

La publicación de las Ordenanzas locales (*)

352.077.55 (46)

por

JOSE M.^a BOQUERA OLIVER

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA ENTRADA EN VIGOR DE LAS ORDENANZAS LOCALES.—III EXPOSICION AL PUBLICO Y PUBLICACION DE LAS ORDENANZAS.—IV. LOS INCONVENIENTES DE LA FALTA DE PUBLICACION DE LAS ORDENANZAS.—V. VALOR JURIDICO DE LO «GENERAL».—VI. LA PUBLICACION DE LAS NORMAS GENERALES.—VII. LA PUBLICACION DE LAS ORDENANZAS LOCALES.—VIII. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

En otra ocasión he examinado la regulación de «la aprobación de las Ordenanzas municipales» (1), cuestión que escondía, bajo su apariencia puramente técnico-jurídica, un aspecto del delicado y siempre polémico mundo de las relaciones entre el Estado y las Administraciones locales. El tema de la publicación de las Ordenanzas nos sitúa en otro frente de las relaciones de dichas Administraciones. En aquel que mira hacia los administrados y, quizá por esto, resulta un problema menos discutido, de más fácil solución que el anteriormente aludido, pero de no menor importancia.

(*) Texto de la Conferencia pronunciada en el X Curso sobre «Problemas políticos de la Vida local», 1969, Peñíscola (Castellón).

(1) REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 162 (abril-junio), 1969, páginas 237-252.

II. LA ENTRADA EN VIGOR DE LAS ORDENANZAS LOCALES

Las Ordenanzas que podemos llamar genéricas o comunes (2), y que, algunas veces, la Ley de Régimen local denomina «generales» (3)—término que no emplearé porque puede suscitar confusiones—, entran en vigor, son eficaces, sin necesidad de publicación. El artículo 109 de dicha Ley dispone que las Ordenanzas sean «expuestas al público durante quince días para que puedan ser objeto de reclamaciones». La Corporación municipal resolverá las reclamaciones y enviará las Ordenanzas al Gobernador civil. Este, durante un plazo de treinta días, puede advertir al Ayuntamiento que aquéllas contienen ilegalidades. Si transcurre dicho plazo sin que el Gobernador civil formule reparos, «las Ordenanzas y Reglamentos—dice el artículo 110, párrafo 2.º, de la Ley de Régimen local—tendrán carácter ejecutivo». En otras palabras, transcurrido el referido plazo, la Ordenanza, sin haber sido publicada, o antes de ser publicada, si el Ayuntamiento libremente decide publicarla, comienza a regir, a poder ser aplicada a sus destinatarios.

El precepto citado me parece claro y en el sentido expuesto lo entiende el Tribunal Supremo en las escasas sentencias en que se ha ocupado de este punto (4). También la Ley Municipal de 1935, artículo 146, disponía que «las Ordenanzas regirán desde su aprobación».

III. EXPOSICION AL PUBLICO Y PUBLICACION DE LAS ORDENANZAS

Algunos entienden que la Ley de Régimen local prescinde de la publicación de las Ordenanzas porque previamente han sido expuestas al público. Por su exposición pública, para oír reclamaciones contra ellas, los interesados pueden conocer el contenido de las Ordenanzas y, por esto, no es necesario que

(2) Sobre las clases de Ordenanzas, véase el citado trabajo sobre «La aprobación de las Ordenanzas municipales», pág. 240.

(3) Artículo 121, *h*).

(4) Puede verse la sentencia de 23 de octubre de 1959.

después sean publicadas. La Ley del Suelo me parece que parte de idéntica convicción con respecto a las Ordenanzas de edificación. Por esto mismo, sólo ordena publicar los acuerdos de aprobación de los Planes de urbanismo y las Ordenanzas de uso del suelo y edificaciones, pero no el texto de unos y otras (5). El Tribunal Supremo, en sentencia de 4 de agosto de 1963, también parece entenderlo así, porque declara que no cabe alegar «falta de publicidad de las Ordenanzas que, refrendadas por un acto emanado de la Administración e impresas por el Ayuntamiento, han sido objeto de abundantes peticiones y reclamaciones, indicadoras del conocimiento de su contenido por los vecinos afectados». Estas expresiones pueden ofrecer algunas dudas en su interpretación, que la sentencia en su relación de hechos no desvanece, porque la falta de publicación de las Ordenanzas se alegó en el acto de la vista, pero por las afirmaciones de que aquéllas fueron impresas y objeto de reclamaciones, y que los vecinos tuvieron de ellas un conocimiento real, podemos obtener el convencimiento de que el Tribunal considera —en dicha sentencia— que la exposición al público hace innecesaria la publicación.

