario al ordenamiento jurídico y no estamos ante un acto favorable “ a los interesados” que pueda revisarse mediante el procedimiento de declaración de lesividad.

-Se trata de una actuación desarrollada bajo el principio de cooperación cuya norma base es el Decreto-Ley 5/2017, de 20 de octubre, del Consell que conecta directamente con el derecho fundamental a la educación, así como con el interior superior del menor, respondiendo la delegación al interés general tutelado por las dos Administraciones públicas , delegante y delegada.

- Falla el argumento tomado por la Consellería para fundar la declaración de lesividad, en base a una interpretación sesgada del art. 21 de la Ley 50/1997, del Gobierno. El Conseller saliente tenía potestad suficiente para delegar la competencia. Teniendo en cuenta la jurisprudencia del TS al respecto de del concepto “ despacho ordinario de asuntos “ : SSTS 2602/2013, de 28 de mayo, 4743/2017, de 27 de dic. y nº 1655/2019.

- Incumplimiento del requisito de “ acto favorable a los interesados”. La declaración de lesividad no se concibió para resolver conflictos entre Administraciones públicas. En este caso, el Ayuntamiento no obtiene beneficio para sí mismo , quienes lo obtiene son los ciudadanos , en este caso, los niños del colegio público.

-Infracción del art. 4.8 del Decreto-Ley 5/2017 , sobre viabilidad de la revocación de la delegación. Complementado con la disposición transitoria única del mismo Decreto-Ley añadida por el art. 107 de la Ley 7/2023, de 26 de dic. Existiendo un régimen específico para revocar la delegación, se acudió al improcedente procedimiento de lesividad.

**Cuarto.- Sobre el régimen jurídico de la declaración de lesividad y su proyección al caso litigioso.**

En el presente procedimiento se formula ante este Tribunal una pretensión de lesividad al amparo del art 43 de la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa , a cuyo tenor:

«Cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso- administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público».

Por su parte, el art. 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en su apartado primero, establece que:

«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».

Esta misma Sala y Sección ha abordado igual problemática a la que plantea este pleito en la reciente sentencia nº 224/2026 , de 22 de junio ( ponente Ortega Martín), recaída en el po 251/ 2023, seguida por otra del día 23 de junio, recaída en el po 260/2023 y de una tercera, del fecha 25 de junio de 2023, recaída en el po 267 /2023.

Unas resoluciones jurisdiccionales cuya fundamentación mantenemos y seguimos prácticamente a la letra en esta ocasión, habida cuenta de la identidad en las circunstancias fácticas -salvando la concreta actuación sobre la que versó la delegación conferida de la Generalitat – y siendo iguales los motivos impugnatorios y, expuestos en cada caso en esencia muy similares los de oposición. Transcribimos de la primera de tales sentencias nº 224/2026 lo siguiente :

<<QUINTO.- [...] El núcleo impugnatorio esencial en el litigio, del cual en buena medida dependen el resto de las alegaciones de las partes (en las que también entraremos), se asienta en el hecho de que la delegación objeto de recurso se produjo en un momento en el que el Gobierno autonómico se encontraba “en funciones” por haber tenido lugar unas elecciones, tras las cuales dicho equipo de Gobierno fue sustituido por otro de diferente signo político.

La cuestión clave a despejar es, por tanto, si el acto aquí impugnado se encontraba dentro de aquellos que pueden legítimamente ser adoptados por un Gobierno “en funciones”, o si, por el contrario, se desbordaron los límites que están constitucional y legalmente establecidos para garantizar el regular funcionamiento de las instituciones durante aquel interregno (que, por breve que sea, es incompatible con los vacíos de poder) y, por ende, para preservar la alternancia política en un sistema democrático.

Antes de entrar en esta precisa cuestión -ya decimos que nuclear- debe la Sala rechazar aquellas alegaciones del Ayuntamiento de Mislata en las que afirma que, en caso de haberse producido dicho desbordamiento de las competencias legítimas de un gobierno “en funciones”, estaríamos ante un mero defecto formal que podría ser fácilmente subsanado o convalidado ex post.

No comparte la Sala esta tesis porque, cuando en efecto un gobierno, en aquella fase sensible en la alternancia política, adopta decisiones que van más allá de las que legítimamente le corresponden, el daño que se produce al funcionamiento del sistema es sustantivo y relevante, no puramente formal.

