

NUEVA CONFIGURACION DE LA TUTELA SOBRE LAS CORPORACIONES LOCALES

Por RAUL BOCANEGRA SIERRA

Profesor adjunto de Derecho administrativo

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y LOS SISTEMAS DE GARANTÍA.—III. LAS TÉCNICAS DE TUTELA: 1. Esquema general. 2. Las técnicas de tutela sobre los actos administrativos. Sus manifestaciones más importantes.—IV. LOS ÓRGANOS DE TUTELA.

I. Introducción

Los principios en los que el Proyecto de Constitución, en estos momentos prácticamente a punto de aprobarse por el Senado, se inspira, rompen radicalmente, sin duda, con el sistema anterior en múltiples aspectos y, desde luego, en uno fundamental, como es el de la estructura de la propia organización del Estado. Se trata de pasar, en efecto, de un Estado paradigmáticamente centralista y autoritario a una organización democrática y autonómica, en donde se reconozcan a las diversas regiones y nacionalidades del Estado español—como se dice en el texto constitucional—sus propias peculiaridades y el Gobierno de los asuntos que les son propios.

Prescindiendo de los grandes problemas que, evidentemente, plantea el tema en relación con la estructura fundamental del Estado, interesa ahora destacar la importancia que la cuestión ofrece desde una perspectiva puramente local. Es decir, la transformación de un Estado absolutamente centralizado en un Estado regional—con independencia de la rigurosidad de los tér-

minos— obliga, no sólo a una readaptación de las estructuras de poder centrales y periféricas y a su adecuación en la medida que sea necesaria con las Comunidades autónomas, sino que impone también una operación semejante, quizá menos espectacular, pero no por ello intrascendente, en relación con los entes locales tradicionales.

La creación de Comunidades autónomas va a provocar, en efecto, un fuerte impacto sobre la estructura y competencias de las provincias y municipios actualmente existentes, impulsando a una profunda remodelación del régimen local, alrededor, por lo menos, de dos puntos básicos: en primer lugar el papel a desempeñar por las provincias que dependerá, sin duda, del efectivo arraigo que en cada lugar tenga esta entidad, y que será determinante del establecimiento de un modo o de otro de articulación del Gobierno regional—esto es, Administración directa del ente regional apoyado en los municipios exclusivamente, o Administración indirecta de las Comunidades autónomas ejercida normalmente a través de provincias, singularmente, y de municipios—, aunque haya que anotar la decidida opción provincialista del Proyecto de Constitución. En segundo lugar, la necesidad de una drástica reestructuración—no sólo, aunque también, reducción—de los municipios actualmente en funcionamiento, asumiendo el hecho de que si bien no es posible una supresión indiscriminada de los mismos en cuanto son también instancias de participación ciudadana, así que es imprescindible una vasta operación de racionalización municipal que dote de la necesaria eficiencia a unas estructuras tradicionalmente inoperantes.

Pero por debajo de estos grandes problemas organizativos, que plantean opciones de decisiva trascendencia y que concitan la atención general, hay otros, todavía menos aparatosos, pero no carentes de importancia, en la medida en que, en el marco de estas ineludibles reformas de la Administración local, se trata no sólo de contar con instancias locales democráticas y eficaces, sino también—en lógica consecuencia—con entidades territoriales cuya actuación sea plenamente responsable y autónoma. Porque, efectivamente, el tema objeto de este trabajo—una nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones lo-

cales—viene decisivamente penetrado por la consagración constitucional de un principio importante, que rompe asimismo con la situación anterior, como lo es la declaración del Proyecto de Constitución de la autonomía de provincias y municipios, expresamente afirmada en los artículos 134 y 135 del texto aprobado por el Congreso y publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 1 de julio de 1978. En esta declaración un presupuesto básico y novedoso para el tratamiento de la cuestión de la tutela sobre las Corporaciones locales, en cuanto no creo que pueda ofrecer dudas que la importancia de los controles tutelares a los que un ente local está sujeto de la medida exacta del alcance de su autonomía.

El principio de autonomía de las Corporaciones locales, pues, cuya proclamación solemne no impide, sin embargo, que hayan dejado de preverse los mecanismos necesarios para garantizar plenamente que tal afirmación no va a ser un mero desahogo verbal, es la primera de las cuestiones objeto de análisis.

De cualquier modo, el nuevo planteamiento ahora posible como consecuencia de esta declaración constitucional hasta ahora inexistente, obliga a que las técnicas de tutela comunmente utilizadas por el Estado sobre las Corporaciones locales sean confrontadas con las exigencias últimas de aquel principio autonómico, lo que sin duda, en la línea de lo ya propugnado por la mayor parte de la doctrina, habrá de obligar a repensar el tema en su conjunto y a eliminar muchos de los múltiples controles existentes, no concordes con el reconocimiento de autonomía a municipios y provincias.

Por último, la determinación de quién ha de ser el órgano de tutela, si estatal o regional, y cuál haya de ser su modo de articulación, en función de los nuevos elementos introducidos por la diversa configuración constitucional del Estado—aunque haya que notar que la diversidad con que es posible plantearse la constitución de Comunidades autónomas, en cuanto que a unas pueden transferírseles competencia en determinadas materias y a otras no, introduce un notable factor de incertidumbre—, cierra el elenco de problemas que van a ser a continuación expuestos de modo general.

II. La declaración constitucional de autonomía de las Corporaciones locales y los sistemas de garantía

El artículo 134 del Proyecto constitucional comienza afirmando que «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios», al tiempo que el artículo 135, 2 señala que «el Gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones o Corporaciones de carácter representativo», así como previamente el artículo 131 había indicado: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyen. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Por de pronto, estas declaraciones constitucionales permiten un planteamiento inverso, un enfoque radicalmente opuesto al procedente en la situación anterior, en donde al no poderse partir de una posición apriorística de autonomía en las Corporaciones locales—autonomía no reconocida en las Leyes Fundamentales—sólo podría tratarse de «ver en qué medida el ejercicio de los controles estatales sobre la actividad desarrollada por las entidades locales permite o impide la configuración de *situaciones económicas*, es decir, de situaciones en las que aquéllas ejercitan competencias exclusivas y decisorias», como ha señalado Salas en un amplio trabajo. En la declaración constitucional de autonomía se contiene por el contrario la posibilidad de un planteamiento inverso, esto es, un planteamiento que partiendo de la precisión de lo que deba entenderse por autonomía de las Corporaciones locales, permita confrontar con ella los diversos y extensos sistemas de control actualmente existentes, constatando cuáles son respetuosos de la misma y cuáles deben eliminarse en función de su atentado contra esta autonomía municipal constitucionalmente declarada, y sin perjuicio, naturalmente, de que el control tutelar pueda ser ejercitado por el Estado o por las propias Comunidades autónomas, allí donde la competencia sobre esta materia sea transferida; ello, con independencia, asimismo, de que los mecanismos de garantía de esa autonomía no se encuentran precisados en la Constitución y de que por tanto las violaciones de la misma puedan ser po-

sibles con excesiva frecuencia, como en seguida tendremos ocasión de ver.