Sin embargo, a mí me parece que la exposición al público no puede suplir a la publicación. Al público se expone no la Ordenanza, sino un *proyecto de Ordenanza*. Proyecto o texto provisional que la Corporación, como consecuencia de las observaciones o reclamaciones que durante la información pública se le hayan presentado, puede modificar. Incluso, aunque esto sea más discutible, aquél puede alterar las Ordenanzas, cuando ya las ha aprobado, para corregir las ilegalidades que en ellas el Gobernador civil le haya advertido (6). En resumen, el texto

(5) «Los Planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva...» (art. 44 de la Ley del Suelo).

(6) Las Ordenanzas genéricas nacen al ser aprobadas por el Ayuntamiento y de ellas derivan derechos y obligaciones para los administrados. Algunas sentencias (5 de julio de 1961 y 27 de enero de 1969) parecen mostrar que tales derechos son irrevocables. De otro lado la alteración de la Ordenanza se llevaría a efecto sin sujetarse al procedimiento para ello establecido (art. 13 de la Ley de Régimen local). Por esto decimos en el texto que puede suscitar dudas la

sometido a información pública puede ser diferente de la Ordenanza que, al cabo del plazo de treinta días ofrecido al Gobernador civil para formular observaciones, entrará en vigor. Por esto creo que no es posible prescindir de la publicación de la Ordenanza, en sentido propio, porque haya sido sometida a información pública.

El anterior argumento puede complementarse con el de que también las leyes y los reglamentos de la Administración del Estado, pueden someterse a información pública, y no por esto, cuando así ocurre, están exentos de la obligación, que impone el artículo 1.º del Código civil, de publicarlos en el *Boletín Oficial del Estado*. Incluso más, el artículo 46, 3, de la Ley de Procedimiento administrativo dispone que «la publicación (de los actos) se efectuará una vez terminado el procedimiento y será independiente de la que se hubiere efectuado con anterioridad a los fines de información pública». Este precepto parece dar a entender que la información pública es también una forma de publicación. Pero ésta no podría entenderse como una publicación de los actos, pues las decisiones no existen antes de terminar el procedimiento de su elaboración. Dicho precepto claramente expresa que la información pública no puede ahorrar la publicación.

La información pública, en trámite de elaboración del proyecto de Ordenanza, sólo tiene por finalidad permitir que los vecinos puedan colaborar con el Ayuntamiento en la adecuada preparación de la misma. A través de este trámite, los administrados pueden proporcionar a la Administración los elementos de juicio que a ésta le falten para decidir acertadamente y formularle las advertencias necesarias para que salvaguarde los derechos e intereses privados. La finalidad de la información pública guarda analogía, es idéntica, podríamos decir, a la del trámite de audiencia a los interesados en los procedimientos

existencia de la facultad municipal de modificar la Ordenanza cuando el Gobernador civil advierte en ella una ilegalidad. Si el Ayuntamiento no pudiera corregir el vicio, toda advertencia del Gobernador desembocaría necesariamente en un proceso contencioso-administrativo.

que preparan resoluciones o actos singulares de la Administración (7). Por el contrario, la publicación sirve para dar a conocer a sus destinatarios un acto ya definitivo, la voluntad ya formada de la Administración. Esto y, muchas veces, aunque de manera accesoria, la determinación del momento a partir del cual el acto comenzará a ser eficaz, son las únicas finalidades de la publicación.

