

Limitaciones de las corporaciones locales en funciones durante el período de administración ordinaria

DAVID CABEZUELO VALENCIA

*Secretario de Administración local, categoría superior.
Secretario general del Ayuntamiento de Sabadell*

- 1. Introducción**
- 2. La finalización del mandato**
- 3. La administración ordinaria**
 - 3.1. Duración
 - 3.2. Finalidad
 - 3.3. Concepto
 - 3.4. Delimitación
- 4. Relación de actos prohibidos y actos permitidos para las corporaciones locales en funciones durante el período de administración ordinaria**
 - 4.1. Actos prohibidos por exceder de la administración ordinaria
 - 4.2. Actos permitidos por pertenecer a la administración ordinaria
- 5. Tipo de invalidez de los actos adoptados que no sean de administración ordinaria**
- 6. Conclusiones y recomendaciones**
- 7. Bibliografía**

Resumen

El pasado 28 de mayo de 2023 se celebraron las elecciones locales y, de acuerdo con la legislación electoral, los miembros de las corporaciones cesantes estuvieron en funciones para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores. El concepto de 'administración ordinaria' es la clave para comprender qué pueden hacer y qué no las corporaciones locales en funciones, por lo que se efectuará una tentativa de delimitación de su contenido, elaborando una relación de actos cuya adopción está vedada a los órganos en funciones por desbordar la mera administración ordinaria, y otra de actos que están permitidos por ser propios de la gestión cotidiana municipal.

Palabras clave: *Gobiernos locales en funciones; administración ordinaria; elecciones locales; competencias locales.*

Limitations of acting local corporations during the period of ordinary administration

Abstract

In 28 May 2023, local elections were held and, according to the electoral legislation, the members of the outgoing corporations were in office for ordinary administration until their successors took office. The concept of “ordinary administration” is the key to understanding what the local corporations in office can and cannot do. The article explores the limits of the content of that concept, drawing up a list of acts whose adoption is forbidden to the acting bodies because they go beyond the mere ordinary administration, and another list of acts that are allowed because they are part of the day-to-day management of the municipality.

Keywords: acting local governments; ordinary administration; local elections; local competences.

1

Introducción

El artículo 194.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), establece que, una vez finalizado su mandato, los miembros de las corporaciones cesantes continuarán sus funciones única y exclusivamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores, no pudiendo adoptar, en ningún caso, acuerdos para los que legalmente se exija una mayoría cualificada.

Este precepto es el “culpable” de que, cuando se acercan las elecciones municipales, los ayuntamientos entren en una actividad frenética para intentar concluir la tramitación de una multitud de expedientes antes de que acabe el mandato corporativo. Pero no todos se consiguen finalizar a tiempo, y entonces entramos en el período de administración ordinaria con expedientes todavía por acabar y que además tienen que ser resueltos por unos concejales cesantes que se encuentran en funciones y que, por lo tanto, tienen restringida su capacidad decisoria.

Es en este contexto cuando a los secretarios municipales siempre se nos formula la misma pregunta: ¿qué actos administrativos pueden adoptarse durante este período de administración ordinaria por los órganos de las corporaciones locales en funciones?

La verdad es que la pregunta no tiene fácil respuesta, ya que la legislación (ni la electoral ni la local) no define qué se entiende por “administración ordinaria” ni contiene una enumeración de asuntos o materias sobre las cuales puedan dictarse actos durante dicho período. Tan solo prohíbe la adopción de acuerdos que requieran una mayoría cualificada, pero no fija reglas ni criterios para esta etapa de transición, dejando en manos de los órganos en funciones (y por, ende, de sus asesores jurídicos, esto es, los secretarios municipales y los operadores jurídicos locales) la difícil tarea de tener que interpretar en cada caso concreto, tras un análisis de las circunstancias concurrentes, si el acto que se pretende adoptar es o no propio de la administración ordinaria.

En consecuencia, y sin ninguna duda, el concepto de “administración ordinaria” es la clave para comprender qué pueden hacer y qué no las corporaciones locales en funciones. Pero, como veremos, se trata de un concepto jurídico indeterminado, lo que impide una delimitación precisa e inequívoca.

El objeto del presente artículo consiste en analizar los criterios que la doctrina y la jurisprudencia (ambas muy exiguas en esta materia, por cierto) han fijado para precisar el contenido y alcance de este concepto, con el propósito de elaborar, a la vista y partiendo de los mismos, una relación de actos prohibidos para los órganos en funciones por exceder del ámbito de la administración ordinaria, y otra de actos cuya adopción es legalmente posible por formar parte de la gestión cotidiana municipal.

2

La finalización del mandato

Según el artículo 194.1 de la LOREG, el mandato de los miembros de las corporaciones municipales es de cuatro años desde la fecha de su elección:

“1. El mandato de los miembros de los Ayuntamientos es de cuatro años, contados a partir de la fecha de su elección, en los términos previstos en el artículo 42, apartado 3, de esta Ley Orgánica”.

Este precepto remite al artículo 42.3 de la LOREG, que prevé que los mandatos finalizan el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones:

“[...] Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones”.

Por Real Decreto 207/2023, de 3 de abril, se convocaron elecciones locales y a las asambleas de Ceuta y Melilla para el 28 de mayo de 2023.

En consecuencia, habiendo sido las elecciones locales el 28 de mayo de 2023, el mandato de los miembros corporativos finalizó el día anterior, esto es, el 27 de mayo de 2023.

3

La administración ordinaria

3.1

Duración

La finalización del mandato de los concejales no implica el cese automático en el cargo, ya que los concejales electos no toman posesión de forma inmediata, sino hasta el vigésimo día siguiente a las elecciones (o el cuadragésimo si se ha interpuesto recurso contencioso-electoral contra su proclamación), tal como señala el artículo 195.1 de la LOREG:

“1. Las Corporaciones municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los Concejales electos, en cuyo supuesto se constituyen el cuadragésimo día posterior a las elecciones”.

Para que durante estos veinte días que transcurren desde la celebración de las elecciones hasta la constitución de la nueva corporación municipal no haya un vacío de poder y la actividad del ayuntamiento no se vea interrumpida, la LOREG prevé el llamado período de administración ordinaria (también conocido como *prorrogatio*), durante el cual los concejales salientes deben seguir ejerciendo sus competencias hasta la toma de posesión de los concejales entrantes en la sesión constitutiva. Así lo dispone el artículo 194.2 de la LOREG:

“2. Una vez finalizado su mandato, los miembros de las corporaciones cesantes continuarán sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores, sin que en ningún caso puedan adoptar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada”.

