

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Recurso Contencioso-Administrativo núm. 337/2018

SALA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 4ª

Magistrados Ilmos. Sres.:

SENTENCIA NÚM. 401/2021

En Valencia, a 19 de julio de 2021

Visto por la Sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, constituida por los Sres. Magistrados relacionados en el encabezamiento, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 337/2018, interpuesto por El Consejo de Enfermería de la Comunidad Valenciana, representado por la

Consellería de Educación, Investigación, cultura y Deporte y de la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se dictan instrucciones y orientaciones de atención sanitaria específica en centros educativos para regular la atención sanitaria al alumnado con problemas de salud crónica en horario escolar, la atención a la urgencia, así como la administración de medicamentos y la existencia de botiquines en los centros escolares. Ha sido parte demandada en las presentes actuaciones la Generalitat Valenciana, representada y asistida por la Abogada de la Generalitat, siendo ponente el magistrado Ilmo. Sr.

Asunto en materia acción administrativa- disposición adva.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Presentó recurso contencioso-administrativo la representación de la parte actora en fecha 27 de julio de 2018, contra la resolución de 13 de junio de 2018 recogida en el encabezamiento

Segundo.- Admitido el recurso y dado trámite al mismo, se demanda el 1 de febrero de 2019, escrito procesal en el que, tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que estimó pertinentes, terminó la parte actora solicitando sentencia por la que se declare la nulidad de la resolución impugnada.

Tercero.- Contestada la demanda por el Abogado de la Generalitat en fecha 4 de marzo de 2019, tras relatar a su vez los hechos y fundamentos jurídicos que entendió pertinentes, solicitó sentencia de inadmisibilidad, o en su defecto, con pronunciamiento desestimatorio.

Cuarto.- Se fijó la cuantía del procedimiento en indeterminada mediante Decreto de 3-3-2019.

Quinto.- Por auto de 21 de marzo de 2019 se recibió el juicio a prueba, admitiéndose documental propuesta por la parte actora, expediente administrativo y ampliación del mismo, teniéndose por reproducida. Al propio tiempo se abrió trámite de conclusiones escritas, que presentaron a su tiempo demandante y demandada.

Sexto.- Se declararon conclusos los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo por diligencia de ordenación de 8-5-2019, lo que se decidió por providencia de 3-6-2021 fijando el señalamiento para el día 6-7 de 2021, en que ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El presente recurso tiene como objeto -objeto en el sentido del art. 45.1 LJCA- la resolución de 13 de junio de 2018 de la Conselleria de Educación, Investigación, cultura y Deporte y de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se dictan instrucciones y orientaciones de atención sanitaria específica en centros educativos para regular la atención sanitaria al alumnado con problemas de salud crónica en horario escolar, la atención a la urgencia, así como la administración de medicamentos y la existencia de botiquines en los centros escolares. Publicada en el DOGV de 18-6-2018, figuran como suscribientes de la misma el Director General de Política Educativa y el Director general de Asistencia Sanitaria.

El escrito de demanda incorpora en el relato de hechos, expresado en síntesis, lo siguiente: a) El contenido de las denominadas instrucciones, con la previsión de que los menores escolarizados con problemas de salud crónica que necesitan atención sanitaria sean atendidos por el personal del centro educativo sin titulación sanitaria, circunstancia especialmente delicada en el caso de alumnos con problemas de salud crónica. b) Como se desprende del expediente, la resolución impugnada se adoptó sin ningún tipo de procedimiento previo digno de tal nombre.

En los fundamentos de derecho desarrolla el letrado de la actora los siguientes motivos impugnatorios: a) La relevancia de las instrucciones impugnadas, por ir mucho más allá de clarificar el proceder ante una urgencia sanitaria puntual a cargo del personal de los centros educativos en horario lectivo, dado que incluye la atención sanitaria a alumnos con problemas de salud crónica y la atención de complicaciones que por esa misma razón se van a producir en horario lectivo. b) Las instrucciones no son una mera circular interna de la Administración, sino una auténtica disposición general. c) Por ello mismo, las instrucciones adolecen de nulidad radical al resultar inadecuado el rango de la resolución adoptada, carecer de competencia los órganos autores de la misma y haberse prescindido del procedimiento debido. d) En cuanto al fondo, la resolución no se ajusta a derecho, al carecer de base legal y contravenir lo dispuesto en la Ley 10/2014 de 29 de diciembre, de la Generalitat, de Salud de la Comunidad Valenciana, concretamente art. 59.6. e) Las instrucciones aprobadas no se ajustan a derecho al atribuir al personal de los centros docentes funciones que corresponden legalmente a las profesiones sanitarias.

