SUPREMO TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO

TRIBUNAL SUPREMO
DE ESPANÃ

CONCLUSÕES DA
I CUMBRE IBÉRICA DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

2025

Nos dias 16 e 17 de outubro de 2025, o Supremo Tribunal Administrativo foi palco da **I Cumbre Ibérica da Jurisdição Administrativa e Fiscal**, que reuniu este Supremo Tribunal com a Sala de lo Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha com vista a um profícuo e intenso intercâmbio judiciário, marcado por discussões respeitantes ao funcionamento e organização dos trabalhos de ambas jurisdições em matéria de admissão de recurso de revistas/recurso de casación, e pelas principais e mais recentes decisões proferidas em duas áreas temáticas: asilo e migração/extranjería.

A sessão do dia 17 de outubro foi aberta por Sua Excelência, o Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo (STA), Juiz Conselheiro Jorge de Aragão Seia, que salientou o facto de, no dia em que se completava um ano da sua tomada de posse como Presidente deste Supremo Tribunal, estar a ser dado cumprimento a um dos desideratos definidos para este mandato, no sentido do robustecimento da internacionalização do STA e do estreitamento de relações com outros Supremos Tribunais, com o fito de se fomentarem diálogos e fortalecerem laços judiciários.

Em sentido idêntico, Sua Excelência, o Senhor Presidente da Sala de lo Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha sublinhou a importância deste encontro, manifestando o profundo agradecimento pela iniciativa da sua realização, e pela calorosa receção da *comitiva* espanhola, reiterando a vontade de, a breve trecho, realizar, desta feita no Tribunal Supremo de Espanha, uma **II Cumbre Ibérica da Jurisdição Administrativa e Fiscal.**

O programa científico desta I Cumbre Ibérica era ambicioso, percorrendo temasde relevantíssima significância para as jurisdições administrativas e fiscal de ambos os Estados.

As intervenções do primeiro painel, dedicado ao recurso de *revista recurso de casación*, estiveram a cargo da Senhora Juíza Conselheira da Secção de Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo, Isabel Marques da Silva, e do Magistrado da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha, José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

Na sua intervenção, a Senhora Juíza Conselheira Isabel Marques da Silva fez um incurso de base legal, e de história legislativa, relativamente ao recurso de revista no contencioso tributário, dando especial enfoque ao papel da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo — e, numa fase posterior, de apreciação da constitucionalidade, também do Tribunal Constitucional – na utilização desta espécie de recurso no âmbito jus-tributário, sobretudo até à entrada em vigor da Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro.

Procedeu a uma pormenorizada resenha dos aspetos em que diferem as interpretações feitas pela Secção do Contencioso Administrativo e pela Secção do Contencioso Tributário do Supremo Tribunal Administrativo, no que respeita aos pressupostos de admissão dos recursos de revista, mas também no que tange à delimitação das questões que constituem o seu objeto.

A Senhora Juíza Conselheira trouxe à discussão alguns dos mais emblemáticos Acórdãos prolatados pela Secção do Contencioso Tributário do STA, em sede de recursos de revista, destacando uma decisão recente, ainda que não unânime, relativa à (in)admissibilidade do conhecimento da intempestividade do recurso de revista, numa fase subsequente à sua admissão, em sede de apreciação preliminar sumária.

Referiu que, no presente momento, uma parte muito substancial do labor da Secção do Contencioso Tributário passa pela apreciação dos pressupostos de admissão de recursos para uniformização de jurisprudência entre decisões proferidas pelo próprio Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) e pelas consequências que poderiam resultar da proposta de alteração legislativa que pretende introduzir em alternativa o recurso excepcional de revista das referidas decisões da arbitragem tributária, também com fundamento na oposição entre as mesmas.

Frisou, ademais, a importância de o recurso excecional de revista dever continuar a ser encarado como uma válvula de segurança do sistema de recursos do ordenamento jurídico português, apenas acionável em situações excecionais, tal como definidas pelo legislador.

O Magistrado da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha, José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, começou por destacar a importância do recurso de casación para o normal funcionamento do Estado de Direito, e, de forma concordante com a Senhora Juíza Conselheira Isabel Marques da Silva, aludiu aos pressupostos legais desta espécie recursiva após a reforma legislativa de 2016 que definiu o conceito de "interés casacional objetivo para la formación de jurisprudência" e reforçou a importância de o recurso de casación se manter direcionado para o conhecimento de questões de especial relevância jurídica, de claro interesse social, ou quando se verifique uma controvérsia jurídica que careça de uniformização, evidenciando a importante função depuradora do Tribunal Supremo no que respeita à admissão dos processos que, de facto, devem ser objeto deste tipo de recurso.

Frisou, ainda, a importância fulcral – não só para o alcance daqueles desideratos, mas também para o bom funcionamento do Tribunal Supremo – da delimitação objetiva das questões que enformam o recurso de casación.