De la misma manera, esa afectación al sistema (ya decimos que sustantivo y relevante) no requiere de daños adicionales a terceros para ser resultar lesivo para los intereses generales. En sí mismo lo sería, y de manera sobrada.

Una vez sentadas estas dos ideas pasamos a enunciar las normas aplicables al caso y la jurisprudencia existente, para finalmente entrar a resolver si, en este concreto caso, el acto de delegación objeto de lesividad fue o no ajustado a Derecho.

a) Legislación autonómica: La Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, no establece una regulación de lo que puede hacer un Gobierno en funciones, limitándose esta última, en su artículo 8 a decir que:

«El President de la Generalitat continuará sus funciones hasta que, producida la nueva elección estatutaria del President, se publique su nombramiento por el Rey en el Boletín Oficial del Estado».

Y en su artículo 29.2 dispone que:

«Los Consellers cesan en sus funciones: a) Por cese del President de la Generalitat, si bien continuarán en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consell».

Por su parte, la Disposición final segunda de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano establece:

«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».

b) Legislación estatal.

El art. 101.2 de la Constitución es muy parco:

«El gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno».

Por su parte, el art. 21 de la Ley 50/1997 del Gobierno, nos dice:

«El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley. 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».

Pues bien, con arreglo a este marco normativo:

a) El Gobierno cesante estará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

b) Limitará su gestión al “despacho ordinario de los asuntos públicos”. c) En caso de urgencia “debidamente acreditada” o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, podrá adoptar cualesquiera otras medidas.

La jurisprudencia ha analizado esta cuestión de hasta dónde abarca el concepto de “funcionamiento ordinario de los asuntos públicos” en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de diciembre de 2005. Nos referiremos sólo a ella porque contiene una cierta rectificación razonada de algunos de los pronunciamientos anteriores del Alto Tribunal:

«Así, pues, el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya. El cese priva a este Gobierno de la capacidad de dirección de la política interior y exterior a través de cualquiera de los actos válidos a ese fin, de manera que será preciso examinar, caso por caso, cuando surja controversia al respecto, si el discutido tiene o no esa idoneidad en función de la decisión de que se trate, de sus consecuencias y de las circunstancias en que se deba tomar [...]. Con estos pertrechos interpretativos que encontramos en la Constitución hemos de examinar la Ley del Gobierno y asignar a la expresión despacho ordinario de los asuntos públicos de su artículo 21.3 un significado preciso en este caso, porque se trata de un concepto indeterminado necesitado de concreción. De cuanto acabamos de decir en el fundamento anterior se deduce que ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad [...], sino el que no se traduce en actos de orientación política [...]. 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 apreciarse, caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse [...] En cuanto a la [interpretación] que descansa en la Ley del Gobierno, es evidente que los razonamientos que hemos expuesto en los anteriores fundamentos suponen una restricción del criterio seguido por esa Sentencia [de 20 de septiembre de 2005] para establecer el sentido del artículo 21.3 de la Ley 50/1997, ya que, tal como se ha dicho, no es la presencia de una motivación o juicio políticos lo que excede a la gestión ordinaria de los asuntos públicos a la que se refiere ese precepto, sino la adopción de decisiones que, por su contenido en las circunstancias concretas en las que se toman, impliquen una nueva orientación política o condicionen, comprometan o impidan la que deba adoptar el nuevo Gobierno. Al resolver ahora de este modo, damos un nuevo paso en el proceso de definición, a partir de las previsiones constitucionales y legales, del estatuto del Gobierno en funciones. La Sentencia de 20 de septiembre de 2005 abrió el camino para precisarlo, afrontando cuestiones antes no resueltas por la jurisprudencia, pues las ha planteado una Ley reciente que utiliza conceptos necesitados de interpretación. Precisamente, por eso, podemos ahora, tras un examen detenido de los problemas y argumentos puestos de manifiesto entonces, así como de los que ahora se han suscitado y de las normas y los principios constitucionales aplicables, avanzar en esa tarea para llegar a las conclusiones que se han explicado».

