



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **004/2026**
Expediente **641/2025**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 8 de enero de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.M.H., de 16 de septiembre de 2025 (Registro de Entrada de 17 de septiembre), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el expediente remitido por la Conselleria de Presidencia, sobre la consulta formulada por el Ajuntament de C.V. (Expediente COAT-478/2025 de la Conselleria consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Único.- Con fecha 17 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Consell Jurídic Consultiu solicitud de dictamen del secretario Autonómico de Relaciones Institucionales y Transparencia, en relación con la consulta facultativa planteada por el alcalde del Ajuntament de C.V., sobre la *“la procedència de concedir l'excedència voluntària per interès particular formulada en aquest Ajuntament per A... en data 14 d'agost de 2025, atés els dubtes plantejats respecte al compliment dels requisits legals exigibles i la justificació de les necessitats del servei”*.

Y en este estado del procedimiento se remitió el expediente a este Consell para su dictamen.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter y consulta planteada

La consulta formulada por la Presidencia de la Generalitat, a petición del alcalde del Ajuntament de C.V., tiene el carácter de facultativa, con arreglo a lo previsto en el artículo 9 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de este Consell.

Segunda.- Planteamiento de la cuestión y antecedentes de la consulta

El alcalde de C.V., a través de la Conselleria de Presidència, solicita a este órgano consultivo la emisión de dictamen sobre *“la procedència de concedir l'excedència voluntària per interès particular formulada en aquest Ajuntament per A... en data 14 d'agost de 2025, atés els dubtes plantejats respecte al compliment dels requisits legals exigibles i la justificació de les necessitats del servei”*.

La consulta se formula sobre los siguientes antecedentes:

(i) Con fecha 14 de agosto de 2024, D.^a A... solicitó la excedencia voluntaria por interés particular a partir del 31 de agosto de 2025, en cumplimiento del artículo 147 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, exponiendo que *“siendo funcionaria de carrera de este*

ayuntamiento, nombrada en virtud del decreto de Alcaldía número 449 de fecha 21 de marzo de 2025; y habiendo prestado servicios efectivos más de tres años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la instancia”.

(ii) Con fecha 28 de agosto de 2025, D.^a A... presentó escrito exponiendo lo siguiente:

“1. Que soy funcionaria de carrera de este ayuntamiento, nombrada en virtud del decreto de Alcaldía número 449 de fecha 21 de marzo de 2025.

2. En fecha 14 de agosto de 2025 con registro de entrada 2025-E-RE-1920 solicité una excedencia voluntaria por interés particular a partir del 31 de agosto de 2025 por incorporarme el día 1 de septiembre a un puesto de funcionaria interina como Arquitecta Técnica en el ayuntamiento de C.V., siendo éste un derecho del funcionario de carrera.

3. Mediante resolución n° 1953 de 14/08/2025 del Ayuntamiento de C.V. se me nombra funcionaria interina como Arquitecta Técnica para la ejecución de un programa de carácter temporal y de duración determinada con efectos desde el 1 de septiembre de 2025.

4. A la fecha del presente escrito, 28 de agosto de 2025, no he recibido contestación alguna a dicha solicitud dado el grave perjuicio que ello conlleva.

Considerando que el procedimiento debe estar orientado por los criterios jurídicos de acuerdo con el informe que se emita sobre normativa aplicable y procedimiento a seguir y con ello pasar a resolver sobre la solicitud formulada”.

(iii) Con fecha 28 de agosto de 2025, D.^a A... presentó escrito solicitando lo siguiente:

“Que se dicte de manera inmediata y favorable la resolución de excedencia voluntaria por interés particular solicitada, con efectos de 1 de septiembre de 2025, en atención a que concurren todos los requisitos legales y no existe causa justificada de denegación.

2. Que se me notifique la resolución a la mayor brevedad, a fin de evitar perjuicios personales y garantizar la correcta aplicación de la normativa vigente”.

(iv) Obra en el expediente informe propuesta de la técnica de gestión de Secretaria de 28 de agosto de 2025, cuyo contenido se transcribe en las siguientes consideraciones.

Tercera.- Consideraciones previas sobre la excedencia voluntaria por interés particular.

Como ya se indicó, en el Dictamen 300/2024, el artículo 140 del Texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, señala, en su apartado 2, que las situaciones administrativas de este personal *“se regularán por la normativa básica estatal, y por la legislación de función pública de la respectiva Comunidad Autónoma y, supletoriamente, por la legislación de los funcionarios de la Administración del Estado, teniéndose en cuenta las peculiaridades del régimen local”*.

