

## RESUM DE JURISPRUDÈNCIA

---

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### PLE

1. Interlocutòries [119/2025](#), [120/2025](#) i [121/2025](#), de 16 de desembre, del Ple del Tribunal Constitucional per la qual **es denega la suspensió cautelar de l'execució de la pena d'inhabilitació absoluta** imposada per la Sala Segona del Tribunal Suprem, sol·licitada pels senyors Junqueras, Turull, Romeva i la senyora Bassa en l'anomenada **causa del Procés**.

El Ple del Tribunal Constitucional, mitjançant interlocutòries de 16 de desembre de 2025, va acordar denegar la sol·licitud presentada pels senyors Junqueras, Turull, Romeva i la senyora Bassa, relativa a la suspensió cautelar de l'execució de la pena d'inhabilitació absoluta imposada per la sentència de la Sala Segona del Tribunal Suprem en la causa especial 20907-2017, mentre es tramiten els recursos d'empara interposats pels mateixos interessats.

Els recurrents en empara van impugnar les interlocutòries de la Sala Segona del Tribunal Suprem, de dates 1 de juliol i 30 de setembre de 2024, dictades en el marc de la mateixa causa, en les quals es mantenia, entre altres pronunciaments, que no procedia l'aplicació de l'amnistia al delictes de malversació de cabals públics, per concórrer dues causes d'exclusió previstes en la pròpia Llei d'amnistia: d'una banda, l'obtenció d'un benefici personal de naturalesa patrimonial (article 1.1, lletres a) i b), i article 1.4), i, de l'altra, el fet de tractar-se d'actes tipificats com a delictes en l'àmbit de la Unió Europea (article 2.e).

Els recurrents al·leguen, entre altres consideracions, que s'ha vulnerat el principi de legalitat penal, el dret a la tutela judicial efectiva i el dret a la participació política.

El Tribunal Constitucional acorda no suspendre l'execució de la pena en considerar que de la seva execució no se'n deriva un perjudici irreparable que pugui fer perdre la finalitat dels recursos d'empara, ja que, tot i ser conscient de l'elevada durada de la pena imposada (13 i 15 anys) i del temps que resta per complir (aproximadament 5 anys), aquest període es considera suficient per resoldre els esmentats recursos d'empara.

A més, el Ple del Tribunal Constitucional posa de manifest la impossibilitat, en aquesta fase del procediment, d'adoptar l'acord de suspensió cautelar de l'execució

d'una pena d'inhabilitació absoluta imposada per sentència ferma de la Sala Penal del Tribunal Suprem, d'acord amb la seva doctrina reiterada, segons la qual l'adopció d'aquesta mesura cautelar podria comportar un judici anticipat sobre el fonament de la resolució que s'hagi de dictar en el moment de resoldre els recursos d'empara.

2. [Sentència 192/2025](#), de 19 de desembre, del Ple del Tribunal Constitucional. **Desestimació del recurs d'inconstitucionalitat interposat per l'Assemblea Regional de Múrcia contra la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya.**

La representació processal de l'Assemblea Regional de Múrcia va impugnar l'anomenada llei d'amnistia per motius substantius, tant pel que fa a la llei en la seva totalitat com respecte d'una sèrie de preceptes concrets del seu articulat, al·legant:

- D'una banda, la prohibició constitucional d'aprovar una amnistia, d'acord amb el que disposen els articles 23, 66 i 167 de la Constitució espanyola.
- I, d'altra banda, la vulneració dels principis de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics (article 9.3 de la Constitució espanyola); del principi i del dret d'igualtat (articles 9.2 i 14 de la Constitució espanyola); del principi de la dignitat de la persona (article 10.1 de la Constitució espanyola); del principi de separació de poders i de la reserva jurisdiccional (articles 1.1 i 117 de la Constitució espanyola); del dret a la tutela judicial efectiva i a la independència judicial (article 117 de la Constitució espanyola); del principi de presumpció d'innocència (article 24.2 de la Constitució espanyola) i del principi de legalitat penal (article 25.1 de la Constitució espanyola).

La sentència desestima, per majoria, el recurs presentat per l'Assemblea Regional de Múrcia basant-se en els arguments següents:

- Pel que fa a la impugnació de l'article 1.1, per vulneració del principi d'igualtat de l'article 14 de la Constitució, i com ja s'ha declarat en altres sentències anteriors sobre el mateix objecte, el Tribunal Constitucional aprecia la pèrdua sobrevinguda de l'objecte, com a conseqüència d'haver estat declarat inconstitucional aquest precepte per la Sentència del Tribunal Constitucional 137/2025, de 26 de juny.
- Quant a la resta d'al·legacions, el Tribunal Constitucional també les desestima en aplicació de la doctrina establerta en la STC 137/2025, de 26 de juny, i en la STC 165/2025, de 8 d'octubre, a les quals es remet, atès que els motius

d'inconstitucionalitat al·legats per l'Assemblea de Múrcia són essencialment coincidents amb els ja resoltos en les sentències esmentades.

Aquesta sentència no va ser aprovada per unanimitat i presenta vots particulars dels magistrats Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla i César Tolosa Tribiño, així com de la magistrada Concepción Espejel Jorquera.

