



Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de Valencia. Plaza nº 3

Plaza DEL TURNO DE OFICIO, 1 , 46013, València. Tfno.: 961929066, Fax: 961929366, Correo electrónico: vaco03_val@gva.es

N.I.G.: 4625045320240002404

Procedimiento: Procedimiento ordinario **255/2024. Negociado:** C
Actuación recurrida:

De: D/ña D./D^a.AYUNTAMIENTO DE BURJASSOT

Procurador/a Sr./a.:

Letrado/a Sr./a.: D.MARIA DEL CARMEN AGUILAR BALAGUER

Contra: D/ña D./D^a.ENTIDAD METROPOLITANA PARA EL TRATAMIENTO DE RESIDUOS

Procurador/a Sr./a.:

Letrado/a Sr./a.: D./D^a.Servicio Jurídico de la Entidad Metropolitana de Tratamiento de Residuos (EMTRE) en Valencia

SENTENCIA N.º 37/2026

Magistrado: D./D^a.LAURA ALABAU MARTI

En Valencia, a 29 de enero de 2026

Visto por Laura Alabau Martí, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valencia, los autos del Procedimiento Ordinario seguido a instancia de Dña. María del Carmen Aguilar Balaguer, Letrado, en nombre y representación de Ayuntamiento de Burjassot contra la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos representada y defendida por Dña. Inmaculada Belenguer Navarro, Letrado de sus SSJJ en impugnación de la resolución 212/24 de 12 de abril, por la que se requiere de pago al Ayuntamiento de Burjassot, entre otros, del importe liquidado por acuerdo de la Asamblea General de 16 de noviembre de 2023, de aportación económica para financiación del presupuesto del ejercicio 2024 de la Entidad, procede dictar sentencia en atención a los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por el Ayuntamiento de Burjassot se interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución expresada, interesando se recabara el expediente administrativo, se emplazara al demandado, y se pusiera de manifiesto para a su vista formular demanda.



GENERALITAT
VALENCIANA

Código Seguro de verificación ES371J00001292-YQ584Z5SUFG1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES371J00001292-YQ584Z5SUFG1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.			
FIRMADO POR	LAURA ALABAU MARTI GEMMA MENOYO CALATAYUD		FECHA HORA
ID.FIRMA	idFirma	ES371J00001292-YQ584Z5SUFG1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ	PÁGINA
			30/01/2026 12:50:07
			1/6

SEGUNDO. Admitido a trámite el recurso, se dio traslado a los demandados, recabándose al propio tiempo el expediente administrativo, que tras ser remitido se puso de manifiesto al actor.

Formulada por la actora la oportuna demanda, expuestos los hechos y fundamentos de derecho, terminó por suplicar se declarara la nulidad del acuerdo de la Asamblea de 16 de noviembre de 2023 y de la resolución 212/24 de 12 de abril y su liquidación adjunta individualizada, con todo lo demás que proceda en derecho.

Dado traslado de la misma a la entidad demandada, contestó oponiéndose a la demanda sobre la base de los hechos que alegaba, y respecto de los que invocó los fundamentos jurídicos que estimó oportunos, terminando con la solicitud de que se desestimara la demanda en los términos que sostiene.

TERCERO. Propuesta y practicada prueba, verificado trámite de conclusiones fue declarado concluso para sentencia.

CUARTO. En la sustanciación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La competencia de este Juzgado resulta de lo dispuesto en el art. 8.1 LRJCA por venir referida a un acto procedente de la Administración Local.

En cuanto al procedimiento, se ha estado a lo dispuesto en el art. 45 y concordantes para el ordinario a tenor de su cuantía, indeterminada.

SEGUNDO. 1. Se interpone recurso contra la resolución 212/24 de 12 de abril, por la que se requiere de pago al Ayuntamiento de Burjassot, entre otros, del importe liquidado por acuerdo de la Asamblea General de 16 de noviembre de 2023, de aportación económica para financiación del presupuesto del ejercicio 2024 de la Entidad, formulando recurso indirecto contra el acuerdo de la Asamblea de 16 de noviembre de 2023.

