

Ordenanzas municipales

Las ordenanzas son disposiciones administrativas de carácter general y de rango inferior a la ley aprobadas por los entes locales en el ámbito de sus competencias y en ejercicio de la potestad reglamentaria que tienen atribuida. También reciben el nombre de Reglamentos.

ÍNDICE

[¿Qué es y qué tipos existen?](#)

[¿Cuáles son los requisitos para su aprobación?](#)

[¿Cuál es su eficacia?](#)

[Recuerde:](#)

¿Qué es y qué tipos existen?

Las Ordenanzas son disposiciones administrativas de carácter general y de rango inferior a la ley elaboradas por los entes locales que, en la esfera de su competencia, los Ayuntamientos pueden aprobar. Ni las Ordenanzas, ni los Reglamentos locales, contendrán preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales. La potestad reglamentaria es atribuida por la Ley, de suerte que sin la previa atribución legal la Administración no puede actuar.

Ambas disposiciones de carácter general (**Ordenanzas y Reglamentos locales**) se diferencian claramente de los actos administrativos en que estos constituyen algo ordenado en aplicación de una disposición general, que forma parte, a su vez, del ordenamiento, lo que por consecuencia implica que mientras la disposición de carácter general es susceptible de una pluralidad indefinida de aplicaciones, los actos administrativos, por el contrario se agotan o consumen con su ejecución.

El [artículo 4.1.a\) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) establece que en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, corresponde, a los municipios, provincias e islas, la potestad reglamentaria y de autoorganización. Y la atribución viene conferida al Pleno, conforme dispone el [artículo 22.2.d\) de la citada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) que le confiere la aprobación del Reglamento orgánico y de las Ordenanzas.

Pueden distinguirse las siguientes **clases de ordenanzas**:

- a)** Ordenanzas de **policía**, que incorporan aquellas normas encaminadas a regular la policía urbana y rural;
- b)** Ordenanzas de **construcción y planes de urbanismos**, cuya regulación y contenido se recogen en la legislación urbanística. En ellas se contienen normas sobre alineaciones y rasantes, altura, voladizos, patios, alturas, y cuantas normas sean precisas para garantizar la higiene, seguridad, comodidad, la estética, el ornato, etc.;
- c)** Ordenanzas **fiscales**. En el marco de lo que establece la [Ley de Haciendas locales](#).
- d)** **Reglamentos orgánicos**. Su fin es regular la organización de la Administración municipal.

¿Cuáles son los requisitos para su aprobación?

El procedimiento para la aprobación de las ordenanzas locales ha de ajustarse a los siguientes trámites ([artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#)):

- a)** Aprobación inicial por el pleno.
- b)** Información pública y audiencia de los interesados por un plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- c)** Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente

adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

¿Cuál es su eficacia?

Perfeccionada la ordenanza, esto es, nacida al mundo del derecho, para ser eficaz necesita todavía del cumplimiento de determinados requisitos, que son los siguientes:

- a) Publicación íntegra de la ordenanza**, incluidas las normas contenidas en los planes urbanísticos, en el boletín oficial de la provincia [artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#).
- b) Vacatio legis** en virtud de la cual la ordenanza local no entrará en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2, es decir que hayan transcurrido quince días desde que el Estado o la Comunidad autónoma hayan recibido la comunicación del acuerdo aprobatorio que ha de hacerseles a efectos de la impugnación prevista en el [artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#). Este plazo de quince días funciona simultáneamente como plazo de *vacatio legis*, de manera que en este ámbito hay que entender que no es de aplicación el general de veinte días que prevé el Código civil

Las ordenanzas fiscales se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la [Ley 39/1988, de 28 de diciembre](#), Reguladora de las Haciendas Locales, tal y como se señalará más adelante.

Hay que reconocer, sin embargo, que la norma, tal como está redactada, puede plantear problemas en la práctica, pues no siempre constará al particular, que lógicamente se mueve extramuros de la Administración, cuándo ha tenido lugar efectivamente *la recepción de la comunicación* por parte del Estado o de la Comunidad autónoma.

El hecho de que el municipio, tal y como dispone el [artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#), Reguladora de las Bases del Régimen Local y el [artículo 4.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre](#), por el que se aprueba Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en su calidad de Administración pública de carácter territorial y dentro de sus competencias, ostente *las potestades reglamentarias y de autoorganización*, no quiere decir, por supuesto, que lo pueda reglamentar u ordenar todo. Por de pronto, el Ayuntamiento ha de tener atribución sobre la materia objeto de reglamentación, conforme recoge el [artículo 25 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#).

En todo caso las competencias municipales se perfilan desde un punto de vista negativo acudiendo a las competencias que corresponden al Estado, Comunidades autónomas y demás Entes públicos, sin olvidar tal y como señala el apartado 2 del [artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local](#), que incluso en las competencias que le aparecen atribuidas al municipio habrá de acomodarse a los términos fijados en la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas, lo contrario sería desconocer el principio de jerarquía normativa, consagrado en el [artículo 9.3 de la Constitución](#), conforme al [artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#) "Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, 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 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](#)".

Dicho precepto, no sólo hace referencia expresa a los conceptos de publicación y entrada en vigor de las ordenanzas y reglamentos municipales, sino también, a un plazo, el previsto en el [artículo 65.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#), que es en sí mismo fuente de confusión, ya que puede entenderse exclusivamente hecha a un aspecto temporal o, por el contrario, a un régimen sustantivo de control de actos y acuerdos que es en el que se inserta el plazo del artículo 65.2.