### SALA SEGONA

3. [Sentència 187/2025](#), de 15 de desembre, de la Sala Segona del Tribunal Constitucional, per la qual s'estima íntegrament el recurs d'empara interposat per una persona estrangera extracomunitària i es recorda que **els òrgans judicials no poden suplantar l'Administració pel que fa a la fonamentació de les sancions administratives**.

La Sala Segona del Tribunal Constitucional va estimar, per unanimitat, el recurs d'empara interposat per una persona estrangera no comunitària contra la resolució administrativa que va acordar la seva expulsió del territori espanyol com a conseqüència de trobar-se en situació irregular a Espanya, així com contra les resolucions judicials que van confirmar aquesta sanció modificant-ne la fonamentació.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- Té l'origen en la comissió per part del recurrent de la infracció greu prevista a l'article 53.1.a) de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, que consisteix a «trobar-se irregularment en territori espanyol, per no haver obtingut la pròrroga de l'estada, mancar d'autorització de residència o haver caducat aquesta per més de tres mesos, sempre que l'interessat no n'hagi sol·licitat la renovació en el termini previst reglamentàriament».
- Un cop tramitat el corresponent expedient sancionador, la Subdelegació del Govern a Barcelona va imposar al recurrent la sanció d'expulsió del territori espanyol amb prohibició d'entrada durant cinc anys. Aquesta resolució va fonamentar la imposició de la sanció únicament en l'aplicació directa de l'article 6.1 de la Directiva 2008/115/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre de 2008, relativa a les normes i procediments comuns dels estats membres per al retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular (anomenada Directiva de retorn), segons la interpretació establerta per la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 23 d'abril de 2015.

Àrea de Presidència  
Secretaria General

- Contra aquesta resolució, la persona interessada va interposar recurs contenciós administratiu, en primer lloc davant els jutjats contenciosos administratius i, posteriorment, en via d'apel·lació, davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que va concloure amb dues sentències desestimatòries que, en conseqüència, van declarar la legalitat de la resolució administrativa recorreguda, però amb una fonamentació jurídica parcialment diferent de la inicialment establerta per l'Administració.

Així, la fonamentació jurídica afegida pels òrgans judicials va incloure la consideració, com a circumstàncies agreujants que avalaven la proporcionalitat de la sanció, dels antecedents policials (esmentats en els fets de la resolució recorreguda però no en els seus fonaments jurídics) i d'un antecedent penal del recurrent, que es limita a mencionar-se sense que se'n concreti la fermesa ni els efectes.

- Contra la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya es va interposar recurs de cassació davant la Sala Tercera del Tribunal Suprem, que no va ser admès a tràmit.
- Un cop esgotada la via contenciosa administrativa, l'interessat va interposar recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional, fonamentant-lo en la vulneració del dret a la tutela judicial efectiva, en la seva vessant del dret a una resolució fonamentada en dret, per manca de motivació de la imposició de la sanció d'expulsió del territori nacional en lloc de la imposició d'una multa i per haver-se adoptat la resolució sense tenir en compte les circumstàncies del cas a l'hora de graduar la sanció.

Així mateix, el recurrent també al·lega la vulneració del dret a la presumpció d'innocència, per haver-se fet referència en la resolució administrativa recorreguda a una detenció policial sense aportar cap dada acreditativa al respecte.

La sentència estima el recurs d'empara basant-se en els arguments jurídics següents:

- En primer lloc, desestima la queixa relativa a la vulneració del dret a la presumpció d'innocència, en entendre que aquesta queixa pot ser reconduïda a l'anàlisi de la vulneració del dret a la tutela judicial efectiva, que sí que és admesa en la mateixa sentència.

Àrea de Presidència  
Secretaria General

- En segon lloc, aplica la doctrina constitucional en relació amb la fonamentació de la imposició de sancions en la seva triple vessant:
  - La impossibilitat de fonamentar la imposició de sancions d'expulsió en l'«efecte directe invers» de la Directiva de retorn, tal com ha declarat el Tribunal de Justícia de la Unió Europea en la seva sentència de 8 d'octubre de 2020.
  - La prohibició que els òrgans judicials que revisen les sancions introdueixin motius sancionadors diferents dels que, en el seu moment, van ser tinguts en compte per l'Administració competent en imposar la sanció.
  - La impossibilitat de prendre en consideració simples antecedents policials, sense que en constin les conseqüències, com a circumstància agreujant per justificar la sanció d'expulsió.

En particular, la Sala Segona del Tribunal Constitucional posa de manifest l'abast de la prohibició constitucional que els òrgans judicials suplantin l'Administració a l'hora de fonamentar la sanció.

En aquest sentit, assenyala que els òrgans judicials no només no poden fonamentar la sanció en fets nous, sinó tampoc en fets recollits en la part expositiva de la resolució però no fonamentats jurídicament ni tinguts en compte per l'Administració a l'hora de justificar la decisió sancionadora.

És a dir, l'òrgan judicial que revisa la resolució sancionadora no pot introduir motius sancionadors diferents dels tinguts en compte per l'Administració, ja sigui afegint fets nous o basant-se en fets que no van ser considerats per l'Administració com a fonament de la sanció imposada.

D'acord amb tot l'anterior, la sentència conclou declarant la nul·litat de la resolució administrativa sancionadora, de les sentències dels òrgans contenciosos administratius que la van confirmar i de la providència d'inadmissió del recurs de cassació.