De conformidad con el artículo 50.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, se otorga a la Generalitat competencia en materia de desarrollo legislativo del régimen estatutario de sus funcionarios en el marco de la legislación básica de Estado, con los límites materiales y formales que estableció el Tribunal Constitucional en su STC n.º 39/2014, de 11 de marzo.

Por tanto, en materia de situaciones administrativas de los funcionarios de Administración Local, debe estarse a lo dispuesto en los artículos 85 a 91 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP), así como a las respectivas leyes de función pública de las Comunidades Autónomas, que en la Comunitat Valenciana es la Ley 4/2021, de Función Pública Valenciana y en último término, con carácter supletorio, a lo establecido en el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo.

El artículo 89 TREBEP, al referirse a la excedencia, señala como normativa básica cinco supuestos, con las siguientes modalidades:

- a) Excedencia voluntaria por interés particular.
- b) Excedencia voluntaria por agrupación familiar.
- c) Excedencia por cuidado de familiares.
- d) Excedencia por razón de violencia de género.
- e) Excedencia por razón de violencia terrorista.

No obstante, el artículo 85 TREBEP permite que las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del citado Estatuto puedan regular otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera en los supuestos, en las condiciones y con los efectos que en las mismas se determinen.

Entre las circunstancias que lo permiten, el artículo 85.2.b) señala la de que *“cuando los funcionarios que accedan, bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso, a otros cuerpos o escalas y no les corresponda quedar en alguna de las situaciones previstas en este Estatuto y cuando pasen a*

prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionario de carrera”.

La Ley 4/2021 de Función Pública Valenciana (en adelante LFPV), en su artículo 146 dispone que *“La excedencia voluntaria del personal funcionario de carrera podrá adoptar las siguientes modalidades:*

- a) Excedencia voluntaria por interés particular.*
- b) Excedencia voluntaria por agrupación familiar.*
- c) Excedencia voluntaria automática por prestar servicios en el sector público.*
- d) Excedencia voluntaria por cuidado de familiares.*
- e) Excedencia voluntaria por razón de violencia de género.*
- f) Excedencia voluntaria por razón de violencia terrorista.*
- g) Excedencia voluntaria incentivada”.*

Y el artículo 147 regula la excedencia voluntaria por interés particular del siguiente modo:

“1. El personal funcionario de carrera podrá obtener la excedencia voluntaria por interés particular cuando haya prestado servicios efectivos en cualquiera de las administraciones públicas, organismos públicos, consorcios o universidades públicas, durante un período mínimo de tres años inmediatamente anteriores. Para solicitar el reingreso será necesario haber permanecido en esta situación, al menos, dos años.

2. La concesión de la excedencia voluntaria por interés particular quedará subordinada a las necesidades del servicio debidamente motivadas. No podrá declararse cuando al personal funcionario solicitante se le instruya procedimiento disciplinario o se encuentre en cumplimiento de sanción disciplinaria que se le hubiere impuesto con anterioridad.

3. Procederá declarar de oficio la excedencia voluntaria por interés particular cuando, finalizada la causa que determinó el pase a una situación distinta a la de servicio activo, se incumpla la obligación de solicitar el reingreso en el plazo establecido”.

Por tanto, la concesión de la excedencia voluntaria por interés particular está subordinada a:

- (i) Que el solicitante sea personal funcionario de carrera;
- (ii) Que se dé la previa prestación de servicios efectivos en cualquiera de las administraciones públicas, organismos públicos, consorcios o universidades públicas, durante un período mínimo de tres años inmediatamente anteriores,

(iii) Que al solicitante no se le instruya procedimiento disciplinario o se encuentre en cumplimiento de sanción disciplinaria que se le hubiere impuesto con anterioridad, y

(iv) Subordinada a las necesidades del servicio debidamente motivadas.

Además, en el artículo 16 del Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, se regula la excedencia voluntaria por interés particular indicando lo siguiente:

“1. La situación de excedencia voluntaria por interés particular se declarará a petición del funcionario o, de oficio, en los supuestos establecidos reglamentariamente.

2. Para solicitar la declaración de la situación de excedencia voluntaria por interés particular será preciso haber prestado servicios efectivos en cualquiera de las Administraciones Públicas durante los cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud.