La información pública y la publicación no pueden sustituirse mutuamente. Deshacer este equívoco me parece muy necesario, pues creo que es el origen de que la Ley de Régimen local establezca que la Ordenanza entra en vigor sin necesidad de publicación y esto, como vamos a ver, tiene graves inconvenientes.

También es posible que nuestra Ley mantenga la regla del artículo 110, 2, antes recordada, por puro mimetismo de leyes anteriores redactadas cuando todavía no se tenía clara conciencia de la profunda diferencia existente entre Ordenanza y acto singular. En realidad, la Ley de Régimen local establece para la entrada en vigor de las Ordenanzas el mismo criterio que para el comienzo de la eficacia de los actos administrativos singulares necesitados de aprobación. Sin embargo, hoy resulta ya patente que los actos generales y los singulares requieren regímenes jurídicos diferentes (procedimiento, impugnación, consecuencias de su anulación, etc.).

IV. LOS INCONVENIENTES DE LA FALTA DE PUBLICACION DE LAS ORDENANZAS

La entrada en vigor de una Ordenanza sin ser publicada, tiene por resultado que los administrados se vean sujetos a su contenido sin conocerlo y a partir de un momento que también les es desconocido.

Los particulares interesados difícilmente pueden saber en qué fecha se envió la Ordenanza al Gobierno Civil y cuándo

(7) En ambos trámites suele subrayarse su aspecto de garantía del administrado y casi siempre se hace uso de ellos en defensa de intereses privados. Pero tienen la doble finalidad apuntada en el texto.

tuvo entrada en su registro, término inicial del plazo de treinta días al final del cual tendrá aquélla carácter ejecutivo. Este plazo, de otro lado, puede suspenderlo el Gobernador civil con su advertencia de ilegalidad. Por consiguiente, nadie podrá calcular la fecha de entrada en vigor de la Ordenanza.

Si la Ordenanza aprobada por el Gobernador civil es diferente de la que se expuso al público para reclamaciones, tampoco su contenido—como ya hemos puesto de relieve—será conocido por los obligados a su cumplimiento.

Este desconocimiento puede originar multitud de problemas y todos pueden evitarse con la publicación de la Ordenanza. Publicación que requiere, que exige, su misma naturaleza.

V. VALOR JURIDICO DE LO «GENERAL»

Como es sabido, las Ordenanzas se dirigen de manera indeterminada a una pluralidad de sujetos u objetos de Derecho. La generalidad no se entiende en el Derecho actual como universalidad o totalidad. No sólo es norma general la que se dirige a todos los miembros de la comunidad, sino también la referente a una categoría o grupo indeterminado de sujetos u objetos. Por eso se dice que las Ordenanzas son mandatos generales o normas de aplicación general.

Lo general tiene para el Derecho una trascendencia que con frecuencia se olvida. Pero si se tiene en cuenta que la disposición general, la norma impersonalmente dirigida a un grupo, necesariamente toma en cuenta lo genérico de los miembros de éste, lo que todos ellos tienen en común, se comprobará que dicha regulación creará para todos una situación igual. La disposición general, por naturaleza, no puede fijarse en las peculiaridades de sus destinatarios. Le resulta imposible, por consiguiente, establecer desigualdades entre ellos. «La voluntad particular, por su naturaleza—dijo ROUSSEAU (8)—, tiende a las preferencias, y la voluntad general, a la igualdad».

La norma general, en cuanto tiende a la igualdad, procura la

(8) *Du Contrat Social*, L. II, C. I, en *Les éditions du cheval ailé*, pág. 206.