Se trata de un período interregno en el que se establece una especie de Gobierno provisional o transitorio con la única finalidad de garantizar el nor-

mal funcionamiento de la corporación, evitando la paralización o el entorpecimiento de la actividad ordinaria municipal y el consiguiente perjuicio al interés público y a los derechos de los vecinos.

Por lo tanto, el período de administración ordinaria alcanzó desde el 28 de mayo de 2023 (día de celebración de las elecciones locales) hasta el 17 de junio de 2023 (día de constitución de las nuevas corporaciones locales) o hasta el día 7 de julio de 2023 (en caso de que se hubiera interpuesto recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los concejales electos).

Durante este período todos los concejales salientes (incluso los que no habían sido reelegidos) lo fueron en funciones para la administración ordinaria. Aunque el artículo 194.2 de la LOREG solo se refiera a los miembros corporativos, hay que entender que la situación de “en funciones” para la administración ordinaria se extiende también a los órganos de gobierno colegiados municipales (el pleno y la junta de gobierno), en la medida en que estos están integrados por aquellos.

Esta circunstancia se deberá hacer constar expresamente junto a la denominación del órgano en todos los actos y documentos que se emitan durante este período (por ejemplo: el alcalde en funciones, el teniente de alcalde del Área de Urbanismo en funciones, el concejal delegado de Recursos Humanos en funciones, la junta de gobierno en funciones, etc.).

3.2

Finalidad

Como se ha dicho, durante este período transitorio los miembros corporativos siguen ejerciendo sus competencias, tanto las atribuidas por las leyes como las conferidas por delegación, pero solo pueden dictar actos que sean de administración ordinaria y no pueden adoptar acuerdos que requieran una mayoría cualificada.

Se pretende con ello un doble objetivo:

- a) Asegurar la necesaria continuidad en la gestión cotidiana de los asuntos municipales, a fin de evitar vacíos de poder o situaciones de desgobierno que causen perjuicios no solo a los ciudadanos, sino también a la propia Administración municipal.
- b) Impedir que un Gobierno con un mandato finalizado adopte decisiones que puedan comprometer la gestión de la corporación entrante, garantizando así que esta, desde el mismo inicio de su mandato, cuente con las debidas garantías para el normal ejercicio de sus funciones.

Ambas finalidades son igual de importantes, porque tan perjudicial puede resultar para el interés público la adopción de acuerdos ajenos a la administración ordinaria, como la no adopción de acuerdos que obedezcan a necesidades propias de la actividad cotidiana de la corporación. En este último sentido, conviene resaltar que el Gobierno saliente no puede hacer dejación de funciones con el pretexto de haber finalizado el mandato y encontrarse la corporación en funciones.

3.3 Concepto

El problema estriba en determinar qué se entiende por “administración ordinaria”, ya que, como se ha apuntado, el artículo 194.2 de la LOREG no contiene una definición. Por lo tanto, estamos ante un concepto jurídico indeterminado, es decir, un supuesto de hecho que la ley define de manera abstracta o genérica y que solo puede ser concretado por la Administración en los actos de aplicación.

En palabras de García de Enterría, “con la técnica del concepto jurídico indeterminado la Ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto [...]. La Ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación [...]. Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución: o se da o no se da el concepto [...]. Esto es lo esencial del concepto jurídico indeterminado: la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales solo permiten ‘una unidad de solución justa’ en cada caso, a la que se llega mediante una actividad de cognición, objetivable por tanto, y no de volición”.

Por lo tanto, la aplicación de cualquier concepto jurídico indeterminado requiere una labor analítica e interpretativa en cada supuesto concreto, y así deberá hacerse respecto al concepto que nos ocupa, examinando caso por caso para, en atención a las circunstancias concurrentes, discernir si el acto que se pretende dictar puede calificarse como de administración ordinaria o, por el contrario, no tiene encaje dentro de esta.

Pero precisamente ahí es donde surgen los problemas, puesto que, dada la gran cantidad y variedad de servicios y actividades que realizan las entidades locales, y los procedimientos y actos que hay que tramitar y dictar para llevarlos a cabo, la casuística es ingente.

3.4 Delimitación

El artículo 194.2 de la LOREG contiene una prohibición que nos ayuda a delimitar negativamente el concepto de administración ordinaria, cuando establece que en ningún caso los concejales cesantes podrán adoptar acuerdos para los que legalmente se requiera una mayoría cualificada.

Esta previsión se está refiriendo al pleno de la corporación, único órgano municipal que debe adoptar determinados acuerdos mediante una mayoría cualificada (mayoría absoluta), los cuales se encuentran relacionados en el artículo 47.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL):

- a) Creación y supresión de municipios y alteración de términos municipales.
- b) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta ley.
- c) Aprobación de la delimitación del término municipal.
- d) Alteración del nombre y de la capitalidad del municipio.
- e) Adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- f) Aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación.
- g) Creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos.
- h) Transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas, así como la aceptación de las delegaciones o encomiendas de gestión realizadas por otras administraciones, salvo que por ley se impongan obligatoriamente.
- i) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de los bienes comunales.
- j) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.
- k) Municipalización o provincialización de actividades en régimen de monopolio y aprobación de la forma concreta de gestión del servicio correspondiente.

l) Aprobaciones de operaciones financieras o de crédito y concesiones de quitas o esperas, cuando su importe supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto, así como las operaciones de crédito previstas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

ll) Los acuerdos que corresponda adoptar a la corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística.

m) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto.

n) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.

ñ) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o instituciones públicas.

o) Las restantes determinadas por la ley”.

Aquí no existe duda, porque la norma es clara y los supuestos están perfectamente tasados, por lo que no cabe interpretación alguna en virtud del brocardo *in claris non fit interpretatio*. Por lo tanto, los asuntos que requieren acuerdos plenarios con el quórum de la mayoría absoluta no son de administración ordinaria y, en consecuencia, no pueden ser adoptados por las corporaciones locales en funciones bajo ningún concepto, ni siquiera alegando razones de urgencia o de interés público, ya que el artículo 194.2 de la LOREG no deja opción alguna, al utilizar la taxativa expresión: “en ningún caso”.

¿Pero qué sucede con el resto de acuerdos que puede adoptar el Pleno y que no requieren mayoría absoluta? ¿Y con los actos que pueden dictar los demás órganos municipales (alcalde, tenientes de alcalde, concejales delegados y junta de gobierno)? ¿Cuáles son de administración ordinaria y cuáles no?