En la situación actual de la LRL es evidente que no puede hablarse de autonomía de los entes locales, como se ha puesto reiteradamente de manifiesto, sino a lo sumo de autonomía en determinadas materias, pocas ciertamente, y en otras no, no sólo como consecuencia de la ausencia de una declaración constitucional de autonomía, sino también porque, en lógica consecuencia, ni la LRL ni las leyes especiales reconocen con amplitud a los entes locales competencias exclusivas y decisorias, atribución de competencias de este carácter que, en última instancia determinan la presencia o no de entes autónomos, aunque tal uso de las competencias haya de ser efectuado, como es evidente, en el seno del ordenamiento jurídico. La autonomía, como ha señalado Salas, no es sino «autodeterminación, determinación libre en cuanto a la actuación dentro del marco del ordenamiento jurídico», libertad de determinación que no es posible si la competencia a ejercitar no decide el asunto o lo hace condicionada a otra intervención, aunque sin perjuicio, naturalmente, de la existencia de técnicas de control.

Resulta, por tanto, absolutamente necesario, si se quiere cumplir con el texto constitucional, que las leyes atribuyan a los entes locales competencias exclusivas y decisorias, que les permitan la satisfacción de un determinado núcleo de intereses propios de la comunidad que abarca.

Está claro, ciertamente, que el proceso de establecimiento y afianzamiento de las Comunidades autónomas va exigir adaptaciones de las competencias de los entes locales, esto es, que determinadas competencias tradicionalmente consideradas como de ámbito local van a pasar de ser desempeñadas como propias por las Comunidades autónomas, pero también lo está, en mi opinión, que a los entes locales menores—singularmente a los municipios—hay que garantizarles un contenido mínimo de competencias propias, que podrán ser todo lo cambiantes que sea necesario, en el tiempo y aun en el espacio, pero que, sin duda, es el único modo de dar satisfacción al principio de autonomía local. Se trata, en definitiva, con ello, también de prevenir algo que ha venido siendo reiteradamente denunciado, no

sólo como un mal a evitar entre nosotros, sino también como manifestación de una experiencia de las autonomías italianas: se trata de impedir que la actual centralización estatal devenga en centralización regional, pues si la absorción de competencia por las Comunidades autónomas de funciones anteriormente desempeñadas por el Estado resulta una consecuencia inmediata de los principios políticos que inspiran el hecho mismo de la configuración de un Estado regional, no ocurre igual con la apropiación regional de competencias locales que no estén debidamente justificadas en razones técnicas o de eficacia. Por eso, el recuerdo de la afirmación del artículo 10, párrafo 1, último inciso, del Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932 de que «esta legislación (la legislación sobre régimen local procedente de la Generalidad de Cataluña) no podrá reducir la autonomía municipal a límites menores que los que señala la Ley general del Estado», parece plenamente oportuna, aunque haya que notar que posiblemente, como se ha puesto de relieve, sea en las regiones o nacionalidades con más conciencia regional en donde se planteen menos problemas entre municipios y regiones. En cualquier caso, la precisión es conveniente, si bien parece natural que con carácter general no tenga necesidad de ser invocada por las Corporaciones locales afectadas.

Ahora bien, no conviene olvidar que este tema se enmarca en el seno de una compleja relación, que excede el ámbito de nuestro trabajo, entre las Corporaciones locales, las Comunidades autónomas e, incluso, el Estado. Porque con independencia de la necesidad de la atribución de competencias decisorias y exclusivas a los entes locales—singularmente al Municipio—que haga posible la existencia de una esfera de intereses locales autónomamente gestionados, la utilización de las diversas técnicas de articulación de competencias entre los entes locales, las Comunidades autónomas—dependiendo del sistema de Gobierno o regional que se establezca— e incluso el Estado, que podrá delegar el ejercicio de sus funciones directamente en los entes locales, habrá de verse absolutamente generalizada. El objetivo de evitar que la creación de Comunidades autónomas suponga sin más la inserción de un nuevo escalón burocrático superpuesto o interpuesto entre los entes locales y el Estado podrá

evitarse justamente por medio de la utilización de estas técnicas, por cierto, constitucionalizadas en Italia. Con todo, y resultando de aquí un interesante abanico de cuestiones, creo que es este un tema ajeno a nuestro trabajo en cuanto las relaciones surgidas del ejercicio de esas competencias no exclusivas de la Administración local remiten a técnicas de control sobre actuación local no compatibles con la autonomía, es decir, más estrictas que las derivadas de las relaciones de tutela o control sobre la actividad autónomamente desplegada por aquélla.

Si, como hemos visto, el nuevo texto del Proyecto de Constitución hace posible un nuevo tratamiento de la tutela sobre las Corporaciones locales, no conviene, sin embargo, perder de vista un aspecto importante de la cuestión, como es la previsión de técnicas garantizadoras de esa autonomía que permitan concretar en la práctica las soluciones autonomistas y sin las cuales la inversión en el planteamiento de este tema ahora practicable no sería más que una mera enunciación verbal imposibilitada de exigir el respeto de la esfera autonómica local que la propia Constitución ha consagrado.

Creo, en este sentido, que la afirmación constitucional de garantía de la autonomía local—cierto que con mucho más énfasis en el caso de los municipios—supone, por de pronto—o en otro caso no significa nada—, la reserva en favor singularmente de los municipios de un núcleo de competencias esenciales a que ya aludimos, que no podrán ser minoradas por la normativa del Estado o de las Comunidades autónomas—y aunque hayan de ser las leyes estatales o regionales las que establezcan esas competencias, puesto que la Constitución no lo hace ni podría hacerlo—. Si estas normas estatales o de las Comunidades autónomas no garantizan ese núcleo esencial de funciones que permiten hablar de autonomía, habrá evidentemente que concluir que estamos ante disposiciones inconstitucionales. Porque, como ha señalado Martín Mateo, en relación a la Constitución alemana, «no es posible suponer que la Constitución haya querido con frío cinismo, de un lado, proclamar la inviolabilidad de una institución y, por otro, suministrar las posibilidades de aniquilarla».