justicia, porque todos los hombres, que son esencialmente iguales, son tratados igualmente. La norma general ofrece, además, seguridad, porque traza el cauce por donde discurrirán, sin posibilidad de excepciones, todas las conductas de los hombres. Incluso la de sus mismos autores que a aquélla quedan sometidos. El principio de igualdad, principio general del Derecho que ordena tratar igual a los iguales, atrae hacia sí a las disposiciones generales y las eleva hasta situarlas sobre las actuaciones particulares. Las disposiciones generales, inversamente a lo que ocurre con los líquidos, por su mayor peso jurídico, forman una capa superior a los actos singulares. Por esta razón, no sólo los destinatarios aparentes de las normas generales, sino sus mismos autores, deben acomodar a ellas su actuación por vía singular. Podríamos decir que en cierto modo las normas generales se objetivizan, se independizan de sus autores. Estos pueden modificarlas o abrogarlas, pero no pueden dejar de respetarlas mientras permanezcan en vigor. La sentencia de 17 de febrero de 1951 nos dice, precisamente en relación con las Ordenanzas, que «las disposiciones dictadas por los Ayuntamientos en la esfera de su competencia crean o condicionan, en su caso, determinados derechos, a favor de las personas residentes en el territorio... de los mismos, o que en él poseen intereses, viniendo a quedar ligados aquéllos, al mismo tiempo, por el contenido de las normas así elaboradas, sin que en ningún momento puedan prescindir caprichosamente de la obligatoriedad de sus preceptos, en tanto no hayan sido legalmente modificados o derogados».

Pero para que la misma existencia de la disposición general no quede a merced de su autor; para que todos sepan cuál es su contenido, lo que pueden o no hacer a partir de un momento dado y cómo hacerlo, es necesario que aquélla se publique de la manera más formalmente posible. La publicación sitúa la prueba de la existencia y del contenido de la disposición más allá del poder de su autor. La norma general publicada sólo dejará de aplicarse cuando otra de igual naturaleza, también debidamente publicada, la derogue.

VI. LA PUBLICACION DE LAS NORMAS GENERALES

Tan importante es la publicación de la norma general, que SUÁREZ, en *De Legibus* (9), incluye a la publicación entre las notas esenciales de la ley. Esta es «precepto común, justo, estable, *suficientemente promulgado*». «Para que la ley esté plenamente constituida—nos dice—es menester que tenga eficacia de obligar; mas ésta no la tiene mientras no se promulgue, luego mientras no se promulgue, no es verdadera ley, y, por tanto, la promulgación es de esencia de la ley».

Nuestro Tribunal Supremo, amparándose o apoyándose en el artículo 1.º del Código civil, y después en los artículos 29 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado y 132 de la Ley de Procedimiento, ha dicho de la publicación de los reglamentos estatales lo mismo que SUÁREZ dijo sobre la publicación de las leyes. «Las disposiciones de carácter general no publicadas...—declara, por ejemplo, la sentencia de 24 de junio de 1963—carecen de vigor y, por tanto, no obligarán, ya que jurídicamente no han nacido, aunque hayan sido materialmente dadas a conocer por otros medios de divulgación que no sean los oficiales auténticos. Al faltarles la solemne publicidad oficial, carecen de fuerza de obligar...». La publicación es forma *ad solemnitatem*, requisito esencial para el nacimiento de las disposiciones generales del Estado (10).

De otro lado, como la disposición general, impersonal por esencia, no puede comunicarse directamente a cada uno de sus destinatarios, resulta forzoso dársela a conocer mediante un Boletín oficial, la prensa, la exposición en un tablón, etc., es decir, mediante un medio que no puede ofrecer la seguridad de que todos sus destinatarios la han conocido efectivamente, pero sí presumirlo. No obstante, como dice el profesor DE CASTRO Y BRAVO (11), «la organización jurídica establecida ha de ser rea-

(9) *Tratado de las leyes y de Dios legislador*, trad. de Torrubiano, Reus, Madrid, 1918, pág. 205.

(10) Puede verse BOQUERA OLIVER, «La publicación de disposiciones generales», *Revista de Administración Pública*, número 31 (1960), págs. 57 y sigs.

(11) *Derecho civil de España*, I. E. P., Madrid, 1955, I, pág. 586.

lizada, y no se puede dejar pendiente de la conducta de los particulares, de su conocimiento o de su ignorancia» de las normas. De ahí que se establezca el principio de que «la ignorancia *iuris non excusat*», pero siempre, naturalmente, que el autor del Derecho haya hecho lo posible para que todos lo hayan conocido. En el caso de las disposiciones generales, resulta ineludible que les haya dado publicidad si pretende la aplicación de dicho principio. La regla del artículo 2.º de nuestro Código civil tiene su justificación en lo que preceptúa u ordena su artículo 1.º Aquella debe entenderse así: La ignorancia de las leyes *debidamente publicadas* no excusa de su cumplimiento.