3. Cada período de excedencia tendrá una duración no inferior a dos años continuados ni superior a un número de años equivalente a los que el funcionario acredite haber prestado en cualquiera de las Administraciones Públicas, con un máximo de quince.

4. En las resoluciones por las que se declare esta situación se expresará el plazo máximo de duración de la misma. La falta de petición de reingreso al servicio activo dentro de dicho plazo comportará la pérdida de la condición de funcionario. 5. La concesión de esta excedencia quedará, en todo caso, subordinada a las necesidades del servicio. No podrá declararse a solicitud del funcionario cuando al mismo se le instruya expediente disciplinario.

Cuando el funcionario pertenezca a un Cuerpo o Escala que tenga reservados puestos en exclusiva, se dará conocimiento de las resoluciones de concesión de excedencia voluntaria por interés particular al Ministerio a que esté adscrito dicho Cuerpo o Escala.

6. La solicitud de reingreso al servicio activo condicionada a puestos o municipios concretos de funcionarios procedentes de esta situación no interrumpirá el cómputo del plazo máximo de duración de la misma”.

Cuarta.- Cuestión planteada

Como ya se indicado, el alcalde de C.V., a través de la Conselleria de Presidència, solicita a este órgano consultivo la emisión de dictamen sobre la

procedencia de conceder la excedencia voluntaria por interés particular formulada en ese ayuntamiento por D^a A... en fecha 14 de agosto de 2025, atendidas las dudas planteadas respecto al cumplimiento de los requisitos legales exigibles y la justificación de las necesidades del servicio.

El informe emitido por la técnica de gestión de Secretaria, de 28 de agosto de 2025, plantea dudas respecto de la concesión de la excedencia al entender, en síntesis, que:

+ A... ostenta la condición de funcionaria de carrera en ese ayuntamiento con el puesto de trabajo de técnica de Edificación desde el día 24 de marzo de 2025, en virtud del decreto de Alcaldía n.º 449 de fecha 21 de marzo de 2025.

+ No está sometida a expediente disciplinario.

+ Las necesidades del servicio son las siguientes:

“- En la plantilla de Personal del Ayuntamiento de C.V., únicamente, consta una plaza de técnico/a de Edificación, cubierta desde el día 24 de marzo de 2025 por la funcionaria de carrera, A...

- Resultado del proceso de selección para la convocatoria de la mencionada plaza, en virtud del Decreto de Alcaldía n.º 449 de fecha 21 de marzo de 2025, se constituyó una bolsa de trabajo de técnico/a de Edificación con un único aspirante, el cual ha manifestado en el Ayuntamiento de C.V. la imposibilidad de aceptar el puesto de trabajo en caso de que se encontrara vacante a consecuencia de la concesión de la excedencia voluntaria a la titular de la plaza.

- En los presupuestos del ejercicio 2025, se pretendía incluir una plaza de arquitecto/a con una dedicación de tres días en la semana. Ahora bien, de conformidad con el requerimiento recibido de Delegación del Gobierno de la Comunidad Valenciana en fecha 11 de febrero de 2025, resultó necesario modificar el presupuesto municipal de 2025 en su capítulo Y Personal, con la eliminación de la creación de la mencionada plaza, a efectos de cumplir con la misma ley de estabilización y con los límites presupuestarios del artículo 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

- Actualmente, el departamento dispone de un arquitecto municipal procedente de un convenio con una agrupación de municipios para sostenimiento de personal común entre los Ayuntamientos de C.V., C.V., C.V., del puesto de trabajo de arquitecto municipal, y tenemos asistencia un día en la semana. Se ha contactado con esta agrupación para solicitar una mayor asistencia, pero actualmente no es posible porque este arquitecto no dispone de

más disponibilidad según estuvo establecido al convenio de colaboración y a las bases de contratación del procedimiento de selección. Además, este arquitecto tiene que revisar y dar el visto bueno a aquellos informes reservados por ley a funcionarios que emita el arquitecto adjudicatario del contrato de servicio de asistencia técnica y consultoría en materia de arquitectura y urbanismo.

- Las funciones asignadas al lugar de técnico/a de Edificación no pueden ser asumidas por otro personal del departamento de Urbanismo sin afectar negativamente la operatividad de este, sobre todo porque el resto de personal del Servicio no cuenta con disponibilidad para asumir funciones adicionales sin comprometer la calidad de su propio trabajo, generando posibles retrasos en la gestión de los numerosos expedientes que se tramitan diariamente al departamento”.