Neste conspecto, referiu ainda que a Lei espanhola obriga a que sejam observadas certas formalidades na interposição dos recursos de casación, que em muito contribuem para essa delimitação estreita do objeto do recurso, como seja a limitação das alegações de recurso e das contra-alegações a 50.000 caracteres, equivalentes a 25 folhas. Por outro lado, referiu que o Tribunal Supremo tem poderes para redefinir as questões que constituem objeto do recurso de casación, não se encontrando, por isso, vinculado a conhecer toda e qualquer questão suscitada, nesse âmbito, pelas partes, mas antes exercendo prerrogativas de controlo, também no que se refere à definição do objeto de recurso, por forma a garantir que o recurso de casación não se vê descaracterizado naquela que é a sua função.

Apesar de ter salientado a importância da reforma legislativa ocorrida em Espanha, no período compreendido entre 2015/2016 (cujas propostas de alteração foram avançadas pelos próprios Juízes Conselheiros do Tribunal Supremo, atendendo à sua experiência prática), no que respeita à (re)definição do sentido e da função do recurso de casación contencioso-administrativo (transparecido, desde logo, no poder de o Tribunal Supremo apenas conhecer das questões principais e conexas que tenham efetivo relevo casacional), considerou que era, nesta fase, importante proceder-se a uma "reforma da reforma", por considerar que ainda existe uma margem demasiado lata na admissão de tais recursos, correndo-se o risco da sua descaracterização enquanto espécie recursiva extraordinária e destinada a finalidades muito concretas.

Por fim, destacou que, após uma fase de apreciação dos critérios de admissibilidade dos *recursos de casación* - e caso estes sejam, de facto, admitidos -, segue-se a sua distribuição a uma das quatro secções da Sala de lo Contencioso do Tribunal Supremo, cada uma delas com competências materiais distintas.

Após um breve período de debate —onde foram discutidas as razões históricas para o recurso de revista ser interpretado com uma maior amplitude em Portugal —, seguido de uma pausa nos trabalhos, tomaram a palavra a Senhora Juíza Conselheira da Secção do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo, Suzana Tavares da Silva, e o Magistrado da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha, Wenceslao Olea Godoy, no contexto do segundo painel, dedicado ao tema do contencioso do asilo e estrangeiros/extranjería.

No seguimento das intervenções do primeiro painel, a Senhora Juíza Conselheira Suzana Tavares da Silva começou por sublinhar a importância de se fazer um profundo debate em torno da definição (ou redefinição) do que é, e do que deve ser, a função do recurso de revista no contencioso administrativo e no contencioso tributário.

A propósito do tema em discussão, e em concreto do fenómeno da migração económica, a Senhora Conselheira apresentou a evolução legislativa em matéria de asilo e migrantes no ordenamento jurídico português, que, a par da limitada dimensão dos recursos, humanos e materiais, cometidos à administração pública, resultaram num muito expressivo e abrupto aumento de processos nos tribunais administrativos, mas também de recursos interpostos perante os Tribunais Superiores, designadamente neste Supremo Tribunal Administrativo. Em matéria de asilo, destacou duas decisões em que o Supremo Tribunal Administrativo firmou um entendimento clarificador da jurisprudência, nomeadamente em matéria de pressupostos legais para a devolução a cargo e para a determinação do que é um "pedido subsequente". Neste último caso, estabeleceu-se que a apreciação de um novo pedido de asilo, quando um outro já havia sido apresentado, apreciado e indeferido noutro Estado-membro, só deveria ter lugar quando houvesse uma mudança das circunstâncias de facto ou de Direito do caso, sendo, para o efeito, preponderante que o requerente alegasse a ocorrência de alterações relevantes no seu país de origem.

Relativamente à entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território português, sublinhou o expressivo e abrupto aumento de processos judiciais apresentados por aqueles cidadãos perante os tribunais administrativos, com vista a intimação da administração pública a proferir decisão quanto a pedidos de autorização de residência em território português, face ao incumprimento dos prazos legalmente instituídos nessa matéria.

Nessa sequência, relembrou uma recente decisão do Supremo Tribunal Administrativo, através da qual, ainda que de forma não unânime, se estabeleceu que a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias (que não comporta o pagamento de taxa de justiça ou de custas processuais) constitui o meio processual adequado para o conhecimento das pretensões de cidadãos estrangeiros que tenham apresentado, perante a administração, pedidos de autorização de residência em território português, e que não hajam obtido, no prazo legal, pronúncia relativamente aos mesmos (Acórdão proferido no processo n.º 0741/23.4BELSB, de 06-06-2024).

Referiu ser importante não se descaracterizar este meio processual, que funciona
como uma válvula de escape do ordenamento jurídico-administrativo português, a acionar somente nos casos em que a célere emissão de uma decisão de mérito que imponha à administração a adoção de uma conduta positiva ou negativa se revele indispensável para assegurar o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia, por não ser possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento de uma providência cautelar, o que pressupõe que exista um direito, liberdade ou garantia de âmbito individual (e não grupal) cujo exercício deva ser assegurado.

A Senhora Juíza Conselheira destacou, ainda, a recente decisão proferida pelo Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 785/2025, de 08-08-2025), pelo qual foi apreciada a constitucionalidade de um conjunto de alterações propostas a diversos artigos da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, salientando os aspetos mais relevantes dessa decisão.

