



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **004/2026**
Expedient **641/2025**

Presidenta

Hble. Sra.

Margarita Soler Sánchez

Conselleres i Consellers

Il·lmes. Sres. i Il·lms. Srs.

Enrique Fliquete Lliso

M.^a del Carmen Pérez Cascales

Joan Carles Carbonell Mateu

Francisco Javier de Lucas Martín

Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Il·lm. Sr.

Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 8 de gener de 2026, sota la Presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V.M.H., de 16 de setembre de 2025 (Registre d'Entrada de 17 de setembre), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat l'expedient remès per la Conselleria de Presidència, sobre la consulta formulada per l'Ajuntament de C.V. (Expedient COAT-478/2025 de la conselleria consultant).

I ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu remés es desprén el següent:

Únic. Amb data 17 de setembre de 2025 va tindre entrada en aquest Consell Jurídic Consultiu sol·licitud de dictamen del secretari autonòmic de Relacions Institucionals i Transparència, en relació amb la consulta facultativa plantejada per l'alcalde de l'Ajuntament de C.V., 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”*.

I en aquest estat del procediment es va remetre l'expedient a aquest Consell per al seu dictamen.

II CONSIDERACIONS

Primera. Caràcter i consulta plantejada

La consulta formulada per la Presidència de la Generalitat, a petició de l'alcalde de l'Ajuntament de C.V., té el caràcter de facultativa, de conformitat amb el que preveu l'article 9 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de creació d'aquest Consell.

Segona. Plantejament de la qüestió i antecedents de la consulta

L'alcalde de C.V., a través de la Conselleria de Presidència, sol·licita a aquest òrgan consultiu l'emissió 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 es formula sobre els següents antecedents:

(i) Amb data 14 d'agost de 2024, la Sra. A... va sol·licitar l'excedència voluntària per interès particular a partir del 31 d'agost de 2025 en compliment de l'article 147 de la Llei 4/2021, de 16 d'abril, de la funció pública valenciana, exposant 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) Amb data 28 d'agost de 2025 la Sra. A... va presentar escrit en què exposava el següent:

“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 nº 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) Amb data 28 d'agost de 2025 la Sra. A... va presentar escrit sol·licitant el següent:

“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) Consta en l'expedient informe proposta de la tècnica de gestió de Secretaria de 28 d'agost de 2025, el contingut del qual es transcriu en les següents consideracions.

Tercera. Consideracions prèvies sobre l'excedència voluntària per interés particular.

Com ja es va indicar, en el Dictamen 300/2024, l'article 140 del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat per

Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, assenyala, en l'apartat 2, que les situacions administratives d'aquest personal *“es regularan per la normativa bàsica estatal, i per la legislació de funció pública de la respectiva comunitat autònoma i, supletòriament, per la legislació dels funcionaris de l'Administració de l'Estat, tenint-se en compte les peculiaritats del règim local”*.

De conformitat amb l'article 50.1 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, s'atorga a la Generalitat competència en matèria de desplegament legislatiu del règim estatutari dels seus funcionaris en el marc de la legislació bàsica d'Estat, amb els límits materials i formals que va establir el Tribunal Constitucional en el seu STC núm. 39/2014, d'11 de març.

Per tant, en matèria de situacions administratives dels funcionaris d'Administració local, ha d'estar-se al que disposen els articles 85 a 91 del text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, aprovat per Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre (TREBEP), així com a les respectives lleis de funció pública de les comunitats autònomes, que a la Comunitat Valenciana és la Llei 4/2021, de funció pública valenciana i en últim terme, amb caràcter supletori, al que estableix el Reglament de Situacions Administratives dels Funcionaris Civils de l'Administració General de l'Estat, aprovat per Reial decret 365/1995, de 10 de març.

L'article 89 TREBEP, en referir-se a l'excedència, assenyala com a normativa bàsica cinc supòsits, amb les següents modalitats:

- a) Excedència voluntària per interès particular.
- b) Excedència voluntària per agrupació familiar.
- c) Excedència per cura de familiars.
- d) Excedència per raó de violència de gènere.
- e) Excedència per raó de violència terrorista.