Esta referencia al [artículo 65.2 Ley 7/1985, de 2 de abril](#) tiene una significación: que previamente a la publicación de la ordenanza, debe aplicarse el control previsto de forma general en la misma [Ley 7/1985, de 2 de abril](#) mediante el envío de la Ordenanza a la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma ([artículo 56 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#)), transcurrido el cual, la Ordenanza se enviaría al "Boletín Oficial de la Provincia" para su publicación y entraría en vigor inmediatamente, dado que habría transcurrido ya por completo el plazo a que se refiere el [artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#)

La referida remisión al "plazo previsto en el artículo 65.2" puede ser entendida también como que las Ordenanzas

deben enviarse a las autoridades administrativas de la Comunidad y del Estado y publicarse en el *"Boletín Oficial de la Provincia"*, sin que el plazo de quince días comience a contar desde el envío a la autoridad, sino desde la publicación en el Boletín, o como que la aparición en el Boletín de la Ordenanza es independiente de que haya transcurrido el plazo de quince días hábiles o de que se haya formulado requerimiento o no, ya que la intervención de la autoridad administrativa, si existe, no aporta ni quita ningún requisito esencial para la validez o eficacia de la Ordenanza.

Aun cuando el [artículo 56 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) no introduce específicamente la palabra *"ordenanzas"* entre los textos que deben ser objeto de remisión a las Administraciones del Estado y de la Comunidad autónoma, hay unanimidad en la doctrina en la interpretación de que éstas quedarían comprendidas dentro de la genérica expresión *"actos y acuerdos"*. Eso supone, también, que el ejercicio de la facultad de requerimiento o, incluso, de impugnación judicial que contiene los [artículos 63 y siguientes de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) es aplicable con todas sus variedades a las Ordenanzas y Reglamentos municipales.

El principio de ejecutividad de los actos administrativos de las Corporaciones Locales está afirmado en el [artículo 51 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) sin más excepciones que las relativas a los casos en que *"una disposición legal establezca lo contrario o cuando se suspenda su eficacia de acuerdo con la Ley"*. Por su parte, la **ejecutividad de las normas** depende de su entrada en vigor y ésta en la [Ley 7/1985](#) se hace dependiente de la publicación y del transcurso de un plazo que coincide con el del requerimiento para formular la anulación de actos -en este caso Ordenanzas- que pueden realizar la Administración del Estado y de la Comunidad autónoma.

Está claro, entonces, que el **requerimiento -o la impugnación judicial si no hay requerimiento- por sí mismo no afecta en modo alguno a la ejecutividad del acto** y que, por tanto, su formulación para las Ordenanzas tampoco podría suponer su hipotética suspensión. Esta, en todo caso, se derivaría de la acción de los Tribunales ([artículo 66 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#)) o del supuesto extraordinario y difícilmente imaginable para las Ordenanzas del artículo 67 de dicha Ley.

El respeto a la autonomía local obliga, en cualquier caso, a modular la reserva de ley en el sentido de que a la luz del [artículo 140 de la Constitución Española](#) y de la impronta participativa que inunda la actuación local, dotando a sus máximos actos generales, en este caso las ordenanzas, de una relación especial con las normas con rango de ley, de tal manera que la *"reserva de ley"* no puede interpretarse de forma restrictiva, que haya ineficaz los postulados de la [Carta Europea de Autonomía Local](#) y el carácter representativo, y participativo y democrático en la toma de decisiones en el ámbito local, donde ha de regir el principio de subsidiariedad respecto a los entes superiores.

La misma [Ley 7/1985](#) conoce para unas Ordenanzas específicas, las fiscales, una forma particular de entrada en vigor que se escapa de los plazos regulados en el artículo 70.2. En efecto, para las Ordenanzas fiscales dispone el [artículo 107.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril](#) que *"comenzarán a aplicarse en el momento de su publicación definitiva en el «Boletín Oficial» de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma uniprovincial, salvo que en las mismas se señale otra fecha."*

El precepto transcrito contiene una referencia a la entrada en vigor de la norma congruente con el principio de autonomía constitucional que protege a la Corporación autora de la Ordenanza. La misma Corporación que en uso del principio de autonomía constitucional reconocido luego legalmente, decide la redacción de la norma y su contenido, puede legítimamente optar por un plazo determinado de entrada en vigor.

Por último es preciso referirse, aunque sea someramente, a la potestad sancionadora de las corporaciones locales a través de la tipificación de las conductas infractoras en las ordenanzas municipales, lo que ha sido objeto de tratamiento muy significativo en la Sentencia 132/2001, de 8 de junio, del Tribunal Constitucional y [en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003, Rec. 5167/1998](#), que considera esta potestad implícita en las atribuciones competencia les de los entes locales, *"siempre que no se contravengan las leyes vigentes y únicamente en los casos en que no se haya promulgado ley estatal o autonómica en la materia"*.

Recuerde:

- Existen distintos tipos de ordenanzas o reglamentos locales según su objeto de regulación: • reglamento orgánico, ordenanzas fiscales, urbanísticas y de policía.

- Ordenanzas y Reglamentos locales se diferencian claramente de los actos administrativos en que estos constituyen algo ordenado en aplicación de una disposición general.
- La ejecutividad de las normas depende de su entrada en vigor y ésta en la [Ley 7/1985](#) se hace dependiente de la publicación y del transcurso de un plazo