Posiblemente, la declaración del artículo 136 del Proyecto constitucional, en cautela de que la supresión de recursos económicos a los entes locales pueda hacer inútil la afirmación de autonomía, suponga algún género de garantía de la misma cuando precisa que «las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirá fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades autónomas.

Pero lo cierto es que no se atribuye en el actual Proyecto constitucional el instrumento más poderoso para que los entes locales puedan defender por sí mismos su actuación autónoma: la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional contra las leyes, bien del Estado, bien de las Comunidades autónomas, que presuntamente hayan incurrido en inconstitucionalidad. Bien es cierto que el recurso de inconstitucionalidad puede ser interpuesto por el Gobierno contra leyes de las Comunidades autónomas y por éstas contra las del Estado, y que en ambos casos podrá plantearse aquél justamente por la inconstitucionalidad de una norma que atente contra la autonomía local, pero también lo es que esto no es, evidentemente, bastante: el más interesado en defender sus propios intereses es siempre uno mismo.

La Constitución de la Segunda República española no establecía tampoco específicamente la legitimación de las entidades locales ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, pero el título IX, artículo 123, se refería como sujetos legitimados ante aquel Tribunal a toda persona individual o colectiva, en cuyo supuesto podría fácilmente entenderse incluidos a municipios o provincias para la defensa de sus posiciones de autonomía frente a la eventual inconstitucionalidad de las leyes estatales o regionales. Es cierto que esta amplísima legitimación es un tema ya clásico y que el Proyecto Constitucional español ha optado por suprimirlo, con buen criterio sin duda, pero al mismo tiempo ha cegado la posibilidad de la defensa de la autonomía local por los propios interesados, resultando, por lo demás, enormemente dudoso que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permita

ampliar la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad a provincias y municipios.

En efecto, el artículo 155 del Proyecto de Constitución señala que el Tribunal Constitucional es competente para conocer: «a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades autónomas...», legitimando el párrafo 2 del mismo precepto específicamente al Gobierno y, dentro del establecimiento genérico de los sujetos legitimados en el artículo 156, al presidente del Gobierno, al defensor del pueblo, a cincuenta diputados, a cincuenta senadores, los presidentes de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas y, en su caso, los presidentes de las asambleas de las mismas; pero no aparece por parte alguna la posibilidad de que los entes locales puedan acudir al Tribunal en defensa de sus intereses autonómicos. En su caso, parece que deberán acomodarse, al igual que un ciudadano común, a solicitar que se interesen en el asunto algunos de los órganos señalados, lo cual, como es natural, no permite una actuación excesivamente cómoda.

Falta, pues, en nuestro ordenamiento constitucional una norma como la del artículo 93, 4, b), de la Ley Fundamental de Bonn, al señalar: «La Corte Constitucional Federal conoce: ... 4 b) De los recursos de queja por inconstitucionalidad interpuesto por municipios y agrupaciones municipales con la alegación de que el derecho a la autonomía administrativa establecido en el artículo 28 ha sido violado por una ley, exceptuándose, sin embargo, aquellos casos de violación por leyes de los Estados en los que quepa recursos ante el Tribunal Constitucional del respectivo Estado.» Tampoco existe una disposición como la del apartado 2) del artículo 93, cuando al señalar que «la Corte Constitucional Federal actuará asimismo en los demás casos que le fueren conferidos por ley federal», permitiría suplir por medio de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la ausencia de legitimación de los municipios en la Constitución, en cuanto que no parece que sin una previa habilitación constitucional pueda aquella Ley Orgánica ampliar los casos de esta legitimación.

III. Las técnicas de tutela

Vistas de alguna manera, siquiera sea de modo muy esquemático, las exigencias del principio de autonomía de las entidades locales menores, y los sistemas de garantía de las mismas, parece llegado el momento de analizar, aunque sin ánimo exhaustivo, las técnicas de tutela habitualmente utilizadas hasta la fecha entre nosotros y su confrontación con las consecuencias que de aquel principio autonómico se derivan, con vistas a determinar cuáles hayan de ser las grandes líneas de una necesaria nueva configuración de las relaciones de tutela sobre Corporaciones locales, en un contexto de autonomía principal de estos entes y de funcionamiento efectivo de las instituciones de autogobierno de las Comunidades autónomas.

Claro está que nos referimos aquí a las técnicas generales de tutela, esto es, a las aplicables con carácter general a aquel núcleo de competencias exclusivas de las Corporaciones locales y no, como es obvio, a las técnicas o sistemas concretos de control sobre las competencias que, aunque ejercitadas por los entes locales, hayan sido transferidas o delegadas por las Comunidades autónomas o por el Estado y sobre las que, naturalmente, los poderes de dirección y control son cualitativamente distintos y lógicamente muy superiores. Aspectos éstos que, comprendidos en las técnicas de colaboración entre entes locales y Estado o Comunidades autónomas, presentan argumentos muy sustanciosos en el seno de la llamada Administración compartida, pero que en realidad son ajenos a nuestro trabajo.

1. ESQUEMA GENERAL

Sin entrar en las cuestiones que el uso de la expresión tutela plantea—que remite, como ha señalado Martín Mateo, a la consideración por las monarquías absolutas de los municipios como menores que necesitaban ser tutelados, y cuyo sentido pretendidamente peyorativo llevó a que la exposición de motivos de la Ley de Bases de Régimen Local de 1975 justificara su sustitución por el término control— puede aceptarse instrumentalmente en

los términos en que habitualmente es utilizada como la posibilidad de examinar e investigar con fines de reparación o prevención y en vista de un cierto interés confiado a su cargo la intervención ajena. Consiste en realidad, como ha señalado la doctrina, en un juicio de conformidad del objeto de control a ciertas reglas que lleva consigo una determinada medida, y que puede adoptar las más variadas formas de acuerdo con los distintos supuestos previstos por el ordenamiento jurídico, aunque, en todo caso, estas medidas deben respetar la configuración autonómica de las Corporaciones locales.

Puede decirse con carácter general que estas facultades de tutela sobre las entidades locales pueden ejercitarse por medio de tres sistemas o clases de tutela: sobre las personas o sobre los órganos, sobre los actos administrativos y sobre la actividad del ente local entendida en su conjunto. Cabe también, lógicamente, el planteamiento de situaciones excepcionales que determinan la puesta en manos del ente tutelante de instrumentos extraordinarios de control y que actúan también sobre la actividad del ente tutelado. Los instrumentos concretos que articulan estos controles se examinan brevemente a continuación:

A) *Control o tutela sobre los órganos*

Las técnicas tradicionalmente utilizadas para el ejercicio de esta modalidad tutelar han venido siendo fundamentalmente las siguientes: en primer lugar, el nombramiento, la separación y la sustitución efectuadas por el ente de tutela sobre los órganos externos de la entidad tutelada, y de otro lado, el mantenimiento de funcionarios en las Corporaciones locales con dependencia de servicio del Estado, es decir, el nombramiento de determinados funcionarios, en general de decisiva importancia en el seno de aquéllos por parte del órgano estatal de control.