Após esta intervenção seguiu-se a do Magistrado do Tribunal Supremo de Espanha, Wenceslao Olea Godoy, que sublinhou o facto de Espanha atravessar dificuldades semelhantes a Portugal, não só no âmbito da administração pública, mas também no volume de processos judiciais em matéria de asilo, e de entrada e permanência em território espanhol, intentados nos tribunais.

Referiu que, em Espanha, são cerca de 196.000 os pedidos de asilo a aguardar decisão (após a Alemanha são o país com mais pedidos deste tipo), destacando a incapacidade da administração pública espanhola de, face aos recursos humanos e materiais de que dispõe, dar atempada resposta a todas estas solicitações, sendo que cerca de 80% a90% de pedidos de casación são sobre axilo. Nesta sequência, referiu, também, que são cada vez mais os menores não acompanhados que dão entrada em território espanhol, salientando que, em muitos casos, essa entrada não tem respaldo num ulterior pedido de asilo ou de proteção internacional.

Procedeu, ainda, a um breve enquadramento, ao nível do Direito da União Europeia, das questões referentes ao asilo e à proteção subsidiária, tendo salientando alguns dos problemas com que os Estados-membros poderão vir a defrontar-se com a entrada em vigor do Regulamento (UE) 2024/1348, do Parlamento e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que vem instituir um procedimento comum de proteção internacional na União, revogando a Diretiva n.º 2013/32/UE.

Seguiu-se o terceiro painel, que contou com as intervenções do Senhor Juiz Conselheiro e Vice-Presidente da Secção do Contencioso Tributário, Francisco Rothes, e da Magistrada da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha, Esperanza Córdoba Castroverde.

O Senhor Vice-Presidente da Secção do Contencioso Tributário, Conselheiro Francisco Rothes, destacou um Acórdão muito recente do Supremo Tribunal Administrativo (que ainda não transitou em julgado), prolatado na sequência da interposição de um recurso per saltum, cuja decisão (não unânime) assentou, fundamentalmente, na aplicação do princípio da segurança jurídica e proteção da confiança (enquanto corolário do princípio de Estado de Direito Democrático, previsto no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa), em matéria de revisibilidade da lei fiscal.

Em causa, estava a aplicação de um conjunto de normas transitórias constantes das Leis do Orçamento do Estado dos anos 2016, 2017, 2018 e 2019, ao abrigo das quais passava a ser incluído no lucro tributável do grupo de sociedades, determinado nos termos do artigo 70.º do Código do IRC, um quarto (25%) dos resultados internos que tivessem sido eliminados / diferidos, ao abrigo do anterior regime de tributação pelo lucro consolidado, regime esse que esteve em vigor, no ordenamento jurídico português, durante mais de 30 anos.

O Senhor Vice-Presidente da Secção do Contencioso Tributário destacou a necessidade de, na elaboração desse Acórdão, se aplicarem os testes que permitem aferir da eventual inadmissibilidade de uma medida legislativa à luz do princípio da proteção da confiança legítima, tendo, no caso em apreço, sido preponderante a verificação de sucessivas prorrogações (que perduraram durante mais de 30 anos) ao regime da tributação pelo lucro consolidado, anteriormente em vigor, mas também a circunstância de as mesmas terem ocorrido em períodos de intensas alterações legislativas em matéria da tributação do rendimento das pessoas coletivas, como seja na aprovação do Código do IRC, ou na aprovação de variadíssimos diplomas legais criados na sequência das crises económico- financeiras que assolaram Portugal.

Na análise do teste das legítimas expectativas levada a cabo pelo Supremo Tribunal foram tidos em conta vários aspetos — o facto de o regime da tributação pelo lucro consolidado ter permanecido em vigor no ordenamento jurídico, sendo sucessivamente prorrogada a sua aplicação durante mais de três décadas, tendo esta alteração ocorrido dois anos após uma grande reforma do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas; não ter sido considerado um período de vacatio legis; não existir uma justificação relevante que justificasse naquele momento aquela alteração —, concluindo o Tribunal que se tinha gerado nos contribuintes uma expectativa legítima, e fundada em boas razões, de que o regime se continuaria a aplicar, tendo, nessa sequência, sido determinante a aplicação do princípio da proteção da confiança para que se concluísse, como se concluiu, pela procedência da pretensão anulatória formulada pelo contribuinte em causa.

Em reforço destas ideias, a Magistrada do Tribunal Supremo de Espanha, Esperanza Córdoba Castroverde, salientou a crescente aplicação dos princípios gerais do Direito por parte do Tribunal Supremo em matéria tributária, e a importância dos mesmos na jurisprudência desse Tribunal, considerando que o Supremo Tribunal tem um compromisso com estes princípios — que são, nas suas palavras, “imunes” às intervenções do legislador —, que derivam da Constituição, mas também do ordenamento jurídico da União Europeia.