4. Sentència de 14 de gener de 2026, de la Sala Segona del Tribunal Constitucional, per la qual s'estima el **recurs d'empara interposat pel Grup Parlamentari Más Madrid en l'Assemblea de Madrid contra l'acord de la Mesa de la dita cambra** pel qual es van **inadmetre a tràmit diverses iniciatives parlamentàries**.

La Sala Segona del Tribunal Constitucional va dictar, per majoria, una sentència mitjançant la qual estima íntegrament el recurs d'empara interposat pel Grup Parlamentari Más Madrid de l'Assemblea de la Comunitat de Madrid contra la resolució adoptada per la Mesa d'aquesta cambra que va acordar inadmetre diverses iniciatives parlamentàries relatives a les contractacions realitzades durant la pandèmia de la Covid-19, a la gestió sanitària i a les actuacions del cap del Gabinet de la presidenta de la Comunitat de Madrid.

En concret, les iniciatives parlamentàries presentades pel Grup Parlamentari Más Madrid van ser les següents:

- La creació d'una comissió d'investigació sobre els processos de contractació per la via d'urgència relacionats amb la pandèmia de la Covid-19 a la Comunitat de Madrid.

Aquesta iniciativa va ser inadmesa per la Mesa de l'Assemblea de la Comunitat de Madrid en considerar que no es justificava la necessitat de la seva creació, que es tractava d'una iniciativa ordinària de control i fiscalització dels òrgans de govern, que tenia un objecte prospectiu i inconcret i que, a més, no era una pràctica parlamentària qüestionar fets o actuacions realitzades per governs anteriors.

- Una proposició no de llei per instar a adoptar mesures en relació amb uns missatges amenaçadors dirigits a una periodista per part del cap de Gabinet de la presidenta de la Comunitat de Madrid, incloent la seva dimissió.

Aquesta iniciativa no va ser admesa a tràmit per la Mesa en entendre que no constituïa un objecte propi d'una iniciativa parlamentària, atès que es tractava d'una proposta encoberta de reprovació d'un òrgan sense funcions executives i, a més, contenia un judici de valor.

- La tercera iniciativa inadmesa consistia en una proposició no de llei per instar a adoptar mesures sobre el model de col·laboració publicoprivada en matèria sanitària.

Aquesta iniciativa parlamentària també va ser inadmesa per la Mesa de l'Assemblea de Madrid en considerar que tenia un objecte prospectiu, contenia un judici de valor i no era pròpia d'aquest tipus d'iniciatives adreçades a empreses privades.

Àrea de Presidència  
Secretaria General

- Finalment, es van sol·licitar set compareixences del cap de Gabinet de la presidenta de la Comunitat de Madrid davant la Comissió de Justícia, Presidència i Administració Local, relatives a diversos aspectes de la seva conducta en relació amb l'exercici de les seves funcions.

Aquesta iniciativa parlamentària també va ser inadmesa per la Mesa de la cambra legislativa en entendre que tenia un objecte prospectiu, que no estava prou justificada i que, a més, tot i que en legislatures anteriors s'havien admès reprovacions, a partir de la legislatura XII la Mesa va canviar de criteri i van deixar d'acceptar-se.

La Sala Segona del Tribunal Constitucional considera que s'ha produït una vulneració del dret a exercir les funcions representatives en els termes que estableixin les lleis, reconegut a l'article 23.2 de la Constitució espanyola, dret que es troba estretament connectat amb el dret dels ciutadans a participar en els afers públics a través dels seus representants, previst a l'article 23.1 de la Constitució.

La sentència, després de recollir i reiterar la doctrina constitucional sobre el dret a la participació política, la incidència que en aquest àmbit tenen les facultats de les meses de les assemblees legislatives en la qualificació i admissió de les iniciatives parlamentàries, així com el valor dels usos parlamentaris, conclou el següent:

- Que les iniciatives presentades pel Grup Parlamentari Más Madrid i inadmeses per la Mesa de l'Assemblea de Madrid han vulnerat el dret constitucional de representació política dels recurrents. Així mateix, afirma que les resolucions de la Mesa que van inadmetre la sol·licitud de creació d'una comissió d'investigació, les proposicions no de llei i les sol·licituds de compareixença vulneren, respectivament, els articles 75.1, 206.1 i 210.2 del Reglament de l'Assemblea de Madrid.
- Que els motius al·legats per la Mesa de l'Assemblea per acordar la no admissió a tràmit d'aquestes iniciatives parlamentàries excedeixen les funcions de mer control formal que té atribuïdes, ja que incorpora judicis d'oportunitat política i valoracions materials i substantives que no li corresponen, atès que aquesta competència està atribuïda amb caràcter exclusiu al Ple de l'Assemblea Legislativa de la Comunitat de Madrid, afectant així el nucli essencial de les funcions representatives dels seus membres.

Basant-se en tot això, el Tribunal Constitucional declara la nul·litat de les resolucions impugnades i acorda la retroacció de les actuacions perquè la Mesa adopti una nova resolució conforme al que disposa aquesta sentència.

La sentència no va ser adoptada per unanimitat, i van formular vots particulars els magistrats Ricardo Enríquez Sancho i Enrique Arnaldo Alcubilla.