B) *Tutela sobre los actos*

Por su parte, los mecanismos de control sobre los actos de más frecuente previsión vienen siendo las aprobaciones—de entre las cuales tal vez conviniera distinguir los llamados por algún sector de la doctrina procedimientos bifásicos—, las autorizaciones

—muchas veces equivalentes a aquéllas—, eventualmente la anulación de oficio de los actos locales y la suspensión de los efectos de los acuerdos por los órganos de tutela.

C) *Tutela sobre la actividad*

Otro tipo de control, aparte de los señalados, es posible que sea ejercido por el ente de tutela, control que recae no sobre los órganos o los actos de la Corporación controlada, sino sobre la actividad de la misma considerada en su totalidad. Es ésta una técnica compatible con las anteriores, que se manifiestan, por ejemplo, en el poder de dirección que el órgano de control tiene sobre el controlado, así como en las facultades de inspección sobre el mismo y en la posibilidad de imponer sanciones a las personas y funcionarios que hayan dirigido su actuación, actuaciones todas ellas íntimamente relacionadas con la tutela excepcional a que aludiremos después. También cabría situar aquí la función de asesoramiento sobre las Corporaciones locales que viene desempeñando el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

D) *Tutela excepcional*

Cabe, por último, referirse a una modalidad de tutela que entra en juego únicamente en supuestos excepcionales que permiten extremar el control por medio de técnicas muy rigurosas, como pueden ser la sustitución en la actividad de la Corporación tutelada, el llamado «régimen de tutela», la disolución o, incluso, la supresión lisa y llana del ente sometido a tutela.

2. LAS TÉCNICAS DE TUTELA SOBRE LOS ACTOS. SUS MANIFESTACIONES MÁS IMPORTANTES

Es de todos estos instrumentos de control escuetamente enunciados precisamente el control sobre los actos el aspecto más importante del análisis que nos interesa, no sólo porque es el más habitualmente utilizado y el que más problemas plantea, sino también, y sobre todo, porque es en este ámbito en donde la configuración de un sistema de tutela sobre los entes locales

que permita el juego efectivo de la declaración constitucional de autonomía de las mismas exige mayores precisiones y matizaciones, mientras que en el caso del ejercicio de la tutela sobre los órganos o sobre la actividad la necesidad de suprimir muchos de los controles actualmente existentes aparece más clara como consecuencia del choque frontal de los mismos con aquella afirmación constitucional.

Es evidente, en efecto, por lo que se refiere al control sobre los órganos o sobre las personas titulares de los mismos en los entes locales—como puede ser el nombramiento y separación de los titulares de los órganos externos de los entes locales por la autoridad de tutela—que no es posible el mantenimiento de tales controles sobre los entes locales, no ya en el caso, como es el nuestro, de configuración de un Estado regional que introduce especiales matices en la cuestión, sino, por supuesto, en la definición de un Estado democrático en donde los representantes locales son elegidos por sufragio universal. El argumento no merece mayor comentario, aunque pueda quedar en pie la cuestión del nombramiento estatal de funcionarios de los entes menores, esto es, los funcionarios pertenecientes a Cuerpos nacionales en la medida en que la dependencia de servicio de los mismos permanece en el Estado, pudiendo, en caso de que la advertencia de ilegalidad que reglamentariamente está atribuida a los secretarios no sea atendida, acudir a la autoridad estatal de tutela, para provocar por la misma la suspensión o alguna intervención en la actuación del ente local de que se trate. Tema éste nada fácil de resolver, pero que, sin perjuicio del mantenimiento de las situaciones existentes, una adecuada configuración de la autonomía local, tal vez exigiría su remodelación. Porque, como decía Adolfo Posada en 1936: «Surge la duda de si la idea de autonomía municipal es compatible con la legislación que se impone a los municipios para reglamentar las garantías de sus funcionarios, superiores quizá a las procuradas para realizar de modo efectivo la autonomía municipal.»

Por lo que se refiere al control sobre la actividad—y a la llamada tutela excepcional—, técnicas como la inspección de las Corporaciones locales, con la amplitud con la que se encuentra actualmente configurada (art. 354, LRL, 267, a), LRL), o el poder

de dirección estatal—o regional—sobre los entes locales a que alude el artículo 7.º del mismo texto, deben, lisa y llanamente, desaparecer—como, por lo demás, y en relación a este último poder de dirección hacia el proyecto de LBRL de 1972—, en la medida en que estos controles—claramente en este último caso, a través de las directivas o directrices—introducen aspectos que eliminan la capacidad de decisión de los entes menores y, por consiguiente, la posibilidad de configurar como autónomo al ente sobre el que recaen.

No cabría decir lo mismo, quizá, en relación con algunos de los controles sustitutorios previstos en la actual LRL—o en otros textos legales, como en la Ley del Suelo—. Así, los casos de los artículos 333, 2, o los llamados regímenes «de tutela» o de «tutela sanitaria», pero siempre y cuando la sustitución de las Corporaciones locales sea efectuada sobre actos que no impliquen valoración discrecional en relación con alguno de sus elementos integrantes porque, en otro caso, como ha señalado Salas, se produce un atentado a la autonomía local, lo que determinaría la inconstitucionalidad de una tal medida sustitutoria.

La pertinencia de otro tipo de medidas de tutela sobre la actividad de los entes locales, como puede ser la disolución del ente y la convocatoria de nuevas elecciones, en caso de imposibilidad de cumplimiento de su tarea y para evitar que la entidad quede completamente paralizada al no poder adoptarse los acuerdos necesarios, por ejemplo, por falta de *quorum*—caso que, como señala Martín Mateo, en relación con la República Federal de Alemania es el principal supuesto de disolución de las asambleas—, parece fuera de duda, aunque previamente, como es natural, se haya requerido a los entes de que se trate para que cumplan sus funciones. Sobre el régimen vigente en la actualidad en la LRL, artículos 422 y ss., el Real Decreto de 28 de julio de 1978, de transferencias de competencias a Cataluña, se han traspasado a la Generalidad algunas en relación con las Juntas Vecinales en los apartados 5.1, 5.2 y 5.3 del artículo 1.º del Decreto.