Es en este ámbito donde surgen los auténticos problemas interpretativos, y la verdad es que apenas existen estudios doctrinales y pronunciamientos judiciales que hayan abordado la cuestión con el necesario detalle y rigor y nos ilustren sobre el contenido y alcance del concepto de administración ordinaria. Ni siquiera la Junta Electoral Central ha desarrollado una doctrina extensa y argumentada que nos ayude a delimitar debidamente este concepto (hecho, por cierto, que no deja de ser sorprendente). En un Acuerdo de 7 de abril de 2011 adoptado con motivo de una consulta sobre la finalización del mandato de los representantes municipales en un consorcio, se limitó a decir que “deberán limitarse a funciones de administración ordinaria del consorcio, absteniéndose de adoptar decisiones que puedan

condicionar el futuro de la entidad y más concretamente la labor de los nuevos Concejales electos una vez que hayan tomado posesión de sus cargos”.

Por su parte, la doctrina científica se ha mostrado partidaria de una concepción limitadora de las atribuciones de los órganos en funciones, que deben circunscribirse a los actos de mera gestión y tramitación administrativa de los asuntos, sin incidir en decisiones de alcance organizativo o político que puedan comprometer o mediatizar la gestión de las corporaciones entrantes.

Chacón Ortega y Cortés Sánchez consideran que el concepto de administración ordinaria se circunscribe a los siguientes actos:

- a) Actos de la Alcaldía imprescindibles para garantizar el normal funcionamiento y mantenimiento de los servicios e instalaciones municipales y el despacho ordinario de los asuntos.
- b) Actos que tengan señalado plazo de caducidad y cuya falta de acuerdo pudiera causar perjuicios al ayuntamiento (interposición de recursos, personación de recursos interpuestos contra el ayuntamiento, comparecencia en informaciones públicas, solicitudes de subvenciones, etc.).
- c) Actos reglados que no comporten ámbito dispositivo, sino que sean tributarios de los correspondientes informes técnicos y jurídicos (concesión de licencias urbanísticas y resolución de reclamaciones fiscales).

Y establecen como criterio interpretativo general que no se puede adoptar ningún acuerdo o resolución que no resulte absolutamente imprescindible o inaplazable o que tenga un componente de decisión política, es decir, que no se trate de acuerdos o resoluciones totalmente reglados respecto de los que la ley establezca el sentido en que se han de resolver si se dan determinadas circunstancias.

Siguiendo los dictados del derecho comparado y la técnica interpretativa del artículo 3 del Código Civil, Alonso Higuera entiende que las corporaciones municipales en funciones están facultadas para:

- a) Administrar los asuntos cotidianos, corrientes y habituales necesarios para que la actividad municipal, necesitada de algún nivel de intervención administrativa, no se paralice.
- b) Administrar los asuntos excepcionales y que requieren una actuación urgente (como por ejemplo la adopción de medidas en caso de catástrofes, la contratación de obras de emergencia, el ejercicio de acciones judiciales con plazos perentorios, etc.).

Por lo tanto, se concluye que todas las otras actividades que excedan de estos criterios, es decir, que no obedezcan a una mera administración

cotidiana o a la adopción de medidas urgentes y que, por lo tanto, puedan comprometer la futura gestión de los concejales entrantes, están vedadas a las corporaciones en funciones.

Pozo Bouzas y Javaloyes Duchá, en un excelente trabajo, entienden que la administración ordinaria se refiere “a la gestión de lo cotidiano, al quehacer diario de las respectivas Corporaciones. Mientras el término ‘administración’ alude al gobierno o dirección de una institución, lo ordinario se define según la Real Academia de la Lengua como ‘común, regular y que sucede habitualmente’. Es esta noción de ordinario lo que distingue al período en que la Corporación se encuentra en funciones. En consecuencia, durante este lapso de tiempo el gobierno municipal debe limitarse a lo frecuente, lo repetido, lo corriente. Quizá resulte más sencillo comprender el término ‘administración ordinaria’ mediante una definición negativa. En este sentido, durante el período en que la Corporación se encuentre en funciones no cabrá adoptar decisiones de carácter excepcional, insólito o singular. De forma similar, debemos indicar que el término ‘administración ordinaria’ parece incompatible con la toma de decisiones que aludan a planteamientos de carácter estratégico o de definición de políticas públicas o que, en general implique la adopción de compromisos a medio o largo plazo”.

La jurisprudencia tampoco ha sido profusa en esta cuestión, sino todo lo contrario. Son pocas las resoluciones judiciales que se han pronunciado al respecto, siendo una de las primeras la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1991 (recurso núm. 534/1989), que se limitó a decir lo que ya sabemos: que la administración ordinaria es un concepto jurídico indeterminado, pero sin entrar a definir su significado.

Otra sentencia muy conocida del Tribunal Supremo es la de 25 de mayo de 1993 (recurso núm. 7220/1990), dictada con motivo de la impugnación de la aprobación por el Ayuntamiento de Barcelona, durante el período de administración ordinaria, de una Ordenanza reguladora de los establecimientos de concurrencia pública. Esta sentencia, en su fundamento jurídico tercero, estableció lo siguiente:

“Independientemente de que para la aprobación de la Ordenanza de que se trata, no era necesaria ninguna mayoría cualificada del Consistorio [...], el propio art. 194.2 de la Ley 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General, tampoco permite a los miembros de las corporaciones cesantes adoptar acuerdos ajenos a la Administración ordinaria, como indudablemente lo sería la aprobación de una Ordenanza como la debatida, por lo que no habría ciertamente procedido conforme a derecho la Corporación Municipal”.

En esta cuestión, y en la misma línea, Pozo Bouzas y Javaloyes Duchá apuntan muy acertadamente que “el ejercicio de la potestad reglamentaria constituye una de las máximas expresiones de la autonomía local proclamada constitucionalmente y entendida como capacidad de la entidad correspondiente para desarrollar políticas propias. De este modo, la importancia de esta potestad determina que, en nuestra opinión, no quepa adoptar acuerdos relativos a la aprobación de ordenanzas o reglamentos”.

Así pues, la aprobación de una ordenanza, a pesar de no requerir mayoría absoluta, excede del concepto de administración ordinaria, de lo que se infiere que no se puede identificar este concepto con los asuntos que no requieren un quórum reforzado, que, por cierto, son la gran mayoría, ya que recordemos que la regla general para la adopción de acuerdos plenarios es la mayoría simple, mientras que la mayoría absoluta es una excepción para determinados asuntos, de conformidad con el artículo 47 de la LRBRL.

Siguiendo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la sentencia de 2 de diciembre de 2005 (recurso núm. 161/2004) se volvió a pronunciar sobre el alcance y los límites de un Gobierno en funciones, pero esta vez en referencia al Gobierno del Estado y al concepto de “despacho ordinario de los asuntos públicos” que contiene el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuando señala que “el Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas”.