2. El Ayuntamiento de Burjassot formula demanda en base a las siguientes consideraciones:

El acuerdo de la Asamblea General de 16 de noviembre de 2023 fue adoptado con la oposición de 60 votos.

Se acordó la aportación por parte de los Ayuntamientos de la suma de 12 millones de euros, sin que constaran al expediente ni se facilitara en aquel momento a los miembros, los informes que avalaban la adopción de la medida

La resolución impugnada también se adopta con referencia a tales informes, que no se aportan. Se trata de una diferencia sustancial e injustificada respecto a los presupuestos anteriores. El sistema de financiación de los costes de EMTRE consiste en la recaudación de la tasa TAMER, bajo el principio de equivalencia.

Cita el art. 26 LRJCA, e invoca nulidad de pleno derecho conforme al art. 47.1 a) LPACAP, por falta de motivación, y nulidad del acuerdo de 16 de noviembre de 2023,

Código Seguro de verificación ES371J00001292-YQ584Z5SUG1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES371J00001292-YQ584Z5SUG1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.				
FIRMADO POR	LAURA ALABAU MARTI GEMMA MENOYO CALATAYUD		FECHA HORA	30/01/2026 12:50:07
ID.FIRMA	idFirma	ES371J00001292-YQ584Z5SUG1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ	PÁGINA	2/6
				

aduciendo el mismo motivo, así como haber prescindido total y absolutamente del procedimiento.

3. Por la demandada, Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos, se opuso inadmisibilidad del recurso, por ser la resolución impugnada confirmatoria del acuerdo anterior, consentido y firme, y no tener aquél el carácter de disposición general, siendo inadmisibile asimismo el recurso indirecto formulado contra dicho acuerdo.

TERCERO. Examinado el expediente, obra en tercer lugar por número de orden, el acuerdo de la Asamblea de la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos de fecha 16 de noviembre de 2023, adoptada por 112 votos ponderados a favor y 64 en contra, entre los que se cuentan los asignados al Ayuntamiento de Burjassot.

El acuerdo dispone en su ordinal primero: *Aprobar el establecimiento de aportaciones económicas a efectuar por el conjunto de los municipios que integran la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos, para la financiación de parte del Presupuesto de la Entidad, cuantificadas para el ejercicio 2024 en un importe total de 12.110.500,00 €, de conformidad con lo establecido en el artículo 85.4 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (LRLCV, en adelante).*

Y quinto: *Aprobar el importe de las aportaciones que a continuación se relacionan, a efectuar por los respectivos Municipios y Mancomunidades del Área Metropolitana, para la financiación conjunta de parte del Presupuesto de la Entidad para 2024, resultantes de la aplicación de los criterios establecidos en los apartados anteriores sobre la cantidad global de 12.110.500,00 €, según el siguiente detalle:...*

En cuanto a la naturaleza de dicho acuerdo, es muy escasa la regulación normativa referida a la disposición general, en relación al acto administrativo, fruto de la actuación ordinaria de la Administración.

Así, el art. 128 LPACAP 39/15 viene a sujetarla al criterio de jerarquía, de legalidad respecto a determinadas materias, omitiendo mención al requisito de su publicación, que sí contemplaba el art. 52 de la LRJPAC 30/92.

Otros preceptos regulan el principio de inderogabilidad singular, art. 37 LPACAP, así como un régimen específico de nulidad, art. 47.2, si bien en ningún caso se establece una distinción nítida entre la resolución administrativa, singular o plural (a esta se refiere el art. 45), y la disposición general.

