

Antonio Fanlo Loras

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza

La impugnación de acuerdos locales por los miembros de la Corporación que hubieran votado en contra. ¿Un caso de judicialización de las discrepancias políticas locales?

SUMARIO: I. Introducción. II. Contexto, significado y valoración de dicho reconocimiento: a) Flexibilización de los requisitos de acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa; b) La reforma del sistema de controles de los actos locales; c) Supuestos de legitimación *ex lege* del artículo 63,1 LRBRL; d) Problemática de esta legitimación legal: 1) De las Administraciones superiores; 2) De los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra; e) Tesis acerca de su fundamento jurídico: 1) Protección de los intereses públicos de los grupos minoritarios; 2) La tesis del interés político como categoría procesal; 3) Razones prácticas del reconocimiento. III. Régimen Jurídico de la impugnación de los miembros de las Corporaciones Locales: a) Requisitos subjetivos; b) Requisitos objetivos; c) Necesidad de interponer el recurso previo de reposición; d) La imposición de costas; e) Ambito temático de los acuerdos impugnados. IV. A modo de conclusión.

I. INTRODUCCION

En la serie de trabajos que componen este número monográfico dedicado a los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa, me incumbe a mí referirme a un tema muy concreto y particularizado, al margen de los grandes problemas dogmáticos que otros afrontan en las páginas de este número. Tema menor, sin duda, pero que sirve para ilustrar, desde perspectiva tan limitada y alejada de las cuestiones troncales, aunque no por ello deba desmerecer la información suministrada, acerca de la verdadera dimensión que debe alcanzar la jurisdicción contencioso-administrativa en la realidad social actual que nos ha tocado vivir.

Me refiero, ya sin más rodeos, al significado y problemática que encierra el reconocimiento de legitimación para impugnar los acuerdos de las Entidades locales a aquellos de sus miembros que hubieran votado en contra de tales acuerdos, recogido en el artículo 63.1.b de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985 (en adelante LRBRL), posibilidad ya adelantada por la Ley 40/1981, de 28 de octubre, que fue la normativa dictada con carácter transitorio hasta tanto se acomodase todo el bloque de la legislación de régimen local a los nuevos planteamientos constitucionales.

II. CONTEXTO, SIGNIFICADO Y VALORACION DE DICHO RECONOCIMIENTO

a) FLEXIBILIZACIÓN DE LOS REQUISITOS DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El contexto en el que ha de situarse este reconocimiento está enmarcado, en mi opinión, por dos líneas de fuerza perceptibles sin esfuerzo. La primera, forma parte de un movimiento de amplio alcance que afecta a todo el proceso contencioso en general. Se trata de la tendencia lenta pero irresistible a ensanchar los límites de la legitimación necesaria para impugnar ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo los actos ilegales de las Administraciones Públicas. Proceso de ampliación observado en la jurisprudencia de los últimos treinta años, sensible a las sugerencias y propuestas de la doctrina, que ha experimentado una aceleración vertiginosa como consecuencia del reconocimiento constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

b) LA REFORMA DEL SISTEMA DE CONTROLES DE LOS ACTOS LOCALES

La segunda obedece igualmente a un movimiento amplio, si bien específico. Se trata de la reforma del sistema tradicional de control de los actos locales encomendado a la Administración del Estado para acomodarlo a las exigencias derivadas del principio constitucional de autonomía local. Los cambios más espectaculares y notorios derivados de este principio se han producido precisamente en este ámbito. La *potestad* gubernativa de suspensión de actos locales ha desaparecido y en su lugar ha de hablarse, a partir de 1981 (como si de un particular más se tratara) de *legitimación* de las Administraciones superiores (la del Estado y la de las Comunidades Autónomas), para impugnar los actos locales ilegales. El salto cualitativo dado, como se observará, es

sustancial. La finalidad que cumple el párrafo 1.º del artículo 63 LRBRL es precisamente la de salvar, en relación a estas Administraciones, el escollo de la legitimación (1) establecido con carácter general en el artículo 28 LJCA, puesto que, pese a la tendencia flexibilizadora y ampliatoria descrita anteriormente, la legitimación sigue siendo un requisito necesario para obtener de los Tribunales un pronunciamiento sobre el fondo. Junto a la legitimación de las Administraciones superiores se reconoce, en el 63,1,*b* LRBRL, la de los miembros de la Corporación Local que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos supuestamente ilegales.

c) SUPUESTOS DE LEGITIMACIÓN *EX LEGE* DEL ARTÍCULO 63.1 LRBRL

La legitimación reconocida en el artículo 63,1 LRBRL es, pues, *acumulativa* y no sustitutiva de la prevista en la LJCA. Además de quienes estén legitimados con arreglo al régimen general previsto en el artículo 28 LJCA, se reconoce aquí una *legitimación legal*, de carácter institucional y objetivo, atendida la condición de los entes o personas beneficiarias de la misma. No estamos, por tanto, ante la legitimación *general*, sino ante una *especial*, reconocida *ex lege*. Sin perjuicio de que en supuestos específicos estos entes o personas puedan tener el carácter legal de «interesados» (especialmente manifiesto, en el caso de las Administraciones superiores, cuando subyace a la impugnación contenciosa un conflicto competencial), en los demás casos, el reconocimiento de legitimación deriva de su condición de Poderes Públicos garantes del interés general (Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas) o de miembros de la Corporación local afectada a los que se anima al ejercicio de una función de *guardianes de la legalidad* de la actuación de los Entes locales.