En la contestación a la demanda, la pretensión principal de inadmisibilidad se sustenta en dos causas: a) La recogida en el art. 69 c) en relación con el artículo 25 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en tanto que las instrucciones impugnadas han sido dictadas al amparo de las previsiones del artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. No son actos con eficacia externa para los ciudadanos, a los que no van dirigidas, y b) La causa del art. 69, b), porque el Consejo de enfermería de la Comunidad Valenciana carece de legitimación activa; se circunscribe a la defensa de la legalidad y, en todo caso a la defensa de los derechos del alumnado y del personal docente, que, obviamente, no le corresponde. Se apela al criterio del TSJ de Aragón, sentencia de 9-6-2017 (R 233/2017) enjuiciando un caso prácticamente idéntico.

La solicitud subsidiaria de la Generalitat se arroja diferenciando lo que respecta a las cuestiones formales de las cuestiones de fondo. Sobre las primeras niega su defensor que las instrucciones impugnadas tengan el carácter de disposición administrativa, criterio de este mismo Tribunal, sentencia nº 21/2018, de 17 de enero (PO 101/2017) de esta Sección 4ª, así como de la STSJ de Aragón de 9-6-2017 R 233/2017. Por consiguiente no precisaban de procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, como erróneamente sostiene la demandante, teniendo amparo competencial en el artículo 38 de la Ley 5/1983, de 30 de dic, del Consell, modificada por Ley 12/2007. En cuanto al fondo, alega el abogado de la Generalitat que la parte recurrente confunde o induce a confusión en el tratamiento que da al contenido de las instrucciones, dado que en modo alguno se atribuye al personal docente la realización de actuaciones que correspondan a profesionales sanitarios, teniendo por finalidad que el alumnado esté debidamente custodiado y atendido con la diligencia de un buen padre de familia. Además, las instrucciones tienen perfecto encaje en la Orden de julio de 2009 de la Consellería de Sanidad, por la que se desarrolla los derechos de salud de niños y adolescentes en el medio escolar, artículos 1 y 2; en sintonía, además, con la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, artículos 2,6 y 59.

Segundo.-Damos respuesta primeramente a los dos óbices procesales planteados por la abogada de la Generalitat.

Acerca de legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo, el Tribunal Supremo viene declarando en numerosas sentencias, como la de 18-11-2013 (RJ 2013,7688) que *El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la ley Jurisdiccional contencioso-administrativa, que debe interpretarse a la luz del principio pro actione que tutela el artículo 24 de la constitución (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004,45] equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.* Frente a los alegatos de la Generalitat, no es cierto que el órgano corporativo de los colegios oficiales de enfermería de la C.Valenciana solo persiga la defensa de la legalidad o, en todo caso de los derechos del alumnado y del personal docente de los colegios. En el acuerdo del pleno celebrado el 17-7-2018 decidiendo impugnar la resolución se expresa a las claras que ello así en el entendimiento de *afectar a los derechos e intereses de los profesionales de la enfermería de la Comunidad Valenciana.* Naturalmente esa afirmación por sí sola no acredita estar ante la defensa de un derecho o interés legítimo de la organización corporativa, pero es el caso que la demanda dedica uno de

