

CONSULTA

¿Los funcionarios interinos pueden ser instructores en procedimientos sancionadores?

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN 30/03/2026

El artículo 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece:

«1. Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en esta Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

2. Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario.

3. Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función».

Del tenor literal de este precepto, cabe concluir que los funcionarios interinos no pueden ser instructores de expedientes sancionadores o expedientes de responsabilidad patrimonial.

Recientemente, se ha dictado la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2025, Res. 1541/2025 (Rec. 6013/2024) en la que fija la doctrina casacional de que los funcionarios interinos pueden desempeñar las funciones públicas de instructor y secretario en los procedimientos tramitados por las Administraciones Públicas en ejercicio de la potestad sancionadora.

¿Esta sentencia es aplicable a las corporaciones locales?

Resolución

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2025, Res. 1541/2025 (Rec. 6013/2024) fija la doctrina casacional de que los funcionarios interinos pueden desempeñar las funciones públicas de instructor y secretario en los procedimientos tramitados por las Administraciones Públicas en ejercicio de la potestad sancionadora. **Esta sentencia es aplicable a todas las Administraciones públicas, y, por tanto, también a la administración local.**

La cuestión que trata la sentencia y la consulta planteada es si los funcionarios interinos pueden ser nombrados instructores y secretarios en los expedientes sancionadores (extrapolable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial) tramitados por la Administración y, en su caso, si pueden o no ejercer tales funciones, por ser o no de la exclusiva responsabilidad de los funcionarios de carrera.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha declarado, de modo general, la equiparación entre los funcionarios públicos de carrera e interinos, en cuanto al ejercicio de funciones públicas. A este respecto, el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre establece:

«Artículo 9. Funcionarios de carrera

1. Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca».

Según la sentencia del Tribunal Constitucional 106/2019, de 19 de septiembre, «esta referencia a los «funcionarios públicos» del apartado segundo es la que permite que otra clase de funcionarios, los interinos, puedan ejercer esas funciones reservadas, de conformidad con el artículo 10.1 TREBEP, que dice:

«Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de

carrera (...)».

En consecuencia, el Tribunal Constitucional ha apreciado la existencia de un criterio de equiparación entre funcionarios de carrera e interinos en el ejercicio de las potestades públicas, además de en lo atinente a la preservación de los intereses generales. Y dentro del ejercicio de aquellas potestades, se encuentra la potestad sancionadora como genuino instrumento del ius puniendi del Estado.

Igualmente, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha reconocido la equiparación de funciones que, en términos generales, debe observarse en el ámbito de actuación de los funcionarios públicos, ya sean de carrera o interinos.

Segunda. La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 294/2020, de 2 de marzo, en relación con el artículo 9.2 del TREBEP, declaró lo siguiente:

«La utilización intencionada de la expresión «funcionarios públicos», cuando el enunciado del precepto y el n.º 1 se refiere a funcionarios de carrera, pone claramente de manifiesto la inclusión en tal expresión tanto de los funcionarios de carrera como los interinos. Desde estas consideraciones el propio Estatuto señala la equiparación en el contenido funcional y su ejercicio entre ambas clases de funcionarios, señalando el art. 10 que los funcionarios interinos son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera y que les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera. En consecuencia y desde el punto de vista estatutario el funcionario interino, en este caso policía local interino, realiza las mismas funciones que los que sean de carrera y con las mismas facultades, en este caso en relación con el uso de armas de fuego, sin que se desprenda de dicha normativa especialidad o limitación al respecto».

Por tanto, por la jurisprudencia se ha establecido **un marco de equiparación general entre las funciones públicas que pueden asumir los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos**. No obstante, en determinados aspectos de su configuración legal existen también marcadas diferencias, que se refieren a su estatuto jurídico y a la distinta naturaleza temporal del vínculo jurídico que los une con la Administración, por lo que el régimen jurídico de ambas categorías de funcionarios no es totalmente igual y equiparable. Sin embargo, en el ámbito de la función pública y en el desempeño de los cometidos asignados a los funcionarios públicos, **la jurisprudencia no ha establecido distinciones entre unos y otros**.

La Sala declara que el artículo 9 del TREBEP, en respuesta a la rúbrica que lo encabeza, define, en su apartado 1 a los funcionarios de carrera como los que *«en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente»*,

poniendo de manifiesto las singularidades que les caracterizan, esto es, la existencia de un estatuto orgánico, carrera profesional, permanencia y desempeño de funciones públicas.

A continuación describe el ámbito de las funciones públicas que desempeñan, utilizando los términos «funcionarios públicos» en general, sin distinción alguna, para referirse tanto a los funcionarios de carrera como a los funcionarios interinos, a fin de distinguirlos de otros tipos de personal al servicio de las Administraciones Públicas (eventual, laboral, etc.). A tales «funcionarios públicos» en general se les atribuyen ex lege y de modo exclusivo «el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca».

Por su parte, el artículo 10 del TREBEP, que establece la definición y el régimen jurídico de los funcionarios interinos, dispone que estos son nombrados, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, «para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera» (apartado 1), cuando se dé alguna de las circunstancias que se citan en el mismo, siéndoles de aplicación «en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera».

En consecuencia, la Sala establece que:

«la mera condición de ser funcionario de carrera o interino no puede erigirse en criterio determinante de la regularidad o irregularidad y mucho menos de la nulidad de un expediente sancionador, por el mero hecho de que la persona instructora o secretaria de aquel tenga la condición de funcionaria interina o de carrera».

Por otro lado, añade que, en clara sintonía con el principio de igualdad en la aplicación de la ley del artículo 14 de la Constitución Española:

«la posición de ambas tipologías de funcionarios públicos, de carrera e interinos, se halla en un estatus de equiparación, de tal manera que unos y otros, en función del tipo de puestos de trabajo que desempeñen, deberán estar en igualdad de condiciones para desempeñar las funciones públicas de instructor y secretario en un expediente sancionador, pues los únicos criterios que deben regir para su elección es la de su capacidad técnica y, en su caso, la experiencia profesional que tengan en el desempeño de estos cometidos».

Con fundamento en todas las consideraciones expuestas, la Sala concluye:

«que el criterio de equiparación entre funcionarios de carrera e interinos, dentro de la categoría general de funcionarios públicos, impone el establecimiento de un régimen de igualdad entre

unos y otros para el desempeño de las funciones de instructor y secretario de los expedientes sancionadores, sin que la mera condición, como funcionarios interinos, de quienes asuman aquellas funciones públicas pueda ser el criterio determinante para afectar a la regularidad de los expedientes sancionadores para los que hayan sido nombrados».

Por tanto, la mencionada Sentencia considera:

«En interpretación de lo que disponen los artículos 9.2 y 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprobó el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, corresponde a los funcionarios públicos, ya lo sean de carrera o interinos, las funciones propias de la instrucción de los expedientes, abiertos en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas».

CONCLUSIÓN

Con base en lo mencionado en las consideraciones jurídicas, entendemos que la mencionada sentencia del Tribunal Supremo es aplicable a todas las Administraciones públicas y, por tanto, **también a la administración local**. La sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2025 llega a la siguiente conclusión:

*«En interpretación de lo que disponen los artículos 9.2 y 10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprobó el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, **corresponde a los funcionarios públicos, ya lo sean de carrera o interinos**, las funciones propias de la instrucción de los expedientes, abiertos en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas».*

Salvo mejor criterio fundado en derecho.