No estamos, obsérvese, ante una acción pública de efectos generales. La legitimación reconocida tiene unos destinatarios concretos. La de las Administraciones superiores, justificada por la tradicional función de tutela y vigilancia ejercida sobre los Entes locales, necesitada ahora de acomodación al reconocimiento del principio de autonomía

(1) En otros trabajos anteriores he sostenido que este reconocimiento expreso de legitimación de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas era necesario al no existir un interés en defensa de la legalidad. «Problemática actual del control de legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales. Estudio de los artículos 8 y 9 de la ley 40/1981, de 28 de octubre», RVAP, 11 (1985), pp. 329 y ss. PAREJO ALFONSO se pronuncia en igual sentido en «Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Básica de Régimen Local», REALA, 238 (1988), pp. 1069-1070. A. NIETO considera, por el contrario, que el artículo 63 pudiera parecer innecesario, puesto que la legitimación que en él se establece está subsumida en las disposiciones del artículo 28 LJCA, «Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales», en RAP, 115 (1988), p. 7.

local. La de los miembros de las Corporaciones locales, por la comodidad que permite un control de legalidad promovido por los propios integrantes de la Entidad afectada. En el primer caso, es evidente el papel institucional y objetivo que corresponde a dichas Administraciones, en cuanto depositarias ellas mismas de intereses generales que deben salvaguardar a las que, además, se les confía esta misión de vigías de la legalidad local. En el caso de los miembros de la Corporación, junto a la comodidad aludida, se ha querido ver por algunos una técnica de protección de las minorías, de otros intereses políticos, como veremos a continuación.

d) PROBLEMÁTICA DE ESTA LEGITIMACIÓN LEGAL

1. *De las Administraciones superiores*

La comprensión del significado de este triple reconocimiento de legitimación no ha sido fácil. En este sentido, no deja de sorprender la dificultad y la indecisión con la que se ha reconocido la posición institucional de las Administraciones superiores en relación a la impugnación de los actos locales ilegales. Cuando el requisito de la legitimación ha experimentado, como queda dicho, una progresiva flexibilización y ampliación, causa cierta perplejidad que se haya asimilado tan negativamente la posición impugnante de aquellas Administraciones, como demuestra paradigmáticamente la jurisprudencia producida en aplicación de la Ley 40/1981, de 28 de octubre. Sin duda la explicación haya que buscarla en una concepción hipertrofiada del concepto de autonomía local.

Esta incompreensión va a reflejarse con claridad en los debates parlamentarios de tramitación de la LRBRL. Algún grupo parlamentario (2) criticará la legitimación genérica hecha a favor del Estado o de

(2) El Diputado del Grupo Popular, señor DE LA VALLINA, señalará en relación al artículo 63 (actual art. 65) que reconoce a la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas una legitimación que califica de «control de legalidad genérico»: «(éstas) podrán reaccionar, aunque no sean interesados, frente a ese acto, creando ciertamente problemas delicados, sobre todo si se tiene en cuenta que ese acto ha podido producir derechos frente a terceros, frente a particulares. Esa defensa de la legalidad, el convertir a las Comunidades Autónomas y a la Administración del Estado en fiscal defensor de la legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales no es más que un poner de manifiesto esa desconfianza con que se ve la actuación de las Corporaciones locales. Las Corporaciones locales están consideradas desde este punto de vista como menores de edad; el Estado debe velar por la legalidad de su actuación y efectivamente —vuelvo a decirlo— el Estado o las Comunidades Autónomas pueden, aunque no estén interesados en el tema, hacer un requerimiento a la Administración local y, si ésta no atiende el requerimiento, acudir a la vía contencioso-administrativa, aunque no tengan ningún interés de ningún tipo, insisto una vez más, respecto de estos actos, sino la defensa de la pura legalidad». DSCD, II legislatura, núm. 166, de 15 de noviembre de 1984, p. 7539.

las Comunidades Autónomas, incluso cuando no sean «interesados». Pero a la postre, andando el tiempo, se admitirá con naturalidad en la jurisprudencia la posición institucional de las Administraciones superiores, la existencia de un «interés» en defensa de la legalidad (3).

2. *De los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra*

Por el contrario, la legitimación de los miembros de las Corporaciones locales para impugnar acuerdos supuestamente ilegales, siempre que hubieran votado en contra de los mismos, por extraño que pueda parecer, apenas ha suscitado problemas en la doctrina. Se ha hablado, como en el caso de las anteriores, de una legitimación *ex lege*, de una legitimación especial, desvinculada del posible interés directo y personal que pueda concurrir en ellos, atribuida con una finalidad de defensa del interés público y de la legalidad (LAFUENTE BENACHES) (4). Salvo algún autor aislado, al que luego me referiré, la doctrina no ha manifestado el más mínimo recelo acerca de este reconocimiento a favor de los miembros discrepantes de las Corporaciones locales. Y ello, pese a la novedad que supone.

En efecto, al margen ahora de la legitimación general reconocida a *cualquier vecino* por el artículo 253,2 del Estatuto Municipal de 1924, es la primera vez que nuestra legislación local reconoce a los miembros de las Corporaciones Locales legitimación (salvo el caso de ser interesados directos o en los supuestos de acción pública) para impugnar los acuerdos locales. El actual artículo 63,1 LRBRL tiene su origen inmediato en el artículo 9 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre. Como se recordará, dicha Ley es el resultado de la tramitación como proyecto de Ley del RDL 3/1981, de 16 de enero. En la discusión parlamen-

(3) Véase la larga serie de sentencias del Tribunal Supremo, que inicia la de 23 de enero de 1986 (Arz. 888) en las que la Administración del Estado impugna distintas convocatorias de concursos para la provisión de plazas vacantes hechas por la Generalidad de Cataluña. En todas ellas se alega por la Generalidad la falta de interés directo de la Administración del Estado para recurrir. En uno de los considerandos de la sentencia apelada aceptados por el Tribunal Supremo se afirma que dicha alegación debe rechazarse por haberle reconocido legitimación el artículo 2 de la ley 34/1981, «legitimación que igualmente habría de estimarse en base al interés directo del Estado en el adecuado cumplimiento de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado...». Véase, recientemente sobre la misma cuestión SSTS de 3 y 19 de febrero de 1988 (Arz. 2533 y 2537).

(4) Para LAFUENTE BENACHES se trata de un supuesto de defensa de la legalidad por la legalidad desvinculada de cualquier interés personal y directo, «La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativas después de la Constitución», REDA, 42 (1984), p. 455. Véase, en igual sentido, la SAT Albacete, de 11 de junio de 1984 (RJAT, 6773), donde se afirma que «no se actúa en defensa de un derecho o interés personales, sino del interés público y de la legalidad», y la STS, de 26 de noviembre de 1985 (Arz. 491) que deriva la más amplia protección de la legalidad y del interés público del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva e «incluso es congruente con la doctrina de los actos propios que parece constituir el fundamento del generoso sistema de legitimación activa acogido en el citado art. 9 de la ley 40/1981».

taria se acepta una enmienda del grupo parlamentario Socialistas de Cataluña (5), y se añade un artículo 8 *bis* que en el texto definitivo será el artículo 9. Según este artículo, están legitimados para impugnar los actos locales que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y los miembros de las Corporaciones locales que *no los hubieran votado favorablemente*.