Volviendo ahora sobre el redactado del artículo 21.3 de la Ley del Gobierno, de aplicación supletoria en el presente caso, es oportuno destacar que en él, con carácter alternativo y no acumulativo, se regulan tres posibles modos legítimos de actuar por un gobierno en funciones: (i) permanecer en el ámbito del “despacho ordinario de los asuntos públicos”; (ii) fuera de este ámbito de despacho ordinario, actuar en casos de urgencia debidamente acreditados; (iii) y por último también actuar por razones de interés general (aunque no sean urgentes) cuya acreditación expresa así lo justifique. El redactado de esta tercera alternativa y las relaciones que deben mediar entre decisión y motivación no aparecen claras, pero en todo caso aquella oscuridad normativa es irrelevante para la decisión del presente litigio.

Así, por tanto, si el Gobierno (el Conseller) ha permanecido, al efectuar aquella delegación, dentro del marco del “despacho ordinario de los asuntos públicos”, no será preciso buscar razones adicionales de interés general o de urgencia que legitimen su actuar; como tampoco será necesario exigir más motivación que la que resulte del ejercicio de toda potestad discrecional.

Pues bien, a juicio de la Sala, el acto de delegación al que se refiere el presente procedimiento no desborda los límites del despacho ordinario de los recursos públicos por las siguientes razones:

1º.- El concepto “ordinario” evoca una cierta habitualidad frente a lo extraordinario, inusual o inopinado. En el presente caso la delegación producida no puede tenerse por inusual o extraordinaria cuando desde el año 2017 la Generalitat Valenciana ha acordado 835 delegaciones, de las cuales sólo 15 se produjeron durante aquel interregno en el que el Govern de la Generalitat permaneció en funciones.

Este dato al que ahora nos referimos procede de la prueba practicada en los autos jurisdiccionales 260/2024, en los que fue dictado un Auto de 13 de noviembre de 2024 que acordaba la apertura del procedimiento a prueba y la práctica de ese medio probatorio. El resultado de esa diligencia se concretó luego en un informe de fecha 17 de diciembre de 2024 de la Jefa del Servicio de Coordinación de Infraestructuras y Gestión del Programa “Edificant”.

Ciertamente en los presentes autos jurisdiccionales esa misma prueba fue denegada en Auto de 22 de noviembre de 2024, en una negativa que fue ratificada en reposición en otro Auto de 8 de enero de 2025.

Pero lo cierto es que el Tribunal ha tenido conocimiento de su resultado durante las deliberaciones producidas en estos días sobre el conjunto de asuntos similares al presente; momento en el que ha podido constatar su utilidad y pertinencia, en su momento no percibidas adecuadamente.

Por ello la Sala considera que puede incorporar en el presente momento tales elementos de prueba (que obviamente son conocidos por la Generalitat, de modo que ninguna indefensión se le causa) sin necesidad de acordar una disfuncional y dilatoria suspensión de la deliberación de este concreto procedimiento para incorporar aquella documental como diligencia final y, tras ello, volver a acordar un nuevo señalamiento.

2º.- La delegación producida no entraña la incorporación de nuevas directrices de ordenación política. Ya hemos visto, de la mano de la jurisprudencia, que no es la posibilidad de hallar un cierto substrato calificable como político en la decisión de que se trate (realidad que podría decirse que subyace en un gran número de decisiones discrecionales) para extraerla del ámbito del “despacho ordinario”, sino que eso sólo ocurrirá con aquellas resoluciones o disposiciones que incorporan nuevas directrices de orientación política.

En el caso que nos ocupa, además, su alcance puramente singular y que se agota en la ejecución del acto, impide su consideración como directriz de ordenación futura.

Que el Plan Edificant sea un instrumento por el que «se ejecuta la política de infraestructuras educativas de la Generalitat», o que la delegación de competencias dentro de ese marco sea una decisión «que ejecuta una concreta política» de planificación, no comporta la introducción de nuevas directrices de ordenación política sino sólo -y a lo sumo- ejecución de las ya presentes.

El compromiso de gasto que comporta la delegación cuyo enjuiciamiento se nos solicita tampoco permite extraer la decisión producida de la categoría del “despacho ordinario” ya que, a lo sumo, la limitación a las decisiones de gasto que comporta, por comprometer diversos ejercicios presupuestarios, sería predicable del agregado de actuaciones del Plan Edificant, la mayor parte de ellas, como se ha visto, delegadas antes de que el Govern pasase a estar en funciones.

