

RESUM DE JURISPRUDÈNCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLE

1. [Sentència](#) de 10 de juny de 2025, del Ple del Tribunal Constitucional, per la qual s'estima per unanimitat la qüestió d'inconstitucionalitat en relació amb la **proposta de moció de censura als alcaldes presentada per un regidor no adscrit**.

El Ple del Tribunal Constitucional, en aquesta sentència, va estimar per unanimitat la qüestió d'inconstitucionalitat presentada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria, en relació amb l'article 197.1.a), paràgraf segon, de la Llei orgànica del règim electoral general (LOREG), en considerar aquest precepte lesiu en relació amb l'article 23.3 de la CE, que consagra constitucionalment el dret de participació política dels regidors i les regidores.

L'esmentat article 197.1, abans de la Sentència del Tribunal Constitucional 151/2017, de 21 de desembre, establia:

"1. L'alcalde pot ser destituït, mitjançant moció de censura, la presentació, tramitació i votació de la qual es regirà per les normes següents:

a) La moció de censura haurà de ser proposada, almenys, per la majoria absoluta del nombre legal de membres de la Corporació i haurà d'incloure un candidat a l'Alcaldia, podent ser-ho qualsevol regidor l'acceptació expressa del qual consti en l'escrit de proposició de moció.

En el cas que algun dels proposants de la moció de censura formés o hagi format part del grup polític municipal al qual pertanyi l'alcalde la censura del qual es proposa, la majoria exigida en el paràgraf anterior es veurà incrementada en el mateix nombre de regidors que es trobin en aquestes circumstàncies.

Aquest mateix supòsit serà d'aplicació quan algun dels regidors proposants de la moció hagi deixat de pertànyer, per qualsevol causa, al grup polític municipal al qual es va adscriure a l'inici del seu mandat."

(Aquest últim paràgraf va ser declarat inconstitucional per la STC 151/2017).

Antecedents de l'actual sentència:

- L'Ajuntament d'Arredondo (Cantàbria) està format per set regidors, inclòs l'alcalde, i per dos grups polítics (quatre del Partido Regionalista de Cantabria i tres del Partido Socialista Obrero Español). En aquest cas, la majoria absoluta és de quatre membres electes.
- El 4 de febrer de 2022, es va presentar al registre de l'Ajuntament d'Arredondo un escrit per iniciar els tràmits d'una moció de censura a l'alcalde de l'esmentat municipi. Entre els signants de l'escrit hi havia el Sr. J.F.V., que havia estat expulsat el 2021 del Partido Regionalista de Cantabria i del grup municipal, quedant en la situació de regidor no adscrit.
- El 7 de febrer de 2022, la secretària general de l'Ajuntament va dictar una diligència d'inadmissió de l'escrit de moció de censura, després de comprovar que no reunia els requisits establerts a l'article 197.1.a), paràgraf segon, de la LOREG. En la diligència s'exposava expressament que «en ser un dels proposants de la moció de censura un regidor que forma o havia format part del grup polític municipal al qual pertany l'alcalde la censura del qual es proposa, es precisa estar subscripta per la majoria absoluta incrementada pel nombre d'un regidor; en aquest cas, per cinc. En el cas que el Sr. J.F.V. no hagués signat la proposta de moció de censura, la majoria absoluta per plantejar-la hagués estat de quatre regidors. En aquestes circumstàncies es paralitza la tramitació de la moció de censura perquè no hi ha més regidors aliens al grup municipal de l'alcalde que puguin signar la interposició de la moció».
- El 17 de març de 2022, els quatre regidors proposants de la moció de censura van requerir a l'òrgan competent perquè dictés una resolució «fundada en dret sobre el motiu de la inadmissió de la moció de censura».
- El 23 de març de 2022, l'alcalde es va adreçar als interessats mitjançant un escrit, a títol merament informatiu, en el qual es detallava la normativa aplicable en la qual es fonamentava la inadmissió de la moció de censura, referint-se a l'article 197.1.a), paràgraf segon, de la LOREG. Concloïa que, conforme a la diligència de la secretària general de l'Ajuntament de data 7 de febrer de 2022, l'escrit de proposta de moció de censura no reunia els requisits de l'article 197.1.a), paràgraf segon, de la LOREG. En ser un dels proposants un regidor que havia format part del grup polític municipal de l'alcalde la censura del qual es proposava, es precisava que l'escrit estigués subscript per la majoria absoluta del nombre legal de membres de la Corporació incrementada en un més; és a dir, cinc regidors. Per tant, en no reunir els requisits exigits, no es va produir la convocatòria automàtica del ple.

Àrea de Presidència
Secretaria General

- Contra aquest escrit de l'alcalde, el Sr. J.F.V. va presentar recurs contenciós administratiu per la via especial, preferent i sumària de protecció dels drets fonamentals (article 114.1 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa).
- El Jutjat Contenciós Administratiu número 3 de Santander, mitjançant sentència de 8 de juliol de 2022, va desestimar el recurs contenciós administratiu, emparant-se en l'esmentat article 197.1.a), paràgraf segon, de la LOREG i declarant ajustats a dret la diligència de la secretària i l'escrit de l'alcalde.
- Contra aquesta sentència, l'interessat va interposar recurs d'apel·lació davant la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ de Cantàbria.
- La Sala, després d'admetre a tràmit el recurs d'apel·lació, va plantejar qüestió d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional, demanant que es manifestés sobre la constitucionalitat de l'article 197.1.a), paràgraf segon, de la LOREG, i sobre si aquest precepte podia lesionar el dret fonamental de participació política consagrat a l'article 23.2 de la CE.

El TC es remet a la seva Sentència 151/2017, de 21 de desembre, per la qual va declarar inconstitucional l'apartat tercer de l'article 197.1.a) de la LOREG, que feia referència a l'increment del quòrum de la majoria absoluta en l'escrit de moció de censura quan algun dels regidors proposants hagi deixat de pertànyer, per qualsevol causa, al grup polític municipal al qual es va adscriure a l'inici del mandat. Entén que la doctrina d'aquella sentència està vinculada directament amb el paràgraf segon de l'article 197.1.a) de la LOREG, i per tant, amb la qüestió plantejada.

En aquest sentit, conclou que, en aplicació de la doctrina i del cànon interpretatiu formulat per la STC 151/2017, es declara també inconstitucional el paràgraf segon de l'article 197.1.a) del mateix text legal, referit només als i les regidores que haguessin compartit grup polític municipal amb l'alcalde, en entendre que aquest requisit per presentar una proposta de moció de censura resulta desproporcionat i restrictiu de les facultats de control polític que formen part del dret a l'exercici del càrrec públic dels membres electes de les corporacions locals.

Fins i tot, reconeixent la necessitat i idoneïtat de mesures legislatives per controlar el fenomen del transfuguisme polític, el TC considera que la limitació establerta en el paràgraf segon de l'article 197.1.a) de la LOREG respecte a la presentació de mocions de censura en aquests casos resulta desproporcionada per la indeterminació de la majoria absoluta derivada d'aquesta norma. A més, el caràcter retroactiu de la mesura pot suposar, en alguns municipis —com el del cas d'actuacions—, una impossibilitat total de presentar mocions de censura i, per tant,

Àrea de Presidència
Secretaria General

la desaparició absoluta en l'àmbit municipal del control polític a través d'aquest instrument, que d'altra banda, és la major i més eficaç mesura de control polític dels membres electes.

2. [Interlocutòria](#) d'11 de juny de 2025, del Ple del Tribunal Constitucional, per la qual s'acorda que no procedeix, en aquest moment processal, debatre sobre el plantejament d'una **qüestió prejudicial davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea** respecte al recurs d'inconstitucionalitat de la **Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social de Catalunya**.

El Ple del TC ha acordat, mitjançant interlocutòria d'11 de juny de 2025, en aquest moment processal, l'obertura d'un tràmit d'audiència relativa al possible plantejament davant el TJUE de qüestions prejudicials, sense perjudici del que pugui dir-se a aquest respecte en la deliberació del Ple del TC en què s'abordi el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei orgànica 1/2025, de 20 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social de Catalunya.