Con dicho precepto se rompía con una inveterada jurisprudencia (sólo corregida hace bien poco) que había negado sistemáticamente la posibilidad de que los concejales impugnaran los acuerdos del Ayuntamiento al que pertenecían. Como ha señalado CANO MATA (6), dos eran los argumentos manejados tradicionalmente por esta jurisprudencia: primero, la prohibición, erróneamente aplicada, contenida en el artículo 28.4.a, LJCA (7), puesto que los concejales no son «órganos» de la Corporación, sino miembros integrantes de un órgano colegiado, como correctamente señala la STS de 4 de junio de 1979 (Arz. 2635), citada por el propio CANO MATA. En segundo lugar, la aplicación de la idea de «incompatibilidad» en que incurriría quien siendo Concejales interpusiera una acción o un recurso contra la Corporación de la que era miembro, argumento también rechazado por la STS de 24 de mayo de 1980 (Arz. 2833) y que hoy, para evitar incorrectas aplicaciones, está recogido en los artículos 178.2.a) y 203.1.a) Ley Orgánica del Régimen Electoral General (8), de 19 de junio de 1985.

La ampliación de la legitimación a favor de los Concejales supone, parece, una opción decidida de favorecer el control de legalidad de

(5) BOCG, I Legislatura, núm. 52, Serie H, de 12 de junio de 1981. En el Informe de la Ponencia de la Comisión de Administración Territorial se rechazaban las enmiendas núms. 62 y 24 de los grupos parlamentarios Socialistas de Cataluña y Socialistas del Congreso, en las que se proponía la inclusión de un nuevo artículo, que numeran como 8 *bis*, y cuyo contenido sería el del futuro artículo 9. La Ponencia considera que de acuerdo con la legislación actual en la materia no era necesario una mención expresa como la que solicitan las enmiendas. La Comisión, sin embargo, no sigue el criterio de la Ponencia y eleva a la Mesa del Congreso su dictamen en el que se incluye como artículo 9 el texto de una de las enmiendas, se dice, presentada por los Socialistas de Cataluña.

(6) CANO MATA, «Impugnación de acuerdos de las Entidades locales por los propios miembros de la Corporación que no los hubieran votado favorablemente», en *REVL*, 223 (1984), pp. 281-294.

(7) Dicho párrafo señala que «no podrán interponer recurso contencioso-administrativo en relación con los actos y disposiciones de una entidad pública: a) Los *órganos* de la misma, salvo en el caso previsto en la Ley de Régimen Local sobre la suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales», en alusión directa a la potestad suspensiva atribuida a los Alcaldes en el artículo 362 LRL de 1955.

(8) Según el artículo 178.2.a) LOREG son incompatibles con la condición de Concejales «Los Abogados y Procuradores que dirijan o representen a partes en procedimientos judiciales o administrativos contra la Corporación, con excepción de las acciones a que se refiere el artículo 63.1.b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local». En igual sentido el artículo 203.1.a) LOREG.

los actos locales, sin llegar a la acción pública (9). Esa parece haber sido la razón que ha impulsado al legislador a reconocer esta especial legitimación, aunque yo no he encontrado explicitada en la discusión parlamentaria, tanto de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, texto (10), como ya se ha dicho, en el que por primera vez se reconoce dicha posibilidad, como en la LRBRL, cuál haya sido la verdadera *voluntas legislatoris*.

e) TESIS ACERCA DE SU FUNDAMENTO JURÍDICO

En todo caso, la novedad que ha supuesto dicho reconocimiento explica que no siempre haya sido acertada, en mi opinión, la valoración dada por algunos autores de la fundamentación dogmática que subyace a la misma. Fundamentación que lejos de sustentarse en novedosas y sugerentes teorías, ha de buscarse, como intentaré demostrar, en puras razones prácticas.

1. Protección de los intereses públicos de los grupos minoritarios

Esta es la sugestiva tesis formulada por JIMÉNEZ LUNA (11), en los meses que siguen a la publicación de la Ley 40/1981, de 28 de octubre. Para este autor, la legitimación otorgada a los miembros de una Corporación Local para impugnar sus acuerdos constituye un «instrumento de tutela de los *intereses públicos* de que son portadores las diversas figuras subjetivas que componen la estructura plural de los colegios representativos» (12).

(9) Debe tenerse presente, en todo caso, que el ámbito local ha sido tradicionalmente pionero en el proceso de ensanchamiento de la legitimación para facilitar el máximo control de la actividad local en ámbitos sectoriales específicos. Este es el caso de la acción pública en materia urbanística (art. 235 LS). Sin la amplitud de este precepto, debe tenerse en cuenta que el artículo 151.1.a) Ley Reguladora de las Haciendas locales, de 28 de diciembre de 1988, reconoce a «los habitantes en el territorio de la respectiva Entidad local», legitimación para entablar recurso contra los presupuestos de las Entidades locales.

(10) En un momento del debate parlamentario de la ley 40/1981, de 28 de octubre, el Diputado señor FAJARDO SPINOLA hará referencia al apoyo dado por Alcaldes de los más importantes municipios, reunidos en Valladolid, al texto del Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero. «... La mayoría de él es producto de un acuerdo, de una negociación positiva entre los Ayuntamientos y el Gobierno: Ayuntamientos exponiendo y manifestando su voluntad, su criterio, a través de la Conferencia de Alcaldes, que agrupa a representantes de las principales villas de este país... Prácticamente en la reunión de Valladolid se llega a una serie de acuerdos con el Gobierno que están en la base de este Decreto-Ley... nuestro grupo, que tenía en esa reunión de Valladolid una amplia representación a través de varios municipios...» DSCD, I Legislatura, núm. 176, p. 10598.