5. Sentència de 15 de gener de 2026, de la Sala Segona del Tribunal Constitucional, per la qual s'estima el **recurs d'empara interposat pel Grup Parlamentari Socialista en l'Assemblea de Madrid contra la resolució de la Mesa d'aquesta cambra** per la qual es va acordar **no admetre a tràmit cinc preguntes** formulades per aquest grup parlamentari, adreçades al govern autonòmic, amb la finalitat que fossin respostes durant la sessió plenària.

La Sala Segona del Tribunal Constitucional, mitjançant aquesta sentència de la qual ha estat ponent el magistrat Enrique Arnaldo Alcubilla, va estimar, per unanimitat, el recurs d'empara interposat pel viceportaveu del Grup Parlamentari Socialista de l'Assemblea de Madrid contra un acord de la Mesa d'aquesta cambra que no va admetre a tràmit cinc preguntes formulades pel recurrent, adreçades al Consell de Govern de la Comunitat de Madrid, perquè fossin respostes durant la celebració de la sessió plenària de la cambra parlamentària esmentada.

Les cinc preguntes feien referència a la valoració que li mereixia al Govern de la Comunitat de Madrid el compliment del codi ètic per part dels alts càrrecs de la Comunitat Autònoma de Madrid i del seu sector públic i, en concret, del cap del Gabinet de la presidenta de la Comunitat de Madrid.

La Mesa de l'Assemblea Parlamentària de Madrid va acordar inadmetre aquestes cinc preguntes amb l'argument que el cap del Gabinet de la presidenta de la Comunitat de Madrid no forma part del Consell de Govern de la Comunitat de Madrid i que, per tant, les preguntes no tenien per objecte el control i la fiscalització de l'acció del Govern de la Comunitat de Madrid.

Aquesta sentència estima:

- D'una banda, que l'acord de la Mesa de l'Assemblea d'inadmissió de les cinc preguntes no estava prou motivat, atès que afectaven l'àmbit de la comunitat autònoma i no estaven desvinculades de la competència i la gestió del Consell de Govern.
- I, d'altra banda, que l'acord de la Mesa de l'Assemblea de Madrid declarant la inadmissió de les cinc preguntes ha suposat una limitació no justificada del dret del recurrent a formular preguntes al Consell de Govern, per la qual cosa es considera que s'ha vulnerat el dret a l'exercici del càrrec en relació amb el dret

dels ciutadans a participar en els afers públics (article 23.2 de la Constitució espanyola), ja que el dret a formular preguntes i el dret a rebre'n resposta formen part del nucli essencial d'aquests drets constitucionalment protegits per l'esmentat article 23.2 de la Carta Magna.

En conseqüència amb els arguments jurídics exposats, la sentència anul·la l'acord de la Mesa de l'Assemblea de Madrid i obliga a retrotraure les actuacions perquè la Mesa de l'Assemblea adopti un nou acord admetent a tràmit les cinc preguntes formulades i, per tant, respectuós amb els drets dels diputats i diputades de l'Assemblea de la Comunitat Autònoma de Madrid.

## TRIBUNAL SUPREM

### SALA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

6. [Sentència 1511/2025](#), de 24 de novembre, de la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem. Estimació del recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en relació **amb l'obligació que té l'Administració tributària de motivar la denegació o el rebutjament de la pràctica de les proves en un procediment sancionador**, d'acord amb el principi de tutela judicial efectiva, amb el dret a la presumpció d'innocència i amb el dret a utilitzar els mitjans de prova pertinents.

La Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat contra la sentència de 22 de desembre de 2022, dictada per la Secció Sisena de la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional, que casa i anul·la.

En aquesta sentència fixa la doctrina jurisprudencial conforme a l'obligació que té l'Administració tributària, en un procediment sancionador, de motivar per què rebutja o denega la pràctica de les proves proposades per l'infractor tributari, d'acord amb els principis constitucionals de la tutela judicial efectiva, de la presumpció d'innocència i del dret a utilitzar els mitjans de prova pertinents.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- La representació processal del senyor Carlos Daniel va presentar una reclamació economicoadministrativa contra la resolució desestimatòria del recurs de reposició interposat davant l'Acord de la Delegació Especial de l'AEAT de

Àrea de Presidència  
Secretaria General

Castella i Lleó de 8 de febrer de 2013, pel qual s'imposava a l'interessat una sanció per infracció molt greu consistent en l'expedició de factures amb dades falses o falsejades en els exercicis 2008 i 2009.

- Contra aquesta resolució va interposar recurs d'alçada davant el Tribunal Econòmic Administratiu Regional de Castella i Lleó, que, en data 18 de setembre de 2019, el va estimar parcialment.
- Contra aquesta resolució, la representació processal del senyor Carlos Daniel va interposar recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional.
- La Secció Sisena de la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional, mitjançant Sentència de 22 de desembre de 2022, va desestimar íntegrament el recurs contenciós administratiu i va declarar ajustada a dret la resolució del Tribunal Econòmic Administratiu Regional de Castella i Lleó.
- Contra aquesta sentència, la representació processal del senyor Carlos Daniel va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, mitjançant Interlocutòria de 29 de maig de 2024, va acordar:
  - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
  - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a determinar quins efectes jurídics té i, en particular, si constitueix causa d'invalidesa de la resolució sancionadora en matèria tributària la circumstància que l'òrgan instructor o, si escau, l'òrgan competent per imposar la sanció, hagi desatès la sol·licitud de determinades proves de descàrrec formulades tempestivament per l'interessat en el procediment, sense justificar ni motivar el rebutjament o la no pràctica d'aquestes.