Pero, a salvo las excepciones anotadas—y probablemente alguna más—, con carácter general sólo una adecuada configuración de la tutela sobre los actos de las Corporaciones locales

puede permitir construir un régimen de control sobre los entes menores que resulte compatible con las exigencias constitucionales de autonomía. Es claro, efectivamente, que en la actualidad no cabe duda de que tutela (o control, si se quiere) y autonomía únicamente pueden ser compatibles si aquella se limita exclusivamente al análisis de actos concretos del ente en cuestión, análisis, además, y con ello se precisa un tema clave, escrupulosamente reducido a la legalidad de aquellos actos. Si, como hemos visto, autonomía es autodeterminación, determinación libre en cuanto a la actuación, dentro del marco del ordenamiento jurídico, no parece sino que «todo control que exceda de la confrontación con las reglas establecidas por el mismo ordenamiento en orden a la regularidad, legalidad o legitimidad (o como quiera llamarse) de los actos emanados por el ente del que se predica la autonomía, supone la desaparición o limitación sustancial de esta característica». Creo que —y no parece que esta cuestión merezca mayor atención— está generalmente admitido por la doctrina más autorizada que el control de oportunidad limita efectivamente la autonomía de los entes locales, lo que muy en breve va a estar proscrito constitucionalmente, de tal modo que no puede obtenerse otra conclusión que la necesidad de la desaparición, por inconstitucionales, de todos los sistemas de control de la oportunidad de las actuaciones de municipios y provincias que actualmente existen. Esta es, por lo demás, la solución aportada por el Derecho italiano, cuya Constitución establece no sólo el principio del funcionamiento autónomo de las Corporaciones locales, sino que el propio texto constitucional, en su artículo 130, determina con carácter general que el control sobre los actos de las provincias, de los municipios y los otros entes locales habrá de ser de legalidad. Se admite, no obstante, que «en los casos determinados por la ley pueda ser ejercitado el control de *mérito* en forma de petición motivada, a los entes que hayan adoptado un acuerdo, de re-examinar su deliberación». Pero hay que decir inmediatamente que este control de *mérito*, de oportunidad, al posibilitar exclusivamente la devolución para nuevo examen del acto controlado y sin que el órgano de control pueda imponer su decisión al ente local en el caso de que éste se ratifique en su primera

decisión, supone un instrumento de control perfectamente aceptable en confrontación con una actividad local autónoma. Este sistema ha sido articulado concretamente por la Ley de 10 de febrero de 1953, n. 62, y en los Estatutos de las diferentes regiones, siendo objeto asimismo de un correcto tratamiento en el reciente proyecto de ley sobre la ordenación de las autonomías locales presentado por el Gobierno italiano al Senado el 16 de enero de 1978.

Esta misma solución de controles de legalidad es también con carácter general el sistema alemán para los municipios, según lo expone Martín Mateo, pues si bien la Constitución Federal no alude al tema del control de la Administración comunal, el artículo 28 de la misma garantiza la autonomía de aquélla en el ámbito de la ley, aparte de que las Constituciones de los Länder suelen contener declaraciones sobre la limitación de la fiscalización sobre la Administración local únicamente a la comprobación de si se han cumplido las normas legales vigentes para las entidades locales, y en su caso, el restablecimiento del orden estatuido. Y aunque, en ocasiones, puede observarse la existencia de ciertas restricciones en la estricta aplicación de controles de legalidad, lo cierto es que «puede, sin embargo, afirmarse la sustancial adscripción de la intervención estatal de la Administración local al sistema de mantenimiento de la legalidad».

Control, pues, de legalidad sobre los actos de las Corporaciones locales, no sobre la actividad considerada en su conjunto, con las reservas expuestas, ni sobre los órganos.

Habría que precisar, además, que el control tutelar de la legalidad de los actos de los entes sometidos a tutela debe ser ejercitado de oficio, no bajo recurso, incluso en el caso de eliminación completa de los llamados recursos de alzada impropios—lo que es una exigencia ineludible en el núcleo de competencias locales— y la consiguiente resolución de los mismos por los Tribunales de lo Contencioso. Esto puede plantear otros problemas, como, por ejemplo, la cuestión de la acción popular, pero en realidad ajenos a nuestro tema.

Instrumentos titulares de oficio sobre la legalidad de los actos administrativos, de entre los que interesa examinar algunos,

los más comunes, como pueden ser los siguientes: los informes o dictámenes previos, las autorizaciones y aprobaciones—en cuanto los llamados procedimientos bifásicos encubren, en realidad, una decisión del ente de tutela—, la suspensión cautelar de los actos con alguna alusión al tema de la revisión de oficio, así como una curiosa figura que recientemente ha adquirido un cierto realce con ocasión del Real Decreto de 26 de julio de 1978 de transferencia de competencias a la Generalidad de Cataluña en materia de Interior y otros asuntos, como es la figura de la «conformidad».

A) INFORMES Y DICTÁMENES

La corrección de la previsión y utilización de informes y dictámenes de carácter previo a la adopción de determinados acuerdos locales dependerá, por una parte, exclusivamente, de si tales informes o dictámenes se conciben como de carácter vinculante o no—en el primero de cuyos casos, en la medida en que prácticamente el contenido y dirección del informe sustituyen la decisión informada, no puede admitirse esta técnica de control—, y, por otra, aquella corrección depende de si bajo la fórmula «informe» o «dictamen» se encubren, como sucede en ocasiones, auténticas aprobaciones que permiten al órgano de tutela exceder el estricto control de legalidad. Es éste el caso, por ejemplo, puesto de relieve por Salas, del artículo 27, 2, de la Ley de Montes y del artículo 185, 3, de su Reglamento, el primero de los cuales, en relación con la permuta por los entes locales de montes no catalogados, alude al «informe favorable», y el segundo, a «conformidad» del Ministerio de Agricultura.