Els arguments jurídics esgrimits en aquesta interlocutòria són els següents:

- Que el promotor de la qüestió prejudicial és l'òrgan judicial i no les parts. El que significa que la mera petició de les parts o d'una d'elles de plantejar unes qüestions prejudicials davant el TJUE no comporta, com una exigència inherent, l'obertura d'un tràmit formal de plantejar aquestes qüestions prejudicials davant del tribunal europeu.

Serà en el moment de debatre el recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social de Catalunya quan, si escau, s'avaluï aquest fet i s'adopti la decisió que es consideri oportuna.

- Respecte a la petició de suspensió de la tramitació del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social de Catalunya, presentada pel Grup Parlamentari Popular, la resposta és la mateixa; és a dir, ha de ser en el moment de debat del recurs d'inconstitucionalitat presentat contra l'esmentada Llei orgànica quan el col·legi de magistrats valori la concurrència de raó jurídica que determini, si escau, la necessitat de posposar el dictat de la sentència.
- En relació amb la petició dels recurrents del trasllat a les parts de l'escrit signat per una magistrada i dos magistrats perquè s'inclouï en l'ordre del dia del Ple del TC el debat sobre un possible plantejament d'una qüestió prejudicial davant el TJUE en relació amb l'esmentada Llei orgànica 1/2024, el TC rebutja aquesta

Àrea de Presidència
Secretaria General

petició, tota vegada que la formació de l'ordre del dia del Ple del TC és una facultat exclusiva del seu president o presidenta lligada a l'organització del tribunal, tal com estableix expressament la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

En conseqüència, no procedeix traslladar a les parts personades en el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei orgànica l'escrit en el qual els magistrats expressen el seu parer ni realitzar peticions en relació amb la convocatòria ni ordres del dia del Ple del TC, ni tampoc els documents, informes o annexos que poguessin acompanyar a l'esmentat escrit, ja que els informes, en tot cas, sempre tenen caràcter intern.

Aquesta interlocutòria no va ser aprovada per unanimitat i han anunciat vots particulars la magistrada Concepción Espejel i els magistrats Enrique Arnaldo i César Tolosa.

3. [Sentència](#) d'11 de juny de 2025, del Pe del Tribunal Constitucional. Desestimació de **conflicte de competència entre el Senat i el Govern en relació amb la derogació de l'impost de successions i donacions**.

El ple del TC, per unanimitat, va desestimar el conflicte de competència plantejat pel Govern contra l'acord de la Mesa del Senat pel qual es va prendre en consideració una proposició de llei, plantejada pel grup parlamentari Popular, per derogar l'impost de successions i donacions.

El Govern va interposar l'anomenat «veto pressupostari» conforme a l'article 134.6 de la CE, al·legant que la iniciativa afectava el pressupost.

La Mesa del Senat va rebutjar el veto, argumentant que no s'ajusta a la doctrina constitucional sobre l'article 134.6 de la CE perquè, donada la seva entrada en vigor (l'1 de gener de 2024), no afectava el pressupost vigent.

Davant d'això, el Govern va plantejar al TC un conflicte de competències.

La sentència desestima el conflicte, en el sentit que entén que acollint la doctrina constitucional de l'esmentat article de la CE, el Govern s'ha excedit en l'ús de la seva prerrogativa. Així mateix, recorda altres conflictes de competències.

Aquesta sentència afirma que la proposició de llei va ser registrada el 26 d'octubre de 2023. El Govern, per la seva banda, al·legava que era molt probable que el 2024 es prorroguessin els PGE de 2023; així com que, en tenir la proposició de llei un clar contingut tributari, els efectes de la mesura es produirien fins i tot abans de l'entrada

en vigor de la pròrroga dels PGE, ja que la ciutadania podria ajornar certes decisions econòmiques provocant una reducció dels ingressos. A més, al·legava que l'article 134.6 de la CE no s'ha de cenyir als pressupostos anuals sinó que s'han d'interpretar a la llum dels objectius plurianuals d'estabilitat pressupostària, que sí es veuen afectats per aquesta mesura.

El TC rebutja l'al·legació de l'advocat de l'Estat d'interpretar el veto en clau plurianual i ratifica la seva doctrina que la potestat governamental de l'esmentat article de la CE es refereix sempre al pressupost en vigor.

Així mateix, manté que no pot reconèixer l'al·legació del Govern que argumenta que una mesura tributària com és la derogació de l'impost de successions i donacions pot produir «un efecte anunci» que redueixi la recaptació ja en l'exercici en curs, tot i que no entri en vigor fins a l'1 de gener de l'any següent. Segons la doctrina del TC, (STC 34/2018 i STC 44/2018, entre d'altres) la prerrogativa del Govern se cenyeix a aquelles mesures la incidència de les quals sobre el pressupost de l'Estat sigui real i efectiva, no merament hipotètica, com passa en aquest cas.

Per tot això, conclou desestimar el conflicte de competències entre el Senat i el Govern.

4. [Sentència](#) de 26 de juny de 2025, del Ple del Tribunal Constitucional, per la qual s'estima parcialment el recurs d'inconstitucionalitat presentat per més de 50 diputats/des i més de 50 senadors/es del Grup Parlamentari Popular contra la **Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social de Catalunya**.

El 26 de juny de 2025, el Ple del Tribunal Constitucional va estimar parcialment, i per majoria (6 de 10 magistrats/des), el recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de 50 diputats/des i més de 50 senadors/es dels Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats i del Senat, respectivament, contra la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social de Catalunya (més coneguda com la Llei de l'amnistia).

La sentència, de la qual ha estat ponent la vicepresidenta del TC, Inmaculada Montalbán Huertas, avala la legitimitat constitucional i, per tant, la constitucionalitat de l'esmentada llei orgànica, llevat dels preceptes següents:

- Declara la inconstitucionalitat per omissió de l'article 1.1 per ser contrari al principi d'igualtat, consagrat en l'article 14 de la Constitució Espanyola, en no atorgar amnistia a aquelles conductes dirigides a rebutjar l'anomenat "procés".

- Declara inconstitucional el paràgraf segon de l'article 1.3 de l'esmentada llei orgànica i, en conseqüència, declara la nul·litat d'aquest precepte perquè permet amnistiar conductes posteriors a l'aprovació de la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya (LOANCat), en considerar que també en aquest paràgraf s'ha vulnerat el principi fonamental d'igualtat de l'article 14 de la CE.
- Declara que els apartats 2 i 3 de l'article 13 no són inconstitucionals sempre que es permeti l'audiència de totes les parts personades en el procés davant el Tribunal de Comptes en el tràmit processal referit a l'aplicació de la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, LOANCat.

La sentència comença justificant les raons per les quals acorda no plantejar una qüestió prejudicial davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, i després estructura els arguments jurídics per avalar l'esmentada llei orgànica en tres parts:

- A la primera part, el TC analitza si la figura de l'amnistia, considerada en abstracte, és o no compatible amb la CE.

Per a això, rebutja la tesi que la CE prohibeix l'amnistia com a institució jurídica pel sol fet de no estar-hi prevista expressament o per no contenir una habilitació expressa. En aquest sentit, afirma que el silenci de la CE en relació amb la institució jurídica de l'amnistia no es pot interpretar com una prohibició d'aquesta figura jurídica. És més, afirma que tot el que no està prohibit o vedat constitucionalment queda, en principi, dins l'àmbit de decisió del legislador, sense que sigui exigible una habilitació constitucional expressa a les Corts Generals que, en virtut del principi democràtic, ocupen una posició central en el nostre ordenament jurídic.

És a dir, partint d'aquest principi, i atenent que no hi ha cap article de la CE que impedeixi expressament l'atorgament d'amnisties, la sentència a continuació enjudicia si és procedent –o no– derivar implícitament de la CE la seva prohibició.