sus motivos impugnatorios (el último) a la argumentación de que las llamadas instrucciones vienen a atribuir al personal de los centros docentes funciones que corresponden legalmente a las profesiones sanitarias. Con independencia de si la Sala termina acogiendo o no tal motivo impugnatorio, no cabe duda que el Consejo general de la Enfermería ostenta interés legítimo que le habilita para activar el recurso y defender su tesis ante el órgano jurisdiccional pretendiendo sentencia anulatoria de las instrucciones. Y hay un argumento de la representación de la actora que corrobora la tesis de la concurrencia de legitimación: La propia Administración autonómica admitió y resolvió entrando en el fondo recurso de reposición interpuesto por dos sindicatos (ANPE, sindicato independiente de la C.V. y sindicato de Enfermería SATSE de la C.V.) contra la misma resolución aquí objeto del recurso jurisdiccional; si la Generalitat consideró concurrir interés de los dos sindicatos, mal puede sostener con éxito que carezca del mismo la organización colegial de la Enfermería en la Comunidad Valenciana. Que una sentencia de la Sala homónima del TSJ de Aragón se ponga en duda la legitimación del Colegio oficial de Enfermeros de Zaragoza para impugnar instrucciones de parecido contenido, es criterio que respetamos, pero que obviamente no nos vincula; aparte de que las dudas de la Sala no condujeron a declarar la inadmisibilidad del recurso, ni por falta de legitimación ni por tener por objeto actuación no impugnabile. En definitiva, negar la legitimación activa del Consejo de Enfermería de la Comunidad Valenciana en el caso de autos entiende la Sala que conculcaría el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Tampoco se advierte que la resolución de 13 de junio de 2018 sea inimpugnabile ex art. 69 c) en relación con el 25 de la LJCA, acto o actuación no susceptible de recurso. Y no tanto porque, como sabemos, la Administración entendió impugnabile en sede administrativa, sino porque estamos ante resolución aprobatoria de instrucciones de atención sanitaria en centros docentes que trascienden lo puramente interno o doméstico, teniendo carácter - lo adelantamos- de disposición administrativa, por consiguiente plenamente susceptibles de recurso contencioso-administrativo ex art. 26.1 de la LJCA, por las consideraciones que siguen.

Tercero.- Secundando su tesis de que las instrucciones frente a las que se articula el recurso contencioso-advo no tienen carácter reglamentario, la abogada de la Generalitat invoca la sentencia de 17-1-2018 dictada por esta misma Sala y Sección en el procedimiento 101/2017. Sentencia precisamente conociendo recurso entablado por el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza contra resoluciones de 21-2-2016 del Secretario Autonómico de Educación, Investigación, Cultura

y Deporte y de 22-1-2017, de la Consellería de Salud Pública, por las que se dictaron instrucciones y orientaciones de atención sanitaria específica en centros educativos para regular la atención sanitaria al alumnado con problemas de salud crónica en horario escolar, la atención a la urgencia, así como la administración de medicamentos y la existencia de botiquines en los centros escolares. El objeto del proceso zanjado por la sentencia que se invoca - comprobamos que declarada su firmeza en abril de 2017- fueron resoluciones de similar contenido al de la aquí impugnada y ciertamente dicha resolución jurisdiccional rechaza el primero de los motivos impugnatorios que se esgrimió - vicio de nulidad ex art. 62.1 e) de la Ley 30/1992 LRJAP-PAC, entonces vigente-, rechazo atendiendo a la caracterización de la resolución, por no participar de naturaleza reglamentaria o constituir acto administrativo que requiriera de un procedimiento específico. Tras recoger el motivo impugnatorio, su razonamiento fue el siguiente, literalmente transcrito: << La primera cuestión a tratar es la naturaleza de la resolución que están recurriendo los sindicatos demandantes, se trata de unas instrucciones comunes dictadas por la Consellería de Sanidad y Educación para la atención sanitaria al alumnado con problemas de salud crónica en horario escolar, la atención a la urgencia previsible y no previsible, así como la administración de medicamentos y la existencia de botiquines en centros escolares, en definitiva no se trata de una disposición de carácter general ni acto administrativo que requiera un procedimiento específico por tratarse de un protocolo de actuación en los casos que contempla. Igualmente, no podemos afirmar que se ha vulnerado el precepto por haber vulnerado la Administración las reglas esenciales de formación de voluntad de los órganos colegiados, no se trata de una decisión de un órgano colegiado que tenga un procedimiento de formación de voluntad con un cuórum determinado, se trata de una actuación conjunta de dos consellerías y acuerdan un protocolo de actuación para los casos de contemplan.>>.

Llegados a este punto, nos cumple analizar - como hacemos en este y en el siguiente F.J- si en cuestión tan nuclear cae la razón jurídica del lado de la demandante o bien de la Administración.