(11) JIMÉNEZ LUNA, «Procedimiento y acto complejo en los colegios representativos (en torno a la teoría de la colegialidad)», en RAP, 98 (1982), pp. 107-140, trabajo publicado, también, en el *Libro homenaje a José A. García Trevijano*, Madrid, 1982, pp. 557-591.

(12) *Ibid.*, p. 140.

Para JIMÉNEZ LUNA esta innovación supone una ruptura con los principios clásicos de nuestro Derecho organizativo que le lleva a cuestionar la concepción unitaria del llamado principio de colegialidad. Según la tesis clásica, en virtud del fenómeno de la imputación, la voluntad del colegio es la voluntad de la mayoría. El parecer de los miembros que han quedado en minoría carece de trascendencia jurídica alguna. Sin embargo, razonando a partir de la teoría de los actos complejos (de elaboración alemana e italiana), apoyado en la categoría de las «figuras jurídicas subjetivas» (GIANNINI) aplicada a los distintos integrantes de los órganos colegiados, sostiene la existencia de una pluralidad de actos e intereses que son obviados, en la teoría clásica, por el mecanismo formal de la imputación.

Para el autor, el principio mayoritario o de colegialidad «no excluye la existencia de *otros actos* de contenido divergente», si bien «no gozan de la autoridad de acto administrativo por no mediar imputación formal». En los actos colegiales no estamos ante una pluralidad de voluntades que concurren a la formación de la voluntad del colegio, sino ante una pluralidad de actos complejos producidos por cada uno de los centros organizativos que lo integran (figuras jurídicas subjetivas). Sólo uno de esos actos complejos —el mayoritario— adquiere eficacia como acto administrativo del colegio. Pero ello significa, para JIMÉNEZ LUNA, desconocer la dimensión real e institucional de los otros intereses manifestados «todos ellos perfectamente válidos», pero que no logran eficacia externa en virtud del expediente técnico de la imputación formal.

Para el autor, «la extensión de la legitimación activa en materia de impugnación de acuerdos de las Entidades locales es una consecuencia de la pluralidad estructural y funcional de los colegios representativos». En definitiva, «el *conflicto entre intereses públicos* ha de quedar remitido, en último término, a una *solución jurisdiccional*, ya que la función coordinadora de aquellos que, en el caso de una Administración Pública unitaria y jerarquizada, cumple la misma organización administrativa, no puede ser satisfecha cabalmente por la organización misma en el ámbito de una Administración plural y, en concreto, en el propio de *órganos subjetivamente complejos y productores de una pluralidad de actos alternativos e irreductibles a una unidad ficticia*. La *íntegra tutela de los intereses públicos* exige que los conflictos surgidos entre ellos queden también remitidos, en última instancia, a una *resolución judicial*, que aporte una concreción más a la labor de amparo que incumbe a los Tribunales de Justicia en el seno de un Estado de Derecho» (13).

(13) *Ibid.*

En mi opinión, esta valoración, por sugerente que sea, debe rechazarse de plano. La legitimación reconocida no tiene como objeto la protección de «otros» intereses públicos que sustentarían sectores minoritarios de la Corporación, sino, exclusivamente, la *legalidad* de la actuación local. El Tribunal no se convierte en un nuevo administrador que resuelve acerca de intereses contrapuestos en el seno del colegio, sino un estricto guardián de la legalidad. La legitimación no tiene que ver con criterios de oportunidad o conveniencia, sino con estrictos motivos de legalidad (14). El acceso a la jurisdicción sólo puede explicarse si lo que tiene que resolverse ante los Tribunales es un conflicto jurídico, de legalidad y no un conflicto de intereses, «todos ellos igualmente válidos». Si así ocurriera, ¿qué legitimidad esgrimirían los Tribunales para decidir acerca de opciones igualmente válidas manifestadas en el seno de una Administración plural por los representantes elegidos por los ciudadanos? Tanto antes el artículo 9 de la Ley 40/1981, como ahora el artículo 63.1 LRBRL hacen referencia meridiana a los «actos y acuerdos de las Entidades locales que *incurran en infracción del ordenamiento jurídico*».

Por lo demás, la revisión del principio de colegialidad propuesta por JIMÉNEZ LUNA, con ser, repito, interesante, significa negar legitimidad al principio democrático de las mayorías consolidado como pieza esencial del funcionamiento organizativo en la práctica totalidad de los sistemas jurídicos actuales. Los intereses de las minorías sólo en la medida en que exista un vicio de legalidad en la decisión mayoritaria es amparable jurídicamente. No han de confundirse lo que son criterios políticos de participación y representación con la defensa jurídica de los mismos. En todo caso, la exoneración de responsabilidad para aquellos que hayan salvado su voto (arts. 14.2 LPA con carácter general y 78.2 LRBRL para el ámbito local), la posibilidad de impugnación de los acuerdos adoptados caso de haber votado en contra (art. 63 LRBRL) o la posibilidad de dejar constancia del voto discrepante del parecer mayoritario (art. 14.1 LPA con carácter general, y recogido específicamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial, para los Tribunales) no suponen ninguna quiebra del principio de la colegialidad. Son, efectivamente, manifestaciones de la pluralidad subjetiva propia de los órganos colegiados que tienen determinadas consecuencias jurídicas, previstas por el ordenamiento jurídico, pero que de ninguna manera suponen una quiebra o excepción al principio de colegialidad.

(14) En este sentido, véase el trabajo de CANO MATA, citado anteriormente, p. 286.

2. *La tesis del interés político como categoría procesal*

Igualmente rechazable es la valoración de MARTÍNEZ MORALES (15), autor que ha defendido que no se trata del reconocimiento de un especial «interés» en los miembros de las Corporaciones locales, sino que se «está elevando a categoría procesal el *interés político*», en cuanto que la «participación política», canalizada a través de los partidos políticos y la «participación en los asuntos públicos» de los ciudadanos, «da lugar a un derecho efectivo de fiscalización —por vía de recurso— de los actos de esas Corporaciones en las que se integran los representantes de tan significados intereses» (16).

En mi opinión, la legitimación de los Concejales no tiene como fundamento la existencia de ese interés político (ya se haga derivar de la pertenencia a un partido político o de la simple representación de los ciudadanos), sino pura y simplemente, la condición de miembro de un órgano colegiado, haber votado en contra y considerar que el acuerdo ha incurrido en una infracción del ordenamiento jurídico.

3. Razones prácticas del reconocimiento

En mi opinión, sin que deban despreciarse razones de indudable porte dogmático, son más *razones prácticas* las que explican el reconocimiento de legitimación de los miembros de las Corporaciones locales. El legislador, ante la desaparición de los procedimientos gubernativos de intervención y tutela existentes con anterioridad, ha facilitado, como lógica y necesaria consecuencia, el control de legalidad de los actos y acuerdos locales, permitiendo que los integrantes de los órganos colegiados que hubieren votado en contra puedan instar su revisión contenciosa en aquellos casos en los que consideren que dicha actuación está viciada de ilegalidad. Ante esta situación se facilita un control nacido del seno de la propia Corporación local (17).

Dicho reconocimiento sería coherente, por lo demás, con la concepción hipertrofiada de la autonomía local, muy generalizada en estos últimos años. Según ésta, todo control que proceda de instancias ajenas a la Entidad local, salvo los judiciales, debe considerarse como

(15) MARTÍNEZ MORALES, «El régimen jurídico de los recursos de los Concejales y Diputados provinciales contra actos de sus Corporaciones, en la ley 7/1985», en *REDA*, 42 (1984), pp. 525-533.

(16) *Ibid.*, p. 527.

(17) En la SAT Valencia, de 7 de noviembre de 1983 (RJAT 6507) se señala que la legitimación de los Concejales es una «lógica consecuencia de la desaparición de la fiscalización, intervención y tutela que existía con anterioridad».

una intromisión ilegítima, un atentado a la autonomía (18). Por esta razón, entra en la lógica de esta concepción que no suscite recelos la revisión judicial propiciada desde el interior de la Corporación. Al mismo tiempo, supone un cierto reconocimiento de la incapacidad de las Administraciones superiores para llevar a cabo un control adecuado de la legalidad, por la práctica generalizada de muchas Entidades locales de no remitir copia o extracto de sus acuerdos a dichas Administraciones.

Si han sido razones prácticas las que parece han llevado al reconocimiento de esta legitimación, los inconvenientes que dicha medida conlleva saltan a la vista. El peligro de que se confunda lo que es un problema de simple legalidad con la distinta apreciación de los intereses públicos hecho por los diversos grupos políticos que integran la Corporación, con el riesgo de «judicializar cualquier problema de la vida municipal» (SALA SÁNCHEZ) (19), que no ha tenido una solución favorable para los particulares puntos de vista de un grupo político concreto. Sin embargo, como ha quedado dicho, la intervención de los Tribunales debe limitarse a un *control de la legalidad* más estricta. En ningún momento deben suplantar ni sustituir las legítimas opciones de los representantes locales por más que las de los grupos minoritarios recurrentes sean también opciones válidas y legítimas. Si la decisión mayoritaria es adecuada a la legalidad, los Tribunales no podrán en ninguna circunstancia modificarla. El canon de los Tribunales es, exclusivamente, la legalidad de la actuación local. Los límites de los poderes de los Tribunales están claramente trazados en su Ley jurisdiccional.

III. REGIMEN JURIDICO DE LA IMPUGNACION DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES

a) REQUISITOS SUBJETIVOS

Como único requisito subjetivo exige el artículo 63.1.b) LRRL que se «hubiera votado en contra de tales actos y acuerdos». La actual regulación es más restrictiva que la del artículo 9 de la Ley 40/1981. En éste bastaba «no haber votado a favor». En este supuesto estaban incluidos, según la interpretación generosa admitida por la jurisprudencia

(18) No hace falta decir que no soy defensor de dicha concepción. En diversos trabajos anteriores la he criticado y estudiado sus manifestaciones disfuncionales. Una síntesis actualizada puede verse en mi libro *Fundamentos constitucionales de la autonomía local (El control de las Corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local)* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

(19) SALA SÁNCHEZ, «Algunas reflexiones en torno al principio de autonomía municipal», en *Tirant lo Blanch, publicaciones Jurídicas*, Año I, núm. 0. Tomo la cita de LAFUENTE BENACHES, *op. cit.*, p. 455.

cia, quienes hubieran votado en contra, quienes se hubieran abstenido o quienes hubieran estado ausentes (20). Por lo demás, pueden plantearse ciertas dificultades para conocer la extensión subjetiva de la legitimación en los supuestos de las votaciones secretas, que han sido resueltas, en la práctica, por la jurisprudencia con arreglo a presunciones jurídicas admitidas por el Derecho (21).

Al haber delimitado el legislador el requisito subjetivo por referencia a una actuación *activa* (haber *votado* en contra), los miembros de las Corporaciones locales no tienen legitimación para impugnar los actos de los órganos locales de los que no forman parte (o adoptados cuando no se tenía la condición de miembro de la Corporación, aunque después la adquiera). Este es el caso de los concejales para impugnar los acuerdos de la Comisión de Gobierno de la que no forman parte (22).

b) REQUISITOS OBJETIVOS

Debe advertirse que, aunque el artículo 63,1,b) LRBRL hable de «actos y acuerdos», la referencia específica al *voto* en contra impide que puedan atacarse por esta vía los actos de los órganos unipersonales (salvo que se reúna la condición de interesado). Si se habla de votación de los miembros corporativos no cabe pensar sino únicamente en los «acuerdos» de los órganos colegiados, puesto que la expresión «actos», con ser genérica, se refiere a los de los órganos unipersonales, mientras que la de «acuerdos» debe predicarse exclusivamente a la de los colegiados. Mal pueden estar legitimados para impugnar un acto en el que no han podido votar, al ser un acto procedente de un órgano unipersonal. Por esta razón, en el artículo 9 de la Ley 40/1981, únicamente se hablaba de «acuerdos» (23). En todo caso, en esta expresión deben entenderse comprendidos tanto los actos administrativos

(20) La diferencia entre la regulación del artículo 9 de la ley 40/1981 y la del artículo 63.1.b) LRBRL queda reflejada en las SSTs de 26 de noviembre de 1985 (Arz. 491) y de 20 de mayo de 1986 (Arz. 3260).