En particular, precisar si la sanció així imposada, prescindint totalment i absolutament d'eventuals proves que hauria pogut aportar l'expedientat, comporta que l'òrgan sancionador hagi vulnerat el dret fonamental a la presumpció d'innocència.

Àrea de Presidència  
Secretaria General

- Fixar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació els articles 141, 142 i 178 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària; l'article 137 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú; així com els articles 24 i 103 de la Constitució espanyola.

La sentència estableix els arguments següents:

- Reconeix que les normes reguladores del procediment sancionador tributari presenten certes singularitats respecte del règim comú. Entre d'altres, no es preveu l'obertura d'un període específic de proves i es permet incorporar a l'acord d'inici del procediment la proposta d'imposició de sancions quan l'òrgan competent disposa de tots els elements que permeten fonamentar, al seu judici, la proposta de resolució.
  - Tanmateix, segons la sentència, aquesta singularitat no obsta el dret a formular al·legacions, un cop formulada la proposta de resolució, ni a aportar els mitjans de prova que convinguin al dret de l'eventual infractor, com a garantia dels articles 208.3.b) i 210.5, in fine, de la Llei general tributària, així com de l'article 23.4 i 5 del reglament que la desenvolupa. Ara bé, s'adverteix que les normes merament reglamentàries no preveuen expressament, a diferència del que estableix la Llei del procediment administratiu comú, les condicions i les formes en què, si escau, s'han de rebutjar les proves proposades pels interessats, la qual cosa pot suposar un impacte eventual en el dret de defensa del presumpte infractor.
7. [Sentència 1541/2025](#), de 27 de novembre, de la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem. Estimació del recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència pel qual es declara que és **ajustat a dret que el personal funcionari interí pugui exercir el càrrec d'instructor i de secretari dels procediments sancionadors** (doctrina jurisprudencial).

La Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat per la representació processal del Govern de Canàries contra la sentència dictada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Canàries, de 9 de maig de 2024, i aprova la doctrina jurisprudencial segons la qual es considera ajustat a dret que els funcionaris interins

i les funcionàries interines puguin exercir les funcions d'instructor o instructora i de secretari o secretària dels procediments administratius sancionadors.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- La representació processal del Consorci del Agua, dependent del Cabildo de Lanzarote, va interposar recurs contenciós administratiu contra la Resolució d'11 de desembre de 2020 del director executiu de l'Agència Canària de Protecció del Medi Ambient, per la qual se li va imposar una multa de 30.000 euros, com a responsable de la comissió d'una infracció greu prevista a l'article 90.2.h), en relació amb l'article 97.1.a), de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes. Aquesta infracció va consistir en l'abocament al mar d'aigües residuals sense comptar amb la preceptiva autorització, efectuat a través de la conducció de desguàs de Puerto Naos, en el terme municipal d'Arrecife (Lanzarote).
- Aquest recurs contenciós administratiu es va substanciar davant el Jutjat Contenciós Administratiu número 4 de Las Palmas de Gran Canaria, que va estimar el recurs i va declarar que la resolució impugnada no era ajustada a dret, anul·lant-la mitjançant sentència de 5 de setembre de 2022.
- Contra aquesta sentència, la representació processal del Govern de Canàries va interposar recurs d'apel·lació davant la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Canàries, que va dictar sentència, amb data 9 de maig de 2024, per la qual va desestimar el recurs d'apel·lació.

L'al·legació principal va ser que tant la instructora com la secretària del procediment sancionador eren funcionàries interines i que aquest tipus de funcionaris no poden participar, ni directament ni indirectament, en l'exercici de potestats públiques, com són els procediments sancionadors, reservats amb caràcter exclusiu als funcionaris de carrera.

- Davant aquesta sentència, el Govern de Canàries va interposar recurs de cassació davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem.
- La Secció Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 29 de gener de 2025, va acordar:
  - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.

- Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a determinar:

“Si, atesa la redacció dels articles 9.2 i 10 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic, un funcionari interí pot exercir funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques —com és la potestat sancionadora— o en la salvaguarda dels interessos de l'Estat i de les administracions públiques, que corresponen amb caràcter exclusiu als funcionaris públics.”

- Fixar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació els articles 9 i 10 del TRLEBEP; els articles 63, 64 i 75 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i l'article 14 de la Constitució espanyola.

La sentència estableix els arguments següents:

- Tant la doctrina del Tribunal Constitucional com la de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem han reconegut i declarat, com a regla general, l'equiparació entre funcionaris de carrera i funcionaris interins. Així ho manté, entre d'altres, la STC 106/2019, de 19 de setembre.

Pel que fa a aquesta equiparació, la sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 2 de març de 2020 i la recent sentència del Tribunal Suprem de 10 d'abril de 2025 han reconegut l'equiparació de funcions que, en termes generals, s'ha d'observar en l'àmbit d'actuació dels funcionaris públics, ja siguin de carrera o interins.

- En conseqüència, atès que tant la doctrina del Tribunal Constitucional com la del Tribunal Suprem han establert un marc d'equiparació general entre les funcions públiques que poden assumir els funcionaris de carrera i els funcionaris interins, sense establir distincions entre ambdós col·lectius, aquest és el criteri que se segueix a l'hora de resoldre el present recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.