Sin embargo, los criterios interpretativos que fija esta sentencia sobre la actuación de un Gobierno estatal en funciones y sobre el concepto de despacho ordinario de los asuntos públicos, equiparable al de administración ordinaria, son plenamente aplicables a los Gobiernos locales en funciones. Siguiendo a Mestre Delgado y Martínez Rivero, estos criterios se pueden sintetizar del siguiente modo:

- a) La existencia de un Gobierno en funciones constituye una exigencia constitucional, por cuanto el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo, si bien su actuación está sometida a limitaciones, ya que la propia naturaleza de esta figura, cesante y transitoria, conlleva su falta de aptitud para ejercer la plenitud de las atribuciones gubernamentales.
- b) El despacho ordinario de los asuntos comprende todos aquellos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orienta-

ciones políticas ni signifique condicionamiento, compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno.

- c) La cualidad que excluye a un asunto del despacho ordinario ha de apreciarse caso por caso, atendiendo a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse.
- d) Es necesario que concurren razones de urgencia debidamente justificadas para que la actuación de un Gobierno en funciones puede ir más allá de la mera administración ordinaria.

Esta doctrina fue reiterada, entre otras, en la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2019 (recurso núm. 4333/2016) al resolver el recurso planteado frente al Real Decreto 1/2016, de 8 enero, por el que se aprueba, por el Gobierno en funciones, la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas.

Tampoco es abundante la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia, si bien existen algunos pronunciamientos que conviene destacar en lo que aquí interesa.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 12 de mayo de 2004 (recurso núm. 1983/2003) estableció que la situación de “en funciones” en que se encontraba un concejal de un ayuntamiento miembro de una mancomunidad no le impedía votar en la asamblea de concejales de la misma.

En materia urbanística, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de octubre de 2004 (recurso 97/2001) determinó que la aprobación de un proyecto de urbanización es un acto de administración ordinaria, al tratarse de un mero instrumento de ejecución y gestión del planeamiento urbanístico que no requiere quórum especial para su aprobación.

Con el mismo argumento, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 13 de marzo de 2013 (recurso núm. 2276/2009) y de 10 de mayo de 2013 (recurso núm. 2477/2009) concluyeron que es posible en período de administración ordinaria la aprobación de un proyecto de reparcelación:

“El acto aprobatorio de un Proyecto de Reparcelación –para el que no se requiere mayoría cualificada–, en cuanto instrumento de equidistribución de beneficios y cargas, es un mero acto de gestión de las determinaciones del planeamiento urbanístico, pudiendo por ello ser considerado un acto de gestión ordinaria”.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha núm. 57/2011, de 8 de febrero (recurso núm. 50/2010), relativa a la impug-

nación de la desestimación por parte de un concejal en funciones de un recurso de reposición interpuesto contra la denegación de una licencia de obras, determinó que no puede interpretarse como extralimitación de la administración ordinaria resolver un recurso de reposición frente a un acto administrativo anterior, y añadió que tanto la aprobación del presupuesto municipal como la adopción de actos relevantes en materia contractual rebasan el concepto de administración ordinaria.

Precisamente en el ámbito de la contratación administrativa, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 933/2004, de 25 de junio (recurso núm. 1117/2001), en un caso de impugnación de una modificación de un contrato para variar las condiciones de pago, consideró que “la modificación operada era de administración ordinaria, por lo que la corporación saliente no sólo estaba facultada para ello sino obligada, a fin de que los intereses municipales no sufrieran paralización alguna”.

En materia tributaria encontramos la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 30 de mayo de 2014 (recurso núm. 53/2013), que se pronunció sobre una resolución dictada por un alcalde en funciones que desestimaba un recurso de reposición interpuesto contra actos de gestión censal y liquidaciones del impuesto sobre actividades económicas. La sentencia entendió que esta actuación tiene cabida dentro de la administración ordinaria:

“La resolución de un recurso de reposición en un expediente de gestión tributaria es un acto de ‘administración ordinaria’ que no requiere mayoría cualificada, por lo que podía ser dictado por el Alcalde en funciones”.

Finalmente, en materia de personal existen varios pronunciamientos interesantes. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 17 de noviembre de 2003 (recurso núm. 1865/1999) consideró que la funcionarización de empleados laborales aprobada por una corporación local en funciones sobrepasaba el ámbito propio de la administración ordinaria.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 5 de diciembre de 2007 (recurso núm. 334/2007), si bien referida a la Administración autonómica, declaró que un Gobierno en funciones no puede proveer puestos mediante el sistema de libre designación:

“La precariedad de un Gobierno en funciones (cesado democráticamente al perder las elecciones) nombrando cargos de confianza no obedece a una saludable práctica administrativa de mantener la continuidad de la función ejecutiva”.

Por último, cabe destacar una sentencia de la jurisdicción social dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía el de 10 de marzo de 2005 (recurso núm. 765/2004), que analizó el supuesto de una contratación de personal laboral temporal para el servicio de limpieza de las dependencias municipales aprobada por un alcalde en funciones, concluyendo su adecuación a la legalidad:

“Pero en el caso de autos, ninguno de los preceptos que invoca la recurrente como infringidos impiden que el Alcalde en funciones, en su calidad de Presidente de la Corporación municipal, suscriba contratos laborales para atender de forma temporal servicios públicos necesarios de carácter permanente, como sin duda lo son los de limpieza de las dependencias municipales, tratándose, por el contrario, de un acto de administración ordinaria para el que la Corporación cesante está legalmente autorizada por el artículo 39.2 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, sobre organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales”.

4

Relación de actos prohibidos y actos permitidos para las corporaciones locales en funciones durante el período de administración ordinaria

A la vista de los criterios doctrinales y jurisprudenciales sobre el significado y alcance del concepto de administración ordinaria, y partiendo del listado de competencias del alcalde y el pleno que establecen, respectivamente, los artículos 21 y 22 de la LRBRL, se propone una relación de actos cuya adopción está vedada a los órganos en funciones por desbordar la mera administración ordinaria, y otra de actos que están permitidos por ser propios de la gestión cotidiana municipal. Ambos catálogos intentan ser lo más exhaustivos posible, pero la verdad es que resulta una tarea inalcanzable abarcar todos los actos que pueden dictar los entes locales:

4.1

Actos prohibidos por exceder de la administración ordinaria

a) En general

1. Acuerdos plenarios que requieran el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

La prohibición alcanza a los asuntos enumerados en el artículo 47.2 de la LRBRLL antes transcrito y al cual me remito. No obstante, conviene destacar los más relevantes: la delimitación del término municipal; la aprobación y modificación del reglamento orgánico; la transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones públicas; la aprobación de operaciones financieras o de crédito, cuando su importe supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto; la aprobación y modificación del planeamiento general; la alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales; y la cesión gratuita de bienes a otras Administraciones públicas. Como se puede observar, se trata de asuntos que, por su naturaleza y alcance, están privados a las corporaciones en funciones.