(21) Véase CANO MATA, «La impugnación...», pp. 291-292. Véase, en este sentido, la SAT Zaragoza, de 25 de mayo de 1984 (RJAT, 6765), con la salvedad, ya advertida, de que en la LRBRL, la ausencia de la sesión correspondiente, no legitima para impugnar un acuerdo.

(22) En la STS de 23 de febrero de 1989, Sala 5.ª (Arz. 1139), en la que es ponente el Magistrado señor D. C. González Mallo, varios Concejales impugnan el acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno por el que se nombran consejeros de una Caja de Ahorros. El Tribunal señala que la legitimación del artículo 63.1.b) LRBRL es una legitimación de carácter excepcional que no puede extenderse a quienes no eran miembros de la Comisión Municipal de Gobierno, ni siquiera Concejales en ese momento.

(23) A pesar de la redacción del artículo 9 de la ley 40/1981, NAVARRO PALACIOS había sostenido que quedaban comprendidos tanto los «actos» como los «acuerdos», «El control judicial de la legalidad en las impugnaciones y acuerdos de las Corporaciones locales por la Administración del Estado», en *El Poder Judicial*, vol. III, Madrid, 1983, p. 2196.

singulares como los reglamentos y ordenanzas municipales (disposiciones de carácter general).

Esta circunstancia, junto con las indicaciones hechas en relación al ámbito subjetivo de la legitimación, evidencian sus limitaciones como instrumento de control de legalidad de la actuación local. Quedan excluidos los actos de los órganos unipersonales y los de aquellos de los que no se forme parte. En todo caso, no debe olvidarse que, en estos supuestos en los que tanto subjetiva como objetivamente se carece de legitimación ex artículo 63.1.b) LRBRL siempre es posible, caso de considerar ilegal un acuerdo local, acudir a la vía de la denuncia ante las Administraciones superiores, para que sean éstas quienes lleven a cabo su impugnación (24).

c) NECESIDAD DE INTERPONER EL RECURSO PREVIO DE REPOSICIÓN

La LRBRL no aclara expresamente si los miembros corporativos deben cumplir con los requisitos procesales previos a toda impugnación contenciosa de un acuerdo local. En particular, si deben interponer el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo, con las excepciones generales (art. 53 LJCA) o las específicas locales (impugnación de ordenanzas, presupuestos, acuerdos de imposición y ordenación de tributos, en los que no es necesaria su interposición, según se desprende del artículo 113 LRBRL).

El artículo 211,3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales (ROF) confirma la necesidad de interponer el citado recurso administrativo, computándose el plazo desde la fecha de la *sesión en que se hubiera votado el acuerdo*. Esta previsión reglamentaria (25), en ausencia de precepto legal específico en la LRBRL, no despeja todas las dudas surgidas en la aplicación jurisprudencial. Durante la vigencia de la Ley 40/1981 se produjo jurisprudencia contradictoria (26) sobre la cuestión. Pero además, y pese a la literalidad del artículo 211.3 ROF, no pueden desconocerse ciertas dificultades teóricas que pueden producirse y que pone de relieve la STS de 20 de mayo de 1986, Sala 4.ª (Arz. 3260), en la que es

(24) Véase la STS de 15 de diciembre de 1986 (Arz. 1544), en la que el Gobernador Civil de la provincia impugna un acuerdo municipal del que conoce por denuncia de varios concejales.

(25) A. NIETO GARCÍA ha llamado la atención acerca de la falta de rango normativo suficiente del ROF para excepcionar, por sí mismo, la obligatoriedad de la interposición del recurso de reposición en el caso de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, excepción que el autor deduce más de una interpretación sistemática y funcional de la LRBRL que del artículo 214, 2 ROF, «Impugnación...», p. 11.

(26) Así, en unos casos se considera necesaria su interposición, STS 25 de noviembre de 1985 (Arz. 488) y en otras, no SAT de Albacete, de 11 de junio de 1984 (RJAT 6773) y STS de 20 de mayo de 1986 (Arz. 3260).

ponente el Magistrado señor García Estartús. Se trata de una impugnación presentada, por el Alcalde de un Ayuntamiento, en nombre propio y en el de los Concejales de su grupo político. Se alega la falta de interposición del recurso de reposición. La Sala 4.^a señala que

«el artículo 9 de la Ley 40/1981 no exige la interposición del recurso de reposición como trámite previo a la del recurso contencioso-administrativo y si bien la tramitación de ese proceso debe acomodarse a la normativa aplicable a los recursos ordinarios, dada su naturaleza, y el hecho de que no es admisible que los recurrentes en reposición se integren en el órgano decisorio del recurso, del que forman parte por no poder ser recurrentes en reposición e integrarse en aquél y en caso de excluirles del Pleno o Comisión que debiera resolver la reposición, podría ésta ser votada por una parte de los miembros no recurrentes positivamente, con el posible contrasentido de que esos votos sumados a los disidentes del acuerdo impugnado fueran más que los determinantes de su aprobación, procede concluir debe rechazarse la inadmisibilidad del recurso por no ser exigible el recurso de reposición en los procesos instados de conformidad con el artículo 9 de la Ley de 28 de octubre de 1981.»

Son evidentes las dificultades y contrasentidos que pueden originarse. En todo caso, al igual que debe potenciarse la vía del requerimiento previo utilizada por las Administraciones superiores como técnica precontenciosa que evite plantear recursos innecesarios, también en este caso debe propiciarse que la Corporación tenga una oportunidad de reconsiderar sus decisiones.

Problema distinto, y que también ha suscitado jurisprudencia contradictoria durante la vigencia de la Ley 40/1981, es el del *cómputo del plazo* para interponer recurso de reposición obligatorio (o en su caso potestativo) y el posterior recurso contencioso-administrativo. La jurisprudencia ha admitido, unas veces, la fecha de publicación del acuerdo (27), otras la fecha de aprobación del borrador del acta de la sesión correspondiente (28), en otras, la notificación del acuerdo a los Concejales (29) y finalmente, otras, la de la adopción del acuerdo (30).

