
Normas, actos y procedimientos administrativos municipales*

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-4436-1855

RESUMEN

Este trabajo expone de manera sistemática las principales novedades normativas, jurisprudenciales y doctrinales que, a lo largo de 2025, se han producido en relación con el sistema de fuentes del Derecho local y las normas municipales, los actos administrativos de la Administración local y los procedimientos administrativos en el ámbito local.

Palabras clave: ordenanzas locales; normas jurídicas municipales; acto administrativo; procedimiento administrativo.

* Fecha de finalización del trabajo: 21 de marzo de 2026.

Abreviaturas utilizadas: LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; LJCA: Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; LPAC: Ley 29/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; STS/SSTS: Sentencia del Tribunal Supremo/Sentencias del Tribunal Supremo; STSJ/SSTSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia/Sentencias del Tribunal Superior de Justicia.

Municipal administrative rules, acts and procedures

ABSTRACT

This work exposes the main normative, jurisprudential and doctrinal novelties that, throughout 2025, have occurred in relation to the system of sources of local law and municipal regulations, administrative acts of the local administration and administrative procedures in the local sphere.

Keywords: local by-laws; administrative acts; administrative procedure.

SUMARIO: 1. NORMAS MUNICIPALES: 1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación. 1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales.—2. ACTO ADMINISTRATIVO: 2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación. 2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos: 2.2.1. Naturaleza y tipos de actos administrativos. 2.2.2. Requisitos del acto administrativo. 2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo. 2.2.4. Eliminación del acto administrativo.—3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación. 3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.

1. NORMAS MUNICIPALES

1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación

A lo largo de 2025 se han publicado trabajos en relación con el sistema de fuentes y la potestad normativa local, entre los que se puede citar tres publicados en el núm. 68 de la revista *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*: F. VELASCO CABALLERO, «Fuentes del Derecho local durante la vigencia de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)»; C. PRIETO ROMERO, «La potestad normativa de las entidades locales y el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas»; J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Sobre la pervivencia de la cláusula general de competencia municipal. Una reflexión interpretativa».

Sobre la potestad normativa municipal en situaciones de necesidad, la monografía de G. VILLAR CRESPO, *El Reglamento de necesidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Y, en especial, su conexión con la autonomía local, del mismo autor, «Los poderes de necesidad del alcalde ante situaciones de crisis: cláusulas generales de necesidad y autonomía municipal», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 67.

Con referencia específica a la tipificación de infracciones y sanciones por ordenanzas municipales, T. CANO CAMPOS, «La potestad sancionadora municipal: evolución, valoración y propuestas de reforma», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 68; A. JUAN GIL FRANCO, «Potestad normativa local y la determinación de los tipos infractores en las ordenanzas locales de seguridad y convivencia ciudadana», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 70.

En relación con el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales, se pueden citar las siguientes publicaciones: J. CALVO GARCÍA, «Los análisis de impacto de las ordenanzas municipales (la experiencia de Madrid)», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18 (2024); C. M. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, «La nulidad de disposiciones generales locales y su repercusión en los actos administrativos dictados con apoyo en aquellas: dos supuestos independientes», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*. También, G. PATÓN GARCÍA, «Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18 (sobre ordenanzas fiscales).

Y, en relación con unas concretas ordenanzas municipales sobre las que, como se ve en el siguiente apartado, se han dictado varias sentencias relevantes, A. JESÚS ALONSO TIMÓN, «Zonas de bajas emisiones y tutela judicial: estudio de la sentencia del TSJ de Madrid sobre “Madrid Central”», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 244. También sobre la ordenanza de movilidad de Madrid, A. BRAVO QUEIPO DE LLANO, «Juicio de proporcionalidad en la aprobación de las ordenanzas locales», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 1 (2025).

Entre la normativa autonómica aprobada en 2025 con incidencia sobre la potestad normativa municipal se puede citar la Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía porque obliga a los ayuntamientos a aprobar ordenanzas municipales sobre funcionamiento del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida y sobre selección y adjudicación de vivienda protegida. Por su parte, el Decreto-ley 6/2025, de 25 de marzo, de Cataluña, en relación con el impuesto sobre estancias turísticas, permite que los municipios establezcan recargos mediante ordenanza municipal, fijando límites y condiciones.

1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales

Durante 2025 se han producido pronunciamientos judiciales en relación con la competencia normativa local. Así, la *STS 688/2025, de 4 de junio (ECLI:ES:TS:2025:2750)*, concluye que la normativa local no puede exigir, para la obtención de reserva de aparcamiento para personas con discapacidad, que el solicitante esté domiciliado en la localidad. El Tribunal Supremo sostiene que la condición impuesta por la Ordenanza sobre el lugar de residencia de la solicitante de la reserva de estacionamiento no encuentra cobertura en las normas legales y reglamentarias: el art. 7.1.a) del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, resulta de aplicación tanto para los domiciliados en la localidad donde se encuentra la reserva de aparcamiento solicitada como para quienes tienen allí su puesto de trabajo. Por tanto, las competencias municipales se ejercen dentro del término municipal, según señala el art. 12 LRBRL, pero no únicamente para quienes están empadronados, sino también para las personas con discapacidad y movilidad reducida que tienen allí su puesto de trabajo y que no pierden tal condición por residir en un municipio limítrofe.

La *STSJ Castilla y León 779/2025, de 23 de junio*, sostiene que la utilización de un bando (un «mero decreto» dice la sentencia) para regular materias propias de una ordenanza municipal supone un vicio de nulidad radical por infracción de los apartados *b)* y *e)* del art. 47.1 LPAC. En este caso, califica el bando impugnado como «inadecuado en términos jurídicos», ya que regula y limita la circulación del tráfico en una zona amplia del Ayuntamiento de León afectando a derechos de los ciudadanos sin la debida cobertura de una ordenanza municipal. Y cita sentencias anteriores que han anulado supuestos idénticos en lo sustancial.

La *STSJ de Cataluña de 16 de enero de 2025 (ECLI:ES:TSJCAT:2025:443)* anula la Ordenanza Fiscal 3.20 del Ayuntamiento de Barcelona por la que se establece y regula la tasa por aprovechamiento especial del dominio público derivado de la distribución a destinos finales indicados por los consumidores de bienes adquiridos por comercio electrónico. Sostiene el Tribunal que más que una tasa, es un auténtico impuesto que gravaría los potenciales o previsibles rendimientos obtenidos por actividades de las empresas distribuidoras de las mercancías adquiridas por comercio electrónico.

La *STSJ de Cataluña 754/2025, de 4 de marzo (ECLI:ES:TSJCAT:2025:904)* anula inciso de la modificación de la ordenanza municipal de Barcelona que prohibía el uso de «dispositivos susceptibles de liberar nicotina» en las playas por entender que la invocación municipal de la competencia ambiental no basta si no se acredita incidencia ambiental (por ejemplo, por generar residuos sólidos) equiparable al tabaco; y que el ayuntamiento tampoco lo ha reconducido a competencias sanitarias para prohibirlo e imponer sanciones por esa vía. Sobre esta sentencia, L. PRESICCE, «La prohibición municipal de “vapear” en las playas. Análisis a raíz de la Sentencia núm. 754/2025, de 4 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña», *Revista de Derecho, Agua y Sostenibilidad (REDAS)*, núm. 10.

Durante 2025 también se han dictado varias sentencias de Tribunales Superiores de Justicia en relación con ordenanzas que regulan y establecen Zonas de Bajas Emisiones. En términos generales se establece que dichas zonas deben estar contemplada en un Plan de Movilidad Urbana Sostenible y luego desarrolladas por ordenanza, que no puede sustituir ese presupuesto. En estas sentencias se suelen discutir exigencias del expediente y de las memorias (económica e impactos) ligadas a la aprobación de la normativa municipal. Así, la *STSJ de Cataluña 4177/2025, de 25 de noviembre de 2025*, resuelve sendos recursos frente a la Ordenanza de 27 de enero de 2023, por la que se fijan los criterios de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en la Zona de Bajas Emisiones de Barcelona y se promueve una movilidad sin emisiones. A juicio del Tribunal, la tramitación de la ordenanza fue irreproachable y concluye que la ordenanza se sustenta en «abundantes informes, con datos actualizados, que justifican las medidas adoptadas que son necesarias, están debidamente motivadas y resultan proporcionadas» (FJ 3.º, 3.3). También se puede citar la *STSJ de Castilla y León de 16 de mayo (ECLI:ES:TSJCL:2025:177)*, sobre la Ordenanza de Segovia; la *STSJ de Castilla y León de 2 de junio (ECLI:ES:TSJCL:2025:2437)*, sobre la Ordenanza de Ávila; y la *STSJ de Extremadura de 21 de marzo (ECLI:ES:TSJEXT:2025:205)*, sobre la ordenanza de Badajoz.

En relación con el procedimiento de elaboración de ordenanzas que regulan tasas, hay varias sentencias relevantes sobre la modificación de ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos. En ellas se afirma, en relación con la necesidad de dictar un nuevo acuerdo de imposición para modificar una tasa ya establecida (art. 15.1 TRLHL), que carece de sentido exigir al Pleno municipal que vuelva a acordar la sujeción impositiva del hecho imponible cada vez que modifica su regulación pues, en definitiva, la entidad local ya ha expresado su voluntad inequívoca al respecto. Por todas, *STS 1577/2025 (ECLI:ES:TS:2025:1577)*, de 1 de abril; *STS 1575/2025 (ECLI:ES:TS:2025:1575)*, de 1 de abril; *STS 1398/2025 (ECLI:ES:TS:2025:1398)*, de 3 de abril; *STS 1661/2025*, de 7 de abril (*ECLI:ES:TS:2025:1661*); *STS 1608/2025*, de 7 de abril (*ECLI:ES:TS:2025:1608*); y *STS 1609/2025*, de 7 de abril (*ECLI:ES:TS:2025:1609*). Entre los Tribunales Superiores de Justicia, la *STSJ Cataluña*, de 16 de enero (*ECLI:ES:TSJCAT:2025:443*).

El *ATS de 12 de marzo de 2025*, aunque rechaza el interés casacional del recurso presentado por el Ayuntamiento de Madrid frente a la STSJ de Madrid que anuló la Ordenanza 1/2022, de 25 de enero, por la que se modifica la Ordenanza de terrazas y quioscos de hostelería y restauración, respalda la necesidad de incluir el informe de impacto ambiental en la elaboración de una ordenanza que regule la instalación de terrazas.

La *STS 186/2025 de 24 de febrero (ECLI:ES:TS:2025:887)* se pronuncia sobre la suficiencia de la motivación en la modificación de una ordenanza municipal. La sentencia de instancia había declarado contraria a Derecho la ordenanza municipal que daba cobertura a una tasa urbanística por construcción de una nave industrial, por haber sido aprobada sin el preceptivo informe económico-financiero, reservando la elevación de una cuestión de ilegalidad una vez cobrara firmeza la sentencia. En primera instancia el ayuntamiento no pudo aportar el informe justificativo de los elementos de la tasa (especialmente la correlación entre esta y el coste del servicio). Sin embargo, en su escrito de apelación, intercala «a modo de imagen» un nuevo informe elaborado por la tesorería municipal, relativo a una modificación ulterior de la ordenanza. El Tribunal Supremo, recordando el acotado ámbito probatorio de la apelación, fija como doctrina que «en los casos en los que el tribunal de apelación es también competente para pronunciarse sobre la validez o nulidad *erga omnes* de la norma reglamentaria [...] es admisible la aportación de elementos probatorios que, en principio, quedarían excluidos por la aplicación estricta del art. 85.3 LJCA, pero que pueden resultar relevantes a los efectos del enjuiciamiento de la legalidad de la disposición general controvertida». Finalmente, el Tribunal acuerda la no retroacción de lo actuado por considerar que la prueba que se pretende practicar no tendría efecto útil a la vista de la prueba practicada en instancia, pues si el propio ayuntamiento certificó la inexistencia del informe, con la prueba pretendida no se podría llegar a una conclusión diferente.

2. ACTO ADMINISTRATIVO

2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación

La actuación administrativa algorítmica: Una propuesta doctrinal desde la dogmática de la acción administrativa y la teoría general de los actos.

En relación con la teoría y conceptualización del acto administrativo, X. ARZOZ SANTISTEBAN, «Actos administrativos», *Manual de Derecho administrativo / Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons; T. IZQUIERDO SERRANO, «El concepto de acto administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 12, que conceptualiza al acto administrativo como un «acto jurídico aplicativo» y examina la estructura fundamental de los actos administrativos.

Sobre acto administrativo y Derecho de la Unión Europea, F. COSTAGLIOLA y J. BARCELONA LLOP (pr.), *Los efectos de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los actos administrativos y las sentencias nacionales firmes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2025. Foros y Debates, 50; X. ARZOZ, «La Europeización del acto administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 11; e I. RUIZ OLMO, «El impacto del Derecho de la Unión Europea en el control de actividades económicas por parte de la administración», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 119.

Sobre la naturaleza jurídica de la actuación administrativa algorítmica y el impacto de las decisiones algorítmicas en la actividad formal e informal de la Administración, J. A. TAHIRÍ MORENO, «La actuación administrativa algorítmica: Una propuesta doctrinal desde la dogmática de la acción administrativa y la teoría general de los actos», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 12, que propone su calificación como actos administrativos que deben formar parte del expediente a los efectos de su fiscalización. También, J. P. LÓPEZ PULIDO, «La actuación conductual de las entidades locales. El nudge y su aplicación práctica», *Anuario aragonés del gobierno local*, núm. 15.

En relación con la discrecionalidad, se pueden citar los trabajos de J. C. COVILLA MARTÍNEZ, «Inteligencia artificial y discrecionalidad administrativa: explorando adaptaciones y límites», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242; y E. LLOPIS REYNA, «El control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica en los procesos de acceso a la función pública. Últimos y decididos avances», *Revista de Estudios Locales. Cunal*, núm. 286.

Y, también se ha publicado, durante 2025, la segunda edición de R. M. NAVARRO GONZÁLEZ, *La motivación de los actos administrativos* (2.^a ed.), Aranzadi, La Ley.

Sobre la revisión de oficio se han publicado varios trabajos, entre los que se puede citar: E. MOREU CARBONELL, «La revocación de actos de gravamen y su impacto procesal», *Revista de Administración Pública*, núm. 226; e I. DE LOS MOZOS TOUYA, «Las solicitudes de los interesados ante las potestades administrativas de revisión ejercitables de oficio, en particular, ante la declaración de lesividad y la revocación», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 69; M. SANTOS MORALES, «Límites frente a la revisión de oficio», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 5, 2025.

Sobre control de los actos administrativos, T. CANO CAMPOS, «Actos consentidos y control judicial de las sanciones administrativas», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 11. Y, sobre recursos administrativos, M. C. NÚÑEZ LOZANO, «Pluralidad de recursos administrativos y suspensión del plazo para resolver y notificar: el artículo 120 de la Ley 39/2015», *Revista de Administración Pública*, núm. 227; J. M. BEJARANO LUCAS, «Aspectos prácticos del recurso de reposición: un “clásico” de la Administración local», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 4, 2025.

En el ámbito autonómico, se han aprobado diversas normas que tienen como objetivo la simplificación administrativa, la digitalización transparencia o el buen gobierno. Así, la Ley 2/2025, de 2 de abril, de Simplificación Administrativa de Cantabria; la Ley 2/2025, de 11 de abril, de Medidas Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha; la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa, de la Castilla-La Mancha; el Decreto-ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa de la Región de Murcia; la Ley del Principado de Asturias 4/2025, de 19 de noviembre, de novena modificación de la Ley 2/1995 y de Medidas legales sectoriales de simplificación administrativa; o la Ley 5/2025, de 30 de mayo, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana, que modifica la Ley 1/2022 de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Dentro de los municipios capitales de provincia algunos han aprobado durante 2025 ordenanzas de simplificación administrativa. En concreto, en el ámbito los mecanismos de intervención, Sevilla ha aprobado, el 19 de abril, una modificación de la Ordenanza reguladora de obras y actividades, orientada a agilizar/modernizar la tramitación urbanística (licencias y mecanismos alternativos); y Málaga la Ordenanza de Tramitación de Licencias Urbanísticas, Declaraciones Responsables y demás medios de intervención en el uso del suelo y la edificación, aprobada por el Pleno el 25 de septiembre 2025.

2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos

En cuanto a la jurisprudencia relativa a actos administrativos dictados por la Administración local, se exponen brevemente, a continuación, pronunciamientos referidos a actos adoptados por la Administración local, junto a sentencias que, aunque no específicamente sobre el ámbito local, se refieren a la interpretación y aplicación de preceptos o categorías jurídicas que también han de ser aplicados a y por la Administración local.

2.2.1. Naturaleza y tipos de actos administrativos

Sobre la distinción acto/norma, la STS 1545/2025, de 1 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:5472) reitera la jurisprudencia relativa a la distinción reglamento *vs.* acto administrativo general y la aplica al caso atendiendo a sus circunstancias concretas.

Se trata de la impugnación, por parte de un ayuntamiento, del Acuerdo del Consejo de Ministros que acuerda la desafectación de las instalaciones de la antigua central nuclear José Cabrera, en desmantelamiento, del Plan de Emergencia Nuclear Exterior a las centrales nucleares de José Cabrera y Trillo (Guadalajara) sometiéndolas al sistema de protección frente a los riesgos radiológicos del Sistema Nacional de Protección Civil, incluyéndolas en el ámbito de aplicación del Plan Radiológico de Castilla-La Mancha. Concluye el Tribunal que, en la medida que el acuerdo impugnado se ha dictado en aplicación de la normativa vigente, constituye un acto administrativo general con pluralidad indeterminada de destinatarios y no goza de naturaleza normativa. Al no ser una disposición de carácter general, resulta claro que no puede exigirse al mismo la tramitación del procedimiento previsto para la elaboración de las normas reglamentarias, no concurriendo por ello la nulidad invocada. Por tanto, recuerda el Tribunal que la naturaleza de norma o acto no depende del número de destinatarios. Tampoco considera que concurra una vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

La *STS 1307/2025, de 20 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4713)* califica una «instrucción técnica» (en el caso, ámbito militar) como disposición de carácter general, no mera orden interna y, por ello, exige que su aprobación se lleve a cabo a través de la tramitación propia de las disposiciones generales, por lo que aprecia la concurrencia de un vicio procedimental invalidante por no seguirla.

Por su parte, la *STS 4715/2025, de 20 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4715)* se pronuncia sobre la naturaleza de las Ofertas de Empleo Público dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal, afirmando su carácter de acto administrativo general y no de disposiciones de carácter general.

La *STS 1279/2025, de 14 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4372)* realiza un examen particularizado de las circunstancias que concurren en este supuesto (un procedimiento de defensa de la competencia) y concluye que la incoación del procedimiento sancionador, con la incorporación de documentación del procedimiento sancionador anterior que se ha declarado caducado por la Administración, no puede ser considerado un acto de trámite cualificado, a los efectos de su impugnabilidad separada, por no generar indefensión, sin perjuicio de que sea revisable cuando se impugne la resolución de fondo, en su caso.

La *STS 5094/2025, de 13 de noviembre (ECLI:ES:TS:2025:5094)* conoce de la impugnación de una revocación de un premio o reconocimiento (la Medalla al Mérito en el Trabajo, categoría de Oro), al apreciar que concurre válidamente la causa de revocación. Se basa el Alto Tribunal en la naturaleza discrecional y condicionada de la denominada potestad premial, que no genera un derecho subjetivo incondicionado al mantenimiento de la distinción, así como en la distinción entre revocación premial y sanción administrativa, quedando excluida la aplicación del régimen de revisión de oficio de la Ley 39/2015. Sobre la discrecionalidad en la condecoración a funcionarios ver, también, la *STSJ Madrid, de 30 de octubre (ECLI:ES:TSJM:2025:13197)*.

Sobre discrecionalidad técnica, motivación y la calificación de ejercicio de oposición, la *STS 658/2025, de 29 de mayo (ECLI:ES:TS:2025:2511)* afirma la necesidad de puntuación individual de cada miembro del tribunal para la determinación de media aritmética, en términos compatibles con el art. 35.2 LPAC.

2.2.2. *Requisitos del acto administrativo*

La *STS 27/2025, de 16 de enero (ECLI:ES:TS:2025:166)* reitera jurisprudencia anterior en la que se sostiene que, por su naturaleza retributiva, no caben primas, gratificaciones, indemnizaciones o, en general, incentivos por jubilación, por lo que los acuerdos municipales que así lo prevean son inválidos, salvo si tienen la cobertura de una norma legal general relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración local. Por tanto, no tienen fundamento en la DA 4.^a del Texto Refundido del Régimen Local, ni en el art. 93, ni en la DF 2.^a de la LBRL; tampoco en el art. 34 de la Ley 30/1984 medidas para la reforma de la Función Pública, ni son un complemento retributivo de los definidos en el art. 5 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración local.

En la *STS 5094/2025, de 13 de noviembre (ECLI:ES:TS:2025:5094)*, aunque la Sala aprecia deficiencias formales en la tramitación —en particular, la omisión de la notificación al proponente de la concesión— concluye que tales irregularidades no causaron indefensión material ni al interesado, ni a terceros, por lo que carecen de eficacia invalidante. Asimismo, rechaza la existencia de desviación de poder y considera que la revocación de una condecoración no vulnera los principios de legalidad, irretroactividad ni interdicción de la arbitrariedad, dado que sus efectos se proyectan *ex nunc* y se limitan a preservar la coherencia del sistema honorífico.

Sobre el cumplimiento del requisito de motivación del acto administrativo, *STS 1545/2025, de 1 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:5472)*, sostiene que, en este caso no cabe entender que se haya producido infracción de lo dispuesto en el art. 35 LPAC, entendiendo por «motivación» la causa jurídica tenida en cuenta como base de la medida adoptada por la Administración, ya que el cumplimiento de este requisito no exige una argumentación extensa, bastando con que sea racional y suficiente. Recuerda que la motivación de los actos administrativos puede no venir contenida en el propio acto, sino en los informes o dictámenes que le preceden y sirven de sustento argumental, dado que la jurisprudencia, al examinar la motivación de los actos administrativos, no los ha aislado, sino que los ha puesto en interrelación con el conjunto que integra los expedientes, a los que ha atribuido la condición de unidad orgánica, sobre todo en los supuestos de aceptación de informes o dictámenes (motivación *in aliunde*).

2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo

Sobre la práctica de la notificación y el cómputo de plazos, la *STS 597/2025, de 21 de mayo (ECLI:ES:TS:2025:2303)*, centra la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en determinar si puede entenderse cumplida la obligación de notificar, a efectos del *dies ad quem* del plazo de seis meses establecido para el procedimiento, cuando, en las notificaciones en papel practicadas en el domicilio del interesado, el primer y segundo intento se han efectuado dentro de dicho plazo de seis meses. El Tribunal considera que debe entenderse cumplida la obligación de notificar a que se refiere el inciso «intento de notificación debidamente acreditado» que emplea el art. 40.4 LPAC cuando se practica el primer y segundo intento de notificación en la forma prevista en el art. 42.2 LPAC en caso de notificaciones en papel en el domicilio del interesado. Asimismo, sostiene que deberá entenderse concluso el procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne si el intento de notificación se lleva a cabo dentro de dicho plazo, aunque resulte frustrado finalmente, y siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente. Por tanto, a efectos del cómputo del día final del plazo de caducidad, se debe entender cumplida la obligación de notificar, en los casos de notificaciones en papel practicadas en el domicilio del interesado, cuando el primer y segundo intento de notificación se produce conforme a lo previsto en el art. 42.2 LPAC.

En cuanto a la puesta a disposición de la notificación tributaria por medios electrónicos, la *STS 902/2025, de 1 de julio (ECLI:ES:TS:2025:3259)*. Y la *STS 1634/2025, de 12 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:5814)*, en relación con el cómputo de plazo y la exigencia de constancia fehaciente de la notificación en el ámbito tributario.

La *STS 1100/2025, de 24 de julio (ECLI:ES:TS:2025:3783)*, en relación con la notificación por entrega directa por parte de un empleado público de la Administración notificante, previstas en el art. 41.1. *b)* LPAC, sostiene que han de ajustarse, además de a los requisitos generales de toda notificación, a las exigencias establecidas en el art. 42.2 LPAC para la práctica de las notificaciones en papel en el domicilio del interesado, siempre con la finalidad de que no se produzca indefensión y se dote de la mayor efectividad a los derechos del interesado proclamados en el art. 53 LPAC. Además, afirma que a estas notificaciones no le son aplicables los principios y requisitos de la prestación del servicio postal universal establecidos en el art. 22 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

La *STS 3927/2025, de 9 de septiembre (ECLI:ES:TS:2025:3927)* establece que, en el caso de que la aprobación de un instrumento urbanístico sea objeto de notificación personal a quien hubiera formulado alegaciones en el trámite de información pública y con posterioridad de publicación en el periódico oficial, la fecha de inicio del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo es la constituida por el día siguiente a la publicación oficial. Esto es, la norma general del art. 46.1 LJCA sobre el inicio del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, y que comienza con la publicación de la disposición general, no se ve alterada por el hecho de que la entidad

recurrente hubiera formulado alegaciones en los dos trámites de información pública del procedimiento de elaboración de la ordenanza urbanística, ni por la circunstancia de que recibiera personalmente la notificación de la resolución de sus alegaciones y los sucesivos acuerdos de aprobación definitiva.

En relación con la eficacia de las declaraciones responsables, la *STSJ de las Illes Balears 1012/2025, de 5 de noviembre (ECLI:ES:TSJBAL:2025:1012)*, afirma que si la declaración responsable es declarada ineficaz la consecuencia jurídica directa es la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos. Ello supone la inexistencia de título que habilita para el ejercicio de lo pretendido en la declaración responsable. Por tanto, la declaración de ineficacia o la declaración de la pérdida de efectos de una declaración responsable no es susceptible de suspensión pues dicha suspensión tendría los mismos efectos que la denegación de una licencia, que es un acto de contenido negativo y, por tanto, no admite suspensión ya que de suspenderse se estaría adelantando el fallo estimatorio del recurso.

Sobre los requisitos para proceder a la ejecución forzosa, la *STS 814/2025, de 24 de junio (ECLI:ES:TS:2025:3177)*, recuerda que, incluso si se alega nulidad radical, el acto produce efectos mientras no se remueva, ya sea vía recursos o, si ya es firme, a través de la revisión de oficio del art. 106 LPAC. Por ello, si no se ejercita la acción prevista en el art. 106 LPAC, la impugnación de los actos de ejecución debe respetar su presunción de validez, ejecutividad y ejecutoriedad y ceñirse, por tanto, a los motivos autónomos de validez del acto de ejecución. El acto de ejecución está subordinado a la validez y pervivencia del acto anterior del que constituye simple aplicación. Esto quiere decir que, si esa validez y permanencia no ha sido cuestionada en debida forma, bien a través de los recursos ordinarios bien mediante el procedimiento de revisión de oficio, el acto de ejecución solo será recurrible en cuanto la ejecución en sí misma, y no el acto del que hace aplicación. Esto es, una vez firme una resolución administrativa restrictiva de derechos, como, en este caso concreto, una orden de restauración de la legalidad urbanística, frente a los ulteriores actos de ejecución y consecuentes requerimientos que se notifiquen a los interesados de cara a su cumplimiento no cabe ya cuestionar la legalidad de dicho acto originario, si no únicamente de los aspectos relativos a la propia ejecución. Y, por tanto, siendo firme la resolución dictada en un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística, no puede oponerse la prescripción y/o caducidad de dicho procedimiento con ocasión de la impugnación de la resolución que acuerde la ejecución forzosa de aquella.

La *STSJ de Cataluña, de 27 de junio (ECLI:ES:TSJCAT:2025:3756)*, conoce de la impugnación por parte de un ayuntamiento de una solicitud de entrada a domicilio que fue denegada por un auto judicial. El ayuntamiento ampara su petición en las funciones de inspección del art. 41 del Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de animales y la falta de colaboración del tenedor del animal (art. 43). Sostiene el Tribunal que la autorización de entrada, que podría ser idónea y necesaria para cumplir con las obligaciones que legalmente se imponen a la inspección y, si procediera, al decomiso del animal, no lo es en este supuesto,

ya que ni se recabó la autorización al propietario, ni se está en el caso de los arts. 99 y 100 LPAC. El acto en el que se imponía al interesado la obligación de contactar con la Unidad de Sanidad para concertar día y hora para la inspección del domicilio para comprobar las condiciones de alojamiento del perro, no ha sido notificado en forma. En definitiva, los defectos en los trámites de notificación en el procedimiento de autos llevan al Tribunal a la convicción de que no existe una necesidad de ejecución forzosa del acto administrativo con intervención judicial porque no se ha respetado la legalidad, más concretamente el procedimiento de notificación. En otro caso, la autorización ampararía una vía de hecho ante una actividad administrativa que no se ha sujetado a la legalidad.

Sobre la eficacia del silencio administrativo, en concreto, de una licencia obtenida por silencio, la *STSJ del País Vasco, de 1 de abril (ECLI:ES:TSJPV:2025:1358)*.

2.2.4. Eliminación del acto administrativo

En cuanto a la eliminación del acto administrativo a través de los mecanismos de revisión de oficio, la *STS 770/2025, de 17 de junio (ECLI:ES:TS:2025:2746)*, en respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, sostiene que un concejal, como miembro de una corporación local, está legitimado como interesado para promover la revisión de oficio de un acto o acuerdo de la corporación local de la que forma parte, siempre que haya votado en contra o no haya podido participar en su adopción, aun cuando no lo hubiera impugnado en plazo. No obstante, para la admisión de una pretensión de esa naturaleza es preciso que cumpla también los demás requisitos establecidos en los arts. 106.3 y 110 LPAC, sin que el hecho de no haber recurrido jurisdiccionalmente ese acto o acuerdo pueda ser, por sí solo, suficiente para inadmitir la solicitud.

También la *STS 2548/2025, de 23 de mayo (ECLI:ES:TS:2025:2548)*, sobre el plazo para entender rechazado el requerimiento que realiza una Comunidad Autónoma para solicitar de un ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de una licencia municipal y el plazo para interponer recurso contencioso frente al rechazo por silencio.

Por su parte, la *STS 464/2025, de 22 de abril (ECLI:ES:TS:1776)*, concluye que el alcance del efecto positivo de la cosa juzgada no impide que se inicie un procedimiento de revisión de oficio contra un acto administrativo declarado estimatorio en sede judicial, tras constatarse la concurrencia de una doble desestimación presunta por parte de la Administración, siempre que la sentencia dictada en primera instancia se haya limitado a examinar si concurrían o no los requisitos exigidos en el art. 24.1, párrafo 3.º, de la LPAC. De modo que, si el órgano jurisdiccional no entró a valorar el fondo del asunto, no será posible alegar el efecto de cosa juzgada para oponerse a la incoación de un procedimiento de revisión de oficio posterior.

La *STS 433/2025, de 10 de abril (ECLI:ES:TS:2025:1592)*, analiza la naturaleza jurídica de la revocación o pérdida de validez de una licencia partiendo de la premisa

de que no todo acto administrativo de contenido o consecuencias desfavorables para los particulares puede considerarse que constituya una sanción, sino que existen otros supuestos distintos de restricción de su esfera jurídica, como es el de la licencia municipal, que se otorga sometida al cumplimiento de determinadas condiciones y, cuando tal condicionado no se cumple, el ayuntamiento tiene una potestad de revocación, incluso con el alcance que deriva del art. 16.1 del Reglamento de Servicios Locales. Esto es, la comprobación de si se mantienen los requisitos exigibles para el otorgamiento de una licencia, procediendo a revocarla si no siguen cumpliéndose aquellos requisitos. Pues bien, sostiene el Tribunal que dicho acto de revocación no tiene la naturaleza de sanción administrativa. Sobre la base del art. 17 del Reglamento de Servicios Locales, cabe distinguir las sanciones aplicables en caso de infracción y los supuestos en que procede revocar la licencia o autorización en caso de incumplimiento por parte del interesado. Estas llamadas «sanciones rescisorias» se inscriben no tanto en el ámbito del poder sancionador como en el de la propia relación bilateral entre la Administración y el particular, que incluye la disponibilidad de la autotutela en favor de la Administración. La revocación del título administrativo habilitante aparece, en consecuencia, como una condición resolutoria incorporada al mismo; de tal manera que, en caso de verificarse el presupuesto de la condición consistente en el incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del sujeto titular de la autorización, sobreviene la consecuencia jurídica de la extinción del acto administrativo por el que se otorgó el título. En el caso de la sanción, rige la sujeción al principio de legalidad en la descripción de las acciones y omisiones reprochables, seguimiento de un cauce específico para la imposición de las sanciones (procedimiento sancionador), subjetivación de la responsabilidad, en la medida en que se exige dolo o culpa, y aplicación de un régimen concreto de prescripción. Mientras que, en el caso de la revocación, por incumplimiento de obligaciones esenciales, del título administrativo, basta el acto declarativo que aprecie adecuadamente dicho incumplimiento después de un procedimiento que permita la defensa del titular a través del correspondiente trámite de audiencia. En definitiva, a la revocación de la licencia no resultan de aplicación los principios y garantías del procedimiento sancionador.

La *STS 5094/2025, de 13 de noviembre (ECLI:ES:TS:2025:5094)*, en relación con denominada potestad premial, afirma su naturaleza discrecional y la distinción entre revocación premial y sanción administrativa.

La *STSJ Madrid de 9 de enero (ECLI:ES:TSJM:2025:225)*, recuerda que la rectificación de errores solo cabe si el error es patente, ostensible, sin juicio valorativo ni recalificación jurídica. Si la corrección altera requisitos o criterios con efecto constitutivo, no es rectificación y exige tramitar el procedimiento de revisión de oficio. Un ejemplo de esto lo tenemos en la *STS 3231/2025, de 30 de junio (ECLI:ES:TS:2025:3231)*, que declara la procedencia de la corrección de un error material existente en las cifras contenidas en unas tablas: los valores referidos a los distintos conceptos están desplazados respecto de la columna que les correspondería, sin que ello afecte al resultado final de la valoración.

Entre la jurisprudencia relativa a los recursos administrativos, destaca la *STS 1634/2025, de 12 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:5814)*, que estima el recurso de casación interpuesto en relación con el cómputo de plazo de recurso de «alzada impropio» interadministrativo en materia tributaria. Considera el Tribunal que corresponde a las Administraciones públicas utilizar sistemas de comunicación entre ellas que ofrezcan certeza a la fecha de recepción de los acuerdos de los Tribunales económico-administrativos, garantizando la seguridad jurídica que demanda no solo el interés general, sino también el interesado favorecido por un acuerdo del tribunal económico-administrativo. En el expediente administrativo debe constar justificación fehaciente de la fecha de la notificación de la resolución a los órganos legitimados de la Administración tributaria correspondiente para interponer el recurso de alzada ordinario. Cuando se alegue la extemporaneidad del recurso de alzada, la carga de la prueba de la notificación incumbe tanto al Tribunal económico-administrativo que dictó la resolución, como al órgano legitimado para interponer el recurso. A falta de constancia fehaciente de una notificación formal a la Administración tributaria de destino, no juega en favor de la Administración el principio *pro actione*, pues este principio operaría en contra del derecho del interesado a la firmeza del derecho subjetivo ganado en caso de ser considerado extemporáneo el recurso, máxime en el ámbito de un impuesto cedido y frente a una decisión de la Administración cedente, que retiene *ope legis* la facultad de revisión.

La *STSJ de Castilla-La Mancha 2231/2025, de 15 de septiembre (ECLI:ES:TSJCLM:2025:2231)*, se pronuncia en relación a un recurso de reposición extemporáneo frente a una sanción y el cómputo del plazo a partir de cuándo debe entenderse notificado el acto.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación

Como reflejo de los desafíos procedentes de la extensión de las llamadas nuevas tecnologías, la automatización de las decisiones administrativas, el uso de la inteligencia artificial y la utilización de algoritmos por la Administración, además del trabajo citado en el apartado anterior sobre inteligencia artificial y discrecionalidad administrativa, se puede citar a M. VAQUER CABALLERÍA (dir.), *La Actuación Administrativa Automatizada: sus claves jurídicas*, Tirant lo Blanch; A. CERRILLO I MARTÍNEZ y C. I. VELASCO RICO, *La regulación de la inteligencia artificial en España: una propuesta normativa para su uso en las administraciones públicas*, Comares; A. CERRILLO I MARTÍNEZ, «La inteligencia artificial y los gobiernos locales: Un examen de los instrumentos para el abordaje de la transformación digital», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18; M. CARLÓN RUIZ, *Las administraciones públicas ante la inteligencia artificial*, Tirant lo Blanch, Valencia; J. ZAPATA SEVILLA, «Inteligencia artificial y simplificación administrativa. El uso de la IA para la simplificación de los procedimientos administrativos. El caso de los proyectos

de energías renovables», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242; V. J. ÁLVAREZ GARCÍA y Á. GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ, «El derecho de acceso libre y gratuito a los algoritmos empleados por los poderes públicos», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68; M. MARTÍNEZ, «La inteligencia artificial, retos y regulación europea (Parte I)», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 3, 2025.

Sobre digitalización y Administración electrónica, C. HERRERO POMBO, *Manual básico de Administración Electrónica. La nueva regulación del procedimiento administrativo sin papel* (2.^a ed.), INAP; O. CORTÉS-ABAD y V. HERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, «Digitalización de los procesos selectivos en la Administración pública: lecciones desde el Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 23; O. EXPÓSITO LÓPEZ, «Brecha digital y envejecimiento en el sector público», *Documentación Administrativa*, núm. 14; R. TEJERA CHICO, «Viaje al mundo de la tramitación administrativa electrónica», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 6; M. BONNET PAREJO, «El principio de transparencia algorítmica en el Derecho público español: fundamentos, jurisprudencia reciente y desafíos regulatorios», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 6; J. I. CUBERO MARCOS (dir.), *Administración electrónica y derechos de las personas: cuestiones controvertidas*, Atelier; A. MALLÉN LOZANO, «El documento electrónico y sus exigencias formales», *Revista de Estudios Locales, Cunal*, 285; R. COTS I VALVERDE, *L'administració electrònica en l'àmbit local: la secretaria municipal en l'estratègia de transformació digital*, Tirant lo Blanch.

Sobre buena administración y buen gobierno, transparencia, acceso a la información y participación ciudadana se pueden citar las siguientes publicaciones: F. J. SANTAMARÍA RAMOS (dir.), *Gobierno abierto y nuevas tecnologías*, Aranzadi; B. MARTÍN JIMÉNEZ, «La buena administración europea: un hallazgo inesperado para el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 227; E. JUARISTI BESALDUCH, H. AZNAR y J. L. ROS MEDINA (coords.), *Estado abierto. Avances y retos en transparencia, integridad y participación*, Tirant lo Blanch; C. REVERÓN BOULTON, *Transparencia, participación y Estado de Derecho*, Comares; L. RODRIGO DE CASTRO, «Participación y colaboración en la Administración pública: aproximaciones teóricas desde el gobierno abierto», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242; A. BOTO ÁLVAREZ, «El registro documental de hospedajes: los medios electrónicos como fuente del derecho y la desinformación imperante», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 69; L. FINOL ROMERO, «Transparencia cuando la función pública incorpora inteligencia artificial: ¿es suficiente con una Ley en Chile?», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 69; A. GARCÍA JIMÉNEZ, «La importancia de la transparencia en el acceso al empleo público», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 69; C. I. VELASCO RICO, «La transparència algorítmica al sector públic: més enllà del cas Bosco», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 71; J. TAHIRÍ MORENO, «La transparencia algorítmica en la administración pública: Reflexiones a propósito de la STS 1119/2025, de 11 de septiembre (caso *Bosco*)», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 63-64; J. L. ROS-MEDINA y J. M. MAYOR BALSAS, «El derecho de acceso a la información pública en España desde una perspectiva de género», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 38; M. B. LYRAS

FERRAL, «Transparencia y documentación administrativa», *Revista de Estudios Locales, Cunal*, núm. 283; P. N. OLIVARES MORENO, «La formación en transparencia y acceso a la información como mecanismo de lucha contra la corrupción», *Documentación Administrativa*, núm. 14; J. MESEGUER YEBRA, «Distinciones AUDAZ a la transparencia local», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 3, 2025.

Resulta muy novedosa la temática del trabajo de A. BUENO ARMIJO, *La burocracia defensiva*, Marcial Pons, en el que recoge y sistematiza un conjunto de prácticas administrativas que podrían encuadrarse dentro de este fenómeno: se trata de un modelo de conducta en la cual los empleados públicos se abstendrían de tomar ciertas decisiones, aun considerándolas útiles para el interés general y, en su lugar, adoptarían otras menos arriesgadas o, incluso, permanecerían inactivos por miedo a las consecuencias desfavorables que su actuación podría generarles.

Sobre adopción de decisiones administrativas y el procedimiento administrativo, O. MIR PUIGPELAT, «Procedimientos administrativos», *Manual de Derecho administrativo I Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons; A. PALOMAR OLMEDA, *Procedimiento Administrativo* (4.ª ed.), Aranzadi; S. MARTÍNEZ FERRER, *Formularios de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas*, Tirant lo Blanch; J. M. BELTRÁN CASTELLANOS, «¿Tiene usted cita previa?», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 11; A. RODRÍGUEZ GARCÍA, «La omisión o defectuosa práctica del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo: estado de la cuestión», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 88; Y. I. DÍAZ GUTIÉRREZ, «Buenas prácticas para la tramitación de expedientes administrativos de encargos a medios propios», *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 5; J. M. MARTÍNEZ OTERO, «El sorteo como forma de adopción de decisiones públicas: Caracterización general y una discreta apología», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 12.

En relación con el contenido del expediente administrativo, se puede citar el trabajo de F. J. FUERTES LÓPEZ, «Expediente administrativo y proceso contencioso-administrativo», *Revista de Estudios Locales*, núm. 274.

Sobre la potestad y el procedimiento sancionador, se ha publicado una nueva edición del *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*, dirigido por M. REBOLLO PUIG y otros. Además, F. CASTILLO BLANCO, «El derecho disciplinario del empleo público en la encrucijada: del *ius puniendi* a las garantías», *Revista de Administración Pública*, núm. 228; D. ANTONIO CUESTA BÁRCENA, «Ejercicio de la potestad sancionadora mediante inteligencia artificial: Realidades e ilusiones?», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 70; H. M. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, «Caducidad y nueva incoación de procedimiento sancionador», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 5, 2025.

En relación con procesos selectivos en la función pública, A. GIL FRANCO, «Consideraciones sobre el procedimiento administrativo de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 23; y O. CORTÉS ABAD y V. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, «Digitalización de

los procesos selectivos en la Administración pública. Lecciones desde el Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 23.

En relación con la nueva normativa, en el ámbito autonómico, destacadamente, se ha aprobado la Ley 9/2025, de 13 de noviembre, de modificación de la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, que ha introducido cuatro novedades vinculadas al derecho a una buena administración previsto en el art. 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: la prohibición expresa de imponer la obligación de cita previa para acceder a los servicios presenciales de la Administración, determinando que esta solo puede utilizarse como una medida para mejorar la atención a las personas; el derecho a la claridad y comprensibilidad del lenguaje administrativo; el refuerzo de los principios generales de actuación administrativa, incorporando el principio, y derecho, de proactividad y personalización en la prestación de los servicios públicos; y se reconoce el denominado «derecho al error».

3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo

A lo largo de 2025, en relación con los procedimientos administrativos, junto a los pronunciamientos jurisprudenciales específicos del ámbito local, también pueden reseñarse sentencias que se refieren a la interpretación y aplicación de preceptos que han de ser aplicados a y por la Administración local y, por esta razón, son aquí enunciadas a continuación.

Sobre el inicio del procedimiento, la *STS 1042/2025, de 17 de julio (ECLI:ES:TS:2025:3486)*, sostiene que, en aquellos supuestos de presentación electrónica de una solicitud de inicio de procedimiento administrativo y en los que no resulta acreditada su efectiva presentación, aunque sí el abono de la tasa administrativa, no puede tenerse por no presentada sin previo requerimiento de subsanación. El art. 68 LPAC resulta aplicable a las solicitudes presentadas por vía telemática no finalizadas, de forma que no se puede tener por decaído en su derecho al solicitante sin previo requerimiento de subsanación. El Tribunal entiende que el hecho de que la solicitud no quedara registrada (con independencia de que ello derive de no seguirse los pasos adecuados o de un defectuoso funcionamiento de la plataforma) no constituye óbice alguno para aplicar las previsiones del citado art. 68 LPAC, recordando los deberes que incumben a la Administración para garantizar el arraigo y la buena marcha de su funcionamiento por medios electrónicos. La Administración no puede escudarse en el modo en que ha sido diseñado el correspondiente programa informático para eludir el cumplimiento de sus deberes frente a los particulares ni para erosionar las garantías del procedimiento administrativo.

En relación con la tramitación del procedimiento, la *STS 1279/2025, de 14 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4372)*, recuerda que la incorporación de actuaciones o trámites de un procedimiento anterior, respecto del que se ha declarado su caducidad, al nuevo

procedimiento no supone que la prueba incorporada sea ilícita, puesto que la incorporación de prueba está autorizada en los términos del art. 95.3 LPAC, por no estar comprometido el principio de contradicción y por economía procedimental. No obstante, debe convenirse que la incoación del nuevo procedimiento no puede convertirse en una continuación o prórroga del procedimiento caducado, debiendo iniciarse un nuevo expediente que debe tramitarse con todas las garantías, tal como se infiere del mismo art. 95.3 LPAC que establece la obligatoriedad de los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia del interesado. La decisión de incorporar el expediente caducado no impide la tramitación del nuevo procedimiento, ni la defensa de las partes interesadas, formulando en la instrucción del expediente las alegaciones correspondientes, proponiendo prueba y desplegando su derecho de defensa con todas las garantías, cuestiones estas que corresponde examinar, en su caso, cuando se impugne la resolución definitiva, que pone fin al expediente.

El derecho a la presunción de inocencia del art. 24 CE resultaría vulnerado en caso de que la sanción se base en pruebas que se han incorporado al procedimiento de forma irregular. El acuerdo de incoación no presupone que el material incorporado deba constituir prueba de cargo, ni tampoco predetermina la imposición de una sanción tras la tramitación del expediente. Eventualmente, lo que podría vulnerar la presunción de inocencia es la imposición de una sanción basada en prueba ilícita, que no puede constituir prueba de cargo, pero no el acuerdo de incoación.

Es ilustrativa la *STSJ de Andalucía 120/2025, de 30 de enero (ECLI:ES:TSJAND:2025:881)*, sobre el tratamiento de la prueba pericial (valoración por el arquitecto municipal *vs.* la pericial de parte) y el estándar de revisión en vía judicial, con respeto a la sana crítica, salvo irracionalidad.

En relación con la terminación del procedimiento, la *STS 22/2025, de 15 de enero (ECLI:ES:TS:2025:240)*, sostiene que la resolución administrativa por la que la Administración resuelve declarar la caducidad de un procedimiento determina que el órgano judicial de lo contencioso-administrativo que enjuicie el caso deba valorar si concurren los presupuestos fácticos y jurídicos exigidos para declarar la caducidad, y dictar, en el supuesto de que aprecie la existencia de este vicio formal, en el marco del respeto al principio de congruencia, un pronunciamiento anulatorio de la resolución administrativa recurrida.

La *STSJ de Andalucía 120/2025, de 30 de enero (ECLI:ES:TSJAND:2025:881)*, que, en relación con un expediente urbanístico sancionador municipal, sostiene que no puede situarse, a efectos del inicio del cómputo del plazo de caducidad del procedimiento, la fecha del acta de inspección. Y ello porque, entre su formalización y el dictado del decreto de incoación se llevaron a cabo actuaciones tendentes a concretar el alcance de la infracción urbanística, como el informe de los servicios de inspección y el informe de los servicios técnicos municipales por el arquitecto municipal. Estas actuaciones tienen encaje en las actuaciones previas reguladas en el art. 55 LPAC que eran necesarias llevar cabo (descripción y datación de las obras, situación actual, incompatibilidad

con la ordenación urbanística y el planeamiento aplicable, valoración de obras...) antes de incoar el expediente sancionador. También la *STS 4081/2025, de 30 de septiembre (ECLI:ES:TS:2025:4081)*, aunque en el ámbito de la Seguridad Social, afirma que el plazo de caducidad del procedimiento comienza con el acuerdo formal de incoación, no con actuaciones previas (investigación, informes de inspección).

La *STS 464/2025, de 22 de abril (ECLI:ES:TS:2025:1776)*, afirma que una interpretación de los arts. 106 y 47.1.f) LPAC, puestos en relación con lo dispuesto en el art. 222 LEC sobre el alcance del efecto positivo de la cosa juzgada, conduce a declarar que, habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo, la revisión de oficio de dicho acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivado de aquella sentencia cuando, como sucede en el caso que se examina, la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo, por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo, sin haber entrado a examinar la sentencia, como es el caso, las posibles ilegalidades de fondo de las que pudiera estar aquejada la reclamación concedida por silencio.

La *STS 2637/2025, de 16 de junio (ECLI:ES:TS:2025:2637)*, ratifica la doctrina jurisprudencial reiterada atinente a que la caducidad de un procedimiento susceptible de causar efectos desfavorables o de gravamen ha de ser declarada obligatoriamente, sin que exista una pretendida facultad administrativa de no declararla. Tal declaración de caducidad ha de ser expresa, conforme a lo dispuesto en el art. 104.5 LGT, en relación con el art. 103.2 del mismo texto legal. La falta de declaración expresa de esa caducidad relativo a un determinado concepto tributario (obligación tributaria o elemento de la obligación tributaria) y periodo impositivo, determina la invalidez del inicio de un ulterior procedimiento de inspección respecto de dicho concepto tributario (obligación tributaria o elemento de la obligación tributaria) y periodo impositivo. Sobre la exigencia de declaración expresa de la caducidad y la invalidez de un procedimiento ulterior ver, también, la *STS 4719/2025, de 23 de octubre (ECLI:ES:TS:2025:4719)*.