Y, considera la técnico firmante que “de la revisión del expediente personal de la interesada y de los requisitos exigidos por la normativa mencionada, se generan dudas, por un lado, respecto al concepto de servicios efectivos prestados, concretamente, si en el periodo mínimo de tres años inmediatamente anteriores se pueden computar los servicios prestados como funcionaria interina y, por otro lado, respecto a la posibilidad de denegar la excedencia solicitada justificando como necesidades del servicio las circunstancias actuales del servicio de Urbanismo señaladas”.

Atendido lo anterior procede realizar las siguientes consideraciones:

Como se ha indicado en la Consideración anterior, el artículo 147 TRLFPV condiciona la concesión de la excedencia voluntaria por interés particular a la concurrencia de los siguientes requisitos:

- (i) Que la persona solicitante sea personal funcionario de carrera;
- (ii) Que dicha persona haya prestado previamente servicios efectivos en cualquiera de las administraciones públicas, organismos públicos, consorcios o universidades públicas, durante un período mínimo de tres años inmediatamente anteriores,
- (iii) Que el solicitante no se le esté instruyendo procedimiento disciplinario o se encuentre en cumplimiento de sanción disciplinaria que se le hubiere impuesto con anterioridad, y finalmente a,
- (iv) Subordinación a las necesidades del servicio debidamente motivadas.

Expuestos los requisitos procede su análisis pormenorizado:

- En el presente caso, la Sra A... es funcionaria de carrera del Ajuntament de C.V. desde el día 24 de marzo de 2025 y ocupa una plaza de técnico/a de Edificación, por lo que concurre el primero de los requisitos.

- Por lo que respecta al segundo de los requisitos, la Sra. A..., según certificado de servicios prestados aportado por ella, ha prestado servicios en el Ajuntament de C.V., como arquitecta técnica, funcionaria interina, durante 5 años, 4 meses y 3 días, inmediatamente anteriores a fecha 24 de marzo de 2025.

El artículo 147 TRLFPV dispone que el personal funcionario de carrera podrá obtener la excedencia voluntaria por interés particular cuando haya prestado servicios efectivos en cualquiera de las administraciones públicas, organismos públicos, consorcios o universidades públicas, durante un período mínimo de tres años inmediatamente anteriores.

Cuestiona el informe de la técnica de Gestión si puede entenderse en el cómputo de servicios efectivos en cualquiera de las administraciones el tiempo de trabajo prestado como funcionaria interina en otro ayuntamiento. En ese sentido, el Acuerdo de la Comisión Superior de Personal, de 13 de julio de 1995, por el que se fijan los criterios de aplicación del Reglamento de Situaciones Administrativas, considera como servicios computables a efectos de la concesión de la excedencia voluntaria por interés particular, entre otros:

“a) Los prestados como funcionario de carrera, funcionario en prácticas, funcionario interino, personal eventual, bajo contrato laboral o administrativo en cualquiera de las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y Entidades Gestoras de la Seguridad Social. (...)”.

Por lo que nada obstaría a que el periodo trabajado por la solicitante (5 años, 4 meses y 3 días, inmediatamente anteriores a fecha 24 de marzo de 2025) como funcionaria interina en el Ajuntament de C.V. computen a efectos de la concesión de la excedencia voluntaria por interés particular.

- En relación con el tercero de los requisitos, no consta que a la solicitante se le esté instruyendo procedimiento disciplinario o se encuentre en cumplimiento de sanción disciplinaria que se le hubiere impuesto con anterioridad, por lo que, con la información disponible, concurriría también este requisito.

- Procede, por último, determinar si como solicita el ayuntamiento consultante, concurren necesidades del servicio que obstan la concesión de la excedencia solicitada. Concretamente el apartado 2 del artículo 147 TRLFPV dispone que *“La concesión de la excedencia voluntaria por interés particular quedará subordinada a las necesidades del servicio debidamente motivadas”.*

Ello determina que aunque la excedencia voluntaria por interés particular atiende a la voluntad del funcionario, prevaleciendo en principio su decisión, la ley subordina su concesión a "*las necesidades del servicio debidamente motivadas*" de forma que, para poder denegar la excedencia, la Administración debe justificar cuales son las necesidades del servicio que impiden la concesión de la excedencia solicitada.