En aquest sentit, i després d'analitzar l'article 62.i) de la CE, que regula els indults generals, conclou que no es pot derivar d'aquesta prohibició d'indults la prohibició de les amnisties, ja que ambdues figures jurídiques tenen una naturalesa diferent. Així, mentre que l'indult és una prerrogativa del poder executiu referida a condemnes penals individuals, l'amnistia només pot ser aprovada per llei per les Corts Generals, ja que té un caràcter general i suposa excepcions amb caràcter retroactiu a l'aplicació de les normes punitives, tant pel que fa a la possibilitat de ser jutjat per la comissió de fets delictius com a extingir,

Àrea de Presidència
Secretaria General

totalment o parcialment, les condemnes que s'haguessin imposat per sentència ferma.

Dins d'aquest primer apartat d'argumentació jurídica, la sentència descarta també que l'amnistia sigui contrària al principi de separació de poders, a la reserva de jurisdicció (article 117.3 CE), així com a l'obligació constitucional d'executar les resolucions judicials fermes (article 118 CE).

En aquest sentit, afirma que en l'atorgament de l'amnistia, el Parlament no està reemplaçant els tribunals en la determinació de la culpabilitat, sinó establint que, per motius extrajurídics, s'extingeix la responsabilitat punitiva que es deriva de determinats fets il·lícits comesos en el passat. I, per aquesta mateixa raó, la Llei de l'amnistia no vulnera tampoc l'obligació constitucional d'executar el jutjat que s'atorga al poder judicial amb exclusivitat (article 118 CE). Acaba afirmant que "en definitiva, les lleis d'amnistia ni jutgen ni executen allò jutjat".

Acaba la sentència aquest primer apartat d'argumentació, afirmant que l'amnistia com a institució jurídica no és incompatible amb la legalitat penal.

- En relació amb el segon apartat d'argumentació jurídica, la sentència s'adreça a valorar si, un cop reconeguda la constitucionalitat de la Llei d'amnistia, la llei impugnada és compatible amb els principis i drets invocats pels recurrents.

I, en aquest sentit, estableix:

- Si l'amnistia ha de respondre necessàriament a un ideal de justícia, com succeeix en els processos polítics transaccionals.

El TC nega aquesta necessitat, però afirma que aquest tipus de lleis només són constitucionalment admissibles quan responen a circumstàncies excepcionals i extraordinàries. En el cas de la Llei orgànica 1/2024, aquesta excepcionalitat es deriva del procés secessionista català, que va suposar un desafiament sense precedents a l'ordre constitucional, a la unitat de l'Estat espanyol i a la sobirania nacional, així com una fractura en la convivència democràtica, que van donar lloc a l'obertura de processos penals i sancionadors.

També analitza si la Llei orgànica de l'amnistia incorre en arbitrietat, com afirmen els recurrents. En aquest aspecte, el TC afirma que només pot fer enjudiciaments jurídics de la norma impugnada, sense que pugui realitzar un "exercici de realisme polític", tendent a indagar els fets i les explicacions polítiques o intencions dels parlamentaris que van votar a favor de la llei

impugnada. Així arriba a afirmar literalment "que una cosa és, en definitiva, el fi de la llei i una altra la intenció última dels autors".

Així mateix, afirma que la llei respon a un fi legítim, explícit i raonable, i això es dedueix tant del text normatiu com del seu preàmbul. La finalitat del legislador va ser contribuir a la reconciliació i a la normalització del conflicte generat per l'anomenat "procés" i tractar de reduir les tensions polítiques i socials a Catalunya, entenent que aquestes tensions es podrien "agreujar en els propers anys a mesura que se substanciïn procediments lligats a aquests fets".

- En relació amb l'enjudiciament de l'adequació de la llei orgànica al principi d'igualtat, el TC declara inconstitucional l'article 1.1 per omissió, en la mesura que exclou del seu àmbit d'aplicació els qui en el mateix context i temps van actuar per oposar-se al procés secessionista. Aquesta exclusió no té justificació objectiva i raonable, contradiu la finalitat de la llei d'aconseguir la reconciliació que persegueix i vulnera el principi d'igualtat davant la llei (article 14 CE).
- Igualment, es declara inconstitucional el segon paràgraf de l'article 1.3 de la llei orgànica 1/2024, que permetia estendre l'amnistia a fets iniciats abans del 13 de novembre de 2013 però executats amb posterioritat a l'aprovació de l'esmentada llei. El TC entén que aquesta extensió cap al futur és incompatible amb la pròpia naturalesa de l'amnistia, que s'ha de referir a fets passats i no futurs.
- La sentència nega que la llei impugnada vulneri el dret a la tutela judicial efectiva, ja que segons la reiterada doctrina constitucional no existeix un dret fonamental a exigir l'execució d'una condemna penal, i la llei impugnada preserva la possibilitat de reclamar responsabilitats civils pels danys causats pels fets amnistiats.
- La sentència també desestima l'al·legació que la llei impugnada constitueix un supòsit d'autoamnistia. S'afirma que, a més que el recurs d'inconstitucionalitat no és la via adequada per determinar si els membres del govern de la Nació s'han beneficiat de l'amnistia, "una llei debatuda i aprovada pel parlament d'un estat democràtic de dret que contempla l'extinció de la responsabilitat penal per amnistia no es pot qualificar d'autoamnistia, pròpia de sistemes polítics autoritaris o d'estats en transició, dictades o autoritzades pels qui es beneficiïn de tal immunitat".

Àrea de Presidència
Secretaria General

- El TC declara que la llei impugnada no vulnera els principis de l'estat de dret (article 1.1 CE en relació amb l'article 2 TJUE), atès que aquest principi integra altres que han estat abordats en aquesta sentència.
 - Tampoc considera que el procediment legislatiu seguit per a l'aprovació de la llei impugnada hagi vulnerat el dret a la participació política dels parlamentaris (article 23 CE), ja que la proposició de llei va ser tramitada conforme a les disposicions previstes a la Constitució i als reglaments de les cambres legislatives.
- En relació amb la tercera part de la sentència, s'aborden les impugnacions concretes de determinats preceptes, respecte als quals no s'aprecia cap manca d'inconstitucionalitat, llevat del que pertoca als apartats 2 i 3 de l'article 13, que es declara que no són inconstitucionals sempre que no s'exclouï les parts personades en els processos seguits davant el Tribunal de Comptes del dret d'audiència en el concret tràmit que es regula.

Es desestima la queixa sobre l'amnistia als líders del procés secessionista per considerar raonable la seva inclusió basant-se en el propi objectiu de la llei.

També es rebutja l'al·legació d'indeterminació de l'àmbit material, ja que s'afirma que l'article 1.1 respecta el principi de seguretat jurídica i no contradiu els articles 25.1, 9.3 i 14 de la CE.

Tampoc es consideren inconstitucionals les clàusules que estableixen l'exclusió de l'amnistia (article 2), els efectes de l'amnistia sobre la responsabilitat penal dels amnistiats (article 4), el règim de restitució de les multes imposades per aplicació de la Llei orgànica de protecció de la seguretat ciutadana (article 7.2), el règim processal de la responsabilitat civil (article 8.2), així com determinades normes de caràcter processal aplicables als efectes penals en què s'apliqui la llei impugnada.

En definitiva, la sentència reafirma la vigència de la seva doctrina sobre els límits de la potestat legislativa en un estat de dret, conclouent que l'amnistia no està prohibida per la Constitució i que la seva adopció, quan respon a una situació excepcional i a una finalitat legítima d'interès públic, pot resultar constitucionalment admissible.

La sentència no va ser aprovada per unanimitat i han presentat vots particulars els magistrats Ricardo Enríquez, Enrique Arnaldo, César Tolosa i la magistrada Concepción Espejel.

Vots particulars

A. Vot particular emès pel magistrat Ricardo Enríquez Sancho

El magistrat Ricardo Enríquez Sancho considera:

- En primer lloc, que abans de pronunciar-se sobre la impugnació del fons, el TC hauria d'haver suspès el procediment i plantejar davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea la qüestió prejudicial.
- En segon lloc, afirma que l'amnistia és una institució que no té cabuda en la Constitució, d'acord amb el que disposa l'article 66.2 en relació amb l'article 66.1 de la Carta Magna.
- En tercer lloc, estima que la LOA és arbitrària perquè la seva finalitat no va ser la que s'exposa en el preàmbul d'aquesta, sinó la d'obtenir els vots dels set diputats de Junts per Catalunya necessaris per a la investidura del president del Govern.
- En quart lloc, la LOA és contrària a l'article 14 de la Constitució perquè només arriba als qui van realitzar activitats delictives amb la finalitat de donar suport al procés independentista, però no als qui van realitzar aquestes mateixes activitats amb una finalitat política oposada.

En relació amb aquest argument, assenyala que l'intent de la sentència de salvar aquesta inconstitucionalitat aplicant una inconstitucionalitat per omissió és tècnicament inacceptable, perquè la finalitat de la LOA és clara, ja que no hi ha cap obligació legal d'amnistia, i perquè la taxa d'inconstitucionalitat per arbitrariedad que pateix la llei impugnada no pot ser salvada pel simple fet d'ampliar el seu àmbit subjectiu.

- En cinquè lloc, la LOA vulnera el principi de legalitat de l'article 25.1 de la CE, ja que part del seu articulat té una estructura tan oberta que de cap manera es pot considerar respectuosa amb el principi de taxativitat exigible no només a les lleis penals sinó, per les mateixes raons, a una llei que exclou l'aplicació de les lleis penals.
- Finalment, considera que s'ha incorregut en un frau de llei en la seva tramitació parlamentària, perquè el Govern ha utilitzat el Grup Parlamentari Socialista per presentar una proposició de llei, quan aquest, en estar en funcions, no podia presentar un projecte de llei d'identificació contingut, per prohibir-ho expressament l'article 21.5 de la Llei del Govern.

B. Vot particular emès per la magistrada Sra. Concepción Espejel

La magistrada Concepción Espejel ha emès un vot particular a la sentència aprovada, per majoria, per la qual s'estima el recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de cinquanta diputats/des i més de cinquanta senadors/es dels grups parlamentaris Popular d'ambdues Cambres Legislatives contra la Llei Orgànica 1/2024, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya.

En aquest vot particular, la magistrada expressa les consideracions següents:

- En primer lloc, considera que el procediment i la composició del TC ha estat irregular, ja que es va apreciar la recusació del magistrat Sr. Macías Castaño, a través d'un procediment extraordinari que s'ha apartat fins ara del procediment d'incident de recusació i, tanmateix, no es va acceptar l'abstenció formulada per la Sra. Espejel en l'ATC 28/2023 a l'empara de la causa 16a de l'article 219 de la Llei orgànica del poder judicial, causant diferències entre la recusació d'un i altre magistrat del TC.

Afirma que les irregularitats en la tramitació del recurs d'inconstitucionalitat han estat constants; fins al punt que l'1 de juny de 2025 es va filtrar a la premsa la ponència i el seu contingut, provocant un debat paral·lel, minant la serenitat i discreció que han de regir la tasca dels magistrats i suposant un desprestigi per al mateix Tribunal Constitucional.

- En segon lloc, considera que s'hauria d'haver esperat a la resolució de les qüestions prejudicials plantejades davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. En relació amb aquest argument, recorda que el TC s'enfronta a l'anàlisi d'una llei que suposa una ruptura total dels principis constitucionals, d'una norma especial, per la qual cosa esperar a l'opinió del TJUE hauria estat una exigència de prudència. Més encara s'ha conegut que el TJUE ha sostingut en les seves al·legacions que, en la tramitació de les qüestions prejudicials, ha qualificat aquesta llei com d'«auto amnistia».
- En tercer lloc, en relació amb el fons de la LOA, considera que l'amnistia és una institució que no té cabuda en la nostra Constitució, com resulta del joc entre els articles 66.3 i 66.i) de la CE i dels debats parlamentaris previs a la seva aprovació. Així, afirma que no és discutible que l'amnistia suposa, per la seva pròpia naturalesa, una excepció a l'aplicació d'alguns dels seus valors superiors com la igualtat i la justícia (article 1.1 CE), a la vigència de l'estat de dret, al principi d'igualtat i a la reserva de jurisdicció.

S'ha produït una ruptura dels principis constitucionals i la CE només preveu aquesta ruptura i l'establiment de límits als principis fonamentals de la CE en els

casos de declaració dels estats d'alarma, excepció i setge, tal com preveu expressament l'article 116 de la CE. I aquestes limitacions es justifiquen per les situacions greus que comporta la declaració dels estats d'alarma, excepció i setge i, principalment, perquè així ho ha previst la mateixa Constitució.

Estima que la LOA és arbitrària perquè la veritable finalitat a la qual respon no és la dels objectius establerts en el seu preàmbul, sinó la d'obtenir els set vots de Junts per Catalunya necessaris i imprescindibles per a la investidura del president del Govern.

Recorda que l'informe de la Comissió de Venècia sobre aquesta llei afirma que «s'observa que la proposició d'aquesta llei s'ha presentat com a proposició de llei, que és un procediment sense consultes al públic, a les parts interessades i a altres institucions de l'Estat», i que s'ha seguit un procediment d'urgència.

Afirma que no respon a la idea de justícia i és contrària al principi d'igualtat.

Així mateix, tampoc compleix amb els requisits de la llei en l'àmbit sancionador, com a dimensió substantiva dels principis de seguretat jurídica (article 9.3 CE) i de legalitat penal (article 25.1 CE), ja que, en relació amb l'exempció de responsabilitats penals, administratives i comptables, no determina amb la suficient concreció els supòsits exclosos de l'amnistia i, per tant, susceptibles de ser enjudiciats i sancionats.

- Conclou que havia de ser declarada inconstitucional i manifesta la seva preocupació perquè la sentència pugui inaugurar un règim jurídic paral·lel al marc constitucional comú que ens hem donat, adreçat a un conjunt selecte de privilegiats que, a diferència del conjunt de la ciutadania, queden eximits de complir les responsabilitats derivades dels seus actes, incorrent per això en una flagrant violació del mandat constitucional d'igualtat.

C. Vot particular emès pel magistrat César Tolosa

El magistrat César Tolosa va presentar el seu vot particular en quatre apartats diferents:

- Primer. En relació amb la composició del TC i la filtració del text de la ponència

En aquest aspecte, afirma que la composició del Ple del TC va estar irregularment composta com a conseqüència de la indeguda tramitació, estimació i extensió dels efectes de la recusació del magistrat José María Macías, ja que aquesta recusació es va adoptar vulnerant el principi de contradicció i apartant-se de la doctrina constitucional sobre l'extemporaneïtat i

del precedent immediat de la magistrada Sra. Concepción Espejel. A més, es va estendre la recusació als vint-i-un processos sense cobertura legal, sense respecte als drets de les parts, sense haver donat audiència al Grup Parlamentari Popular ni a diversos consells de govern autonòmics.

A més, va afirmar que la filtració del contingut del text de la ponència de la sentència als mitjans de comunicació abans que tots els magistrats tinguessin accés oficial suposa una greu irregularitat i deslleialtat sense precedent que posa en entredit la credibilitat del funcionament del debat del Ple del Tribunal Constitucional.

- Segon. Incompliment de l'obligació de plantejar una qüestió prejudicial davant el Tribunal de Justícia de la Unió Europea

Es va adoptar per la majoria del TC una decisió deliberada d'incompliment de l'obligació que imposa l'article 267.3 del TFUE, que obliga els òrgans d'última instància a plantejar una qüestió prejudicial davant el TJUE quan es plantegi algun dubte relatiu a la interpretació del dret de la Unió Europea.

És més, no només la majoria, de manera deliberada, no va plantejar la qüestió prejudicial, sinó que no va esperar que el TJUE dictaminés sobre les quatre qüestions prejudicials plantejades.

- Tercer. Respecte a la inconstitucionalitat de la LOA: finalitat il·legítima, absència de previsió constitucional de la institució de l'amnistia, desviació del poder legislatiu, ruptura dels principis estructurals de l'estat de dret i inhibició del control de constitucionalitat

En aquest apartat, el magistrat César Tolosa va sostenir:

- Que la LOA no respon a una finalitat legítima, sinó que va respondre a la necessitat dels set vots de Junts per Catalunya per a la investidura del president del Govern; per tant, es tracta d'una auto amnistia articulada com a llei singular, arbitrària i mancada de justificació real, l'origen de la qual es troba en l'acord polític orientat a assegurar els vots necessaris per a la investidura del president del Govern.
- Afirma que la LOA suposa una fallida al principi de la subjecció de la política al dret, en tant que representa el contrari: el sotmetiment del dret als interessos polítics.
- Sosté que la sentència ha triat el silenci constitucional com un improcedent fonament habilitant per concedir al legislador una potestat –la de concedir

amnisties— que no només no està reconeguda ni expressa ni tàcitament a la Constitució, sinó que, conforme a una interpretació basada en els antecedents constituents, històrica, sistemàtica i axiològica, i en el dret comparat, apareix clarament denegada.

- Afirma que el principi de separació de poders, reconegut constitucionalment, només admet flexibilització quan el constituent ho hagi previst expressament. A manca de previsió constitucional expressa, la incursió d'un poder en l'àmbit competencial d'un altre poder determina la censura d'inconstitucionalitat d'aquesta ingerència.
- Manifesta que la sentència incorre en una distorsió doctrinal inacceptable en invocar de forma extrapolada i descontextualitzada els «principis de llibertat de configuració del legislador», «de vinculació negativa» i d'«una suposada Constitució concebuda com a norma oberta» per justificar que el silenci constitucional legitima l'actuació del Parlament.
- La LOA desvirtua el concepte tècnic-jurídic tradicional de l'amnistia. La norma impugnada no respon als pressupostos clàssics que configuren aquesta figura jurídica, com a ideal de justícia o de superació d'un règim polític anterior, sinó que va ser aprovada en un context de plena vigència de l'ordre constitucional i per motius aliens a l'interès general.
- La sentència nega expressament que tota amnistia hagi de respondre a un ideal de justícia, apartant-se de la doctrina tradicional.
- La sentència abdica del seu deure com a garant de la constitucionalitat, en limitar-se a un control formal i extern de la norma impugnada i declinant examinar si l'amnistia respon a un fi constitucionalment legítim.
- Assenyala que la LOA justifica l'amnistia en la necessitat de pal·liar les conseqüències produïdes per les legítimes decisions adoptades tant per les Corts Generals, com pel Tribunal Constitucional i el Poder Judicial, per frenar el frontal atac a la Constitució provocat pel procés secessionista. El que suposa assentar l'amnistia en la deslegitimació de la Constitució i de la pròpia funció del TC i del Poder Judicial.
- Afirma que la sentència debilita els poders de l'ordre constitucional i, a més, no respon a una finalitat legítima, sinó que constitueix una auto amnistia.
- Continua fent una crítica al contingut de la sentència, assenyalant que: evidencia una clara incoherència en intentar reconèixer que l'amnistia és fruit

d'un acord polític i, alhora, justificar el seu fi legítim; ignora la doctrina constitucional consolidada en relació amb el concepte de llei singular i, a més, suposa una fallida del principi d'igualtat (article 14 CE) i de la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics (article 9.3 CE); i vulnera el principi de separació de poders i els principis essencials de l'Estat de dret, com l'exclusivitat jurisdiccional (article 117 CE), així com el dret a tutela judicial efectiva de les víctimes, que veuen el seu dret a una investigació eficaç i completa (article 24.1 CE).

- Quart. En aquest apartat del vot particular, assenyala de forma rotunda que s'ha incomplert el Dret de la Unió Europea en desviar-se la sentència del valor d'estat de dret que consagra l'article 2 del Tractat de la Unió Europea i de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

En aquest sentit, afirma que la sentència eludeix examinar el problema nuclear de la constitucionalitat de la LOA, que és la infracció del valor de l'estat de dret que consagra l'article 2 del Tractat de la Unió Europea, conforme a la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en la mesura que reconduïx el motiu d'inconstitucionalitat, al·legat pel recurrent, al motiu de la garantia de la independència judicial.

Així mateix, afirma que està absent el fi legítim que la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea exigeix per justificar una desigualtat en l'aplicació de les lleis penals o una ingerència en el poder judicial, vulnerant el principi d'independència judicial, del qual forma part l'estat de dret i que estableix l'article 19 del Tractat de la Unió Europea, des del moment en què el legislador suplanta els òrgans judicials en ordenar l'aixecament automàtic de les mesures judicials adoptades i la pèrdua de la vigència de les ordres europees de detenció i lliurament immediat.

Acaba dient que la sentència avala una norma que amnistia delictes de màxima gravetat, com el de terrorisme, amb clara vulneració als valors universals de dignitat humana, llibertat, igualtat i solidaritat, en els quals es fonamenta també l'estat de dret. En aquest mateix sentit, en distingir entre delictes de terrorisme que causin de forma intencionada greus violacions de drets humans i els que no els causen, es posa també en qüestió l'eficàcia de la Directiva Europea 2017/541/UE, la finalitat de la qual va ser la de donar una interpretació harmonitzada dels delictes de terrorisme a tots els estats membres, amb la finalitat d'establir una lluita igual i harmonitzada de tots els països de la Unió Europea contra el terrorisme.

TRIBUNAL SUPREM

SALA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

5. [Sentència 502/2025](#), de 30 d'abril, de la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem. Recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en relació amb **l'aplicació supletòria en l'àmbit de les relacions jurídiques públiques de les administracions públiques de l'article 1110 del Codi civil**.

La sentència resol el recurs de cassació interposat per la representació processal de la Junta d'Andalusia contra la sentència dictada pel TSJ d'Andalusia, que havia estimat parcialment la pretensió d'una entitat privada, consistent en el dret a percebre una quantitat econòmica en concepte d'interessos de demora derivats del retard administratiu en el compliment del pla de finançament públic, ja que aquest finançament públic estava lligat a l'execució d'un programa d'ajuts socioeconòmics regulat en una normativa autonòmica a través de la figura del decret llei.

La controvèrsia sorgeix en el moment en què en la normativa reguladora dels ajuts socioeconòmics no es va preveure una indemnització per demora en el pagament de les mateixes; és a dir, no es va fer cap reserva en relació amb l'abonament dels interessos de demora.

El TS admet a tràmit el recurs de cassació i acorda:

- Que aquest té interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
- Que la qüestió que planteja l'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a determinar si, en el supòsit de retard en el compliment del pla de finançament per causa de l'Administració, és —o no— d'aplicació supletòria l'article 1110 del Codi civil per negar el dret a percebre els interessos de demora quan el creditor ha rebut la quantitat principal sense cap reserva expressa.

L'article 1110 del Codi civil estableix l'extinció dels pagaments dels interessos de demora quan el creditor rebi el principal sense efectuar reserva.

- Fixar com a norma jurídica que, en principi, ha de ser objecte d'interpretació l'article 1110 del Codi civil.