Ahora bien, esta lista de asuntos constituye un *numerus apertus*, ya que el apartado o) del precepto contiene una cláusula de cierre que remite a las restantes materias determinadas por ley. En consecuencia, habrá que tener presentes los supuestos recogidos en otras normas. En este sentido, se puede citar la elección del juez de paz y aquellos otros casos previstos en la legislación de las comunidades autónomas de régimen local (en Cataluña, por ejemplo, la delegación de competencias del pleno a la junta de gobierno y la creación del *Síndic de Greuges* como órgano complementario de la organización municipal).

b) En materia de organización

2. La creación de órganos desconcentrados y órganos complementarios.

Las decisiones de tipo organizativo trascienden el ámbito de lo ordinario, por lo que las corporaciones en funciones no pueden adoptar acuerdos de creación de nuevos órganos.

c) En materia de urbanismo

3. La aprobación o modificación de instrumentos de planeamiento de desarrollo y de convenios urbanísticos.

Del mismo modo que no se pueden adoptar acuerdos relativos al planeamiento general por exigir su aprobación mayoría absoluta, tampoco es posible hacerlo respecto al planeamiento derivado (planes parciales, planes especiales, planes de mejora urbana y estudios de detalle), ya que, si bien la aprobación del mismo no requiere dicha mayoría, lo cierto es que cualquier instrumento de planeamiento urbanístico es un acto de planificación estratégica que implica un compromiso a largo plazo y que, por consiguiente, sobrepasa la administración ordinaria.

d) En materia normativa

4. La aprobación y modificación de ordenanzas y reglamentos.

Ya hemos señalado que la doctrina y la jurisprudencia consideran que el ejercicio de la potestad reglamentaria local no es posible durante el período de administración ordinaria. La prohibición alcanza no solo a los acuerdos de aprobación definitiva, sino también a los acuerdos de aprobación inicial, pues a pesar de ser estos meros actos de trámite, pueden devenir automáticamente definitivos si no se presentan alegaciones durante la información pública.

Cuestión distinta es que durante la *prorrogatio* se produzca la aprobación definitiva automática de una ordenanza o un reglamento por transcurrir el plazo de exposición pública sin formularse reclamaciones contra el texto aprobado inicialmente. En tal caso, debe entenderse plenamente válida dicha aprobación automática, puesto que la misma no deriva de un acto administrativo, sino de la concurrencia de un hecho (el transcurso del plazo de información pública sin presentarse alegaciones) al que la ley asigna la consecuencia jurídica de la aprobación definitiva de la ordenanza.

e) En materia económica y presupuestaria

5. La aprobación y modificación del presupuesto.

El presupuesto es el instrumento de planificación económica en el que se plasman las políticas públicas del Gobierno municipal, por lo que no es posible adoptar acuerdos relativos a su aprobación o modificación.

6. La aprobación de la liquidación del presupuesto.

7. La aprobación de la cuenta general.

8. El establecimiento y la modificación de precios públicos.

9. La concertación de operaciones financieras y de crédito.

Lógicamente las operaciones de este tipo comprometen el futuro de la nueva corporación en el ámbito económico.

10. La aprobación de reconocimientos extrajudiciales de créditos.

11. La aprobación de los planes previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Durante el período de administración ordinaria no es posible la aprobación de planes económico-financieros, planes de reequilibrio, planes de ajuste y planes de saneamiento financiero, ya que se trata de instrumentos que sin duda alguna condicionan la futura gestión económica de la corporación entrante.

f) En materia de servicios públicos

12. El establecimiento de nuevos servicios y la modificación de los existentes.

Se trata esta de una decisión de alcance organizativo que se escapa del concepto de administración ordinaria.

g) En materia de personal

13. La aprobación y modificación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, la oferta de empleo público, los acuerdos reguladores de condiciones de trabajo, los convenios colectivos, los planes de empleo y otros instrumentos y medidas de racionalización de la organización y el personal.

Se trata de instrumentos con trascendencia organizativa a medio o largo plazo, lo que descarta su consideración como actos de administración ordinaria.

14. La aprobación de bases y convocatorias de procesos para la selección de personal funcionario de carrera o laboral fijo, así como de procesos de provisión de puestos de trabajo para su cobertura definitiva.

15. El nombramiento de funcionarios para la provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de libre designación.

Como ya se ha indicado, la jurisprudencia no admite este tipo de nombramientos por exceder de las facultades de un gobierno en funciones.

16. El nombramiento de personal eventual y de personal directivo.

h) En materia de patrimonio

17. La adquisición y el arrendamiento de bienes inmuebles.

18. La enajenación, arrendamiento, gravamen y cesión de bienes patrimoniales.

Los actos de disposición patrimonial son claramente incompatibles con el concepto de administración ordinaria.

19. La concesión de bienes demaniales para su utilización privativa.

Ya hemos visto que la concesión de bienes por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto, no se puede adoptar en administración ordinaria porque requiere mayoría absoluta. Pero fuera de este supuesto entendemos que tampoco sería posible, ya que por su duración (puede llegar a 75 años) puede condicionar el futuro de la entidad a medio o largo plazo.

i) En materia de contratación pública

La contratación es uno de los ámbitos más conflictivos a la hora de determinar si forma parte o no de la administración ordinaria, ya que, por una parte, los contratos constituyen un instrumento esencial para llevar a

cabo las actividades propias de la vida cotidiana municipal (por ejemplo, el suministro de productos o las obras de reparación), pero, por otra, existen contratos que pueden trascender el concepto de administración ordinaria (las obras de construcción de un pabellón polideportivo o la concesión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, por ejemplo).

Como ya hemos visto, la jurisprudencia considera que los órganos en funciones no pueden adoptar actos relevantes en materia contractual. Será preciso, en consecuencia, analizar cada expediente en concreto y valorar las circunstancias concurrentes y las características del contrato (como el objeto, el valor estimado y el plazo de duración), para discernir si se puede incluir o no dentro de la esfera de la administración ordinaria.