No obstant això, l'article 85 TREBEP permet que les lleis de funció pública, que es dicten en desplegament del citat Estatut, puguen regular altres situacions administratives dels funcionaris de carrera en els supòsits, en les condicions i amb els efectes que en aquestes es determinen.

Entre les circumstàncies que ho permeten, l'article 85.2.b) assenyala la que *“quan els funcionaris que accedisquen, bé per promoció interna o per altres sistemes d'accés, a altres cossos o escales i no els corresponga quedar en alguna de les situacions previstes en aquest Estatut i quan passen a prestar serveis en organismes o entitats del sector públic en règim diferent al de funcionari de carrera”*.

La Llei 4/2021, de funció pública valenciana (d'ara en avant LFPV), en l'article 146 disposa que *“L'excedència voluntària del personal funcionari de carrera podrà adoptar les següents modalitats:*

- a) Excedència voluntària per interès particular.*
- b) Excedència voluntària per agrupació familiar.*
- c) Excedència voluntària automàtica per prestar serveis en el sector públic.*
- d) Excedència voluntària per cura de familiars.*
- e) Excedència voluntària per raó de violència de gènere.*
- f) Excedència voluntària per raó de violència terrorista.*
- g) Excedència voluntària incentivada”.*

I l'article 147 regula l'excedència voluntària per interès particular de la següent manera:

“1. El personal funcionari de carrera podrà obtindre l'excedència voluntària per interès particular quan haja prestat serveis efectius en qualsevol de les administracions públiques, organismes públics, consorcis o universitats públiques, durant un període mínim de tres anys immediatament anteriors. Per a sol·licitar el reingrés serà necessari haver romàs en aquesta situació, almenys, dos anys.

2. La concessió de l'excedència voluntària per interès particular quedarà subordinada a les necessitats del servei degudament motivades. No podrà declarar-se quan al personal funcionari sol·licitant se li instruïska procediment disciplinari o es trobe en compliment de sanció disciplinària que se li haguera imposat amb anterioritat.

3. Procedirà declarar d'ofici l'excedència voluntària per interès particular quan, finalitzada la causa que va determinar el pas a una situació diferent a la de servei actiu, s'incomplisca l'obligació de sol·licitar el reingrés en el termini establert”.

Per tant, la concessió de l'excedència voluntària per interès particular està subordinada a:

- (i) Que el sol·licitant siga personal funcionari de carrera;
- (ii) Que es done la prèvia prestació de serveis efectius en qualsevol de les administracions públiques, organismes públics, consorcis o universitats públiques, durant un període mínim de tres anys immediatament anteriors,
- (iii) Que al sol·licitant no se li instruïska procediment disciplinari o es trobe en compliment de sanció disciplinària que se li haguera imposat amb anterioritat, i
- (iv) Subordinada a les necessitats del servei degudament motivades.

A més, en l'article 16 del Reglament de Situacions Administratives dels Funcionaris Civils de l'Administració General de l'Estat, aprovat per Reial decret 365/1995, de 10 de març, es regula l'excedència voluntària per interès particular indicant el següent:

“1. La situació d'excedència voluntària per interès particular es declararà a petició del funcionari o, d'ofici, en els supòsits establits reglamentàriament.

2. Per a sol·licitar la declaració de la situació d'excedència voluntària per interès particular caldrà haver prestat serveis efectius en qualsevol de les administracions públiques durant els cinc anys immediatament anteriors a la sol·licitud.

3. Cada període d'excedència tindrà una duració no inferior a dos anys continuats ni superior a un nombre d'anys equivalent als que el funcionari acredite haver prestat en qualsevol de les administracions públiques, amb un màxim de quinze.

4. En les resolucions per les quals es declare aquesta situació s'expressarà el termini màxim de duració d'aquesta. La falta de petició de reingrés al servei actiu dins d'aquest termini comportarà la pèrdua de la condició de funcionari.

5. La concessió d'aquesta excedència quedarà, en tot cas, subordinada a les necessitats del servei. No podrà declarar-se a sol·licitud del funcionari quan a aquest se li instruïca expedient disciplinari.

Quan el funcionari pertanga a un cos o escala que tinga reservats llocs en exclusiva, es donarà coneixement de les resolucions de concessió d'excedència voluntària per interès particular al ministeri al qual estiga adscrit el cos o escala.