En línea con la sentencia que se cita en la demanda, acerca del carácter y contenido de las instrucciones (STS 5-1-2015, AR 256), el Tribunal Supremo viene diferenciando las instrucciones de las disposiciones administrativas; así sentencia de 10-11-2020 (R. 7772/2019), reiterando la de 7-12-2018 : “ Dado que la cuestión se trata directamente en la demanda, en torno a la naturaleza jurídica de las instrucciones como la que aquí nos ocupa no estará de más recordar que el Tribunal Constitucional en STC 26/1986, de 19 de febrero , dejó dicho lo siguiente:

""Aunque se trata de algo elemental y de pacífica aceptación, es conveniente referir aquí las denominadas instrucciones (al igual que las circulares) no alcanzan propiamente el carácter de fuente de Derecho, sino tan sólo el de directivas de actuación que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de las atribuciones propias de esa jerarquización, no siendo una especial manifestación de la potestad reglamentaria, cuyos efectos jurídicos consisten en su cumplimiento por los destinatarios, incurriendo en responsabilidad disciplinaria caso contrario, y sin que sea menester su publicación, como se requiere si de verdaderas normas

reglamentarias se trata, bastando que la Instrucción llegue a conocimiento del inferior jerárquico al que se dirige. Insistiendo en el punto relativo a la publicación, hay que recordar también que la misma se exige, en el "Boletín Oficial del Estado", para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general, ya que así está previsto en el *art. 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo* ".

Dejemos anotado que no por casualidad la Generalitat procedió a la publicación de las instrucciones en el DOGV de 18-6-2018. (pág 25392)

En el auto del Tribunal Supremo de 26-11-2020 (R. 4537/2020), F.J. 3 , deja constancia de lo siguiente : <<**3.** Conviene tener presente que existe un abundante cuerpo jurisprudencial sobre la determinación de la naturaleza jurídica de las circulares, del que es muestra la *sentencia de 19 de diciembre de 2018 (casación número 31/2018; ES:TS:2018:4565)*, que cita las de 30 de julio de 2013 , ya mencionada, 31 de enero de 2018 (*casación número 2289/2016; ES:TS:2018:262*) y 9 de julio de 2018 (*casación número 2049/2017; ES:TS:2018:2645*), y según la cual, con independencia del *nomen iuris* que puedan adoptar tales resoluciones, las meras instrucciones carecen de naturaleza reglamentaria, al tratarse de una manifestación de la potestad autoorganizativa de la Administración pública, consistente en la capacidad de dirigir la actividad interna, mediante órdenes o pautas de funcionamiento de los órganos superiores a los inferiores que dependan jerárquicamente entre sí. De este modo, al no innovar ni formar parte del ordenamiento jurídico, en el que se integra, la instrucción no trasciende a los ciudadanos, al quedar reservada al ámbito interno de la propia Administración pública (efectos *ad intram*), aun cuando tengan la vocación de regir en las relaciones de los respectivos órganos administrativos con los ciudadanos dentro del ámbito establecido por la norma legal o reglamentaria que regule una determinada actividad prestacional o de relación con ellos.>>

A las claras recoge el auto que la calificación de la Administración en cada caso en modo alguno determina su caracterización jurídica.

La STS de 26-1-2021 (R. 3439/2019), por su parte, con cita y transcripción de otras anteriores, tratando los rasgos característicos de las instrucciones y órdenes de servicio regulados en el art. 21 de la Ley 30/1992 (actual art. 6 de la Ley 40/2015), se nos dice:

<<... cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u ordenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ/PAC .

En este segundo caso se tratará, como apunta el recurso de casación, de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos. Y, paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten.>>

En suma, la circular cuestionada no pretende innovar el ordenamiento jurídico regulando la conducta de los ciudadanos, sus únicos destinatarios son los órganos jerárquicamente dependientes de la Dirección General que la dicta a los que imparte unas determinadas pautas de interpretación sobre un requisito contenido en una norma -el visado de los contratos con los profesionales actuantes en los espectáculos taurinos que debe aportarse en los procedimientos de autorización de tales espectáculos, emitido "por la Comisión de Seguimiento, Vigilancia y Control del

Convenio Colectivo nacional taurino legalmente constituida u órgano que en su caso la sustituya en sus funciones"- que sólo a ellos vinculan por su relación jerárquica, de forma que su incumplimiento sólo tiene trascendencia en el ámbito doméstico, pues puede acarrear la responsabilidad disciplinaria del funcionario, pero no tiene repercusión alguna en la validez del acto administrativo que se dicte cuyo único parámetro de validez serán las normas a cuyo amparo se haya producido (*art. 21.2 de la Ley 30/1992* , actual *art. 6 de la Ley 40/2015*). Es pues, en los actos de aplicación de la circular en los que se acoja la interpretación que en ella se expresa cuando ésta tendrá eficacia *ad extra* e incidirá en los derechos de los ciudadanos, y es, por ello, en la impugnación de tales actos que la acojan en la que podrá cuestionarse su acierto o desacierto. [...]