En cualquier caso, entendemos que, por su relevancia, los siguientes actos en materia de contratación exceden de la administración ordinaria:

20. La licitación de contratos de obras de primer establecimiento, reforma, restauración, rehabilitación o gran reparación (así como la previa aprobación de los correspondientes proyectos).

Esta clase de obras son las de inversión que se financian con cargo al capítulo 6 del presupuesto. Por su carácter estratégico, quedan fuera del ámbito de la administración ordinaria.

21. La licitación de contratos de suministros financiados con cargo al capítulo 6 del presupuesto.

22. La licitación de contratos de concesión de obras y concesión de servicios.

23. La prórroga de los contratos.

Las prórrogas contractuales son actos discrecionales de los órganos de contratación cuya aprobación, además, puede condicionar el futuro de la nueva corporación, por lo que, en principio y como regla general, cabe señalar que su adopción rebasa la administración ordinaria.

Pero en la otra cara de la misma moneda, puede haber supuestos en los que la no aprobación de la prórroga pueda causar un perjuicio a la corporación y al Gobierno entrante. Nuevamente habrá que estar al caso concreto y ponderar las circunstancias existentes para determinar si estamos o no ante un acto de administración ordinaria.

24. La modificación de los contratos.

Las mismas consideraciones expuestas sobre las prórrogas son igualmente válidas para las modificaciones.

25. La interpretación de los contratos.

j) En materia de fomento

26. La convocatoria de subvenciones de pública concurrencia.

Las subvenciones son sin duda un instrumento que define las políticas públicas del Gobierno municipal. Desde este punto de vista, la aprobación de su convocatoria excede de la administración ordinaria.

27. La concesión de subvenciones directas, ya sean nominativas o excepcionales, y la aprobación de sus correspondientes convenios reguladores.

El otorgamiento de este tipo de subvenciones es una decisión de pura discrecionalidad política, por lo que tampoco puede integrarse dentro del concepto de administración ordinaria.

k) En materia de expropiación forzosa

28. Los actos relativos a procedimientos de expropiación forzosa.

Aquí cabe incluir la declaración de utilidad pública o interés social, la declaración de la necesidad de la ocupación de los bienes y la determinación del justiprecio, actos todos ellos que exceden de la gestión cotidiana municipal.

l) En materia de convenios

29. La aprobación de convenios de colaboración interadministrativa con entidades de derecho público.

30. La aprobación de convenios de colaboración con entidades de derecho privado.

4.2

Actos permitidos por pertenecer a la administración ordinaria

a) En general

1. Actos que sean continuación o ejecución de otros anteriores dictados en procedimientos iniciados antes del período de administración ordinaria.

A modo de ejemplo se pueden citar la clasificación de ofertas y la adjudicación de contratos, el nombramiento y la contratación de personal, el otorgamiento de subvenciones de pública concurrencia y la formalización de convenios.

b) En materia de organización, funcionamiento y protocolo

2. Actos de representación del ayuntamiento.

El período de administración ordinaria no impide que tanto el alcalde como los concejales actúen en representación de la corporación en las entidades en las que esta sea miembro, ya sean públicas o privadas (mancomunidades, consorcios, asociaciones, fundaciones, etc.).

3. Celebración de las sesiones ordinarias de los órganos colegiados con la periodicidad preestablecida y de las sesiones extraordinarias que convoque la presidencia.

Durante el período de administración ordinaria no se altera el régimen de sesiones ordinarias de los órganos colegiados, que deberán seguir celebrándolas con la periodicidad que tengan fijada. No hacerlo supondría una vulneración del derecho fundamental de los concejales a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución Española, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 22 de mayo de 1985 y 5 de junio de 1987).

Tampoco está prohibida en este período la celebración de las sesiones extraordinarias que decida convocar el alcalde para tratar asuntos que no pueden esperar a la siguiente sesión ordinaria.

Por lo tanto, nada impide que el pleno y la junta de gobierno puedan celebrar sesiones durante el tiempo en que se encuentran en funciones. Ahora bien, solo podrán adoptarse, lógicamente, acuerdos relativos a la gestión ordinaria municipal, y la última sesión deberá celebrarse como máximo antes del tercer día anterior al señalado por la legislación electoral para la sesión constitutiva de los ayuntamientos, ya que este es el día fijado para realizar la sesión de aprobación del acta de la última sesión celebrada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. En consecuencia, el 14 de junio de 2023 los concejales cesantes, tanto del pleno como de la junta de gobierno, se reunirán en sesión convocada al solo efecto de aprobar el acta de la última sesión celebrada.

4. El nombramiento y cese de tenientes de alcalde y de miembros de la junta de gobierno, y el otorgamiento y la revocación de delegaciones.

Aunque es bastante improbable que en este período se produzcan cambios en la composición y las competencias del Gobierno municipal, un alcalde en funciones mantiene intactas estas potestades políticas, de modo que, si lo considera oportuno, pueda nombrar o destituir a tenientes de alcalde y miembros de la junta de gobierno o modificar el régimen de delegaciones.

5. Dictar bandos.

Los bandos son actos administrativos de carácter general dictados por el alcalde que tienen por finalidad hacer un recordatorio a la población del cumplimiento de los deberes ciudadanos contenidos en disposiciones generales o resoluciones. Carecen de valor normativo, por lo que no hay impedimento en que se dicten durante el período de administración ordinaria.

6. La celebración de matrimonios civiles.

La Junta Electoral Central, mediante Acuerdo de 5 de octubre de 2006, declaró que no existe ningún inconveniente en que el alcalde o los conce-

jales en quien delegue celebren matrimonios civiles durante el período de administración ordinaria.

7. Los actos de notificación, publicación y ejecución de los acuerdos municipales.

c) En materia de defensa de los bienes y derechos

8. El ejercicio de acciones judiciales y administrativas en defensa de los bienes y derechos de la corporación.

Deben emitirse aquellos actos que estén sometidos a plazos preclusivos y que, en caso de no adoptarse, puedan ocasionar perjuicios al ayuntamiento, como por ejemplo la interposición de recursos, la formulación de requerimientos previos, la comparecencia en recursos interpuestos contra la corporación, la presentación de alegaciones en trámites de audiencia e información pública y la contestación de requerimientos administrativos o judiciales.

También tiene cabida en este supuesto el ejercicio de las facultades de investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio de los bienes municipales previstas en la normativa de patrimonio de las Administraciones públicas.

9. El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones públicas.

d) En materia de catástrofes o infortunios públicos

10. La adopción de las medidas necesarias y adecuadas en caso de catástrofes o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos.

