



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 188/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de julio de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Alcalde - Presidente del Ayuntamiento de San Javier, mediante oficio registrado el día 16 de junio de 2025 (REG número 202590000465838), sobre revisión de oficio de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi (exp. 2025\_218), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 14 de marzo de 2024, el Pleno del Ayuntamiento de San Javier aprueba de forma inicial la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi en el municipio de San Javier.

Tras la aprobación inicial, la Ordenanza fue expuesta al público durante treinta días hábiles, para que los interesados pudieran presentar reclamaciones y sugerencias. Durante este tiempo de exposición pública, presentaron alegaciones cuatro personas físicas (D<sup>a</sup>. X, D. Y, D. Z y D.<sup>a</sup> P) y una asociación ("--").

Las observaciones y alegaciones presentadas por la Sra. X y el Sr. Y, así como las de la referida asociación fueron objeto de consideración y contestación por informe jurídico elaborado por el Letrado Municipal el 30 de mayo de 2024, que propone la estimación de algunas de ellas, con rechazo motivado de las restantes, dando lugar al texto de la Ordenanza que es objeto de aprobación definitiva mediante Acuerdo del Pleno de 13 de junio de 2024, sin que conste la publicación de la Ordenanza.

Tampoco consta que las alegaciones presentadas por los otros dos ciudadanos, esto es el Sr. Z, anterior titular de la licencia de taxi número 3, y la Sra. P, actual poseedora de dicha licencia, fueran objeto de consideración o contestación antes de la aprobación definitiva de la Ordenanza. En estas alegaciones, parcialmente coincidentes, se solicita que no sólo se oiga a la asociación mayoritaria del sector en el Municipio, sino también a los titulares de

licencias ajenos a aquélla, y se propone la modificación del artículo 30.5 de la disposición proyectada.

El Sr. Z, además, pide la modificación de diversos artículos (9, 11 y 12) para incorporar previsiones relativas a los efectos que una condena penal hubiera de tener en la concesión y revocación de licencias.

**SEGUNDO.-** Obra en el expediente un nuevo informe jurídico del Letrado Municipal, fechado el 14 de septiembre de 2024, en el que procede a valorar y contestar las alegaciones presentadas por los interesados frente al Acuerdo de aprobación inicial de la Ordenanza, adoptado por el Pleno el 14 de marzo de 2024. En este informe ya sí son objeto de consideración las alegaciones del Sr. Z, mas no las de la Sra. P. Todas las alegaciones presentadas por D. Z son desestimadas, de forma sucintamente motivada.

Con fundamento en el referido informe jurídico, el Alcalde elabora propuesta de resolución, de 16 de septiembre de 2024, que eleva al Pleno para la aprobación definitiva de la Ordenanza.

**TERCERO.-** Con fecha 9 de octubre de 2024, D.<sup>a</sup> P se dirige al Ayuntamiento de San Javier para manifestar que todavía no ha recibido contestación a las alegaciones que presentó el 3 de mayo de 2024 frente a la Ordenanza, por lo que solicita que se le indique *“el trámite a seguir en estos casos”*.

**CUARTO.-** Mediante providencia de la Alcaldía, de 6 de noviembre de 2024, se indica que el texto de la disposición fue ya aprobado definitivamente por el Pleno, y que ello se hizo *“sin haber tenido en cuenta ni resuelto las alegaciones presentadas dentro de plazo por D. Z, si bien, por un error en registro no fueron trasladadas al órgano competente para resolver y se terminó dictando la indicada resolución sin tenerlas en cuenta”*.

En la misma providencia se indica que dichas circunstancias podrían determinar la nulidad de la Ordenanza aprobada, por lo que, para determinar si se dan los requisitos formales y materiales exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), para declarar dicha nulidad, se solicita informe al Letrado Municipal y que, *“tras la emisión de dicho informe, y si así fuera procedente, se prevean los trámites con el fin de declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo precitado, siguiendo para ello los trámites de una revisión de oficio”*.