Nos encontramos por tanto ante el ejercicio de una potestad discrecional de la Administración en el ejercicio de su autoorganización, que permite al órgano competente la elección entre diversas opciones, todas admisibles jurídicamente, siempre que no se incurra en arbitrariedad y en el bien entendido de que el ejercicio de la discrecionalidad administrativa ha de ir dirigido al cumplimiento del fin perseguido en la norma en que aquella se fundamenta.

En ese punto resulta de especial relevancia el concepto "*necesidades de servicio*" debiendo recordar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional del 12 de noviembre de 2008 (rec. Núm. 96/2008) que declara que "*el referido concepto de 'necesidades del servicio, constituye un concepto jurídico indeterminado que otorga a la Administración un margen de apreciación, en orden a concretar las circunstancias que entiende que concurren en el caso para el ejercicio de esa facultad, debiendo aportar al expediente el material probatorio necesario para acreditar que su decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantiza la legalidad y oportunidad de la misma, así como su congruencia con los motivos y fines que la justifica*".

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2001, indicó que: "*Dicho concepto no puede ser utilizado como excusa o justificación de una denegación fundada en norma jurídica habilitante, cuando no se expresan qué razones o causas que integran aquel concepto en una determinada relación jurídica administrativa. No basta con acudir a las necesidades del servicio para materializar la potestad de organización, sino que es necesario que el interesado sepa las razones organizativas y que en función del interés general le es denegada la solicitud. A efectos de poder reaccionar contra dicha denegación, primero en vía administrativa y luego jurisdiccional donde necesariamente se controlará la legalidad de la actividad administrativa*".

Y la STSJ Extremadura, de 20 de junio de 2029, (rec. Núm. 388/2028) al señalar que "*no es necesario acreditar un perjuicio definido, bastando con una previsión razonable de que la concesión mermaría la efectividad del servicio*", es decir, "*que existan circunstancias que incidan en la efectividad del servicio*", sin que sea necesario que el servicio quedara anulado o se viera muy perjudicado por tal concesión".

En otros términos, la expresión “*necesidades de servicio*” es un concepto jurídico indeterminado cuya justificación (invocación de las necesidades, justificación y acreditación de que para tales necesidades de servicio es adecuada la concesión o denegación del permiso solicitado) permite ser objetivamente controlable *a posteriori*.

En consecuencia, atendido lo expuesto y los argumentos esgrimidos en el informe de la técnica de Gestión, este órgano consultivo ha de concluir que:

(i) En el supuesto sometido a consulta concurren los tres primeros requisitos previstos en el artículo 147 TRLFPV para la concesión de la excedencia voluntaria por interés particular a la solicitante, pues la solicitante es funcionaria de carrera, ha prestado servicios efectivos en otra administración en los tres años anteriores y no consta que a la solicitante se le esté instruyendo procedimiento disciplinario o se encuentre en cumplimiento de sanción disciplinaria que se le hubiere impuesto con anterioridad.

(ii) Respecto del último requisito, la concurrencia de las necesidades del servicio, habrá de ser el ayuntamiento consultante quien, en ejercicio de su potestad de autoorganización y atendida la indeterminación de dicho concepto, -que le otorga un margen de apreciación, en orden a concretar las circunstancias que entiende que concurren en el caso para el ejercicio de esa facultad-, adopte una resolución estimatoria o desestimatoria de la pretensión formulada, que acredite en el expediente que, conforme con la jurisprudencia citada, su decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantiza la legalidad y oportunidad, así como su congruencia con los motivos y fines que la justifican.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que, en relación con la consulta facultativa planteada por el Ajuntament de C.V., se considera lo siguiente:

I.- En el supuesto sometido a consulta concurren los tres primeros requisitos previstos en el artículo 147 TRLFPV para la concesión de la excedencia voluntaria por interés particular a la solicitante, pues esta es funcionaria de carrera, ha prestado servicios efectivos en otra administración en los tres años anteriores y no consta que se le esté instruyendo

procedimiento disciplinario o se encuentre en cumplimiento de sanción disciplinaria que se le hubiere impuesto con anterioridad.

II.- Y respecto del último requisito, la concurrencia de las necesidades del servicio, el ayuntamiento consultante habrá de adoptar una resolución estimatoria o desestimatoria de la pretensión formulada que, conforme con la jurisprudencia citada en este dictamen, se encuentre apoyada en una realidad fáctica que garantiza la legalidad y oportunidad, así como su congruencia con los motivos y fines que la justifican.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 8 de enero de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA