



FERNANDEZADVOCATS

**Els procediments sancionadors han d'ésser instruïts per part de personal funcionari.
Sentència del TSJ d'Andalusia de 9 d'octubre de 2025**

En l'àmbit del dret administratiu sancionador, les garanties procedimentals constitueixen un pilar fonamental per a la protecció dels drets dels ciutadans. La **STSJ Andalusia de Sevilla, n° 942/2025 de 9 d'octubre de 2025, Rec. 522/2024**, reforça una d'aquestes garanties essencials: la necessitat que les funcions que impliquen l'exercici de potestats públiques siguin dutes a terme exclusivament per funcionaris públics.

1. Antecedents del cas

El cas analitzat sorgeix d'un recurs contenciós-administratiu interposat per l'entitat mercantil Frucosur, S.L. contra una resolució sancionadora de la Confederació Hidrogràfica del Guadalquivir. El motiu principal d'impugnació, i el que finalment va determinar el resultat del litigi, va ser un vici en la tramitació del procediment: la persona designada com a instructora de l'expedient no tenia la condició de funcionària, sinó que era personal laboral fix de l'organisme.

2. El nucli del debat i les argumentacions de les parts

La controvèrsia es va centrar en determinar si la instrucció d'un expedient sancionador per part de personal laboral constitueix una mera irregularitat formal o, per contra, un vici de nul·litat que invalida tot el procediment.

2.1. Argumentació de l'Administració: En primer lloc se sostenia que la instructora era una empleada pública seleccionada sota els principis d'igualtat, mèrit i capacitat. S'argumentava que la seva funció era principalment d'ordenació i impuls processal, i no un exercici directe de la potestat sancionadora. També es destacava que tràmits clau com



la incoació de l'expedient i els informes tècnics van ser realitzats per funcionaris de carrera. En darrer terme, qualificava el fet com una irregularitat formal no invalidant, ja que no s'havia generat indefensió a l'administrat.

2.2.- Argumentació de la Recurrent: S'invocava la vulneració de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Suprem, per la qual reserva l'exercici de funcions que impliquin participació en potestats públiques exclusivament a funcionaris.

3. La resolució per part de la Sala sevillana

La Sentència íntegrament la tesi de la part recurrent i anul·la la sanció, basant-se en una interpretació rigorosa de la jurisprudència del Tribunal Suprem. La Sala raona que:

- i) **La naturalesa de la potestat sancionadora:** El procediment sancionador és una manifestació del *ius puniendi* de l'Estat. Per tant, la seva tramitació ha d'estar envoltada de les màximes garanties.
- ii) **Reserva de Funció a Funcionaris:** L'exercici de funcions que impliquin la participació, directa o indirecta, en l'exercici de potestats públiques correspon exclusivament als funcionaris públics. Aquesta és una regla bàsica en matèria de tramitació de procediments administratius.
- iii) **La instrucció no és un tràmit accessori:** El Tribunal rebutja categòricament l'argument que la funció de l'instructor és merament accessòria o d'impuls. Considera que la instrucció és una "genuïna activitat administrativa" dins del procediment sancionador, que condiona de manera decisiva la resolució final.
- iv) **Insuficiència de la intervenció parcial de funcionaris:** El fet que altres tràmits (incoació, informes) hagin estat realitzats per funcionaris no



convalida el vici original. La designació d'un instructor no funcionari contamina la validesa del procediment en el seu nucli.

En paraules de la pròpia sentència, citant la doctrina del Suprem: "no és admissible, per alterar aquesta exigència, pretendre fer una distinció dins del procediment entre actuacions essencials i accessòries (...) perquè això és desconèixer la rellevància de cada tràmit que integra el procediment".

4. Implicacions practiques d'aquesta Sentència

Aquesta sentència té una rellevància pràctica notable per als professionals del dret que actuen en la jurisdicció contenciosa-administrativa ja que, d'entrada, reforça una via d'impugnació potent i preliminar, doncs davant d'un expedient sancionador, una de les primeres comprovacions a realitzar ha de ser la condició professional de l'instructor designat. Si no és funcionari de carrera, existeix un motiu sòlid per sol·licitar la nul·litat de tot el procediment.

D'altra banda, limita la discrecionalitat de l'Administració Sancionadora, ja que impedeix que les Administracions Públiques utilitzin personal laboral per a funcions centrals en l'exercici de les seves potestats, garantint així els principis d'estabilitat, neutralitat i independència que caracteritzen la relació funcionarial.

Finalment consolida la doctrina del Tribunal Suprem en el sentit que es manté la doctrina sobre la reserva de funció, estenent-la a supòsits que van més enllà del cas original (externalització a empreses públiques com TRAGSATEC) per aplicar-la directament a la tipologia de personal dins de la pròpia Administració. De fet, amb posterioritat a aquesta Sentència, la Sala Tercera també ha interpretat que l'exigència de personal funcionari en expedients sancionadors també pot ser desenvolupada per part de funcionaris interins (**STS, Sala Tercera, de 27 de novembre de 2025, rec. 6013/2024**), el que igualment suposa un precedent important en matèria administrativo-sancionadora, i també amb els



FERNANDEZADVOCATS

facultats que disposen els funcionaris interins, en la línia expansiva i aperturista de la **STC n° 106/2019 de 19 de setembre**, que ja va abordar la redacció de l'article 9 TRLEBEP en el sentit d'interpretar que els interins també poden dur a terme i participar directa o indirectament en potestats públiques o en la salvaguarda d'interessos generals, i que poden també dur a terme les funcions reservades d'acord amb l'article 10.1 TRLEBEP.

En definitiva, aquesta resolució recorda que el compliment escrupolós de les normes procedimentals no és un mer formalisme, sinó una garantia essencial per a l'administrat, especialment quan s'enfronta a l'exercici del poder sancionador de l'Estat.

**El presente artículo es meramente divulgativo y no supone asesoramiento ni compromiso de actualización.*

Para más información o asesoramiento, contacte con info@fernandezadvocats.es.