**QUINTO.-** El 28 de enero de 2025, se elabora el informe jurídico solicitado por el Alcalde. Tras exponer la regulación del procedimiento de revisión de oficio y las causas de nulidad de los actos y disposiciones administrativas, señala lo siguiente:

*“...por el Pleno del Ayuntamiento de San Javier celebrado con carácter ordinario en fecha 13 de junio de 2024, se tramitó la aprobación definitiva de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi en el municipio de San Javier (Expediente Gestiona n.º: 4370/2024), encontrándose la misma pendiente de su publicación con carácter definitivo en el BORM; no obstante lo anterior, se ha detectado en dicha tramitación la existencia de una infracción del ordenamiento jurídico que supondría la nulidad de dicho acuerdo adoptado por el Pleno municipal, por vulnerar lo dispuesto en el artículo 47.1,e), puesto en relación con el artículo 47.2, ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al haberse dictado el acuerdo plenario, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por no haberse*

*tenido en cuenta ni resuelto las alegaciones presentadas en tiempo y forma por D. Z, ello porque desconocimiento (sic) de su existencia, no fueron éstas trasladadas al órgano competente para resolver y se terminó dictando la indicada resolución sin tener en cuenta dichas alegaciones; la publicación en el BORM del acuerdo de aprobación definitiva de la referida Ordenanza, una vez detectado el error, se encuentra paralizada, en tanto en cuanto no se resuelva la causa de nulidad afectante al mismo”.*

Tras invocar diversa jurisprudencia relativa a los efectos anulatorios que los defectos formales apreciados en la tramitación de las ordenanzas producen sobre éstas, y sobre la imposibilidad de convalidar las omisiones procedimentales habidas, considera que la Ordenanza en cuestión está incurso en las causa de nulidad prevista en el artículo 47.1, letra e) LPAC, por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Concluye el informe como sigue:

*“La línea jurisprudencial en el caso de defectos formales en la aprobación de disposiciones generales es la declaración de nulidad de los actos afectados; por ello, se entiende que no haber valorado las alegaciones por desconocimiento de su presentación constituye un defecto formal insalvable y procede retrotraer el procedimiento hasta ese momento”.*

El informe propone incoar procedimiento de revisión de oficio *“del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de San Javier celebrado con carácter ordinario en fecha 13 de junio de 2024, por el que se acordó la aprobación definitiva de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi en el municipio de San Javier, por no haberse tenido en cuenta ni resuelto las alegaciones presentadas en tiempo y forma por el interesado, vulnerándose lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

**SEXTO.-** El 10 de febrero de 2025, D.<sup>a</sup> P reitera su solicitud de que sean contestadas sus alegaciones a la Ordenanza.

**SÉPTIMO.-** Con fundamento en el informe jurídico referido en el Antecedente quinto de este Dictamen, el Alcalde eleva propuesta al Pleno que, tras el informe favorable de la Comisión Informativa de Asuntos Generales, la aprueba mediante Acuerdo de 13 de febrero de 2025, cuyo apartado primero de su parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

*“Iniciar procedimiento para la revisión de oficio del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de San Javier celebrado con carácter ordinario en fecha 13 de junio de 2024, por el que se acordó la aprobación definitiva de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi en el municipio de San Javier, por no haberse tenido en cuenta ni resuelto las alegaciones presentadas en tiempo y forma por el interesado, vulnerándose lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

Se dispone, asimismo, que se notifique el acuerdo de incoación del procedimiento a los interesados y se acuerda

abrir un período de información pública.

Obra en el expediente la documentación acreditativa de las notificaciones efectuadas. La notificación electrónica del acuerdo de iniciación del procedimiento al Sr. Z consta como “rechazada”.

**OCTAVO.-** El 20 de febrero de 2025 la Asociación “--” presenta alegaciones para mostrar su conformidad con la revisión de oficio incoada y reitera las alegaciones presentadas en su día frente a la aprobación inicial de la Ordenanza, de supresión de los artículos 6, letra h) y 22.

En términos idénticos se expresan las alegaciones presentadas el 25 de febrero de 2025 por D.<sup>a</sup> X y D. Y.

**NOVENO.-** El 28 de febrero de 2025 se publica en el BORM número 49, *“Anuncio de revisión de oficio del acuerdo de aprobación definitiva de la ordenanza municipal reguladora de la prestación del servicio de taxi en San Javier”*, que concede un plazo de veinte días hábiles para que cualquier persona pueda examinar el expediente y, en su caso, formular alegaciones.

El 16 de abril de 2025, se certifica por el encargado del Registro General del Ayuntamiento, que no se ha presentado alegación alguna frente a la Ordenanza durante el plazo de información pública, entre el 28 de febrero y el 31 de marzo de 2025.

**DÉCIMO.-** El 12 de mayo de 2025 se notifica el acuerdo de iniciación del procedimiento revisor a la Sra. P.

No consta que presentara alegaciones.

**UNDÉCIMO.-** Con fecha 3 de junio de 2025, se evacua informe de Secretaría, que reitera los argumentos contenidos en el informe que sustentó la incoación del procedimiento de revisión de oficio. Afirma que las alegaciones presentadas frente a la aprobación inicial de la Ordenanza por el Sr. Z y la Sra. P, por error, fueron despachadas a otra dependencia municipal, por lo que no pudieron ser tenidas en consideración por los Servicios Jurídicos Municipales ni tampoco resueltas por el Pleno municipal, con carácter previo a la aprobación definitiva de la disposición.

Considera el informe que *“el hecho de no haber sido estudiadas ni resueltas dos de las alegaciones formuladas supone una vulneración del procedimiento legalmente establecido para la elaboración y aprobación de las Ordenanzas, contenido en el artículo 49 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”*, infracción legal que conlleva la nulidad de la disposición de carácter general, ex artículo 47.2 LPAC.

Concluye el informe que *“procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi en el municipio de San Javier, aprobada definitivamente por acuerdo adoptado por*

el Pleno el 13 de junio de 2024, siendo procedente la retroacción del expediente al momento de valoración de las alegaciones recibidas durante el trámite de información pública, a efectos de su estimación o desestimación por el Pleno municipal”.

**DUODÉCIMO.-** Con fundamento en el referido informe de la Secretaría General, se elabora una propuesta de resolución que el Alcalde elevará al Pleno, con la siguiente parte dispositiva:

*“PRIMERO.- Declarar la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi en el municipio de San Javier, aprobada definitivamente por acuerdo adoptado por el Pleno el 13 de junio de 2024.*

*SEGUNDO.- Disponer la retroacción del expediente de aprobación de la Ordenanza al momento de valoración de las alegaciones recibidas durante el trámite de información pública, a efectos de su estimación o desestimación por el Pleno municipal.*

*TERCERO.- Notificar el presente acuerdo a las personas interesadas en el expediente”.*

En la propuesta de resolución se destaca que *“como información adicional del expediente procede dejar constancia de que el texto de la citada Ordenanza, aprobada definitivamente el 13 de junio de 2024, no llegó a publicarse nunca en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, por lo que la Ordenanza no ha llegado a desplegar sus efectos”.*

**DECIMOTERCERO.-** Con fecha 12 de junio de 2025, el Pleno del Ayuntamiento de San Javier acuerda solicitar este Dictamen, suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen y su recepción, y notificar el acuerdo a los interesados.

No consta en el expediente documentación justificativa ni diligencia alguna que acredite que la notificación acordada se haya llevado a efecto.

En tal estado de tramitación, el Alcalde de San Javier solicita al Consejo Jurídico de la Región de Murcia que emita dictamen preceptivo en el procedimiento de revisión de oficio de la Ordenanza de constante referencia, mediante oficio que se recibe en el Consejo Jurídico, junto con el expediente administrativo, un índice de documentos y el extracto de secretaría, el pasado 16 de junio de 2025.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

## **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

Corresponde al Consejo Jurídico la emisión de Dictamen preceptivo en la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en supuestos de nulidad de pleno derecho, según establecen los artículos 106.1 y 2 LPAC, en relación con el 47.1 y 2 de la misma Ley, y 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

La aplicación del régimen general de la revisión de oficio a la revisión de los actos administrativos de las Corporaciones Locales está prevista en el artículo 53 LBRL, en cuya virtud, *“las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”*.

## **SEGUNDA.- Del procedimiento de revisión de oficio.**

I. De conformidad con la propuesta de resolución, se pretende declarar la nulidad de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi en el municipio de San Javier, aprobada definitivamente por acuerdo adoptado por el Pleno el 13 de junio de 2024. Del expediente se desprende que, inicialmente, también se valoró la declaración de nulidad del acuerdo aprobatorio de la Ordenanza, pues sólo así se entendería la alusión al artículo 47.1, letra e) LPAC que se contiene en los informes jurídicos que se evacuaron al inicio del procedimiento. En cualquier caso, la circunstancia que determinaría la nulidad sería la misma, consistente en que durante la tramitación de la disposición de carácter general no se llegó a realizar de forma efectiva el trámite de audiencia que exige con carácter preceptivo el artículo 49, letra b), en relación con la letra c) del mismo precepto de la LBRL, al no tomar en consideración ni contestar las alegaciones formuladas por dos interesados con ocasión de dicho trámite.

II. En relación con el procedimiento de revisión de oficio, este Consejo Jurídico ha señalado reiteradamente que, como mínimo, debe estar integrado por el acuerdo de iniciación, los informes pertinentes, la práctica de la prueba si así se propone, la audiencia a los interesados y la propuesta de resolución que se somete a Dictamen de este Órgano Consultivo.

En su aplicación al caso, consta en el expediente remitido el acuerdo de iniciación, el preceptivo informe de la Secretaría General, ex artículo 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Del mismo modo, se ha publicado anuncio para información pública acerca de la iniciación del procedimiento de revisión de oficio y se ha notificado la incoación del procedimiento a quienes constan en el procedimiento como interesados, sin que se hayan formulado alegaciones, más allá de las que muestran su conformidad con la revisión de la Ordenanza.

III. El plazo para la resolución del procedimiento de revisión de oficio es de seis meses, ex artículo 106.5 LPAC, precepto que también dispone la caducidad del procedimiento en caso de superarse dicho plazo sin que haya recaído resolución expresa, cuando, como ocurre en el supuesto sometido a consulta, aquél se hubiera iniciado de oficio. Incoado el procedimiento revisor el 13 de febrero de 2025, el *dies ad quem* del plazo semestral con que cuenta la Administración municipal para resolverlo se alcanzará el 13 de agosto de 2025. A este plazo habrá de

sumarse el tiempo durante el que el procedimiento se encuentra suspendido (por un máximo de tres meses) por el acuerdo dictado en tal sentido por el Pleno del Ayuntamiento el 12 de junio de 2025, con ocasión de la solicitud de este Dictamen. Cabe recordar a la autoridad consultante que el *dies a quo* de dicha suspensión coincidirá con la fecha en que la solicitud del dictamen dirigida a este Consejo Jurídico sale del ámbito municipal, el 16 de junio de 2025, una vez acordada aquélla de forma expresa.

Por otra parte, para que la suspensión resulte efectiva es necesario que se notifique a los interesados en el procedimiento, tanto el momento en que se solicita el dictamen como el de su recepción. En el supuesto sometido a consulta, no consta la notificación a los interesados del Acuerdo de 12 de junio de 2025 ni de la efectiva solicitud de este Dictamen.

IV. La competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio corresponde al Pleno de la Corporación conforme a la interpretación sistemática de los artículos 21.1,l), 22.2,k) y j) y 110.1 LBRL, según se ha señalado por este Órgano Consultivo, entre otros, en los Dictámenes núm. 98 y 168 del año 2006 y 268/2020. En igual sentido el Consejo de Estado (Dictamen 613/2010), los Consejos Consultivos de Andalucía (Dictamen 722/2014) y de Canarias (Dictamen 102/2014), así como la Comisión Jurídica Asesora del País Vasco (Dictamen 196/2010) y el Consejo Consultivo de Madrid (Dictamen 25/2012).

Esta doctrina ha sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1646/2022, de 13 de diciembre.

### **TERCERA.- Del objeto de la revisión.**

Como ya se ha adelantado, la revisión de oficio a que se refiere la consulta persigue declarar la nulidad de una Ordenanza municipal, acto de naturaleza normativa al que conviene la calificación de disposición de carácter general.

La Ordenanza, sin embargo, no ha llegado a producir efectos, toda vez que no se ha publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. Cabe recordar que, de conformidad con el artículo 131 LPAC, las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Del mismo modo, el artículo 70.2 LBRL, dispone que *“los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas (...) se publicarán en el “Boletín Oficial” de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 [requerimiento del Estado o Comunidad Autónoma a la Corporación Local para que anule la ordenanza dictada] salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales...”*.

La ineficacia de la Ordenanza haría innecesaria su declaración de nulidad, dado que la finalidad primordial de ésta es la privación de efectos de los actos y las disposiciones administrativas contrarias al ordenamiento jurídico. Acerca de la eficacia de las disposiciones administrativas como presupuesto para proceder a su revisión, el Consejo de Estado, en Dictamen 1663/2007, en un supuesto en el que se analiza la revisión de oficio de un plan parcial urbanístico, dirá que *“Es de notar que la eficacia de la aprobación del plan parcial por el Ayuntamiento constituye un presupuesto de la revisión de oficio (si la aprobación definitiva no hubiese sido perfeccionada sería*

*innecesario declarar su nulidad)*".

No obstante, en la medida en que existe un acto del órgano de gobierno municipal, formalmente aprobatorio de la Ordenanza, que genera una apariencia de legalidad de la disposición, cabe admitir el ejercicio de la exorbitante potestad de revisión de oficio para eliminar dicha apariencia, en aras del principio de seguridad jurídica y atendida la infracción del procedimiento determinante de la causa de nulidad invocada.

Por otra parte, aunque es posible encontrar en la jurisprudencia ejemplos de disociación entre el acto aprobatorio de la disposición de carácter general y la disposición misma cuando de declarar su nulidad se trata (así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 30 de abril de 2014, en un supuesto de aprobación de acuerdos de condiciones de trabajo de empleados públicos municipales), entiende el Consejo Jurídico que basta con declarar la nulidad, bien del acto aprobatorio, bien de la Ordenanza, para alcanzar la finalidad perseguida, dado que la Ordenanza no deja de ser el producto final al que viene referido el acto aprobatorio del Pleno, que carecería de contenido y razón de ser sin la disposición que es objeto de aprobación y de la que, en esencia, resulta inescindible. En idéntico sentido, nuestro Dictamen 200/2024, sobre la revisión de oficio de una ordenanza municipal.

#### **CUARTA.- La nulidad de la Ordenanza por vulnerar la Ley (artículo 47.2 LPAC).**

Que la Ordenanza municipal cuya revisión se pretende constituye una disposición administrativa está fuera de toda duda, en la medida en que reúne las notas que conforme a una conocida y ya clásica doctrina caracterizan a esta categoría y la diferencian de la de los actos administrativos. Así, cabe predicar de la indicada disposición su carácter innovador del ordenamiento, la permanencia de sus efectos que no se agotan por su aplicación, su carácter abstracto y general, etc. (entre otras muchas, STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 15 de septiembre de 1995).

Reconocida la naturaleza reglamentaria de la norma sobre la que versa el presente procedimiento, la declaración de nulidad de pleno derecho afectaría, por tanto, a una disposición administrativa, por lo que entra en juego lo dispuesto en los artículos 47.2 LPAC ("*serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes y otras disposiciones administrativas de rango superior ...*") y 106.2 de la misma Ley, que establece: "*Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2*", ya citado.

Ya hemos señalado *supra* que el artículo 49, b) LBRL establece, entre los trámites preceptivos del procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales, el de información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días, para la presentación de reclamaciones y sugerencias. Actuación, ésta, que se enmarca en el principio constitucional de participación ciudadana establecido en el artículo 105 de la Constitución española y que permite la defensa de los derechos e intereses concretos afectados, mejorar el contenido de las normas y garantizar su acierto y pertinencia.

El artículo 49, c) LBRL, por su parte, impone a la Administración tramitadora de la Ordenanza la "*resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo*", obligación procedimental que se encuentra en íntima relación con el trámite de audiencia e información pública previsto en la letra b) del mismo precepto,

pues sólo con la toma en consideración de las alegaciones, reclamaciones y sugerencias, y su resolución, estimándolas o desestimándolas, se da una efectividad material al trámite de audiencia y al derecho de participación de los ciudadanos en la actuación administrativa del que aquél es instrumento, pues de nada serviría ofrecer los trámites de audiencia e información pública, sin una ulterior valoración de las aportaciones ciudadanas por parte de los redactores de la disposición, como paso previo a su estimación y consiguiente incorporación al texto de la disposición o, por el contrario, a su rechazo motivado.

La falta de toma en consideración, y en consecuencia, de resolución de las alegaciones efectuadas por dos interesados en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza, equivale a la omisión del trámite de audiencia e información pública respecto de ellos, con vulneración de lo establecido en el artículo 49, letras b) y c) LBRL, lo que determina su nulidad ex artículo 47.2 LPAC, como ha venido señalando de forma constante la jurisprudencia, ante la omisión de los trámites participativos en la elaboración de las disposiciones de ámbito local.

Es clásica y uniforme la jurisprudencia emanada en relación con la elaboración de las ordenanzas fiscales de los Ayuntamientos, en la que se sanciona con la nulidad de pleno derecho de la norma, no sólo la omisión total, sino también la incorrecta realización de los trámites participativos (por todas, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, número 205/2024, de 23 febrero, que recuerda y cita la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 mayo de 2012). Señala el Alto Tribunal, en su Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 mayo de 2012 que *“estamos, pues, ante vicios constitutivos de nulidad absoluta, enmarcables en el art. 62.2 en relación al art. 62.1.e) de la LRJyPAC, por el incumplimiento del art. 17 del TRLHL, con la consiguiente sanción de la nulidad radical de las Ordenanzas cuestionadas. Así lo ha venido declarando esta Sala en Sentencias anteriores, valga la cita de la de 26 de diciembre de 2011 (rec. cas. núm. 4322/09), que dice: «Pues bien, el artículo 17.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales dispone que “los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas”..-Esta previsión, según hemos interpretado [sentencias de 1 de julio de 1991 (apelación 4612/90, FJ 2º); 12 de marzo de 1998 (apelación 3161/92, FJ 3º); 11 de junio de 2001 (casación 2810/96, FJ 4º); 2 de marzo de 2002 (casación 8765/96, FJ 4º ? ?); 22 de junio de 2004 (casación 2384/99, FJ 11º); 27 de junio de 2006 (casación 3124/01, FJ 5º); 5 de febrero de 2009 (casación 5607/05, FJ 3º); 8 de mayo de 2009 (casación 6637/05, FJ 4º), y 12 de abril de 2010 (casación 4317/09, FJ 2º)], incorpora una exigencia de publicidad de cumplimiento reglado, cuya inobservancia acarrea la nulidad del texto aprobado, en virtud de lo dispuesto en los artículos 62.2 de la Ley 30/1992 y 5 a 7 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial”*.

Fuera del ámbito tributario, en el que se dota de una especial relevancia al cualificado trámite de audiencia regulado por la legislación de haciendas locales, también existen pronunciamientos jurisprudenciales sobre la nulidad de las disposiciones municipales que omiten los trámites participativos. Así, también el Tribunal Supremo, en Sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, número 945/2019, de 1 julio, establece que *“el trámite de información pública en la elaboración de disposiciones normativas se viene considerando esencial por la jurisprudencia, como se refleja en la sentencia de 27 de febrero de 2012 (rec. 5639/2008), cuando señala que el trámite de información pública ha de examinarse a la luz del art. 105.a) de la Constitución, y la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, tal como se razonó en la Sentencia de esta Sala, Sección 4ª, de fecha 13 de octubre de 1994, rec. 647/92 (y también, S. de esta Sala, Sección 2ª, de 11 de julio de 2002, FJ 4º, rec. 1108/97). Al respecto, en el FJ 6º de la primera se dijo lo siguiente:*

*Así, la propia constitución menciona en el art. 105, ap. a ) que la Ley regulará...la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de*

*elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten", lo que no ha de interponerse como una simple reserva de ley en sentido formal sino en el establecimiento de un trámite esencial, preceptivo e indispensable; "manifestación concreta del derecho que los españoles tienen a participar en los asuntos públicos, directa o indirectamente ( art. 23 CE )" - tal y como se desprende de la STS Revisión 19 de mayo 1988 -, que impide configurarlo como una facultad discrecional de la Administración, debiendo entenderse como una regla general de la participación ciudadana en el "diseño constitucional de una Administración auténticamente democrática" cuyas excepciones, en atención a circunstancias objetivas que los justifiquen, han de ser - eso s í- reguladas por ley".*

A ello se refiere, igualmente, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 119/1995, de 17 de julio, cuando, en relación con el trámite de información pública como forma de participación de los interesados, señala que una vez establecida, no constituye un trámite disponible para los poderes públicos, pudiendo viciar de nulidad las disposiciones adoptadas con infracción de la misma.

En relación con las disposiciones de carácter general emanadas de las Corporaciones Locales, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, número 586/2012, de 19 abril, advierte, ante la impugnación de un Decreto de Alcaldía cuyo contenido material era propio de una ordenanza que *"en la elaboración y dictado del citado Decreto se ha infringido, frontalmente, la tramitación prevista en el artículo 49 de la LRBRL, que atribuye al Pleno del Ayuntamiento su aprobación y donde la publicidad (información pública y audiencia de los interesados por el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias) es fundamental, de forma que, como es bien sabido, si se omite es causa de nulidad de pleno Derecho"*.

También la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede Granada, número 2679/2020, de 10 de septiembre, declara nula de pleno derecho una ordenanza municipal en cuyo procedimiento de elaboración *"no se observaron los trámites esenciales previstos en el artículo 49 de la LRBRL, en particular, los previstos en las letras b) y c) del citado precepto en cuanto al trámite de información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias, así como la resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno"*.

Corolario de lo expuesto es que, con las matizaciones expresadas en la Consideración tercera de este Dictamen, puede el Pleno del Ayuntamiento de San Javier declarar la nulidad de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi en el municipio de San Javier a que se refiere este Dictamen, por estar incurso en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.2 LPAC, al no haberse respetado en su elaboración lo establecido en el artículo 49, letras b) y c) LBRL.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** Con las matizaciones expresadas en la Consideración tercera, procede dictaminar en sentido favorable la propuesta de declaración de nulidad de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi en el municipio de San Javier a que se refiere este Dictamen, por estar incurso en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.2 LPAC, al no haberse respetado en su elaboración lo establecido en el artículo 49, letras b) y c) LBRL.

No obstante, V.E. resolverá.