Referiu que, não obstante algumas críticas da administração pública (em especial, da administração tributária espanhola) à crescente aplicação, pelo Tribunal Supremo, de um vasto conjunto de princípios gerais do Direito Administrativo e do Direito Tributário para decidir os recursos que lhe são apresentados, cada vez mais a intermediação desses mandados axiológicos revela-se necessária para que possa prover-se a uma decisão justa, e que é, não raras vezes, justificada devido ao modo como a própria redação normativa se apresenta (desde logo, ao nível da sua clareza e precisão), mas também pela circunstância de, em alguns casos, o legislador se abster de consagrar disposições transitórias que regulem as situações de fronteira entre a aplicação da lei nova e da lei antiga.

Salientou, ainda, a importância de os tribunais fazerem uma adequada análise da aplicação, no contexto administrativo / procedimental, das regras relativas à distribuição do ónus da prova, e suas consequências decisórias, destacando algumas situações em que, no contexto da aplicação das cláusulas gerais antiabuso, foi considerado, pela administração tributária espanhola, que era sobre o contribuinte que impendia o ónus de demonstrar que não estavam preenchidos os pressupostos legais tendentes à aplicação dessa cláusula antiabusiva, e não o inverso, como decorre da legislação aplicável.

Em síntese, a Magistrada do Tribunal Supremo de Espanha enfatizou a relevância dos princípios gerais do Direito para que seja efetivamente garantido, na prática, o *justo equilíbrio* que deriva do princípio da separação dos poderes.

Após estas intervenções, seguiu-se um período de debate, para o qual contribuíram alguns dos Senhores Juízes Conselheiros do Supremo Tribunal Administrativo e do Tribunal Supremo de Espanha presentes.

Os trabalhos foram encerrados por Sua Excelência, o Senhor Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, Juiz Conselheiro Jorge de Aragão Seia, que expressou a sua satisfação pela concretização dos objetivos a que o STA se propôs na organização desta I Cumbre Ibérica da Jurisdição Administrativa e Fiscal, evidenciando a importância da partilha de experiências alcançada nesta sessão para o exercício das funções dos Senhores Juízes Conselheiros, não deixando de destacar a clara intenção de todos os presentes de alcançarem uma melhor administração da justiça com os instrumentos que têm ao seu alcance nos dois ordenamentos jurídicos.

No final, tomou novamente a palavra Sua Excelência, o Senhor Presidente da Sala de lo Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo de Espanha, que reforçou o seu agradecimento à organização da Cumbre Ibérica pelo acolhimento demonstrado, frisando, também, o inestimável interesse da realização destas sessões, que pretende que se tornem recorrentes.

Finda esta **I Cumbre Ibérica da Jurisdição Administrativa e Fiscal** é possível concluir que os ordenamentos jurídicos português e espanhol partilham soluções
normativas idênticas, não só por força da pertença de ambos os Estados à União Europeia, mas também por uma inegável identidade de valores que perpassa aspetos sociais, culturais e jurídicos.

Nessa decorrência, existem aspetos inerentes ao funcionamento dos seus Supremos Tribunais Administrativos, e do sistema de recursos com que diariamente lidam, que se compatibilizam, sendo inegável a partilha de alguns problemas e *entropias do sistema*. É, por isso, de todo o interesse que haja uma discussão conjunta em torno dessas questões, e que, também conjuntamente, se tracem possíveis soluções com vista à sua resolução.

Verificou-se, contudo, que, em algumas matérias, existem diferenças no modo como ambos os ordenamentos jurídicos definem certos aspetos que contendem diretamente com a atividade judiciária, designadamente no que concerne à admissibilidade e à definição do objeto dos recursos de revista, sendo de assinalável interesse para ambas as partes que se compreendam as razões subjacentes à adoção de determinadas soluções legislativas para que possa colocar-se em perspetiva, de forma verdadeiramente fundada e sustentada, o *status* quo estabelecimento em cada um destes ordenamentos, sempre com o fito de pugnar pela evolução e pela melhoria da atividade de aplicação do Direito ao *caso concreto*.

Foi, ainda, possível constatar que em matéria de asilo, proteção subsidiária, e da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros nos seus territórios, Portugal e Espanha atravessam problemas muito semelhantes, fruto do elevado (e repentino) número de cidadãos estrangeiros que procuram estes países para serem acolhidos, ou simplesmente para aí residirem, trabalharem e estudarem, sem que, no entanto, as suas administrações públicas estivessem devidamente preparadas, em termos de recursos humanos e materiais, para lidar com uma tão intensa e significativa afluência de pretensões, o que, numa fase ulterior, trouxe consequências nefastas para os tribunais, traduzidas, desde logo, na abrupta e muito significativa sobrecarga do sistema de justiça.

Resultou evidente, ademais, uma similitude estrutural no modo como certos institutos jurídicos são encarados por ambos os Supremos Tribunais Administrativos, mas também a identidade nos princípios jurídicos em que ambos se suportam na tomada das suas decisões e, em suma, na concretização do seu mandato constitucional de administrar a Justiça em nome do povo (artigo 202.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa e artigo 117.º, n.º 1 da Constituição Espanhola).

Lisboa 17 de Junho de 2025

Resumo elaborado por Joana Polónia Gomes
(Juíza de Direito em comissão de serviço como adjunta do CSTAF)

SUPREMO TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO

TRIBUNAL SUPREMO
DE ESPANÃ

CONCLUSIONES DE LA **I CUMBRE IBÉRICA DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL**

2025

Los días 16 y 17 de octubre de 2025, tuvo lugar en el Supremo Tribunal Administrativo de Portugal la **I Cumbre Ibérica de la Jurisdicción Administrativa y Fiscal**, que reunió a este Tribunal Supremo con la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de España en un fructífero e intenso intercambio judicial, marcado por debates sobre el funcionamiento y la organización de los trabajos de ambas jurisdicciones en materia de admisión de recursos de casación (recursos de revista), y por las principales y más recientes decisiones dictadas en dos áreas temáticas: asilo y extranjería.

La sesión de 17 de octubre fue inaugurada por Su Excelencia, el Presidente delSupremo Tribunal Administrativo (STA), Jorge de Aragão Seia, quien destacó el hecho de que, en el día en que se cumplía un año de su toma de posesión como Presidente de este Tribunal Supremo, se estaba cumpliendo uno de los objetivos definidos para este mandato, en el sentido de reforzar la internacionalización del STA y estrechar las relaciones con otros Tribunales Supremos, con el objetivo de fomentar el diálogo y los lazos judiciales.

En el mismo sentido, Su Excelencia, el Sr. Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de España, destacó la importancia de este encuentro, expresando su profundo agradecimiento por la iniciativa de su celebración y por la cálida acogida a *la delegación* española, reiterando su voluntad de celebrar en breve, esta vez en el Tribunal Supremo de España, una **II Cumbre Ibérica de la Jurisdicción Administrativa y Fiscal**.

El programa científico de esta **I Cumbre Ibérica** fue ambicioso, abordando temas de gran relevancia para las jurisdicciones administrativas y fiscales de ambos Estados.

Las intervenciones del primer panel, dedicado al *recurso de casación* (recurso de revista), corrieron a cargo de la Sra. Magistrada de la Sección de Contencioso Tributario del Supremo Tribunal Administrativo, Isabel Marques da Silva, y del Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de España, José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

En su intervención, la magistrada Isabel Marques da Silva hizo un repaso de la base jurídica y *la historia legislativa* del recurso de revisión en el contencioso- tributario, prestando especial atención al papel de la jurisprudencia del Supremo Tribunal Administrativo —y, en una fase posterior, de apreciación de la constitucionalidad, también del Tribunal Constitucional — en el uso de este tipo de recurso en el ámbito jurídico-tributario, sobre todo hasta la entrada en vigor de la Ley n.º 118/2019, de 17 de septiembre.

Procedió a una revisión detallada de los aspectos en los que difieren las interpretaciones realizadas por la Sección de lo Contencioso Administrativo y la Sección de lo Contencioso Tributario del Tribunal Supremo Administrativo, en lo que respecta a los requisitos para la admisión de los recursos, pero también en lo que se refiere a *la delimitación* de las cuestiones que constituyen su objeto.

La Sra. Magistrada sometió a debate algunas de las sentencias más emblemáticas dictadas por la Sección de lo Contencioso-Tributario del STA, en el marco de recursos de casación, destacando una decisión reciente, aunque no unánime, relativa a la (in)admisibilidad del conocimiento de la extemporaneidad del recurso, en una fase posterior a su admisión, en el marco de una apreciación preliminar sumaria.

Señaló que, en la actualidad, una parte muy importante del trabajo de la Sección de Contencioso Tributario consiste en examinar los requisitos de admisión de los recursos para uniformizar la jurisprudencia entre las decisiones dictadas por el propio Centro de Arbitraje Administrativo (CAAD) y por las consecuencias que podrían derivarse de la propuesta de modificación legislativa que pretende introducir, como alternativa, el recurso excepcional de casación de las citadas decisiones de arbitraje tributario, también basándose en la oposición entre ellas.

Además, señaló la importancia de que este recurso de casación siga considerándose una *válvula de seguridad del sistema de recursos* del ordenamiento jurídico portugués, que solo puede activarse en situaciones excepcionales, tal y como las define el legislador.

El magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de España, José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, comenzó destacando la importancia del recurso de casación para el normal funcionamiento del Estado de Derecho, y, en consonancia con la magistrada Isabel Marques da Silva, aludió a los requisitos legales de este tipo de recurso tras la reforma legislativa de 2015, que definió el concepto de «interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia» y reforzó la importancia de que el *recurso de casación* siga orientado al conocimiento de cuestiones de especial relevancia jurídica, de claro interés social, o cuando se verifique una controversia jurídica que requiere de uniformización, poniendo de manifiesto la importante función depuradora del Tribunal Supremo en lo que respecta a la admisión de los procesos que, de hecho, deben ser objeto de este tipo de recurso.

Destacó, además, la importancia fundamental —no solo para el logro de esos objetivos, sino también para el buen funcionamiento del Tribunal Supremo— de la delimitación objetiva de las cuestiones que conforman el recurso de casación.

En este sentido, señaló también que la legislación española exige que se respeten ciertas formalidades en la interposición de los *recursos de casación*, lo que contribuye en gran medida a esa delimitación estricta del objeto del recurso, como es la limitación de los alegatos del recurso y de los contraargumentos a 50 000 caracteres, equivalentes a 25 folios.

Por otra parte, señaló que el Tribunal Supremo tiene facultades para redefinir las cuestiones que constituyen el objeto del *recurso de casación*, por lo que no está por lo tanto, obligado a conocer todas y cada una de las cuestiones planteadas en ese ámbito por las partes, sino que ejerce prerrogativas de control, también en lo que se refiere a la definición del objeto del recurso, con el fin de garantizar que el *recurso de casación* no se desvirtúe en lo que es su función.

A pesar de haber destacado la importancia de la reforma legislativa llevada a cabo en España en el período comprendido entre 2015 y 2016 (cuyas propuestas de modificación fueron presentadas por los propios magistrados del Tribunal Supremo, atendiendo a su experiencia práctica), en lo que respecta a la (re)definición del sentido y la función del *recurso de casación contencioso-administrativo* (que se refleja, desde el principio, en la facultad del Tribunal Supremo de conocer únicamente de las cuestiones principales y conexas que tengan relevancia efectiva en casación), consideró que en esta fase, era importante proceder a una *«reforma de la reforma»*, al considerar que aún existe un margen demasiado amplio en la admisión de dichos recursos, con el riesgo de que pierdan su carácter de recurso extraordinario destinado a fines muy concretos.

Por último, destacó que cuando se confirmen los criterios del recurso de casación, este recurso es admitido y se procede a su distribución a una de las cuatro secciones de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, cada una de ellas con competencias materiales distintas.

Tras un breve debate —en el que se discutieron las razones históricas por las que el recurso de casación se interpreta con mayor amplitud en Portugal—, seguido de una pausa en los trabajos, tomaron la palabra la Sra. Magistrada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo Administrativo, Suzana Tavares da Silva, y el magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de España, Wenceslao Olea Godoy, en el contexto de la segunda mesa redonda, dedicada al tema del contencioso de asilo y extranjería.

Tras las intervenciones del primer panel, la magistrada Suzana Tavares da Silva comenzó señalando la importancia de celebrar un debate en profundidad sobre la definición (o redefinición) de lo que es y lo que debe ser la función del recurso de revisión en los litigios administrativos y fiscales.

En relación con el tema en debate, y en concreto con el fenómeno de la migración económica, la magistrada presentó la evolución legislativa en materia de asilo y extranjería en el ordenamiento jurídico portugués, que, junto con la limitada dimensión de los recursos humanos y materiales asignados a la administración pública, ha dado lugar a un aumento muy significativo y abrupto de los procesos en los tribunales administrativos, pero también de los recursos interpuestos ante los tribunales superiores, en particular ante este Supremo Tribunal Administrativo. En materia de asilo, destacó dos decisiones en las que el Supremo Tribunal Administrativo estableció una interpretación clarificadora de la jurisprudencia, en particular en lo que respecta a los requisitos legales para la devolución a cargo y para la determinación de lo que es una «solicitud posterior». En este último caso, se estableció que la evaluación de una nueva solicitud de asilo, cuando ya se había presentado, evaluado y denegado otra en otro Estado miembro, solo debía tener lugar cuando se produjera un cambio en las circunstancias de hecho o de derecho del caso, siendo, a tal efecto, preponderante que el solicitante alegara la existencia de cambios relevantes en la situación política o legislativa en su país de origen.

En relación con la entrada y permanencia de ciudadanos extranjeros en territorio portugués, destacó el aumento significativo y abrupto de los procedimientos judiciales presentados por dichos ciudadanos ante los tribunales administrativos, con el fin de instar a la administración pública a que se pronunciara sobre las solicitudes de permiso de residencia en territorio portugués, ante el incumplimiento de los plazos legalmente establecidos en la materia.

A continuación, recordó una reciente decisión del Supremo Tribunal Administrativo, en la que, aunque no de forma unánime, se estableció que la citación para la protección de derechos, libertades y garantías (que no conlleva el pago de tasas judiciales ni costas procesales) constituye el medio procesal adecuado para conocer las pretensiones de los ciudadanos extranjeros que hayan presentado ante la administración, solicitudes de autorización de residencia en territorio portugués y que no han obtenido, en el plazo legal, una resolución al respecto (Sentencia dictada en el proceso n.º 0741/23.4BELSB, de 06-06- 2024).

Señaló que es importante no desvirtuar este medio procesal, que funciona como una válvula de escape del ordenamiento jurídico-administrativo portugués, que solo debe activarse en los casos en que la rápida emisión de una decisión sobre definitiva que imponga a la administración la adopción de una conducta positiva o negativa resulte indispensable para garantizar el ejercicio, en el momento oportuno, de un derecho, libertad o garantía, al no ser posible o suficiente, en las circunstancias del caso, dictar una medida cautelar, lo que supone que existe un derecho, libertad o garantía de ámbito individual (y no colectivo) cuyo ejercicio debe garantizarse.