Lo expuesto evidencia la trascendencia de la publicación de las disposiciones generales y permite deducir las graves consecuencias de que aquella no tenga lugar. Pero no es necesario que hagamos un esfuerzo de deducción. La jurisprudencia nos ofrece algunos ejemplos muy elocuentes.

En la sentencia de 18 de noviembre de 1965 leemos «que habiéndose acordado para mejor proveer... recabar del Ayuntamiento de Barcelona copia literal del artículo o artículos de las Ordenanzas municipales de aquella ciudad, en donde se prohíba la existencia de ascensores sin puertas, con expresión de la fecha de su aprobación y si continúan o no en vigor, indicando en el segundo supuesto el precepto que pueda haber sustituido el invocado en el recurso, contesta el mencionado Ayuntamiento... que la Ordenanza de referencia aún no ha entrado en vigor, por cuya precisa contestación es indudable que el aludido proyecto de Ordenanza no tiene ninguna fuerza de obligar».

Los derechos y obligaciones de los particulares a merced de que el Ayuntamiento certifique si existe o no existe, si está o no está en vigor la Ordenanza. Un pleito sobre la denegación de una licencia que llega hasta el Tribunal Supremo sin saber si existe o no la Ordenanza en la que aquella se apoya y que se resuelve sobre el testimonio municipal de que la Ordenanza sobre ascensores no está en vigor. Molestias, dificultades, desorden, inseguridad. Origen de todo ello, el que la Ley de Régimen local, alterando principios superiores y olvidando la gran

lección del título preliminar del Código civil, impide con su artículo 110, 2, que la Jurisdicción contencioso-administrativa deduzca del carácter general de la Ordenanza su lógica consecuencia: la inexistencia de las Ordenanzas no publicadas.

La sentencia de 16 de marzo de 1960 nos resume todo lo que tiene de negativo el que una disposición general entre en vigor sin previa publicación. «La no excepcional inobservancia de la publicación de las normas en el *Boletín Oficial del Estado* obliga a extremar el rigor en la salvaguarda de una exigencia que constituye *la más elemental garantía del principio de seguridad jurídica tan conveniente para la Administración como para los administrados*».

VII. LA PUBLICACION DE LAS ORDENANZAS LOCALES

Ante esta situación, ante las consecuencias que derivan para nuestras comunidades locales del artículo 110, 2, de la Ley de Régimen local, pudiera pensarse en intentar aplicar a las Ordenanzas locales, por vía supletoria, el artículo 132 de la Ley de Procedimiento (12). No creo que este intento pueda dar fruto. Aquel precepto es muy claro y rotundo—«si el Gobernador civil no hiciese ninguna advertencia de ilegalidad dentro del plazo de treinta días señalado en el párrafo anterior, las Ordenanzas y Reglamentos tendrán carácter ejecutivo»—. No deja, pues, ningún resquicio para que penetre y se aplique el artículo 132 de la Ley de Procedimiento. Por otra parte, este precepto se refiere a la publicación de disposiciones en el *Boletín Oficial del Estado*, medio de publicidad no destinado a las actuaciones de las Corporaciones locales (13).

Tampoco cabe pensar en el artículo 7.º, 2, del Reglamento de Servicios de las Entidades locales para resolver el problema. Dice este artículo que la vigencia de las Ordenanzas «se iniciará

(12) «Para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general—dice dicho artículo—, habrán de publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*, y entrarán en vigor, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.º del Código civil».

(13) Véase el Reglamento del *Boletín Oficial del Estado* de 28 de marzo de 1957, artículo 5.º en relación con el 1.º

a los veinte días de haberse anunciado en el *Boletín Oficial de la Provincia* la aprobación definitiva, o a contar de la publicación; si así se decretare expresamente», pero una norma reglamentaria no puede prevalecer frente a un precepto de valor legislativo como es el repetidamente citado artículo 110 de la Ley de Régimen local. Incluso podemos decir que el artículo 7.º, 2, del Reglamento de Servicios³ jurídicamente no existe, es nulo de pleno derecho al contradecir la Ley.”