B) AUTORIZACIONES Y APROBACIONES

Sin entrar aquí en la polémica cuestión acerca de la naturaleza de las autorizaciones y de su eventual diferencia o intercambiabilidad con las aprobaciones—cuestión que, sin embargo, el Real Decreto citado de transferencia a la Generalidad de Cataluña en materia de Interior y otras cuestiones revitaliza y

complica, al aludir a otro instrumento, raro hasta la fecha, como son las «conformidades»—, si interesa destacar que si el contenido de estos instrumentos de control afecta tanto a la legalidad de la actuación aprobada o autorizada como a su oportunidad, la introducción de este último elemento nos coloca ante una figura que atenta decisivamente contra las autonomías locales. No conviene olvidar, en este sentido, que, en realidad, la aprobación y la autorización llevan, en su misma esencia conceptual, una dimensión de control que excede estrictamente el examen de la legalidad. Es ilustrativo de esto, por ejemplo, como se ha notado que en el ordenamiento italiano se designa este supuesto de aprobación exclusivamente de legalidad como «visto», mientras que la aprobación se remite a un examen más amplio que el sólo de legalidad. De hecho, en la actual normativa de régimen local, y pese a la existencia de opiniones particularmente autorizadas que afirman lo contrario, lo cierto es que en la mayor parte de los casos, las aprobaciones o autorizaciones suponen un control tanto de la legalidad como de la oportunidad del acto tutelado por medio de esta técnica. Los casos en los que la propia norma limita el contenido del acto de autorización o de aprobación a la legalidad o a criterios de carácter técnico son justamente las excepciones—por ejemplo, artículos 35, 2; 723, 4; 110 de la Ley de Régimen Local, o 57, 278 de la misma Ley—, por lo que parece que debe imponerse, en la necesaria reforma de régimen local, el criterio sostenido por aquellos autores como Martín Mateo o García-Trevijano, que opinan que, salvo que de modo expreso se prevea que los controles se extienden a la oportunidad, sólo el examen de la regularidad de los actos tutelados resultaría el contenido de autorizaciones y aprobaciones, afirmación ésta recogida ya en el texto de la Ley de Bases de Régimen Local de 1975. Posiblemente, sin embargo, la plena satisfacción del principio de autonomía local consagrado en la Constitución exigiría, sin más, la supresión de todo tipo de aprobaciones y autorizaciones y su reconducción a la técnica de la comunicación de los acuerdos con vistas a una eventual suspensión por el órgano de tutela y su traslado a la jurisdicción contenciosa si el acuerdo adoptado parece ilegal.

Ello, evidentemente, puede no resultar, sin embargo, nada fácil habida cuenta la enorme cantidad de actuaciones que están sujetas a aprobaciones o autorizaciones, hasta el punto de que puede decirse, sin necesidad de proceder a un examen exhaustivo de las competencias locales, que la regla general es justamente este sometimiento a autorización o aprobación, siendo excepción los actos de la Administración local, que no necesitan de ellas.

Los decretos de transferencia de competencias a la Generalidad de Cataluña en materia de Interior—y también el de Urbanismo—continúan en esta misma línea, reproduciendo prácticamente la misma situación al haberse sencillamente trasladado la necesidad de autorización y aprobación del Estado a la Generalidad de Cataluña. Es cierto que, posiblemente, no haya cabido otra alternativa, pero también lo es que la regla, tanto en el caso de ejercicio de la tutela por el Estado como por las Comunidades autónomas ha de ser la tendencia a la abolición de este tipo de controles aprobatorios o autorizatorios.

Una observación cabe hacer, por otra parte, a propósito de la figura «conformidad» que el Real Decreto citado de transferencias en materia de Interior y otras utiliza con profusión, y cuyo uso llama poderosamente la atención no porque no existiera con anterioridad—aunque, como hemos visto, en el Reglamento de Montes, con un valor análogo a las aprobaciones—, sino porque viene a introducir una complicación innecesaria en esta materia, y, por supuesto, y más importante, porque, sorprendentemente, viene a constituir un reforzamiento del control tutelar sobre los entes locales ejercido no por el Estado, sino por la Generalidad de Cataluña.

Complicación innecesaria, en primer lugar, porque no es posible saber con certeza qué se quiere decir con «conformidad» de la Generalidad. Evidentemente, los entes locales deben comunicar a la Generalidad que van a adoptar o han adoptado un determinado acuerdo que necesita conformidad del ente regional. Ahora bien, ¿qué clase de control es el que ejercita la Generalidad? Si es exclusivamente de legalidad, en mi opinión, es sin duda más oportuno y respetuoso de la autonomía la simple

comunicación. Si es de oportunidad, podría haberse sometido lisa y llanamente a aprobación o autorización, términos, por lo menos, más convencionales. Pero, probablemente, lo que ha ocurrido es que, como en los casos en que se requiere «conformidad» —al menos en los supuestos de los apartados 7.2 («La conformidad en los expedientes de enajenación, permuta o gravamen de bienes inmuebles de propios de las Corporaciones locales, cuando su valor no exceda del 25 por 100 del presupuesto anual de la Corporación»), 7.5 («La conformidad para la venta directa o permuta a favor de propietarios colindantes de parcelas no utilizables y sobrantes de la vía pública, cuando el valor de los bienes no exceda del 25 por 100 del presupuesto anual de la Corporación») y 8.8 («La conformidad o mero conocimiento sobre los acuerdos de las Corporaciones locales referidos al ejercicio del derecho de tanteo en las subastas de aprovechamiento de montes de propiedad de las mismas») —, esta conformidad de la entidad catalana se exige allí donde no se exigía por el Estado más que una mera comunicación o puesta en conocimiento, no se haya querido someter a un control de aprobación, que probablemente haya parecido excesivo decirlo así, y se haya dado con una fórmula nueva, la conformidad, pero que no se sabe muy bien en qué consiste. Porque si la Generalidad niega la conformidad, ¿qué ocurre con el acuerdo local? Si es válido y eficaz, la conformidad es una mera puesta en conocimiento. Si no es válido o no es eficaz, la conformidad es lisa y llanamente una aprobación o una autorización. Quedando este tema en el aire, es de destacar este sorprendente aumento de los controles de tutela sobre las Corporaciones locales.

C) SUSPENSIÓN DE ACUERDOS

La suspensión de los acuerdos de las Corporaciones locales por la autoridad de tutela y su remisión a la autoridad judicial competente para examinar la legalidad del acuerdo suspendido, es posiblemente el instrumento tutelar más idóneo para el control de la legalidad de los actos locales y, sin duda, el más respetuoso con su autonomía. El carácter de la intervención de control, circunscrita a la suspensión de la eficacia del acuerdo

y su remisión a los órganos jurisdiccionales competentes, que examinan, en efecto, su adecuación a la legalidad, hacen de este instrumento el mecanismo de control por excelencia de los actos de los entes locales. Incluso en los tres primeros supuestos del artículo 362 de la LRL, en donde la decisión de suspensión no provoca una inmediata remisión del acuerdo de suspensión a los tribunales, sino que previamente es necesario un pronunciamiento administrativo del gobernador civil y, eventualmente, del ministro del Interior; incluso en estos casos, la autoridad de tutela *no anula* el acto local, simplemente lo suspende en su eficacia, en fórmula realmente respetuosa, frente a lo que en alguna ocasión se ha afirmado, de la autonomía local. Tanto más, por supuesto, en el caso de suspensión por infracción manifiesta de las leyes, en donde el envío de la cuestión a los tribunales es inmediato. Solución esta última a la que debería tender todo el sistema y que contrasta vivamente, conviene destacarlo, con los sistemas generalmente utilizados en Derecho comparado, en donde, como en Francia o en Italia, la autoridad de tutela *anula* por sí misma los actos locales, fórmula que, aunque exista la posibilidad de un inmediato recurso por parte de las entidades locales afectadas, incide directamente en la autonomía de los entes menores. Esta posibilidad de anulación es la razón, posiblemente, del cuidado que el ordenamiento italiano pone—tanto la ley citada de 1953, como los Estatutos de las Regiones, como el proyecto de ley sobre ordenación de las autonomías locales—en la configuración con caracteres de imparcialidad—entre Administración local y región—de la Comisión de control, que, concebida como órgano de la región, constituye el órgano normal de tutela.