Estamos ante problemática jurídica ya bastante antigua, cuya solución requiere de un análisis muy casuístico al objeto de poder extraer la verdadera naturaleza - ordinamental *ad extra* o no- de lo que se denominen por el órgano autor *instrucciones* o *circulares*.

Cuarto.- Aquí no se discute que un Director General, o dos al propio tiempo (el caso de la resolución impugnada), pueda dictar instrucciones, porque el artículo 38 de la Ley 5 / 1983, de 30 de dic, del Consell, prescribe que los Secretarios autonómicos y los órganos directivos de la Administración - los directores generales lo son, art.67 del mismo cuerpo legal- *en cuanto se refiere a organización interna de sus propios servicios, podrán dictar instrucciones y órdenes de servicio*.

Tanto por razones de forma como de fondo, la representación de la demandante sostiene que la resolución administrativa no se ajusta a derecho, al carecer de base legal y contravenir lo dispuesto en la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, cuyo artículo 59.6 es el único con rango legal que las instrucciones citan como antecedente.

Como venimos indicando, la cuestión litigiosa primeramente se centra en la calificación jurídica que merecen las llamadas *Instrucciones* aprobadas por la resolución objeto del presente recurso a la vista de su contenido y destinatarios.

Los tres primeros párrafos de la resolución impugnada se hacen eco de lo que viene a ser la fundamentación legal de las instrucciones, artículo 59 de la Ley 10/2014 , de 20 de diciembre, de la Generalitat, de Salud de la Comunidad Valenciana (modificada por ley 8/2018, de 20 de abril): el artículo 59 de la salud escolar; precepto cuyas prescripciones resultan de aplicación a los centros docentes no universitarios de la Comunitat Valenciana y en cuyos apartados se habla de *centros docentes* o de *centros educativos* sin la más mínima distinción entre centros públicos, concertados o de titularidad privada sin concierto con la Administración. En sintonía con ello, tanto la resolución aprobatoria de las instrucciones propiamente como el anexo de considerable extensión, se refieren reiteradamente a la asistencia sanitaria o salud escolar *en los centros educativos*, sin ceñirlo a los centros educativos públicos. En el anexo " Definiciones" no aparece conceptualización de lo que deba entenderse por *centro educativo*. Ciertamente el nº 2 - "Alcance"- indica que será de aplicación en todos

los centros públicos no universitarios de la Generalitat Valenciana, lo que literalmente supone exclusión de los centros educativos privados, pero no deja de plantear serias dudas tal concreta limitación, porque puede perfectamente entenderse que también resultan de aplicación las Instrucciones en los centros escolares *concertados*; al fin y al cabo, la norma en que se sustenta la resolución aprobatoria de las instrucciones va referida, como decimos, a todos los centros educativos no universitarios de la Comunidad Valenciana y, por consiguiente, comprende a docentes y demás personal de los centros que no son empleados públicos de la Administración autonómica. Repárese en que no tendría mucho sentido diferenciar el nivel de atención sanitaria específica al alumnado en unos y otros centros educativos que se nutren con fondos públicos, como tampoco hacer distinción entre centros públicos de educación infantil atendidos por la Generalitat de aquello de titularidad municipal -que los hay- dependiendo el personal de los mismos no de la Generalidad, sino de la entidad local en cada caso. En la lógica del sistema, la previsión y ordenación de las medidas de atención específica en centros educativos no universitarios deben existir para todo tipo de establecimientos. De hecho, la también invocada en la resolución recurrida, Orden de 29 de julio de 2009, de la Consellería de Sanidad, por la que se desarrolla los derechos de salud de niños y adolescentes en el medio escolar se ocupa de lo criterios de adscripción de los *centros educativos* de enseñanza obligatoria a los centros de salud; ninguna distinción acerca de los centros educativos públicos, privados o concertados; la única particularización, en su art. 7 (consecuente con el art. 56.8 de la ley 10/2014) , Centros de Educación Especial que deben contar con un profesional de la enfermería, sin hacer distinción tampoco acerca de la titularidad del centro de educación especial.