Concluido así que, a juicio de la Sala, la delegación objeto de enjuiciamiento no desbordó “el despacho ordinario de los asuntos públicos”, ninguna necesidad existía de una búsqueda suplementaria de intereses generales y de motivación de la presencia de tales intereses, ya que, como hemos visto, esta es sólo una alternativa adicional a la actuación en el marco del despacho ordinario y que se activa para actuar cuando ese “despacho ordinario” no concurre. >>

De la tercera de las mentadas sentencias, recaída en el po 267 /2023 viene al caso transcribir su FD quinto:

**<<Quinto. Sobre la aplicación supletoria del art. 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno** Si bien en el presente proceso el pronunciamiento va a ser igualmente desestimatorio, dejamos constancia de que no acogemos un motivo de oposición protagonista en la tesis del Ayuntamiento demandado. Nos referimos a la negación de la aplicación supletoria al caso el art. 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Consell, no contiene regulación acerca de las atribuciones del ejecutivo autonómico cuando se hubieran celebrado elecciones a les Corts y hasta la formación del nuevo “ Consell”, limitándose su artículo 8 a disponer que: «El President de la Generalitat continuará sus funciones hasta que,

producida la nueva elección estatutaria del President, se publique su nombramiento por el Rey en el Boletín Oficial del Estado» El artículo 29.2 dispone que: «Los Consellers cesan en sus funciones: a) Por cese del President de la Generalitat, si bien continuarán en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consell».

Por su parte, la Disposición final segunda de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell establece: «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». Por consiguiente, los preceptos correspondientes del Ley 50/1997, de 27 de nov, del Gobierno.

Cae por su peso, para empezar, que no se compadece bien con los principios de un sistema democrático-parlamentario en que el ejecutivo estatal y, por igual, los autonómicos se conforman a partir de la configuración de las Cortes ( o Asambleas legislativas), salidas de los correspondientes procesos electorales ( mandatos de cuatro años ) que en el interim, las funciones del Gobierno saliente se mantengan intactas hasta la formación del nuevo ejecutivo. De ahí la razón de ser de prescripciones como la contenida en el artículo 21 de la Ley 50/1997, del Gobierno. Es cierto que nada prevé la legislación valenciana acerca de las atribuciones de los miembros del Consell y que el artículo 21 de la repetida ley estatal va referido al *Gobierno en funciones*, por lo que podría entenderse que no comprende a los miembros que lo integran; en nuestro caso a los consellers. Una interpretación en exceso literalista que no se compadece con el sentido y finalidad de la norma. No es lógico que el Consell quede limitado en su actuación al despacho ordinario de los asuntos y que tal limitación no alcance al titular de cada una de las Consellerías. Los artículos 8 y 29 de la ley del Consell se ocupan del cese del President de la Generalitat y del cese en sus funciones de los consellers, pero eso no quita ni pone nada acerca del régimen de *gobierno en funciones*, que, en nuestro entendimiento comprende también a sus miembros. En esta línea de interpretación sistemática y conforme al fin, reparemos en lo establecido por la ley Orgánica 5/ 1985, del Régimen Electoral General, art. 194, sobre el mandato de las corporaciones locales: una vez finalizado su mandato, los miembros de las Corporaciones locales cesantes, continuarán sus funciones solamente para la Administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores, en ningún caso podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada. Esto es: no solo el pleno de la Corporación, sino también los miembros de las corporaciones locales – Alcaldes, concejales con delegación – ven limitada su función al despacho o “ administración ordinaria”. Ciertamente lo que sobrepasa el despacho ordinario es más propio del Consell, o del pleno municipal que no de un conseller, del Alcalde o de un concejal delegado, pero alcanza a todos los miembros del Gobierno o de la Corporación en una visión completa del sistema. ( el subrayado es nuestro).

**Quinto.- Sobre la prohibición de la declaración de lesividad por mor del Decreto-Ley 5/2017 del Consell, la revocación** El fundamento de la desestimación, insistimos, es el mismo que en las sentencias de referencia, si bien parece oportuno salir al paso sobre el último de los alegatos de oposición desarrollados en este procedimiento por el demandado Ayuntamiento de Casinos.