La STS Secc. 5ª 1545/2025 de 1 de diciembre rec. 45/2023 ROJ: STS 5472/2025 - ECLI:ES:TS:2025:5472, con reproducción de la STS 1153/2022 de 19 de septiembre rec. 937/2021 ROJ: STS 3287/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3287, distingue entre ambas figuras en los siguientes términos:

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

En primer lugar, el reglamento tiene siempre un contenido normativo, es decir, establece auténticas normas jurídicas. Ello significa que los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino

Código Seguro de verificación ES371J00001292-YQ584Z5SUGF1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ.

Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES371J00001292-YQ584Z5SUGF1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ>

Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	LAURA ALABAU MARTI GEMMA MENOYO CALATAYUD		FECHA HORA	30/01/2026 12:50:07
ID.FIRMA	idFirma	ES371J00001292- YQ584Z5SUGF1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ	PÁGINA	3/6



que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). En este sentido, suele decirse que los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan. La mejor prueba de que los reglamentos no pueden contener prescripciones singulares ni concretas viene dada por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, consagrado actualmente en el art. 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Los actos administrativos generales, por el contrario, aun estando dirigidos a una pluralidad de personas que a menudo no puede concretarse con antelación, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general. El acto administrativo general, precisamente por carecer de naturaleza normativa, no deja de ser un acto administrativo: no puede encontrar fundamento normativo en sí mismo, sino que debe apoyarse en auténticas normas jurídicas que prevean la correspondiente potestad habilitante. Y por esta misma razón, no puede innovar ni modificar el ordenamiento jurídico, entendido aquí como el conjunto de normas vigentes en un momento dado.

En segundo lugar, la distinción entre reglamento y acto administrativo general no sólo tiene un fuerte arraigo en la jurisprudencia y la doctrina, sino que responde a la existencia de dos regímenes jurídicos diferenciados en la legislación administrativa española. Así, sin ánimo exhaustivo, los reglamentos tienen su propio procedimiento de elaboración, actualmente regulado -a nivel estatal- en los arts. 22 y siguientes de la Ley del Gobierno, por no mencionar la letra a) del art. 105 de la Constitución; la invalidez de los reglamentos es siempre nulidad de pleno Derecho, según el art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común; y los reglamentos admiten ser impugnados indirectamente con ocasión de los actos administrativos de aplicación de los mismos, de conformidad con el art. 26 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Estos rasgos no concurren en los actos administrativos generales, que siguen, en principio, el régimen jurídico del acto administrativo.

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

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

En quinto y último lugar, es preciso aclarar que la existencia de una dicotomía reglamento- acto administrativo general, sin cabida para un *tertium genus*, no impide que en un texto reglamentario pueda haber enunciados prescriptivos que no tienen carácter general y abstracto y, por tanto, que no son auténticas normas jurídicas. Ello ocurre con cierta

Código Seguro de verificación ES371J00001292-YQ584Z5SUGF1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ.
Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES371J00001292-YQ584Z5SUGF1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	LAURA ALABAU MARTI GEMMA MENOYO CALATAYUD		FECHA HORA	30/01/2026 12:50:07
ID.FIRMA	idFirma	ES371J00001292- YQ584Z5SUGF1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ	PÁGINA	4/6



frecuencia con los planes de urbanismo: que sean reglamentos, tal como viene siendo tradicionalmente afirmado por la jurisprudencia, no es obstáculo para que algunas de sus determinaciones se refieran a situaciones singulares y concretas. De aquí pueden surgir dificultades interpretativas y aplicativas con respecto a esos enunciados prescriptivos que no son generales y abstractos; pero ello no obsta a que el texto, considerado en su conjunto, deba calificarse como reglamento».

También tenemos que traer a colación la sentencia nº 561/2023, de 13 de mayo (rec. 8346/2022) en cuanto afirma que con carácter general la diferencia entre un acto administrativo debe partir de que lo esencial de la norma reglamentaria o disposición general es que innova o modifica el ordenamiento jurídico, mientras que en el acto dictado la Administración se limita a aplicar las normas al caso concreto. Del mismo modo que los efectos de la aplicación de la disposición general no se agotan por el uso que se haga de la misma, sino que ello consolida y avala su caracterización como norma jurídica.