El Tribunal Suprem, en aquesta sentència, desestima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència i estableix la doctrina jurisprudencial

que delimita clarament els supòsits en què es pot aplicar supletòriament l'article 1110 del Codi civil al dret administratiu i, en concret, si la presumpció de renúncia als interessos de demora contemplada en l'esmentat article 1110 del Codi civil és aplicable a les obligacions pecuniàries de les administracions públiques, d'acord amb els arguments següents:

- En primer lloc, estableix com a doctrina jurisprudencial que no és d'aplicació la supletorietat del dret civil de forma automàtica en l'àmbit del dret administratiu. Per a això es basa en una doctrina jurisdiccional consolidada en què s'adverteix sobre les diferències entre els principis que regeixen les relacions juridicoprivades, que són, entre d'altres, l'autonomia de la voluntat de les parts, la igualtat entre les parts, la renúncia dels drets, i les que estableixen les relacions jurídico-pràctiques, com la legalitat, l'interès general, la indisponibilitat del crèdit públic, submissió plena de l'Administració a la llei i al dret, entre d'altres.
 - En segon lloc, afirma que l'aplicació de l'article 1110 del Codi civil, precepte que estableix l'extinció de l'obligació del pagament dels interessos de demora quan el creditor rebi el principal sense fer cap reserva en referència amb els interessos de demora, no és traslladable a l'àmbit del dret administratiu, ja que el règim de les obligacions de les administracions públiques es troba regulat expressament, de forma específica, per l'ordenament jurídic públic, principalment en la legislació tributària, pressupostària i procedimental.
 - En tercer lloc, assenyala —com una de les principals conseqüències de la sentència— que la qualificació dels interessos de demora en l'àmbit públic és una figura de caràcter indemnitzatori o rescabarcitori, la finalitat de la qual és compensar el creditor pel perjudici econòmic sofert com a conseqüència de l'incompliment o retard en el pagament d'un deute líquid, vençuda i exigible.
 - En quart lloc, considera irrellevant que el pagament del principal s'hagués realitzat abans de la reclamació, ja que l'obligació de pagar interessos neix amb el retard en el compliment d'una obligació prèviament determinada, i no requereix la reserva expressa de l'article 1110 del Codi civil establerta en l'àmbit privat.
 - Finalment, invoca el principi de la bona administració, com a principi general del dret, de rang constitucional, establert als articles 9.3 i 103 de la CE i consagrat a l'article 4 de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, afirmant que aquest principi obliga l'Administració a actuar amb eficàcia, responsabilitat, diligència i amb respecte als drets de la ciutadania.
6. [Sentència 626/2025](#), de 26 de maig, de la Secció 5a de la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem. Recurs d'interès cassacional objectiu per a la

formació de la jurisprudència referent a la **possibilitat que els convenis interadministratius siguin objecte de revisió d'ofici.**

La Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem va desestimar el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposat contra la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 4 de maig de 2022, declarant la nul·litat de l'acord del Ple de l'Ajuntament de Sabadell de 22 de febrer de 2018, que va declarar la nul·litat, mitjançant la figura de la revisió d'ofici, del protocol signat el 2 d'agost de 2006 entre el llavors alcalde de l'esmentat ajuntament i el Ministeri de l'Interior relatiu a l'antiga caserna de la Guàrdia civil, en declarar que els convenis interadministratius no poden ser objecte de la revisió d'ofici a què es refereix l'article 106 i següents de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Els antecedents d'aquesta sentència són els següents:

- El Ple de l'Ajuntament de Sabadell, de 22 de febrer de 2018, va declarar, previ informe favorable i preceptiu de la Comissió Jurídica Assessora, la nul·litat de ple dret, mitjançant la figura de la revisió d'ofici, del protocol signat per l'anterior alcalde de Sabadell i el Ministeri de l'Interior, en data 7 d'agost de 2006, sobre les actuacions destinades a posar a disposició de l'Ajuntament de Sabadell l'antiga caserna de la Guàrdia Civil i recuperar la plena possessió del conjunt anomenat Caserna de la Guàrdia Civil, obligant-se l'Ajuntament a cedir al ministeri un solar de 5.000 metres quadrats i una edificabilitat de 2m²/m² i aportar la quantitat de 3 milions d'euros per a la construcció d'un edifici perquè la Guàrdia Civil continuï prestant els seus serveis a la ciutat i n'incorpori d'altres d'àmbit comarcal.
- Contra l'acord plenari, l'Advocacia de l'Estat va interposar recurs contenciós administratiu, que va recaure en el Jutjat Contenciós Administratiu núm. 16 de Barcelona.
- El dit Jutjat va dictar sentència el 17 de febrer de 2020, que va desestimar el recurs contenciós administratiu, declarant l'acord del ple de l'Ajuntament de Sabadell ajustat a dret.
- Contra la sentència dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu núm. 16 de Barcelona, l'Advocacia de l'Estat va interposar recurs d'apel·lació davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.
- La Secció 5a de la Sala Tercera del TSJC va dictar sentència amb data 4 de maig de 2022, la decisió de la qual literalment va establir:

Àrea de Presidència
Secretaria General

- Estimar el recurs d'apel·lació que interposa la representació processal del Ministeri de l'Interior (Administració General de l'Estat) contra la sentència 925/2020, de 17 de desembre de 2020, dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu núm. 16 de Barcelona, que queda revocada i sense efecte.
 - Estimar el recurs d'apel·lació interposat pel Ministeri de l'Interior (Administració General de l'Estat), representat i amb l'assistència jurídica de l'Advocat de l'Estat, contra l'acord del Ple de l'Ajuntament de Sabadell de 22 de febrer de 2018, acte que es declara nul de ple dret.
- Contra la referida sentència, la representació processal de l'Ajuntament de Sabadell va presentar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció d'Admissió de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, per interlocutòria d'1 de juny de 2023, va acordar:
- Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar que la qüestió plantejada en el recurs presentava interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Declarar que la qüestió que planteja interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència és:
 - Determinar si els convenis que celebren les administracions públiques són susceptibles de revisió d'ofici i, si escau, si l'execució parcial d'aquells constitueix un límit a l'exercici de la potestat revisora.
 - Reafirmar, complementar, matisar i, si escau, corregir o rectificar la doctrina sobre la revisió d'ofici i els seus límits en relació amb els convenis interadministratius.
 - Fixar com a norma jurídica que, en principi, ha de ser objecte d'interpretació els articles 48.9 i 51 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic, en relació amb l'article 34.1 i els articles 106 i concordants de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

La doctrina jurisprudencial es troba recollida en el fonament jurídic sisè de la sentència, que estableix:

«En aquest sentit, és evident que un conveni interadministratiu no pot ser una disposició de caràcter general ni, fonamentalment, un acte administratiu. Així, i encara que el concepte d'acte administratiu s'ha anat desdibuixant en el nostre

ordenament jurídic, tant des de la perspectiva objectiva com subjectiva, respecte dels conceptes més tradicionals, podem concloure que els actes administratius presenten un caràcter essencialment unilateral, són declaracions unilaterals de voluntat que es realitzen en l'exercici d'una potestat administrativa per part d'aquells ens, entitats o organismes que la tenen legalment atribuïda; mentre que els convenis constitueixen, necessàriament, un negoci jurídic de caràcter bilateral o multilateral, en el qual, per a la seva conformació, han de concórrer diverses voluntats, de conformitat amb l'article 47.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre.»

Conclou en la seva decisió que els convenis interadministratius no poden ser objecte de la revisió d'ofici a què es refereix l'article 106 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

7. [Sentència 670/2025](#), de 2 de juny, de la Secció 5a de la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem. Recurs d'interès cassacional objectiu referent a la **nul·litat dels plans d'urbanisme quan s'aproven en contradicció amb els informes sectorials preceptius i vinculants de carreteres**.

La Secció 5a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem desestima el recurs interposat per l'Ajuntament de Yaiza (Lanzarote) i les mercantils Club de Lanzarote, SA i Yudaya, SL contra la sentència dictada el 22 de setembre de 2022 pel Tribunal Superior de Justícia de Canàries, declarant la nul·litat de ple dret del Pla general d'ordenació de Yaiza (Lanzarote).