Ahora bien, si la decisión del órgano de tutela es simplemente la suspensión del acuerdo local por razones de ilegalidad, como ocurre entre nosotros, no existe ninguna razón que justifique la creación de un órgano *ad hoc* de tutela, pudiendo ejercerse la misma por los órganos tradicionales de tutela estatales o, en su caso, por la Consejería de Interior de las Comunidades autónomas.

Si las técnicas de tutela sobre las Corporaciones locales deben ser reducidas al control de legalidad de sus acuerdos en

función del respeto al principio constitucionalmente declarado de la autonomía local, no parece que puedan haber muchas dudas de que esta técnica de la suspensión de los actos locales sobre los que exista fundada sospecha de ilegalidad y la definitiva decisión sobre la misma por parte de los tribunales, es la técnica tutelar por excelencia, y a la que, en todo caso, por tanto, debe tratarse de reconducir aquel control. Es éste un sistema con tradición en el ordenamiento español—aunque desbordado por la generalización del uso de otros instrumentos no tan respetuoso con la autonomía local—que conviene potenciar y revitalizar en sus fórmulas más puras, y sin que, por tanto, los reforzamientos excesivos de esta técnica, como, por ejemplo, establecidos por la Ley del Suelo—en donde se llega a una revisión de oficio sustitutoria—puedan ser admitidos como fomentables, ello sin perjuicio de que en esta materia, como quizá en otras, la labor de detección de acuerdos ilegales deba ser fundamentalmente potenciada.

Por lo demás la posibilidad de regionalización de los controles de tutela que el Proyecto de Constitución deja abiertos—y que ya en el régimen preautonómico se ha efectuado en Cataluña—no plantea, me parece, excesivos problemas. Entiendo, en efecto, que las Comunidades autónomas deben ejercitar fundamentalmente a través de esta técnica de suspensión de acuerdos su control, pero, en todo caso, por lo menos en aquel núcleo de competencias exclusivas de los entes locales, a su vez con absoluta exclusividad, sin que quepa la intervención sustitutoria del Estado en las decisiones de los entes regionales. Por ello, no creo que resulte de recibo el sistema establecido en el Real Decreto de 28 de julio de 1978, de transferencias del Estado a la Generalidad de Cataluña de competencias en materia de Interior y otras en donde cabe la posibilidad de que el gobernador civil pueda «suspender los acuerdos de las Corporaciones locales en los mismos casos (apartados 1.2 y 4 del art. 362 LRL), siempre y cuando no lo hubiere hecho la Generalidad» (apartados 4.1, párrafo 2.º del Decreto), aunque se diga después que «si la suspensión hubiere sido acordada por las dos autoridades, prevalecerá a todos los efectos legales la dictada por la Generalidad» (apartado 4.1, párrafo 3.º del Decreto).

Es, sin embargo, absolutamente correcta la precisión del apartado 4.2 del mismo Decreto, al dejar en manos de la Generalidad «la resolución de los recursos contra las decisiones de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales adoptadas por la propia Generalidad cuando éstas se funden en los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 372 de la Ley de Régimen Local». A destacar, por último, que la posibilidad de suspensión de acuerdos locales por contrarios al orden público no queda incluida en esta posibilidad.

IV. Los órganos de tutela. El papel de las Comunidades autónomas sobre la tutela de las Corporaciones locales

No parece que pueda pasarse por alto, en un planteamiento como el que aquí se pretende, una última cuestión, a la que se acaba de hacer referencia, y que no es otra que la de determinar el papel que en el ejercicio de las técnicas de tutela sobre la Administración local hayan de desempeñar las Comunidades autónomas. De alguna manera este tema late en todo lo hasta aquí indicado, y se concreta en la precisión de si el protagonismo de la tutela sobre aquellas Administraciones locales va a corresponder a las Comunidades autónomas en que están radicadas, o si, por el contrario, va a ser el Estado quien va a continuar controlando a las entidades locales.

No creo, desde luego, que esta última solución pueda resultar aceptable con carácter general. Si las autonomías regionales se justifican, entre otras razones, en la voluntad política de residienciar el Gobierno y la decisión sobre los asuntos que son propios de una determinada comunidad regional en ella misma, es claro que formando parte muy sustancial de la misma se encuentran las provincias, y sobre todo los municipios que en ella se ubican, que, en definitiva, constituyen el entramado que hace posible la existencia de la comunidad regional. Como ha señalado Cosculluela, el ejercicio de las competencias generales de tutela sobre las Corporaciones locales es una de las funciones institucionalmente propias de los entes regionales, de donde el establecimiento de Comunidades autónomas en España debe lle-

var al traspaso a las mismas, desde el Estado, de estas competencias generales de tutela sobre la Administración local y a su ejercicio con arreglo a técnicas, como las ya señaladas, plenamente respetuosas de la autonomía local.

Este es el sistema establecido en Italia, en donde constitucionalmente se regionaliza la tutela sobre las Corporaciones locales —cuyo desarrollo concreto ha sido objeto de un amplio debate no enteramente trasladable a nuestra realidad—, aunque estableciendo sistemas diferentes en relación con las regiones de Estatuto ordinario y las regiones con Estatuto especial. En efecto, y como ya hemos visto, el artículo 130 de la Constitución italiana señala que «un órgano de la región, constituido de la forma establecida en las leyes de la República, ejercita, en forma descentralizada, el control de legalidad...» Texto constitucional que ha encontrado desarrollo general en la ley, ya citada, de 15 de febrero de 1953, concretamente en los artículos 55 al 64, en donde se establecen la composición —tendente a la imparcialidad entre los entes locales y los regionales de sus miembros— y las normas de funcionamiento de estos órganos para las regiones de Estatuto ordinario. Se determina concretamente que funcionará en la capital de la región un Comité para el control de la provincia y autorizándose que la tutela sobre los municipios sea efectuada bien por el mismo órgano que para las provincias o bien mediante el establecimiento de un órgano específico en cada capital de provincia, sustrayéndose al prefecto y a la Junta Provincial Administrativa las competencias sobre este tema. Por su parte, el DLP para la Región Siciliana de 29 de octubre de 1955, la Ley de 31 de enero de 1956 para Cerdeña, o la Ley de 2 de marzo de 1966 para Frioli-Venezia-Giulia, han desarrollado el texto constitucional, estableciendo, respectivamente, para aquellas regiones: en la primera, una Comisión de control en cada capital de provincia; en la segunda, un Comité de control en la capital de la región (Cagliari) y secciones de tal Comité en cada una de las provincias de Sassari y Nuoro; en la tercera, se instituye en la capital de la región (Trieste) un Comité Central de Control y Comités provinciales. De otro lado, en el Trentino-Alto Adigio la tutela sobre los municipios es efectuada por la Junta Provincial de Trento y Bolzano, de acuerdo