La Sra. Magistrada destacó, además, la reciente decisión dictada por el Tribunal Constitucional (Sentencia n.º 785/2025, de 08-08-2025), en la que se apreció la constitucionalidad de un conjunto de modificaciones propuestas a varios artículos de la Ley n.º 23/2007, de 4 de julio, que aprobó el régimen jurídico de entrada, permanencia, salida y expulsión de extranjeros del territorio nacional, destacando los aspectos más relevantes de dicha decisión.

A esta intervención le siguió la del magistrado del Tribunal Supremo de España, Wenceslao Olea Godoy, quien subrayó el hecho de que España atraviesa dificultades similares a las de Portugal, no solo en el ámbito de la administración pública, sino también en el volumen de procesos judiciales en materia de asilo y de entrada y permanencia en territorio español, interpuestos ante los tribunales.

Señaló que, en España, hay alrededor de 196 000 solicitudes de asilo pendientes de resolución (después de Alemania, es el país con más solicitudes de este tipo), destacando la incapacidad de la administración pública española, dados los recursos humanos y materiales de que dispone, para dar una respuesta oportuna a todas estas solicitudes, ya que entre el 80% y el 90% de las solicitudes de *casación* son sobre asilo. A continuación, también mencionó que cada vez son más los menores no acompañados que entran en territorio español, destacando que, en muchos casos, esa entrada no está respaldada por una solicitud posterior de asilo o protección internacional.

Además, procedió a ofrecer una breve descripción, en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, de las cuestiones relativas al asilo y la protección subsidiaria, destacando algunos de los problemas a los que podrían enfrentarse los Estados miembros con la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.

A continuación tuvo lugar la tercera mesa redonda, en la que intervinieron el magistrado y vicepresidente de la Sala de lo Contencioso-Tributario, Francisco Rothes, y la magistrada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de España, Esperanza Córdoba Castroverde.

El vicepresidente de la Sala de lo Contencioso-Tributario, el magistrado Francisco Rothes, destacó una sentencia muy reciente del Supremo Tribunal Administrativo (que aún no ha adquirido firmeza), dictada tras la interposición de un recurso per saltum, cuya decisión (no unánime) se basó fundamentalmente en la aplicación del principio de seguridad jurídica y protección de la confianza (como corolario del principio del Estado de Derecho Democrático, previsto en el artículo 2 de la Constitución de la República Portuguesa), en materia de *reversibilidad* de la ley fiscal.

Se trataba de la aplicación de un conjunto de normas transitorias recogidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de los años 2016, 2017, 2018 y 2019, en virtud de las cuales se incluía en la base imponible del grupo de sociedades, determinada con arreglo al artículo 70 del Código del IRC, una cuarta parte (25 %) de los resultados internos que hubieran sido eliminados o diferidos en virtud del anterior régimen de tributación por el beneficio consolidado, régimen que estuvo en vigor en el ordenamiento jurídico portugués durante más de 30 años.

El Vicepresidente de la Sección de Contencioso Tributario destacó la necesidad de aplicar, en la elaboración de dicha sentencia, los criterios que permiten evaluar la posible inadmisibilidad de una medida legislativa a la luz del principio de protección de la confianza legítima, habiendo sido determinante, en el caso que nos ocupa, la constatación de sucesivas prórrogas (que se prolongaron durante más de 30 años) del régimen de tributación por el beneficio consolidado, anteriormente en vigor, pero también la circunstancia de que estas se produjeron en períodos de intensos cambios legislativos en materia de tributación de las personas jurídicas, como la aprobación del Código del IRC o la aprobación de muy diversas leyes creadas a raíz de las crisis económicas y financieras que asolaron Portugal.

En el análisis de la prueba de las expectativas legítimas llevado a cabo por el Tribunal Supremo se tuvieron en cuenta varios aspectos: el hecho de que el régimen de tributación por el beneficio consolidado permaneciera en vigor en el ordenamiento jurídico, prorrogándose sucesivamente su aplicación durante más de tres décadas, habiéndose producido este cambio dos años después de una gran reforma del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas; el hecho de que no se hubiera considerado un período de *vacatio legis*; no existía una justificación relevante que justificara en ese momento dicha modificación, concluyendo el Tribunal que se había generado en los contribuyentes una expectativa legítima, y fundada en buenas razones, de que el régimen seguiría aplicándose, por lo que, en consecuencia, fue determinante la aplicación del principio de protección de la confianza para concluir, como se concluyó, la procedencia de la pretensión de anulación formulada por el contribuyente en cuestión.

Para reforzar estas ideas, la magistrada del Tribunal Supremo de España, Esperanza Córdoba Castroverde, destacó la creciente aplicación de los principios generales del Derecho por parte del Tribunal Supremo en materia tributaria, y la importancia de los mismos en la jurisprudencia de dicho Tribunal, considerando que el Tribunal Supremo tiene un compromiso con estos principios —que son, en sus palabras, «inmunes» a las intervenciones del legislador—, que se derivan de la Constitución, pero también del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Señaló que, a pesar de algunas críticas de la administración pública (en particular, de la administración tributaria española) a la creciente aplicación por parte del Tribunal Supremo de un amplio conjunto de principios generales del Derecho Administrativo y del Derecho Tributario para resolver los recursos que se le plantean, cada vez más la intermediación de esos mandatos axiológicos resulta necesaria para poder dictar una resolución justa, y que a menudo se justifica por la forma en que se presenta la propia redacción normativa (en primer lugar, en cuanto a su claridad y precisión), pero también por el hecho de que, en algunos casos, el legislador se abstiene de consagrar disposiciones transitorias que regulen las situaciones *fronterizas* entre la aplicación de la nueva ley y la antigua.