De entender que por mor del sistema de conciertos educativos y fuere por remisión expresa o implícita, las instrucciones despliegan sus efectos más allá de los centros públicos educativos de la Generalitat, obviamente habríamos de convenir que el contenido de las repetidas instrucciones no se limita al ámbito interno o doméstico. Pero que se proyectan las instrucciones también *ad extra* lo demuestra el apartado 5 -*Responsabilidades*- separadamente contemplando en el 5.1 *desde el ámbito educativo*(la persona responsable de la dirección y personal del centro educativo)y en el 5.2 *desde el ámbito familiar* imponiendo una serie de obligaciones, que no por lógicas y razonables, es innegable que trascienden lo puramente interno concerniente a los servidores públicos (informe de salud y prescripción médica para la administración de medicamentos, consentimiento informado del padre, madre o tutor, aportación de la medicación prescrita por el médico, responsabilizarse de su renovación...).

Con independencia de ello la Sala acoge la argumentación de la demandante poniendo de manifiesto la propia Orden de la Conselleria de Sanidad de 29 de junio de 2009, citada en la resolución impugnada como antecedente, que reguló los criterios de adscripción de los centros

educativos a los centros de salud, así como la respuesta asistencial que se dará a estos. Una lectura sucesiva de la Orden y de las instrucciones aprobadas por los dos Directores Generales revela que estas últimas son una modificación de la primera, porque contemplan de manera diferente el procedimiento para la respuesta asistencial del centro de salud, el procedimiento de valoración y el de asistencia que ya recogía la Orden. Lógicamente, cualquier disposición que desarrolle o modifique la orden debió revestir la misma forma de disposición general que aquélla porque participa de esa misma naturaleza jurídica. Sin embargo, la Conselleria prefirió aprobar las instrucciones que son objeto de este recurso, como si se tratara de una simple circular interna, incurriendo en los vicios que denunciábamos.

Quinto.- Por todo lo que precede, llegados a este punto, hemos de acoger el motivo impugnatorio protagonista y desarrollado en la demanda: las denominadas Instrucciones no son tales, sino disposiciones administrativas, de manera que, dictada la resolución aprobatoria prescindiendo del procedimiento administrativo de rigor, ex artículo 43 de la ley 5/1983, y dictadas por dos Directores Generales, sin atribución de potestad propiamente reglamentaria ex artículo 37 del mismo cuerpo legal, hemos de satisfacer la pretensión de la parte demandante, no otra que declarar la nulidad de la resolución impugnada. Se hace innecesario, por consiguiente, entrar en mayores consideraciones, incluido en particular el último de los motivos impugnatorios desarrollados en el escrito de demanda.

Sexto.- En aplicación del art. 139.1 de la Ley Jurisdiccional, redacción dada la Ley de Agilización Procesal 37/2011, de 10 de octubre, dado el pronunciamiento estimatorio, habrían de imponerse las costas procesales a la demandada; no obstante, concurre razón para excepcionar la regla general, por las serias deudas de derecho acerca de la naturaleza de las Instrucciones impugnadas, como se extrae, particularmente de lo expresado en el F.J. tercero.

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

F A L L A M O S

Estimar el recurso contencioso administrativo presentado por El Consejo de Enfermería de la Comunidad Valenciana, contra Resolución de 13 de junio de 2018, de la Conselleria de Educación, Investigación, cultura y Deporte y de la Conselleria de

Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se dictan instrucciones y orientaciones de atención sanitaria específica en centros educativos para regular la atención sanitaria al alumnado con problemas de salud crónica en horario escolar, la atención a la urgencia, así como la administración de medicamentos y la existencia de botiquines en los centros escolares.

Sin imposición de las costas procesales.

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

Esta Sentencia no es firme y contra ella cabe, conforme a lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162 de 6 de julio de 2016).

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente del presente recurso, estando celebrando Audiencia Pública esta Sala, de la que, como Letrado de la Administración de Justicia de la misma, certifico en la fecha de la sentencia.