En conclusió, i d'acord amb el que s'ha exposat, “la posició d'ambdues tipologies de funcionaris públics, de carrera i interins, es troba en un estatus d'equiparació, de manera que uns i altres, en funció del tipus de lloc de treball que exerceixin, han d'estar en igualtat de condicions per exercir les funcions públiques d'instructor i de secretari en un procediment sancionador, ja que els únics criteris

que han de regir per a la seva designació són la capacitat tècnica i, si escau, l'experiència professional en l'exercici d'aquestes funcions”.

- La Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, en aquesta sentència, fixa la doctrina jurisprudencial següent:

“En interpretació del que disposen els articles 9.2 i 10 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic, correspon als funcionaris públics, ja siguin de carrera o interins, l'exercici de les funcions pròpies de la instrucció dels expedients oberts en l'exercici de la potestat sancionadora de les administracions públiques.”

D'acord amb aquesta doctrina, la sentència:

- D'una banda, estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat pel Govern de Canàries contra la sentència dictada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Canàries, de 9 de maig de 2024, recaiguda en el recurs d'apel·lació 194/2022, que casa i anul·la.
  - D'altra banda, ordena la retroacció de les actuacions al moment anterior a la sentència de la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Canàries perquè resolgui la qüestió de fons debatuda en el recurs contenciós administratiu interposat.
8. [Sentència 1579/2025](#), de 4 de desembre, de la Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem (rec. 6796/2022). Estimació del recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en matèria de **contractació**.

La Secció Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem declara:

- D'una banda, escaient el recurs de cassació interposat per la representació processal de la mercantil CAMPUSPORT, SL contra la Sentència 461/2022, de 7 de juny, dictada per la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en el recurs contenciós administratiu, que casa.

Àrea de Presidència  
Secretaria General

- I, d'altra banda, ordena la retroacció de les actuacions al tribunal d'instància al moment anterior a dictar sentència, amb la finalitat que aquest resolgui els motius d'impugnació formulats en la demanda.

Els antecedents d'aquesta sentència són els següents:

- La representació processal de la mercantil CAMPUSPORT, SL va presentar en el seu moment un recurs especial en matèria de contractació davant el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals de la Comunitat Valenciana, atès que havia estat exclosa per la presentació d'una oferta anormalment baixa en el procediment de licitació convocat pel Patronat Municipal d'Esports de Castelló relatiu al "contracte d'activitat física saludable per a persones joves i adultes per a les temporades 2019/2020, 2020/2021 i 2021/2022".
- El Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals de la Comunitat Valenciana, mitjançant Resolució d'11 de desembre de 2019, va desestimar el recurs especial en matèria de contractació.
- Contra aquesta resolució, la representació processal de la mercantil esmentada va interposar recurs contenciós administratiu davant la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, que, mitjançant Sentència de 7 de juny de 2022, va acordar no admetre a tràmit el recurs.

La sentència va apreciar la manca de legitimació de la recurrent i va afegir que, un cop sumats tots els punts del barem del concurs de licitació, la societat recurrent quedaria en tercer lloc i, per tant, per darrere de l'empresa adjudicatària.

- Contra aquesta sentència, la representació processal de la societat CAMPUSPORT, SL va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció d'Admissió de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, per Interlocutòria de 8 de novembre de 2023, va acordar:
  - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
  - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a determinar si, en els casos en què el plec de condicions prevegi l'aplicació d'una fórmula per a la determinació

concreta de la qual cal tenir en compte totes les ofertes admeses, per apreciar la legitimació activa del licitador que recorre la seva exclusió del procediment de licitació és necessari recalcular els termes d'aquesta fórmula mitjançant la inclusió de l'oferta inicialment exclosa, i aplicar la nova fórmula així obtinguda a tots els licitadors admesos i també al recurrent, amb la finalitat de poder apreciar la possibilitat que aquest pugui resultar finalment adjudicatari del contracte en cas que el seu recurs sigui estimat.

- Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació els articles 19.1.a) i 4, i 69.b) de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, en relació amb els articles 1, 48 i 132 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.

Els arguments que exposa la sentència per donar resposta a la qüestió d'interès cassacional objectiu plantejada són els següents:

- D'una banda, que la sala d'instància, en examinar si el recurs suposava algun avantatge per a la recurrent, havia d'advertir que es tractava d'un recurs contenciós administratiu contra una resolució que, en qüestionar el seu interès legítim, confirmava la seva exclusió com a licitadora, de manera que la legitimació activa era indiscutible, la qual cosa suposa una infracció de l'article 19 en relació amb l'article 69 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.
- I, d'altra banda, que la sentència d'instància, en valorar si la recurrent obtindria o no un benefici en la seva esfera jurídica en cas que fos estimat el recurs contra la seva exclusió, no podia fer un supòsit de la qüestió i aplicar la fórmula donant-la per exclosa, mantenint incòlumes les puntuacions dels dos licitadors millor posicionats, sinó que havia d'aplicar la fórmula tal com hauria resultat si hagués prosperat el recurs contra l'exclusió, per tal de valorar, precisament, si el licitador exclòs tenia interès en la revocació d'aquesta exclusió.