Els antecedents d'aquesta sentència són els següents:

- La Comissió de Medi Ambient i Ordenació del Territori de Canàries va aprovar el 29 de juliol de 2014 una resolució per la qual es va aprovar definitivament el Pla general d'ordenació de Yaiza (Lanzarote).
- Contra aquesta resolució administrativa, la representació processal del Sr. Patricio va interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Canàries.
- La Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ de Canàries va dictar sentència el 22 de setembre de 2022, per la qual va estimar el recurs contenciós administratiu, declarant nul·la la resolució recorreguda per contravençió amb dos informes sectorials de carreteres, un de la Viceconselleria d'Infraestructura i Planificació de l'Administració autonòmica i un altre de l'àrea corresponent del Cabildo Insular de Lanzarote, ja que va estimar que ambdós informes no només eren preceptius, sinó també vinculants.

Àrea de Presidència
Secretaria General

- Contra aquesta sentència, la representació processal de l'Ajuntament de Yaiza (Lanzarote), la mercantil Club Lanzarote S.A., i la societat Yudaya S.L. van interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció Primera de la Sala Tercera Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 29 de juny de 2023, va acordar:
 - Admetre a tràmit els tres recursos de cassació presentats.
 - Declarar-los d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.
 - Considerar que la qüestió que planteja interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a:
 - Reafirmar, complementar, matisar i, si escau, corregir o rectificar la doctrina jurisprudencial referida a la possibilitat de concretar la declaració de nul·litat de ple dret d'un procediment d'actuació urbanística a precisar determinacions afectades pel vici de nul·litat.
 - Determinar la transcendència d'atorgar caràcter indicatiu a les determinacions del planejament que es vegin afectades per informes sectorials vinculants i la remissió a la legislació sectorial d'aquestes determinacions.
 - Identificar com a normes jurídiques que, en principi, han de ser objecte d'interpretació les següents: l'article 16.6 de la Llei 37/2015, de 29 de setembre, de carreteres, i l'article 71.1.a) de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

La sentència estableix que, un cop reconegut el caràcter vinculant d'aquests informes sectorials de carreteres i comprovat que la figura de planejament recorreguda va incloure qüestions contràries a les determinacions, que incompleixen la normativa sectorial de carreteres i l'incompliment dels interessos públics de gestió que li estan encomanats, és d'aplicació el que disposa l'article 33, apartats 4, 5 i 6 del Decret 55/2006, de 9 de maig, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments dels instruments d'ordenació del sistema de planejament de Canàries, quant al caràcter vinculant de l'informe que s'emeti, ja que quan l'objecció posi de manifest la seva posició de caràcter vinculant, derivada de la legislació sectorial, no podrà aprovar-se el document en tot allò que afecti aquestes competències.

En relació amb la qüestió de modificar o matisar la doctrina anterior del TS, la sentència porta a col·lació la sentència 569/2020, de 27 de maig, que recull una

intensa polèmica doctrinal en relació amb la concurrència dels defectes formals en la tramitació dels plans d'urbanisme.

En aquesta sentència, així com en la constant jurisprudència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem que, des de fa dècades (almenys des de la sentència del 8 de maig de 1968), ha declarat de manera constant que el grau d'ineficàcia dels reglaments no és causa d'anul·labilitat, sinó causa de nul·lilitat absoluta o de ple dret, ara recollida expressament a l'article 47.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, amb l'efecte *ex tunc* que li és propi i que impedeix *ab origine* la pervivència del pla així com la possibilitat d'esmenar tals defectes.

En aquest sentit, la sentència afirma que no es pot apreciar en aquest moment la concurrència de motius que haurien de justificar una modificació de la doctrina, per tant, conclou que no procedeix modificar la doctrina consolidada del TS en relació amb aquest aspecte.

Per tot això, en la seva decisió conclou desestimar els tres recursos d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència interposats i declarar la nul·lilitat absoluta o de ple dret del Pla general d'ordenació de l'Ajuntament de Yaiza per contravenir dos informes preceptius i vinculants de carreteres establerts en la legislació sectorial.

8. [Sentència 707/2025](#), de 4 de juny, de la Secció 5a de la Sala Tercera Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem. Recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència relatiu a la **manca de legitimació dels ajuntaments per impugnar per la via de l'acció pública els instruments de planejament dels municipis limítrofs o confrontants**.

La Secció 5a de la Sala Tercera del Tribunal Suprem estima el recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència contra la sentència dictada pel Tribunal Superior de Justícia de Galícia, el 28 d'abril de 2023, en relació amb la impugnació de l'Ordre d'aprovació definitiva de la Modificació puntual de les normes subsidiàries de planejament de l'Ajuntament de Cambre, que anul·la per falta de legitimació del Consell d'Oleiros; anul·lant aquesta Ordre i ordenant la retroacció de les actuacions perquè es procedeixi al dictat d'una nova sentència.

Els antecedents d'aquesta sentència són els següents:

- La representació processal de l'Ajuntament d'Oleiros va presentar un recurs contenciós administratiu davant la Secció Segona de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justícia de Galícia contra l'Ordre de la Conselleria de Medi Ambient, Territori i Habitatge de la Xunta de Galícia, de 20 de maig de 2021, per la qual es va aprovar definitivament la Modificació puntual de les normes subsidiàries

de planejament de l'Ajuntament de Cambre en l'àmbit de la carretera N-VI, publicada al Diari Oficial de Galícia de data 10 de juny de 2021.

- La Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Galícia, en data 28 d'abril de 2023, va desestimar el recurs contenciós administratiu interposat pel Consell d'Oliveros contra l'esmentada Ordre per la qual es va aprovar definitivament la Modificació puntual de les normes subsidiàries de l'Ajuntament de Cambre, amb especial imposició de costes a la part demandant i amb límit de 1.500 euros.
- Contra aquesta sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ de Galícia, la representació processal del Consell d'Oliveros va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció d'Admissió de la Sala Tercera del Tribunal Suprem, mitjançant interlocutòria de 21 de febrer 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 és determinar si un ajuntament està legitimat per exercitar l'acció pública davant l'aprovació dels instruments de planejament urbanístic per part d'un altre ajuntament limítrof i confrontant i, si escau, l'abast de l'actuació de confrontació entre les entitats locals a aquests efectes.
 - Identificar com a norma jurídica que, en principi, ha de ser objecte d'interpretació els articles 5.f) i 62 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana, en relació amb l'article 19.1.e) i h) de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA) i l'article 24.1 de la Constitució Espanyola.

L'objecte del recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència és determinar si un ajuntament té legitimació activa per interposar un recurs contenciós administratiu contra l'aprovació definitiva dels instruments de planejament d'un altre municipi limítrof i confrontant.

En aquest sentit, el lletrat de la Junta de Galícia va al·legar la falta de legitimació activa de l'ajuntament recurrent.

La sentència de la Sala Tercera del TSJ de Galícia, en resoldre sobre aquest motiu d'inadmissibilitat, considera que s'ha de mantenir el raonat en la interlocutòria de 25 de març de 2022, desestimatori de les al·legacions prèvies, en els següents termes:

- Quant a l'exercici de l'acció pública en matèria urbanística per part d'una administració pública, cal indicar conforme a l'article 19.1.e) de la LJCA que està legitimat qualsevol ciutadà/a, en l'exercici d'acció popular, en els casos reconeguts per la llei.
- Per a la matèria urbanística, l'article 5.f) del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana, inclou dins dels drets dels ciutadans «Exercir l'acció pública per fer respectar les determinacions de l'ordenació territorial i urbanística, així com les decisions resultants dels procediments d'avaluació ambiental dels instruments que les contenen i dels projectes per al seu exercici, en els termes disposats en la legislació reguladora»; i en el seu article 52 estableix que «1. Serà pública l'acció per exigir davant els òrgans administratius i els tribunals contenciosos administratius l'observança de la legislació i altres instruments d'ordenació territorial i urbanística».
- En aquest aspecte, es remet a la sentència del Tribunal Constitucional 8/2008, de 21 de gener, sobre la legitimació de les administracions públiques per a l'exercici d'acció popular, reconeguda als ciutadans, i declara que res impedeix l'ampliació del terme «ciutadania» a les persones jurídiques públiques a la llum del reconeixement a aquestes de la titularitat en àmbits específics a la tutela judicial efectiva, però en funció del que es determini per les lleis en regular les accions que es puguin reconèixer com a titulars específics del dret a tutela judicial efectiva.