6. La sol·licitud de reingrés al servei actiu condicionada a llocs o municipis concrets de funcionaris procedents d'aquesta situació no interromprà el còmput del termini màxim de duració d'aquesta ”.

Quarta. Qüestió plantejada

Com ja s'ha indicat, l'alcalde de C.V, a través de la Conselleria de Presidència, sol·licita a aquest òrgan consultiu l'emissió de dictamen sobre la procedència de concedir l'excedència voluntària per interès particular formulada en aquest ajuntament per la Sra. A... en data 14 d'agost de 2025, vistos els dubtes plantejats respecte al compliment dels requisits legals exigibles i la justificació de les necessitats del servei.

L'informe emés per la tècnica de gestió de Secretaria de 28 d'agost de 2025 planteja dubtes respecte de la concessió de l'excedència en entendre, en síntesi, que:

+ A... té la condició de funcionària de carrera en aquest ajuntament amb el lloc de treball de tècnica d'Edificació des del dia 24 de març de 2025, en virtut del Decret d'Alcaldia núm. 449, de data 21 de març de 2025.

+ No està sotmesa a expedient disciplinari.

+ Les necessitats del servei són les següents:

“- 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. y la 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 técnica que firma 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”.

Atés l'anterior procedeix realitzar les següents consideracions:

Com s'ha indicat en la consideració anterior, l'article 147 TRLFPV condiona la concessió de l'excedència voluntària per interès particular a la concurrència dels següents requisits:

- (i) Que la persona sol·licitant siga personal funcionari de carrera;
- (ii) Que aquesta persona haja prestat prèviament serveis efectius en qualsevol de les administracions públiques, organismes públics, consorcis o universitats públiques, durant un període mínim de tres anys immediatament anteriors,
- (iii) Que el sol·licitant no se li estiga instruint procediment disciplinari o es trobe en compliment de sanció disciplinària que se li haguera imposat amb anterioritat, i finalment a,
- (iv) Subordinació a les necessitats del servei degudament motivades.

Exposats els requisits, procedeix l'anàlisi detallada:

- En aquest cas, la Sra. A... és funcionària de carrera de l'Ajuntament de C.V. des del dia 24 de març de 2025 i ocupa una plaça de tècnic/a d'Edificació, per la qual cosa concorre el primer dels requisits.

- Pel que fa al segon dels requisits, la Sra. A..., segons certificat de serveis prestats aportat per ella, ha prestat serveis en l'Ajuntament de C.V., com a arquitecta tècnica, funcionària interina, durant 5 anys, 4 mesos i 3 dies, immediatament anteriors a data 24 de març de 2025.

L'article 147 TRLFPV disposa que el personal funcionari de carrera podrà obtindre l'excedència voluntària per interès particular quan haja prestat serveis efectius en qualsevol de les administracions públiques, organismes públics, consorcis o universitats públiques, durant un període mínim de tres anys immediatament anteriors.

Qüestiona l'informe de la tècnica de gestió si es pot entendre en el còmput de serveis efectius en qualsevol de les administracions el temps de treball prestat com a funcionària interina en un altre ajuntament. En aquest sentit, l'Acord de la Comissió Superior de Personal, de 13 de juliol de 1995, pel qual es fixen els criteris d'aplicació del Reglament de Situacions Administratives, considera com a serveis computables a l'efecte de la concessió de l'excedència voluntària per interès particular, entre altres:

“a) Els prestats com a funcionari de carrera, funcionari en pràctiques, funcionari interí, personal eventual, sota contracte laboral o administratiu en qualsevol de les administracions públiques, organismes autònoms i entitats gestores de la Seguretat Social. (...)”.

Per tant, res obstaria al fet que el període treballat per la sol·licitant (5 anys, 4 mesos i 3 dies, immediatament anteriors a data 24 de març de 2025) com a funcionària interina en l'Ajuntament de C.V. computen a l'efecte de la concessió de l'excedència voluntària per interès particular.