Per tot això, conclou que no es pot negar, ni en via administrativa ni en via contenciosa administrativa, la legitimació activa al licitador exclòs d'una licitació per recórrer l'acte d'exclusió al·legant que el seu recurs no suposaria cap avantatge per als seus drets i interessos legítims perquè la seva oferta en cap cas resultaria la més avantajosa econòmicament, si aquesta conclusió s'assoleix sense haver tingut en compte el resultat d'incloure l'oferta inicialment exclosa en l'aplicació dels criteris de valoració previstos en els plecs, fixant doctrina en aquest sentit.

En conseqüència, acorda declarar que procedeix l'admissió del recurs contenciós administratiu i ordenar al tribunal d'instància la retroacció de les actuacions al moment anterior al de dictar sentència, perquè resolgui les al·legacions formulades en el recurs.

9. [Sentència 1686/2025](#), de 18 de desembre, de la Secció Tercera de la Sala Tercera Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, per la qual s'estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència i es fixa la doctrina que **la constitució d'un dret de superfície sobre un bé patrimonial local és un contracte administratiu especial i no un contracte privat.**

La Secció Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Suprem estima el recurs d'interès cassacional interposat per diverses societats mercantils contra la sentència dictada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, que casa i anul·la. En conseqüència, estima el recurs contenciós administratiu interposat per la mercantil Los Lagos del Este, Sociedad Cooperativa Madrileña contra l'acord adoptat per la Junta de Govern de l'Ajuntament de Parla (Madrid), pel qual es va acordar la resolució d'un contracte de dret de superfície sobre les parcel·les B1D, D-3-1 i K2A del sector 4 bis de «Residencial Este» d'aquest terme municipal. Igualment, estima el recurs d'apel·lació resolt per la Secció Segona de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, que havia desestimat l'apel·lació mitjançant sentència de 19 de juliol de 2022.

Els antecedents de la sentència són els següents:

- La Junta de Govern de l'Ajuntament de Parla, en sessió de 23 de febrer de 2017, va acordar resoldre el contracte de constitució d'un dret de superfície sobre les parcel·les B1D, D-3-1 i K2A del sector 4 bis de «Residencial Este» del terme municipal esmentat, com a conseqüència de l'incompliment per part de les empreses adjudicatàries de les condicions del contracte i del plec de prescripcions tècniques, tal com es despenia de l'informe tècnic incorporat a l'expedient administratiu. Així mateix, es va acordar la confiscació de les garanties constituïdes i l'obertura d'un expedient per fixar la valoració dels danys i perjudicis causats.
- Contra aquest acord, la representació processal de la mercantil «Lagos del Este, Sociedad Cooperativa Madrileña» va interposar recurs contenciós administratiu, i el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 8 de Madrid va dictar sentència, de 3 de juny de 2021, desestimant el recurs interposat.

Àrea de Presidència  
Secretaria General

- Contra aquesta sentència, la part interessada va interposar recurs d'apel·lació davant el Tribunal Superior de Justícia de Madrid, i la Secció Segona de la Sala Tercera va dictar sentència, de 19 de juliol de 2022, desestimant el recurs d'apel·lació.
- Contra la sentència esmentada, la representació processal de la societat interessada va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció d'Admissió de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, mitjançant una interlocutòria de 22 de novembre de 2023, va acordar:
  - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
  - Declarar que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a determinar si el contracte de constitució d'un dret de superfície sobre terrenys de propietat municipal destinats al servei públic de dotació d'habitatge social i per a col·lectius vulnerables de joves i persones de la tercera edat és un contracte administratiu especial o un contracte privat, a l'efecte de determinar l'ordre jurisdiccional competent.
  - Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació les contingudes a l'article 19.1.b) de la Llei 30/2007 (actualment, article 25.1.b) de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic), en relació amb l'article 4.1 lletra p) de la Llei 30/2007 (actualment, article 9.2 de la Llei 9/2017), així com la jurisprudència aplicable i els articles 9.2 i 4 de la Llei orgànica del poder judicial i els articles 2.b), 3.a), 69.a) i 70 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

La sentència estableix els arguments jurídics següents:

- Després de recordar que el Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl, dedica el capítol II del títol V al dret de superfície, i que l'article 4 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, regula els contractes i negocis jurídics exclosos del seu àmbit material d'aplicació, la sentència defineix el dret de superfície com el dret real que atribueix al superficiari la facultat de realitzar construccions i edificacions en la rasant, així com en el vol i el subsol d'una finca aliena, mantenint la propietat temporal de les construccions i edificacions realitzades sobre habitatges, locals

Àrea de Presidència  
Secretaria General

o elements privatis, i atribuïnt al superficiari la propietat temporal d'aquestes, sense perjudici de la propietat separada del propietari del sòl.

Per tant, allò que caracteritza el dret de superfície és la separació entre la propietat del sòl i la propietat de les construccions i edificacions que s'hi realitzen.

- Als efectes de la Llei de contractes del sector públic de 2007, i més concretament del seu article 4, s'hi assenyalen els contractes que queden exclosos del seu àmbit d'aplicació, i entre aquests no s'hi inclouen els contractes de constitució del dret de superfície.