Se afirma infringido del art. 4.8 del Decreto-Ley 5/2017 del Consell, sobre viabilidad de la revocación de la delegación, complementado con la disposición transitoria única del mismo Decreto-Ley, añadida por el art. 107 de la Ley 7/2023, de 26 de dic. El artículo 4.8 prevé los términos en los que cabe la revocación de la delegación por razones de interés público, en particular cuando después del plazo de un año a contar desde el día de la firma de la resolución o convenio la entidad local no hubiera realizado ninguna licitación, adjudicación u orden de ejecución para al realización de las competencias delegadas.

En la tesis de la demandada, existiendo un régimen específico para revocar la delegación, acudió la Consellería de Educación impropiedadmente procedimiento de lesividad.

No acogemos el argumento. Puede llevar razón la defensa jurídica del Ayuntamiento en que la declaración de lesividad de actos anulables hoy recogida en el art. 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ( ya recogido en el art. 110.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 -7-1958, siguiendo en la Ley 30/ 1992, de 26 de nov ), no se incorporara por el legislador pensando en conflictos entre administraciones públicas, pero ello no significa que no resulte de aplicación cuando una Administración considere haber dictado un acto administrativo *favorable para los interesados* incurriendo en vicio de anulabilidad. Primero porque se disciplina esa técnica dentro del capítulo de la LPACAP dedicado a la revisión de oficio, -en rigor y para la mejor doctrina un presupuesto procesal- para llegar a la eventual anulación a cargo de un órgano jurisdiccional; más garantista, por consiguiente que la revocación, o incluso que la declaración de actos nulos ex art. 106. Segundo, porque aquí por *interesados* hay que entender en buena lógica los destinatarios afectados por la resolución de delegación, lejos de ser impuesta por el Decreto-Ley, a solicitud de los ayuntamientos En cuanto hace a la transgresión del repetido Decreto-Ley autonómico por la Generalitat, tenemos lo siguiente: que dicho cuerpo legal prevea la viabilidad de la revocación, realmente poco innova el ordenamiento jurídico, no pasando de ser un complemento a lo que prevé la normativa básica estatal; en concreto el art. 27.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora del

Régimen Local, por lo demás algo consustancial/regla general de las facultades de la entidad delegante. Y también se contempla la revocación de la delegación en el art 149 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen local de la Comunidad Valenciana, bien por incumplimiento del ente delegado ( nº 1), bien por razones de interés público debidamente justificadas ( nº 2) En cualquier caso ello en modo alguno puede “desplazar” la regulación de la declaración de lesividad según prevé y disciplina el art. 106 de la LPACAP; una ley estatal reguladora de las bases en materia procedimental, incluyendo la lesividad entre los modos de revisión de los actos y continua con las prescripciones de la ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-admini de 13 de julio de 1998. Expresado de otro modo: la pérdida de efectos de la delegación pudo llegar eventualmente tanto por la vía seguida por la Consellería, declaración de lesividad, como mediante revocación; naturalmente respetando en ambos supuestos los presupuestos procedimentales y sustantivos previstos en la ley para una u otra y ya hemos explicitado que ese respeto no se ha dado con la declaración de lesividad acordada.

#### **Sexto.- Costas procesales.**

El artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que, en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. No concurriendo las indicadas dudas, que deben adquirir un grado relevante (“serias”), procede imponer las costas a la parte recurrente; costas que, activando la facultad reconocida en el nº 4 de dicho artículo prudencialmente las fijamos en un máximo por todos los conceptos en 2.000 €.

En atención a todo lo expuesto, en el nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA:

#### **FALLAMOS**

**DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo nº 268/2024 seguido por los trámites del recurso de lesividad, interpuesto por la GENERALITAT, contra la resolución de 12 de julio de 2023, de la por entonces Consellería de Educación, Cultura y Deporte de delegación de competencias en materia de infraestructuras educativas al Ayuntamiento de Casinos para actuaciones en el centro público de Educación infantil y primaria CEIP La Pau ( Código 46002829): marquesinas y carpintería exterior, anualidad 2024 importe de 213.152,05 € con cargo a los créditos consignados en el capítulo capítulo VII, transferencias de capital del programa presupuestario 421.70 de la Consellería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte.**

Con imposición de las costas procesales a la Generalitat en un máximo por todos los conceptos en 2.000 €.

A su tiempo y con certificación literal de la presente, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Esta sentencia no es firme y contra ella cabe, de conformidad con 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 lo 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.*