Normalmente estas medidas se vehicularán a través de la contratación de emergencia prevista en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Este precepto faculta al órgano de contratación, cuando deba actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, para ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin obligación de tramitar expediente de contratación.

e) En materia de urbanismo

11. La aprobación de instrumentos de gestión urbanística.

Ya se ha explicado anteriormente que la jurisprudencia admite la aprobación de proyectos de urbanización y proyectos de reparcelación porque son meros actos de ejecución y gestión del planeamiento urbanístico.

12. La incoación y resolución de procedimientos de protección de la legalidad urbanística.

La potestad de protección de la legalidad urbanística es una potestad irrenunciable, reglada y de ejercicio preceptivo de acuerdo con la normativa urbanística, por lo que se incardina perfectamente dentro del concepto de administración ordinaria.

13. Órdenes de ejecución y declaraciones de ruina.

Son actos que los ayuntamientos tienen que ordenar de oficio o a instancia de cualquier persona interesada para hacer cumplir a los propietarios de terrenos sus deberes legales de uso, conservación y rehabilitación. Por lo tanto, su inclusión dentro de la gestión ordinaria no ofrece discusión.

f) En materia económica y presupuestaria

14. Los actos de gestión económica y presupuestaria.

No cabe duda de que forman parte de la administración ordinaria el reconocimiento de obligaciones derivadas de compromisos de gastos legalmente adquiridos y la ordenación de pagos (fases O y P).

La aprobación de la autorización y la disposición de gastos (fases A y D) será posible obviamente siempre que los actos administrativos de los que traigan causa sean de administración ordinaria.

g) En materia de personal

15. El nombramiento de funcionarios de carrera y la contratación de personal temporal (siempre que los correspondientes procedimientos se hayan iniciado antes del período de administración ordinaria).

16. El nombramiento de funcionarios interinos y la contratación de personal laboral temporal.

17. El nombramiento de funcionarios para la provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de concurso (siempre que el correspondiente proceso se haya iniciado antes del período de administración ordinaria).

18. La incoación y resolución de procedimientos disciplinarios al personal municipal.

La potestad disciplinaria es otra potestad irrenunciable y de carácter reglado que deberá ejercerse obligatoriamente ante la comisión de cualquier infracción por el personal municipal, por lo que no hay duda sobre su pertenencia al ámbito de la administración ordinaria.

19. Los actos de gestión ordinaria del personal.

Aquí se incluyen las resoluciones de concesión de permisos y vacaciones, reconocimiento del grado personal, autorización de comisiones de servicios, declaración de situaciones administrativas, concesión de excedencias, autorización de permutas, reconocimiento de servicios previos, adscripción provisional a puestos de trabajo, reconocimiento de compatibilidades, apro-

bación de la nómina mensual y otras similares propias de la administración ordinaria del personal municipal.

h) En materia de patrimonio

20. Autorizaciones demaniales para la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes de dominio público.

i) En materia de contratación pública

Ya hemos dicho en el apartado anterior que los expedientes de contratación deberán ser analizados caso por caso para decidir, en función de las circunstancias concurrentes, si pueden quedar englobados o no dentro del concepto de administración ordinaria.

En cualquier caso, consideramos que los siguientes actos en materia contractual pueden adoptarse por los órganos en funciones al formar parte de la administración ordinaria:

21. La licitación de contratos de obras que no sean de inversión, esto es, obras de reparación simple, obras de conservación y mantenimiento y obras de demolición.

22. La licitación de contratos de servicios.

Estos contratos, al financiarse con cargo al capítulo 2 (gastos corrientes en bienes y servicios) del presupuesto, no ofrecen duda de su pertenencia al ámbito de la administración ordinaria. Ahora bien, hay que tener presente que existen algunos contratos de servicios que por su trascendencia y envergadura van más allá de la administración ordinaria (pensemos, por ejemplo, en el contrato de recogida de basuras, el contrato de atención domiciliaria o el contrato de mantenimiento de las zonas verdes).

23. La licitación de contratos de suministros financiados con cargo al capítulo 2 del presupuesto.

24. La licitación de contratos privados.

25. La aprobación de contratos menores.

26. La clasificación de ofertas, la adjudicación y la formalización de los contratos (siempre que los correspondientes expedientes de contratación se hayan iniciado antes del comienzo del período de administración ordinaria).

27. La resolución de los contratos.

Los órganos de contratación deben ejercer la potestad de resolución contractual cuando concurra alguna causa de las previstas en la LCSP. Por ello, no hay inconveniente en que los órganos en funciones puedan dictar los actos propios de estos expedientes.

j) En materia de fomento

28. La solicitud, aceptación y justificación de subvenciones.

29. El otorgamiento de subvenciones de pública concurrencia (siempre que las correspondientes convocatorias se hayan aprobado antes del inicio del período de administración ordinaria).

k) En materia de licencias

30. El otorgamiento de licencias.

El tradicional carácter reglado de las licencias, previsto en la normativa y reafirmado por la jurisprudencia, conlleva que no haya dudas sobre la posibilidad de su concesión por los órganos de las corporaciones en funciones.

Por lo tanto, podrán otorgarse todo tipo de licencias (urbanísticas, ambientales, de espectáculos públicos y actividades recreativas), al ser claramente un acto de administración ordinaria.

31. Las facultades de comprobación, control e inspección en relación con las declaraciones responsables y las comunicaciones previas.

l) En materia sancionadora

32. La incoación y resolución de procedimientos sancionadores.

La potestad sancionadora es otra potestad irrenunciable, reglada y cuyo ejercicio es obligatorio desde el mismo momento en que se tiene conocimiento de una infracción.

Por lo tanto, esta potestad deberá ejercerse en todas la materias en que las corporaciones locales tengan competencias (tráfico, urbanismo, medio ambiente, actividades, salubridad pública, infracción de ordenanzas, etc.).

m) En materia tributaria

33. Los actos relativos a procedimientos tributarios.

Estamos de nuevo ante procedimientos de naturaleza reglada y de obligada tramitación para los órganos competentes de las entidades locales, aunque se encuentren en funciones.

Por lo tanto, deberán dictarse los actos que procedan en los procedimientos de gestión, liquidación, inspección y recaudación de tributos e ingresos de derecho público.

n) En materia de responsabilidad patrimonial

34. Los actos referentes a procedimientos de responsabilidad patrimonial.

ñ) En materia de revisión de actos

35. Los actos relativos a procedimientos de revisión de oficio.

La potestad de revisión de oficio es una facultad que tienen atribuida las corporaciones municipales para revisar sus actos y acuerdos cuando incurren en un vicio de invalidez o un error.

Siendo este un ámbito puramente jurídico, entendemos que no existe impedimento para que los órganos en funciones dicten los actos correspondientes de los procedimientos de revisión de oficio, declaración de lesividad, revocación y rectificación de errores.