Així mateix, es remet a la sentència del Tribunal Constitucional 175/2001 per recordar que «correspon a la llei processal determinar els casos en què les persones jurídiques públiques disposen de les accions per a la defensa de l'interès general que tenen encomanades», i que, un cop la llei ha incorporat aquests mecanismes processals, «la interpretació judicial de les normes d'accés al procés estarà guiada, també en relació amb les persones públiques, pel principi *pro actione* quan es tracta d'accés a la jurisdicció, ja que la limitació de l'abast de l'article 24.1 de la Constitució Espanyola en relació amb les persones públiques actua respecte del legislador, no en relació amb el jutge».

Basant-se en els arguments anteriors i les pretensions de l'altra part, la present sentència, en el seu fonament jurídic novè, dona la resposta a la qüestió d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència, en el sentit que:

Àrea de Presidència
Secretaria General

- Un ajuntament està legitimat per impugnar l'aprovació d'un instrument de planejament urbanístic per part d'un altre ajuntament limítrof o confrontant quan afecti l'exercici de les competències o dels interessos generals del municipi impugnant.
- Els ajuntaments no estan legitimats per a l'exercici de l'acció pública urbanística davant l'aprovació d'un instrument de planejament urbanístic.

Per resoldre aquesta qüestió, el fonament jurídic vuitè de la sentència estableix que, en aplicació de la doctrina constitucional, cal aclarir si alguna llei atribueix a les corporacions locals la legitimació per a l'exercici de l'acció pública en matèria urbanística i, conseqüentment, per impugnar instruments de planejament aprovats per una altra corporació local. La resposta ha de ser negativa.

És a dir, l'acció pública com a títol legitimador de l'acció pública en matèria d'urbanisme apareix regulada com a dret dels ciutadans, no de les persones jurídiques públiques.

Dona suport a aquesta tesi l'argument que, d'acord amb la doctrina del TC, una persona jurídica pública és titular del dret d'accés al procés assimilant-se als ciutadans en els casos expressament previstos per les lleis.

Ara bé, en tractar-se d'una administració pública, concretament, d'una entitat local, la seva regulació específica es troba a l'article 63.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, que disposa que «Estan legitimades en tot cas les entitats locals territorials per a la impugnació de les disposicions i actes de les administracions de l'Estat i de les comunitats autònomes que lesionin la seva autonomia, tal com aquesta resulta garantida per la Constitució i aquesta llei».

La legitimació de les entitats locals en els casos en què pugui afectar-se a la seva autonomia està també reconeguda a l'article 19.1.e) de la LJCA, que disposa que tenen legitimació «... les entitats locals territorials, per impugnar els actes administratius i disposicions que afectin l'àmbit de la seva autonomia, emanades de l'administració de l'Estat i de les comunitats autònomes, així com dels organismes públics amb personalitat jurídica pròpia vinculats a una i altres o a les entitats locals».

Per tot això, tenint en compte la normativa d'aplicació de la figura de l'acció pública urbanística, la regulació de la legitimació activa de les entitats locals a l'article 29 de la LJCA i a l'article 63.2 de la LRBRL, així com les sentències del Tribunal Constitucional, la conclusió que s'assoleix és que un municipi no té legitimació a l'empara de l'acció pública per impugnar el planejament d'un altre municipi, ja que, precisament en la nostra llei processal, la llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa reconeix legitimació per a l'exercici de l'acció popular en

els casos expressament previstos per les lleis i no hi ha cap llei que atribueixi expressament a les entitats locals territorials l'acció pública en matèria d'urbanisme.

9. [Sentència 708/2025](#), de 5 de juny, de la Secció Cinquena de la Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, del Tribunal Suprem. Recurs d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència en relació amb el **termini de vigència dels convenis urbanístics**.

La Secció 5a de la Sala Tercera del TS, en aquesta sentència, estima el recurs de cassació interposat contra la sentència dictada pel Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, i estimant el recurs d'apel·lació, revoca la sentència de 24 de maig de 2022 dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu número 5 de Màlaga i, en conseqüència, estima el recurs contenciós administratiu interposat per la mercantil recurrent contra la desestimació per silenci administratiu de la sol·licitud dirigida a l'Ajuntament d'Ojén (Màlaga), declarant extingit per causa de resolució un conveni urbanístic de planejament i de gestió.

Els antecedents d'aquesta sentència són els següents:

- La mercantil Sarena S.L. va interposar un recurs contenciós administratiu contra la desestimació presumpta per silenci administratiu de l'Ajuntament d'Ojén de la sol·licitud, de data 10 de maig de 2018, referent a la resolució del conveni urbanístic i de gestió (ordenació del sector S-9, La Mairena, i S-8, urbanitzacions de El Romeral i Las Buganvillas), signat el 24 de març de 2011, davant el Jutjat Contenciós Administratiu número 5 de Màlaga; qui, mitjançant sentència de 24 de maig de 2022, va inadmetre parcialment el recurs i va desestimar la resta de les al·legacions.
- Contra aquesta sentència, l'esmentada societat va interposar recurs d'apel·lació davant el TSJ d'Andalusia, qui, en sentència de 10 de juny de 2023, va estimar parcialment el recurs d'apel·lació, desestimant la inadmissió i desestimant la resta de les al·legacions.
- Davant aquesta sentència, la mercantil va interposar recurs de cassació davant el Tribunal Suprem.
- La Secció Primera de la Sala Tercera del TS, en interlocutòria de 5 de juny de 2023, acorda:
 - Admetre a tràmit el recurs de cassació i declarar-lo d'interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència.

Àrea de Presidència
Secretaria General

- Declarar que la qüestió que presenta interès cassacional objectiu per a la formació de la jurisprudència consisteix a determinar el règim jurídic d'aplicació als convenis urbanístics en cas d'inexistència de termini de vigència en les estipulacions d'aquests convenis.
- Identificar com a norma jurídica que, en principi, serà objecte d'interpretació, els articles 22.2.c) i 70 ter.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, en relació amb els articles 9 i 32 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, el Reial decret 3288/1978, de 25 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament de gestió urbanística, i els articles 5, 30 i 95 de l'avui derogada Llei 7/2002, de 17 de desembre, d'ordenació urbanística d'Andalusia, i l'article 49.h) de la Llei del Sector Públic, sense perjudici que puguin estendre's a altres normes si així ho exigís el debat del procediment.

La Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del TS, després de referir-se a les STS de 29 de febrer de 2000 i la STS de 16 de gener de 2008, conclou que el termini de durada dels convenis urbanístics que no continguin disposició al respecte és el determinat en la normativa urbanística de la comunitat autònoma o, si escau, de l'entitat local i, en defecte de previsió per aquestes administracions públiques, el termini de vigència serà de 4 anys, establert a l'article 49.h) de la Llei del sector públic.

En conseqüència, en la seva decisió estableix:

- D'una banda, estima el recurs de cassació interposat per la mercantil recurrent contra la sentència de 10 de juliol de 2023, dictada per la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ d'Andalusia, sentència que casa i anul·la.
- I, d'altra banda, estima el recurs d'apel·lació i revoca la sentència de 24 de maig de 2022 dictada pel Jutjat Contenciós Administratiu número 5 de Màlaga i, en conseqüència, estima el recurs contenciós administratiu interposat per l'entitat recurrent contra la desestimació per silenci administratiu de la sol·licitud adreçada a l'Ajuntament d'Ojén el 10 de maig de 2018, declarant extingit per causa de resolució el conveni urbanístic de planejament i de gestió de data 24 de març de 2011.