(27) SAT de Zaragoza, de 25 de mayo de 1984 (RJAT, 6765); STS, de 3 de junio de 1986 (Arz. 6596).

(28) STS de 9 de julio de 1985 (Arz. 5953).

(29) STS de 17 de febrero de 1987 (Arz. 3202). La Sala considera, con una argumentación forzada, que si los concejales tienen la condición de interesados en cuanto legitimados por el artículo 40/1981, la expresada cualidad de interesados obligaba a que la notificación que se les practicase del acuerdo de referencia contuviese todos los datos que exige el artículo 79 LPA. En contra de este criterio, STS, de 23 de octubre de 1986.

(30) SAT de Valencia, de 7 de noviembre de 1983 (RJAT, 6507).

Hoy esta polémica está zanjada. El artículo 213.3 ROF señala que la fecha a partir de la cual comienza el cómputo para interponer el recurso de reposición o el contencioso-administrativo, en los casos en los que aquél no sea preceptivo, es el de la «sesión en que se hubiera votado el acuerdo», criterio acertado, en mi opinión, aun tratándose de supuestos en los que sea necesario publicar dicho acuerdo.

d) LA IMPOSICIÓN DE COSTAS

Si la vía de impugnación utilizada es la del artículo 63.1.b) LRBRL, la imposición de costas sigue el régimen general previsto en la LJCA (art. 131). El Tribunal impondrá las costas «a la parte que sostuviere su acción, o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad». En todo caso, como quiera que la legitimación es de carácter personal y no institucional, las costas, caso de que se impongan, corren de cuenta de quien ha interpuesto el recurso, aunque entre los impugnantes figure el Alcalde o Presidente de la Corporación, que en estos casos actúa como persona individual, desprovisto de cualquier carácter institucional.

Régimen distinto tienen los casos de impugnaciones formuladas por miembros de Corporaciones locales en los supuestos que se utilice la vía de la Ley 62/1978, de 29 de diciembre, de protección de los derechos fundamentales, al margen por tanto de la vía del 63.1.b) LRBRL (si bien en muchos supuestos la elección de aquella vía es más por razones de rapidez procesal). Según el artículo 10,3 de dicha Ley, la desestimación del recurso acarrea la condena a costas. En estos casos, la imposición automática de costas, sin atender a la calidad con la que se actúa puede resultar problemática. Me refiero a los supuestos en los que las costas recaen en el «Ayuntamiento», sin más distingos, cuando ha habido una actuación temeraria del Alcalde o del grupo mayoritario. Así en las SSTs de 15 de julio de 1986 (Arz. 4360) y 27 de junio de 1988 (Arz. 4787) se condena en costas al Ayuntamiento en dos supuestos en los que era perfectamente individualizable la actuación del Alcalde (31). En otros casos, pese a la condición de la parte apelante (el Alcalde), se le imponen las costas al recurrente *intuitu personae* (32).

(31) En la STS de 15 de julio de 1986 impugnan varios Concejales por la vía de la ley 62/1978, la negativa del Alcalde a convocar un Pleno para debatir una moción de censura. La AT de Burgos anula la decisión del Alcalde. Apela el Ayuntamiento al Supremo y confirma la sentencia apelada. Se imponen las costas al Ayuntamiento. En la STS de 27 de junio de 1988, varios Concejales impugnan, también mediante esa vía especial, la negativa del Ayuntamiento a facilitarles el examen de las facturas y mandamientos de pago aprobados por la Comisión de Gobierno. La AT de Burgos declara no ajustada a derecho esa negativa. Apela el Ayuntamiento al Supremo y confirma la sentencia. Impone las costas al Ayuntamiento.

(32) Es el caso de las STS de 17 de diciembre de 1985 (Arz. 6278), condena en costas al Abogado del Estado y al Alcalde; 14 de enero de 1988 (Arz. 273), al apelante (Alcalde); STS 24 de febrero de 1988 (Arz. 1464), al apelante (el Alcalde).

No se me escapa que en algunos supuestos es difícil discernir cuando se actúa institucionalmente, en representación de los intereses generales, y cuando se hace, movido únicamente por intereses personales y particulares. Considero, no obstante, que, atendiendo al caso concreto, los Tribunales deben ser sensibles a este extremo, que no es baladí. Al contrario, puede convertirse en un instrumento corrector de una utilización abusiva de esta vía jurisdiccional abierta en favor de los concejales.

e) AMBITO TEMÁTICO DE LOS ACUERDOS IMPUGNADOS

Pese a que no existen estadísticas elaboradas y contando con el azar que depara la búsqueda en los repertorios de jurisprudencia al uso (no siempre todos los asuntos terminan en el Tribunal Supremo, no siempre los repertorios recogen todos los datos necesarios para identificar la vía procesal utilizada, ni el asunto sobre el que versaba la impugnación, etc.) puede adelantarse como hipótesis más verosímil que son fundamentalmente las *cuestiones organizativas* las que más impugnaciones han suscitado. Advierto que en esta selección temática se relacionan los asuntos independientemente de la vía procedimental utilizada (la de la Ley 68/1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales o la del artículo 63.1.b) LRBRL). En este sentido, las impugnaciones han versado sobre:

- Los reglamentos orgánicos (33).
- Nombramiento de la Comisión de Gobierno (34).
- Acceso a la información (35).
- Fijación orden del día sesiones, convocatoria del Pleno y defensa mociones en el Pleno (36).
- Nombramiento de consejeros en Cajas de Ahorro (37).
- Retribuciones del Alcalde y Concejales (38).
- Mociones de censura (39).
- Capitalidad municipal (40).

Junto a estos problemas organizativos, no se desconocen otros pro-

(33) STS 11 de marzo de 1986 (Arz. 1074); 20 de mayo de 1988 (Arz. 4194).

(34) STS 11 de marzo de 1986 (Arz. 1073).

(35) STS 8 de noviembre de 1984 (Arz. 5610); 27 de junio de 1988 (Arz. 4787); 7 de marzo de 1989 (Arz. 1948).