Destacó, además, la importancia de que los tribunales realicen un análisis adecuado de la aplicación, en el contexto administrativo/procesal, de las normas relativas a la distribución de la carga de la prueba y sus consecuencias decisorias, destacando algunas situaciones en las que, en el contexto de la aplicación de las cláusulas generales antiabuso, la administración tributaria española consideró que era el contribuyente quien tenía la carga de demostrar que no se cumplían los requisitos legales para la aplicación de dicha cláusula antiabuso, y no al revés, como se desprende de la legislación aplicable.

En resumen, la magistrada del Tribunal Supremo de España hizo hincapié en la importancia de los principios generales del Derecho para garantizar efectivamente, en la práctica, el *justo equilibrio* que se deriva del principio de separación de poderes.

Tras estas intervenciones, se celebró un debate en el que participaron algunos de los magistrados del Tribunal Supremo Administrativo y del Tribunal Supremo de España presentes.

Los trabajos fueron clausurados por Su Excelencia, el Sr. Presidente del Supremo Tribunal Administrativo, Magistrado Jorge de Aragão Seia, quien expresó su satisfacción por la consecución de los objetivos que se había propuesto el STA al organizar esta I Cumbre Ibérica de la Jurisdicción Administrativa y Fiscal, destacando la importancia del intercambio de experiencias logrado en esta sesión para el ejercicio de las funciones de los Sres. Magistrados, sin dejar de destacar la clara intención de todos los presentes de lograr una mejor administración de justicia con los instrumentos que tienen a su alcance en los dos ordenamientos jurídicos.

Al final, tomó de nuevo la palabra Su Excelencia, el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de España, quien reiteró su agradecimiento a la organización de la Cumbre Ibérica, señalando también el inestimable interés de la celebración de estas sesiones, que pretende que se conviertan en recurrentes.

Al término de esta **I Cumbre Ibérica de Jurisdicción Administrativa y Fiscal**, se puede concluir que los ordenamientos jurídicos portugués y español comparten soluciones normativas idénticas, no solo por la pertenencia de ambos Estados a la Unión Europea, sino también por una innegable identidad de valores que atraviesa aspectos sociales, culturales y jurídicos.

En consecuencia, existen aspectos inherentes al funcionamiento de sus Tribunales Supremos Administrativos y al sistema de recursos con el que tratan a diario que son compatibles, siendo innegable que comparten algunos problemas y *entropías del sistema*. Por lo tanto, es de gran interés que se produzca un debate conjunto en torno a estas cuestiones y que, también de forma conjunta, se tracen posibles soluciones con vistas a su resolución.

Sin embargo, se ha comprobado que, en algunas materias, existen diferencias en la forma en que ambos ordenamientos jurídicos definen ciertos aspectos que entran en conflicto directo con la actividad judicial, en particular en lo que se refiere a la admisibilidad y la definición del objeto de los recursos de revisión, siendo de notable interés para ambas partes comprender las razones que subyacen a la adopción de determinadas soluciones legislativas, a fin de poder poner en perspectiva, de forma verdaderamente fundamentada y sostenida, el statu quo establecido en cada uno de estos ordenamientos, siempre con el status quo de luchar por la evolución y la mejora de la actividad de aplicación del Derecho al *caso concreto*.

También se ha podido constatar que, en materia de asilo, protección subsidiaria y entrada y permanencia de ciudadanos extranjeros en sus territorios, Portugal y España atraviesan problemas muy similares, fruto del elevado (y repentino) número de ciudadanos extranjeros que acuden a estos países para ser acogidos, o simplemente para residir, trabajar y estudiar en ellos, sin que, sin embargo, sus administraciones públicas estuvieran debidamente preparadas, en términos de recursos humanos y materiales, para hacer frente a una afluencia tan intensa y significativa de solicitudes, lo que, en una fase posterior, tuvo consecuencias nefastas para los tribunales, que se tradujeron, desde el primer momento, en una sobrecarga abrupta y muy significativa del sistema judicial.
Además, resultó evidente una similitud estructural en la forma en que ambos Tribunales Supremos Administrativos consideran ciertos institutos jurídicos, pero también la identidad en los principios jurídicos en los que ambos se basan para tomar sus decisiones y, en definitiva, en el cumplimiento de su mandato constitucional de administrar justicia en nombre del pueblo (artículo 202, apartado 1, de la Constitución de la República Portuguesa y artículo 117, apartado 1, de la Constitución Española).

Lisboa, 17 de junio de 2025

Resumen elaborado por Joana Polónia Gomes
(jueza en comisión de servicio como adjunta del CSTAF)
Traducción automática