Finalmente, si los Ayuntamientos, conscientes de estos problemas, quisieran remediarlos con la inclusión en el cuerpo de la Ordenanza de un precepto en el que se fijará el comienzo de su vigencia después de haber sido aquélla publicada, por haberlo así decidido voluntariamente, la determinación *ex lege* del momento en que una Ordenanza comienza a tener carácter ejecutivo privaría de todo valor a dicho precepto.

La grave deficiencia en el régimen de las Ordenanzas locales que hemos expuesto, creo que sólo puede corregirse mediante una modificación de la vigente Ley de Régimen local. Con la inclusión en ella de una norma que imponga la obligación de publicar todas las Ordenanzas, lo que permitiría a la jurisprudencia subordinar a dicha publicación la validez o existencia de aquéllas.

Detengámonos un poco a examinar cuáles deben ser los criterios fundamentales de la regulación legislativa de la publicación de las Ordenanzas. Me parece oportuno hacerlo porque en esta materia, y en relación con algunas Ordenanzas específicas, se han establecido criterios poco convenientes.

En primer lugar, ¿en dónde o por qué medio deben publicarse las Ordenanzas?

En el momento actual me parece que está fuera de toda duda que este medio debe ser un Boletín oficial. El tablón de edictos no ofrece condiciones para que la Ordenanza permanezca en él durante todo el tiempo de su vigencia; no proporciona la menor comodidad a efectos de consultar lo en él fijado, y resulta totalmente inapropiado como medio de prueba de lo que en él figura (las certificaciones de una de las partes en litigio sería el único medio de prueba de la existencia y conte-

nido de las Ordenanzas). El tablón debe o puede ser uno de los instrumentos para la difusión de las Ordenanzas, pero no el medio de su publicación.

El *Boletín de Información Municipal*, tal como lo concibe el artículo 242 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, no tiene el carácter de periódico oficial, sino de publicación periódica para divulgar noticias municipales, aunque una de éstas puede ser la publicación de una Ordenanza en el lugar adecuado. No parece posible adjudicar a dicho Boletín el papel que pueden representar los Boletines oficiales—aunque el citado artículo 242, 2, del Reglamento de Organización así lo haga—(14).

Tampoco parece posible, ni conveniente, que todos los Municipios de España publiquen un Boletín oficial para insertar en ellos sus Ordenanzas.

La solución no parece que pueda ser otra, y me parece buena, que la de convertir el Boletín Oficial de las respectivas Provincias en el medio para publicar todas las Ordenanzas locales. Este es el criterio que sigue la Ley del Suelo y algunas otras normas y el que pretendía imponer el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. El *Boletín Oficial de la Provincia* tiene la ventaja de su regular periodicidad; de que con él se forma una colección fácilmente manejable, y de que se difunde por un espacio superior al de cada uno de los términos municipales, lo que también es positivo, pues muchas Ordenanzas son de aplicación a personas no residentes en el territorio del Municipio.

En cuanto a lo qué debe publicarse, recordarán que el fallido artículo 7.º del Reglamento de Servicios permite o, mejor, quería permitir, la opción entre publicar la Ordenanza íntegra o simplemente el anuncio de que aquélla ha sido definitivamente aprobada. La Ley del Suelo, en su artículo 35, dispone que se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado* o en el de la respectiva Provincia los *acuerdos aprobatorios* de Planes, proyectos o normas, ordenanzas o catálogos. Estas normas que permiten o imponen la publicación de los acuerdos de aprobación

(14) *Vide* la sentencia de 25 de noviembre de 1966.

de las Ordenanzas con la única finalidad, como ahora veremos, de determinar el comienzo de su entrada en vigor, descansan en la errónea convicción, como antes he intentado demostrar, de que la información pública es suficiente para dar a conocer el contenido de la Ordenanza. Estimo, por el contrario, que aquélla debe publicarse en el *Boletín Oficial de la Provincia* íntegramente. Lo que hemos dicho anteriormente sobre «la necesidad jurídica» de que sean publicadas las disposiciones de carácter general sirve de fundamento a nuestro parecer. No creo, por tanto, sea conveniente insistir sobre este particular.