- En relació amb el tercer dels requisits, no consta que a la sol·licitant se li estiga instruint procediment disciplinari o es trobe en compliment de sanció disciplinària que se li haguera imposat amb anterioritat, per la qual cosa, amb la informació disponible, concorreria també aquest requisit.

- Procedeix, finalment, determinar si, com sol·licita l'ajuntament consultant, concorren necessitats del servei que obsten la concessió de l'excedència sol·licitada. Concretament l'apartat 2 de l'article 147 TRLFPV disposa que *“La concessió de l'excedència voluntària per interès particular quedarà subordinada a les necessitats del servei degudament motivades”.*

Això determina que, encara que l'excedència voluntària per interès particular atén la voluntat del funcionari, prevalent en principi la seua decisió, la llei subordina la seua concessió a *“les necessitats del servei degudament motivades”* de manera que, per a poder denegar l'excedència, l'Administració ha de justificar quines són les necessitats del servei que impedeixen la concessió de l'excedència sol·licitada.

Ens trobem, per tant, davant l'exercici d'una potestat discrecional de l'Administració en l'exercici de la seua autoorganització, que permet a l'òrgan competent l'elecció entre diverses opcions, totes admissibles jurídicament, sempre que no s'incórrega en arbitrietat i en el ben entés que l'exercici de

la discrecionalitat administrativa ha d'anar dirigit al compliment de la fi perseguida en la norma en què aquella es fonamenta.

En aquest punt resulta d'especial rellevància el concepte “*necessitats de servei*” i cal recordar la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional del 12 de novembre 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 mateix sentit la Sentència del Tribunal Suprem de 24 de març de 2001, va indicar 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’*”.

I la STSJ Extremadura de 20 de juny de 2029 (rec. Núm. 388/2028) en assenyalar 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 altres termes, l'expressió “*necessitats de servei*” és un concepte jurídic indeterminat i la seua justificació (invocació de les necessitats, justificació i acreditació que per a aquestes necessitats de servei és adequada la concessió o denegació del permís sol·licitat) permet ser objectivament controlable *a posteriori*.

En conseqüència, vist el que s'ha exposat i els arguments esgrimits en l'informe de la tècnica de gestió, aquest òrgan consultiu ha de concloure que:

(i) En el supòsit sotmés a consulta concorren els tres primers requisits previstos en l'article 147 TRLFPV per a la concessió de l'excedència voluntària per interès particular a la sol·licitant, perquè la sol·licitant és funcionària de carrera, ha prestat serveis efectius en una altra administració en els tres anys

anteriors i no consta que a la sol·licitant se li estiga instruint procediment disciplinari o es trobe en compliment de sanció disciplinària que se li haguera imposat amb anterioritat.

(ii) Respecte de l'últim requisit, la concurrència de les necessitats del servei, haurà de ser l'ajuntament consultant qui, en exercici de la seua potestat d'autoorganització i atesa la indeterminació d'aquest concepte, -que li atorga un marge d'apreciació, amb vista a concretar les circumstàncies que entén que concorren en el cas per a l'exercici d'aquesta facultat-, adopte una resolució estimatòria o desestimatòria de la pretensió formulada, que acredite en l'expedient que, conforme amb la jurisprudència citada, la seua decisió està recolzada en una realitat fàctica que garanteix la legalitat i oportunitat, així com la seua congruència amb els motius i fins que la justifiquen.

III CONCLUSIÓ

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que, en relació amb la consulta facultativa plantejada per l'Ajuntament de C.V., es considera el següent:

I.- En el supòsit sotmés a consulta concorren els tres primers requisits previstos en l'article 147 TRLFPV per a la concessió de l'excedència voluntària per interès particular a la sol·licitant.

II.- I pel que fa a l'últim requisit, la concurrència de les necessitats del servei, l'ajuntament consultant haurà d'adoptar una resolució estimatòria o desestimatòria de la pretensió formulada que, conforme amb la jurisprudència citada en aquest dictamen, es trobe recolzada en una realitat fàctica que garanteix la legalitat i oportunitat, així com la seua congruència amb els motius i fins que la justifiquen.

V.H., no obstant això, resoldrà el que considere més encertat.

València, 8 de gener de 2026

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENT SEGON I CONSELLER DE PRESIDÈNCIA