(36) SAT Zaragoza, 26 de julio de 1984 (RJAT 145); SAT Albacete, 20 de junio de 1985 (RJAT 7455); SAT Murcia, 8 de octubre de 1985 (RJAT 7445); STS 8 de mayo de 1986 (Arz. 3601) 10 de marzo de 1989 (Arz. 2006).

(37) SSTS 29 de noviembre de 1985 (Arz. 5574), 23 de febrero de 1989 (Arz. 1139).

(38) Entre otras, SSTS, 3 de junio de 1986 (Arz. 6596), 27 de enero de 1988 (Arz. 486); SAT Valencia, de 26 de octubre de 1988 (RJAT, 8715).

(39) Entre otras muchas, SSTS 8 de marzo de 1986 (Arz. 1061), 13 de marzo de 1986 (Arz. 1080), 17 de marzo 1986 (Arz. 1091).

(40) STS 25 de noviembre de 1985 (Arz. 488).

blemas sustantivos, si bien son muy excepcionales. Pueden señalarse entre estas impugnaciones las siguientes:

- Presupuestos (41).
- Retribuciones de los funcionarios (42).
- Patrimonio (43).
- Contratación administrativa (44).
- Urbanismo (45).

La enumeración es significativa por sí misma. Son, fundamentalmente, como he dicho, las *cuestiones organizativas* las que han resultado más cuestionadas. Por entre lo organizativo corre el poder, su ejercicio y su reparto entre los distintos grupos que componen las Corporaciones o su conquista. Y estos temas son, de modo especial, los que preocupan cada vez que se renueva una Corporación local. Curiosamente, el listado de materias sustantivas es casi testimonial: de toda la rica problemática de la contratación administrativa y la gestión de los servicios públicos; de las cuestiones relativas al patrimonio y a la hacienda municipales; del urbanismo, sólo he encontrado, salvo error por mi parte, las cinco sentencias reseñadas (46).

Pareciera que en determinados asuntos existen «pactos de silencio» de todas las fuerzas políticas y de los grupos presentes en las instituciones locales para no airear en el exterior cuestiones que podrían desencadenar descalificaciones de toda la actuación local. En estos casos, la confianza del legislador en que el control surgiera del propio seno de la Corporación se convierte en ilusoria. La creencia de que la ampliación de la legitimación a los miembros de las Corporaciones loca-

(41) STS 17 de febrero de 1987 (Arz. 3202).

(42) SAT Albacete, 11 de junio de 1984 (R. 6773).

(43) STS 20 de mayo de 1986 (Arz. 3260).

(44) STS 7 de julio de 1986 (Arz. 6867).

(45) SAT Madrid de 9 de marzo de 1989 y STS de 20 de junio de 1989, sobre el problema de la llamada *reparcelación económica* del Ayuntamiento de Madrid, sentencias de las que tengo noticia por la prensa nacional.

(46) Es significativo, para quien haya seguido la evolución estadística de las suspensiones o impugnaciones de acuerdos locales en los diez últimos años, el descenso en picado que se observa en los dos últimos años. En los repertorios de jurisprudencia del Tribunal Supremo es difícil encontrar sentencias en que se impugne (por las Administraciones superiores o por los Concejales) acuerdos locales. Cabe pensar, como explicación, en varias hipótesis: o bien los requerimientos de anulación hechos por aquellas Administraciones son atendidos; o bien las impugnaciones terminan en la primera instancia jurisdiccional; o cada vez más las Corporaciones son respetuosas de la legalidad. Me inclino a pensar que ninguna de ellas explica este fenómeno. Más bien se trata de la ineficacia de las actuales técnicas de control de legalidad. Por parte de las Administraciones superiores existe un cierto desentendimiento del tema (cuyo ejercicio es poco rentable políticamente). Por parte de los miembros de las Corporaciones locales, salvo las cuestiones organizativas, puede explicarse, como se señala en el texto, por los «pactos de silencio» de los grupos municipales en relación a determinados asuntos que no se airean en el exterior o por razones, nada despreciables, de los costes económicos que conlleva un proceso contencioso, al que no pueden hacer frente los grupos minoritarios.

les para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa habría de constituir un paso importante en el proceso de alcanzar la plenitud del control de la Administración (en este caso de la Local) se ha visto, en buena medida defraudada. Así lo confirma el escaso uso que se ha hecho de esta técnica de control.

IV. A MODO DE CONCLUSION

Escasa operatividad como técnica de fiscalización de la actividad local (salvo en lo relativo a cuestiones organizativas), pero con el inconveniente añadido, al que ya he hecho referencia, de que puedan residenciarse ante los Tribunales no problemas de legalidad, sino una distinta apreciación del interés o de la conveniencia públicos. El riesgo de politización indebida de lo judicial es evidente. Bueno es que se propicie el control. Pero éste ha de venir, sobre todo, de otras fuentes. Esta técnica puede convertirse en una invitación a que las minorías pongan sistemáticamente en funcionamiento el aparato judicial. Lo que no es bueno como criterio habitual, al margen de que puedan existir algunos casos aislados que justifican dicha medida. Habrán de estar atentos los Tribunales para no incurrir, so pretexto de control de legalidad, y alentados por quienes les consideran una instancia más del proceso político local, en extralimitaciones de lo que constituye su delicada labor.

Se echa de menos el papel institucional del que no debieran abdicar las Administraciones superiores en sus funciones de control de la legalidad de la actuación de las Corporaciones locales. La existencia de una función de control, real y sin complejos, ejercida por estas Administraciones (47) debiera hacer innecesario este mecanismo ampliatorio de control por las desviaciones y disfuncionalidades que puede provocar.

(47) En Francia, tras las profundas reformas del sistema de tutela tradicional de los actos locales, iniciado en 1982, los Comisarios de la República siguen asumiendo, con exclusividad, la función institucional de impugnar ante los Tribunales los actos locales ilegales. En este sentido hay que recordar que como consecuencia del artículo 72 Constitución que atribuye al Representante del Estado en el Departamento el control de legalidad de las Corporaciones territoriales, se rechazó expresamente la legitimación de los miembros de estas Corporaciones para impugnar ante los Tribunales los actos locales ilegales. Esa es una función, exclusiva, de las Autoridades estatales. Sobre la reforma local en Francia véase la 1.ª Parte de mi libro anteriormente citado.