Es la diferencia entre lo ordenado y lo ordenante, propio de la tesis ordinamental que se explica en la sentencia de 7 de junio de 2021 (rec. 2709/1997), que declara «En este momento conviene hacer una primera manifestación y esta es que la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente, máxime cuando, como acertadamente destaca el Sr. Abogado del Estado, se admite pacíficamente la figura de los actos administrativo generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos».

Aplicando la indicada doctrina al supuesto que nos ocupa, se observa que el acuerdo de fecha 16 de noviembre de 2023 establecía una medida puntualmente aplicable a la financiación de la actividad de la EMTRE para el ejercicio 2024, que fue individualmente notificada a los municipios integrantes de la entidad, y carecía de vocación de permanencia pues, según refiere la propia parte actora, para lo sucesivo se operó un incremento de la tasa TAMER con el mismo fin.

De ahí que no quepa asignarle el carácter de disposición general, alegación a que la actora no se ha opuesto en su escrito de conclusiones.

El art. 26 LRJCA permite la impugnación indirecta de una disposición general, como motivo del recurso interpuesto contra el acto administrativo que de ella deriva, sin sujeción a plazo respecto de aquélla.

En nuestro caso, al carecer el acuerdo de dicho carácter, el recurso indirecto no resulta admisible.

CUARTO. Respecto al recurso principalmente interpuesto contra el acto administrativo 212/24 de 12 de abril, se alega su inadmisibilidad por la causa prevista en el art. 28 en relación con 69 c).

Efectivamente, la resolución impugnada contiene las liquidaciones individualizadas derivadas de la aplicación de las bases ya aprobadas en el acuerdo anterior y firme.

El recurso no cuestiona el cálculo resultante de aplicación de aquellos criterios, único elemento que pudiera diferir del contenido del acuerdo firme.

Es por ello que mediante el recurso se pretende la revisión del contenido del anterior acto, consentido y firme, siendo inadmisibile.

Código Seguro de verificación ES371J00001292-YQ584Z5SUGF1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ.
Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES371J00001292-YQ584Z5SUGF1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	LAURA ALABAU MARTI GEMMA MENOYO CALATAYUD		FECHA HORA	30/01/2026 12:50:07
ID.FIRMA	idFirma	ES371J00001292- YQ584Z5SUGF1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ	PÁGINA	5/6



QUINTO. Conforme al art. 139 LRJCA se imponen a la actora las costas causadas.

VISTOS los preceptos citados y demás de aplicación.

FALLO

Que INADMITO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ayuntamiento de Burjassot en impugnación de la resolución a que se refiere el encabezamiento, por la causa prevista en el art. 69 c) en relación con 28 LRJCA, así como el recurso indirecto promovido contra el acuerdo de 16 de noviembre de 2023.

Se imponen las costas a parte actora.

Contra la presente resolución cabe interponer recurso de apelación en el plazo de QUINCE días en este Juzgado, para su conocimiento por la Sala de Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Así por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada la presente Sentencia en audiencia pública, de lo que yo, el Letrado de la Administración de Justicia, doy fe.

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.



GENERALITAT
VALENCIANA

Código Seguro de verificación ES371J00001292-YQ584Z5SUG1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ.
Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección <https://www.tramita.gva.es/csv-front/index.faces?cadena=ES371J00001292-YQ584Z5SUG1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

FIRMADO POR	LAURA ALABAU MARTI GEMMA MENOYO CALATAYUD		FECHA HORA	30/01/2026 12:50:07
ID.FIRMA	idFirma	ES371J00001292- YQ584Z5SUG1XD38N1VYJ4ZLMFN1VYJ4ZLMFG1YQ	PÁGINA	6/6