A més, la mateixa Llei de contractes del sector públic de 2007 considera com a contractes administratius aquells que se celebren per una administració pública, distingint, d'una banda, els contractes típics (d'obres, concessions d'obres públiques, gestió de serveis públics, subministraments i serveis) i, d'altra banda, els contractes administratius especials, d'objecte diferent dels anteriors però vinculats al gir o tràfic jurídic de l'administració contractant o que satisfan de manera directa o immediata una finalitat pública pròpia de les seves competències específiques, llevat que tinguin expressament atribuït el caràcter privat per l'article 20.1 de la Llei de contractes del sector públic de 2007 o per una norma amb rang de llei que els declari com a contractes privats, d'acord amb l'article 19.1 de la mateixa llei.

És a dir, el que defineix un contracte com a contracte administratiu és la vinculació del seu objecte amb l'interès públic, i aquest és, precisament, l'element essencial a l'hora de fixar la qualificació d'un contracte celebrat per una administració pública com a contracte administratiu especial. A aquests efectes, la sentència es remet a la Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de 23 de maig de 1988, que va establir que, per qualificar un contracte com a contracte administratiu especial, cal tenir en compte que l'interès públic és de tal entitat que impedeix que l'administració es pugui desprendre de les seves facultats i prerrogatives exorbitants del dret privat, consagrant així un criteri finalista per distingir entre contractes administratius especials i contractes privats celebrats per les administracions públiques.

Dit d'una altra manera, de la lectura dels preceptes que regulen l'àmbit d'aplicació de la Llei de contractes de 2007 i delimiten els tipus contractuals es pot inferir que, per determinar si s'està davant d'un contracte administratiu o d'un contracte privat, el legislador ha establert un criteri principal i un criteri secundari. El criteri principal ve constituït per la qualificació expressa que fa la llei d'uns contractes com a privats, perquè així ho disposa, i d'altres com a administratius,

perquè la llei els qualifica específicament com a tals. El criteri secundari és el determinat per la vinculació al gir o tràfic administratiu i serveix per qualificar-los com a contractes administratius especials.

Així doncs, la qualificació d'un contracte d'una administració pública aplicant el criteri secundari no és procedent si aquest contracte, en virtut del criteri principal, està exclòs de l'àmbit d'aplicació de la Llei de contractes, com succeeix amb els contractes patrimonials, com ara la compravenda, la donació o la permuta.

Per tant, els contractes patrimonials estan exclosos de la Llei de contractes, així com ho ha establert expressament el legislador.

Ara bé, conjugant tot l'anterior, el Tribunal Suprem, en aquesta sentència, afirma que cal distingir dues tipologies o modalitats de contractes de constitució del dret de superfície sobre béns patrimonials de les administracions públiques, i recorda que no és possible constituir drets de superfície sobre béns demaniais.

La diferència entre una modalitat i l'altra rau en la finalitat perseguida per l'administració a l'hora de celebrar el contracte, de manera que una relació jurídica concreta té naturalesa administrativa quan en la seva causa s'adverteix la presència d'un fi públic com a element essencial, sense actuar, per tant, com ho faria qualsevol entitat privada. En cas contrari, si no existeix una finalitat pública i l'administració actua com qualsevol particular, el contracte tindrà naturalesa privada, encara que una de les parts contractants sigui una administració pública.

Així, en primer lloc, s'hi inclourien aquells drets de superfície constituïts sobre béns patrimonials en què el propòsit de l'administració contractant és purament privat, com succeeix en aquells supòsits en què l'interès públic és substituït per un mer interès econòmic o mercantil aliè al desenvolupament regular d'un servei públic o a la satisfacció d'una necessitat pública de la seva competència.

En segon lloc, s'hi inclourien els drets de superfície constituïts sobre béns patrimonials per assolir algun o alguns dels fins que són competència específica de l'administració contractant, de manera que l'interès públic impedeix que l'administració pública es desprengui de les seves prerrogatives o que es prescindeixi de les garanties del procediment administratiu, com succeeix amb els contractes destinats a la construcció d'habitatges de protecció oficial.

Aquests darrers, com ocorre en el cas analitzat, són contractes administratius especials, que volen regulats pel dret administratiu.

Àrea de Presidència  
Secretaria General

- En considerar que la constitució del dret de superfície sobre terrenys patrimonials tenia com a finalitat principal la construcció d'habitatges de protecció oficial per a joves i per a persones de la tercera edat en situació de vulnerabilitat, la sentència conclou que, en tractar-se d'un contracte administratiu especial, la competència jurisdiccional per conèixer del mateix correspon a l'ordre contenciós administratiu.
- Aquesta sentència resol la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en el seu fonament jurídic quart i, a aquest efecte, estableix expressament que:

L'apreciació que un contracte de dret de superfície constituït sobre béns patrimonials d'un ajuntament és un negoci jurídic que, conforme a l'article 4.1.p) de la Llei 30/2007, de contractes del sector públic (actual article 9.2 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic), està exclòs de l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei, exigeix tenir en compte tots els elements concurrents i, en especial, la finalitat perseguida amb el contracte, de manera que, si aquesta finalitat o, si escau, la més rellevant entre diverses, és la satisfacció d'un interès públic propi de la competència específica de l'ajuntament, s'haurà de rebutjar l'exclusió i considerar que ens trobem davant d'un contracte administratiu dels previstos a l'article 19 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (actual article 25 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre).

En conseqüència, el pronunciament final de la sentència estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència i fixa doctrina en els termes exposats.