La Ley del Suelo también establece, en su artículo 44, que «los Planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva...». En virtud de este precepto, la eficacia del Plan, norma u ordenanza, comienza inmediatamente después de la publicación del acuerdo de aprobación. Esta regla también es una consecuencia de la creencia de que aquéllos se conocían con anterioridad a la aprobación (por la exposición al público), pues de otro modo no se explica la posibilidad de que se apliquen inmediatamente después de la publicación de la aprobación. Pero cuando se publica una Ordenanza, como cuando se publica una Ley, lo lógico y conveniente es conceder un plazo de *vacatio dispositionis* para que durante unos días los interesados tengan tiempo de conocerla, estudiarla y prepararse a aplicarla. El Derecho descansa, en muy buena parte, sobre presunciones, que los sociólogos pueden demostrar fácilmente y todos sospechamos o intuimos, que con frecuencia no tienen realidad, pero no deben por esto establecerse de manera irracional (15).

(15) La Ley de Régimen local, al regular las Ordenanzas de exacciones—que también se exponen al público, con anuncio en el *Boletín Oficial de la Provincia* (artículo 732), pero que tampoco se publican, ni se anuncia su aprobación por el Delegado de Hacienda—, dispone, en su artículo 718, *d*), que en cada Ordenanza deberán constar «las fechas de su aprobación y del comienzo de su vigencia». No es necesario que insista en que esta exigencia no puede suplir a la publicación. Me refiero a ella para hacer notar que, aunque se cumpla, es necesario prever el supuesto de que la Administración, voluntaria o involuntariamente, olvide señalar en el texto de la Ordenanza la fecha del comienzo de su vigencia. En este caso, la iniciación de la eficacia se contará a partir de la fecha de aprobación—así parece desprenderse para las Ordenanzas fiscales del artícu-

En resumen, que para regular la publicación de las Ordenanzas locales no encuentro mejor modelo a imitar que el artículo 1.º del Código civil. Todas las novedades que separándose de él han introducido otras disposiciones legales y reglamentarias me parecen inconvenientes o escasamente positivas. Creo que siguiendo al primero de los artículos del Código civil, y mientras alguien no encuentre mejores criterios, debería disponerse que las Ordenanzas, todas las Ordenanzas, se publicarán en un Boletín oficial, el más adecuado parece ser el de las respectivas Provincias; deben publicarse íntegramente y no solamente los anuncios de su aprobación; debe establecerse un plazo de *vacatio legis*. La Ordenanza no publicada carecerá de existencia jurídica, no tendrá validez.

VIII. CONCLUSION

Son tantos y tan importantes, como hemos visto, los argumentos jurídicos en favor de que la Ley imponga la publicación de las Ordenanzas, que no me ha parecido necesario emplear los que podrían facilitarnos los sociólogos y especialistas en relaciones públicas. La publicación como cumplimiento del deber de información; técnica para favorecer las cordiales relaciones entre la Administración y los administrados; medio de evitar la desconfianza mutua, etc.

La justicia y la seguridad exigen la publicación de todas las disposiciones generales y piden al legislador, quizá humildemente, que entre éstas y ellas no interponga preceptos de la Ley de Régimen local, o de cualquier otra Ley, que excluyan la publicación de las Ordenanzas con perjuicio de una y otra.

Es una cuestión a la que le falta la brillantéz y esa popularidad que tienen otros muchos temas de nuestra Vida local, pero que, como dije inicialmente, me parece importante.

lo 724 de la Ley de Régimen local—, pero si se impone la publicación como condición de existencia de aquéllas, se estará a la fecha de la publicación como término inicial del cómputo del período de *vacatio legis* y subsiguiente comienzo de la eficacia de la Ordenanza.