36. La resolución de recursos administrativos.

Los actos resolutorios de recursos administrativos (alzada, reposición y extraordinario de revisión) y otras reclamaciones forman parte de la administración ordinaria, tal como ha establecido la jurisprudencia.

5

Tipo de invalidez de los actos adoptados que no sean de administración ordinaria

En caso de que los órganos de las corporaciones locales en funciones dicten actos que sobrepasen la administración ordinaria, cabe plantearse en qué tipo de invalidez incurrirían dichos actos.

La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1991 antes citada ya se pronunció sobre esta cuestión, al establecer que un acuerdo plenario, adoptado durante el período de administración ordinaria, sobre un asunto que no requiere una mayoría cualificada, no es un acto nulo de pleno derecho, sino un acto meramente anulable, dado que la posible incompetencia del órgano en funciones no es manifiesta, al no ser evidente y depender de la interpretación que, a tal efecto, se realice del concepto jurídico indeterminado de administración ordinaria.

Por lo tanto, partiendo de esta doctrina, se puede establecer que los actos dictados por los órganos en funciones que desborden el concepto de administración ordinaria incurren en dos clases de invalidez:

- a) La nulidad de pleno derecho, respecto a los acuerdos plenarios que requieran una mayoría cualificada, por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, de acuerdo con el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Como ya sabemos, un pleno en funciones, durante el período de administración ordinaria, tiene prohibido adoptar acuerdos sobre las materias relacionadas en el artículo 47.2 de la LRBRL, que son las que requieren mayoría absoluta. Si lo hace, incurre en un vicio

de incompetencia material que determina la nulidad absoluta del acuerdo adoptado.

El mismo tipo de invalidez tendrán los acuerdos plenarios de aprobación de ordenanzas y reglamentos, ya que, a pesar de no requerir el quórum de la mayoría absoluta, el artículo 47.2 de la LPAC prevé la nulidad de pleno derecho para “las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

- b) La mera anulabilidad, respecto al resto de actos (acuerdos del pleno que no requieran mayoría absoluta y actos de los demás órganos municipales), pues en estos casos, como se ha indicado, la posible incompetencia del órgano en funciones no es palmaria, sino que depende de la interpretación que se haga del concepto de administración ordinaria en el supuesto concreto.

Estos actos viciados deberán ser purgados o convalidados, según corresponda, por los órganos competentes de las corporaciones entrantes.

La nulidad absoluta no admite convalidación, por lo que los actos nulos tendrán que ser expulsados del mundo jurídico mediante la tramitación del procedimiento de revisión de oficio previsto en el artículo 106 de la LPAC, que requiere un dictamen previo y favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma.

Los actos anulables sí que pueden ser objeto de convalidación, de conformidad con el artículo 52 de la LPAC, pero esta no es obligatoria (el precepto dice “podrán”), de modo que en este caso pueden darse dos situaciones: que el órgano competente de la corporación entrante esté de acuerdo con el acto, o que no lo esté. Si está de acuerdo, lo podrá convalidar, subsanando así el vicio de incompetencia de que adolecía. Pero si no está de acuerdo, tendrá que revisar el acto, y aquí habrá que distinguir entre si el acto es favorable o desfavorable para el interesado, ya que el procedimiento es distinto. Si es favorable, deberá declararse lesivo para el interés público por el pleno de la corporación y ser impugnado posteriormente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 107 de la LPAC. En cambio, si es desfavorable, deberá ser objeto de revocación en virtud de lo previsto en el artículo 109.1 de la LPAC.

6

Conclusiones y recomendaciones

A la vista de los criterios doctrinales y jurisprudenciales descritos y de los catálogos propuestos, podemos concluir que el concepto de administración ordinaria está constituido por los siguientes grupos de actos:

- a) actos de administración de los asuntos cotidianos, corrientes y habituales necesarios para garantizar el normal y diario funcionamiento y mantenimiento de los servicios e instalaciones municipales y el despacho ordinario de los asuntos;
- b) actos sometidos a plazos perentorios que, en caso de no adoptarse, puedan ocasionar perjuicios al ayuntamiento;
- c) actos reglados que no comporten ámbito dispositivo, sino que deriven de los correspondientes informes técnicos y jurídicos;
- d) actos que sean continuación o ejecución de otros anteriores dictados en procedimientos iniciados antes del período de administración ordinaria;
- e) actos relativos a asuntos excepcionales y que requieran una actuación urgente.

En consecuencia, todos los actos que no tengan cabida en alguno de los grupos mencionados están vedados a los órganos en funciones de las corporaciones cesantes.

Ahora bien, al encontrarnos ante un concepto jurídico indeterminado, será necesario efectuar un minucioso análisis caso por caso para, a la vista de las circunstancias concurrentes, determinar si el acto que se pretende dictar puede calificarse como de administración ordinaria y, por lo tanto, existe habilitación legal para su adopción.

Una labor, por cierto, que no resultará nada fácil en algunos supuestos, por lo que recomendamos ser prudentes y aplicar la lógica y el sentido común, que siempre son buenos consejeros.

7

Bibliografía

Alonso Higuera, C. (2002). *Manual del Secretario. Teoría y Práctica del Derecho Municipal* (tomo I, pp. 283-296). Madrid: Atelier.

Chacón Ortega, L. y Cortés Sánchez, C. (2002). *Manual de Procedimiento y Formularios de Organización Municipal, Potestad Reglamentaria y Régimen Jurídico para Ayuntamientos* (pp. 97-100). Barcelona: Bayer Hnos.

- Dávila Ribas, M.^a T. (2016). La administración ordinaria o en funciones de los miembros corporativos. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 4.
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.-R. (1999). *Curso de Derecho Administrativo* (tomo I, pp. 451-457). Madrid: Civitas.
- Mestre Delgado, J. y Martínez Rivero, Á. (2019). La potestad normativa de las entidades locales durante el período de “administración ordinaria” tras la celebración de las elecciones municipales. *La Administración al Día*. Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509612>.
- Obiols Suarí, J. L. (2019). La Administración en funciones de las Corporaciones Locales tras la finalización del mandato. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2.
- Pozo Bouzas, E. y Javaloyes Ducha, M. (2015). El cese de las Corporaciones Locales; limitaciones propias del periodo de administración ordinaria tras el proceso electoral. *Revista de Derecho Local*, 29.
- Sánchez Moretón, F. (2011). El término de duración del mandato, nueva constitución y estructuración de los Ayuntamientos con motivo de la celebración de las elecciones locales de mayo de 2011. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 10.