con lo previsto en el Estatuto de la región, estableciéndose, por último, en el valle de Aosta que el control sobre los ayuntamientos se efectúa por la región.

Regionalización, pues, del control de tutela sobre los actos de las Corporaciones locales, que el proyecto constitucional posibilita entre nosotros cuando el artículo 141, 1, *b)*, señala, entre las materias que puedan ser transferidas a las Comunidades autónomas y asumidas por ellas en sus Estatutos, «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su ámbito y, en general, las funciones que pudieran corresponder a la Administración del Estado, de acuerdo con lo que, al respecto, establezcan la legislación sobre régimen local». Esta afirmación introduce ciertamente una innovación de gran alcance en nuestro sistema, en la medida en que permite atribuir a un sujeto distinto del Estado esta función controladora, lo que hasta el momento era una función estrictamente estatal y desempeñada, por cierto, con enorme intensidad, aunque haya que señalar que —en el mínimo debate suscitado en el seno de la Comisión—, según consta en el Diario de Sesiones de las Cortes, el grupo parlamentario de Alianza Popular se manifestó contrario a una posible transmisión completa de las funciones de tutela de las Comunidades autónomas, si bien deba ser notado asimismo que fue el único grupo parlamentario que lo hizo, aparte de no exponer las razones de su posición.

Sin perjuicio de la situación en el actual momento preautonómico, en que se han transferido concretamente a la Generalidad de Cataluña funciones de tutela sobre los entes locales, como hemos visto, lo cierto es que serán los Estatutos de cada Comunidad autónoma los que resuelvan definitivamente el tema, pudiendo dar lugar al planteamiento, como es lógico, de muy diversas situaciones. Es claro, en efecto, que desde la posibilidad de atribución a una Comunidad autónoma de competencia legislativa exclusiva o no en esta materia —en cuyo caso podrá ella misma montar sus propios mecanismos de tutela— hasta la no recepción en el correspondiente Estatuto de ninguna competencia tutelar —lo que supondría que el Estado seguiría deteniendo las facultades de control— pueden surgir muy diversas gradaciones en el disfrute por los entes regionales de funciones

de control, que, como se ha indicado, en cuanto que justamente es ésta una materia de las más típicas de la competencia regional, debería tenderse a trasladarla íntegramente a las Comunidades autónomas, con independencia de que el ejercicio concreto de la misma sea efectuada por la organización regional o descentralizadamente.

Vale la pena, en cualquier caso, referirse aquí a la modélica regulación que de la Constitución de la Segunda República española pudo surgir para Cataluña no sólo en este aspecto de la regionalización de los controles de tutela, sino también, en cuanto a la regulación de fondo de las propias técnicas controladoras, en la línea de un claro respeto a la autonomía municipal. El punto de partida es el artículo 10 del Estatuto de Cataluña de 1932: «Corresponderá a la Generalidad la legislación sobre régimen local, que reconocerá a los ayuntamientos y demás corporaciones que cree plena autonomía para el Gobierno y dirección de sus intereses peculiares y les concederá recursos propios para atender los servicios de su competencia. Esta legislación no podrá reducir la autonomía municipal a límites menores de los que señale la Ley General del Estado...» En desarrollo de esta atribución de potestad legislativa sobre el régimen local, el Parlamento catalán elaboró y fue promulgada, bien que fragmentaria y espaciadamente a lo largo de los años 1933 y 1934, una Ley Municipal de Cataluña, cuyo texto completo nunca llegó a elaborarse, como es sabido, como consecuencia de la publicación de la Ley de 2 de enero de 1935, que suspendió las facultades que el Estatuto de Cataluña atribuía al Parlamento catalán. Pero entre las partes que no llegaron a ser promulgadas, aunque la Comisión Especial del Parlamento catalán tenía ya redactados los artículos correspondientes —266 y 267—, figuraba justamente ésta de los controles de tutela, concretamente sobre los actos de los municipios. El texto de aquellos preceptos tomados de Marqués Carbó decían, en improvisada traducción:

«Art. 266. El alcalde suspenderá los acuerdos municipales: Primero: Cuando el asunto no sea de la competencia del Ayuntamiento. Segundo: cuando en el acuerdo haya elementos que puedan constituir delito. En este caso, dará traslado del acuerdo a la autoridad judicial competente.

La suspensión será acordada en el término máximo de tres días, y habrá de publicarse en el tablón de edictos de la Casa Consistorial, con transcripción íntegra de los preceptos en que se fundamenten.

Contra la resolución del consejero en jefe podrá el Ayuntamiento o cualquier vecino formular el recurso contencioso-administrativo en los mismos términos a que se refiere el capítulo anterior, previa reposición.

Art. 267. El Consejo de la Generalidad de Cataluña, de oficio o a instancia de parte, podrá abrir expediente de suspensión de los acuerdos municipales y providencias de las autoridades de este orden y de los actos o procedimientos en trámite cuando se trate de materias que no sean de la competencia de dichas Corporaciones y autoridades, o siéndolo, infrinjan leyes de carácter general, o se pueda producir daño en los intereses generales y permanentes.

En este caso, el Consejo de la Generalidad devolverá los antecedentes al Ayuntamiento para que estudie el caso, vistas las observaciones que se le hagan, y resuelva rectificar el acuerdo, providencia o acto, o insistir en él. Puesta en conocimiento de la Generalidad de Cataluña la resolución que haya recaído, con exposición de las razones oportunas, ésta tomará acuerdo definitivo de suspensión o alzará la que provisionalmente haya podido decretar al iniciar el repetido expediente.

Contra la decisión de alzar la suspensión provisional no cabrá recurso. Contra aquella en que se decrete la suspensión definitiva del acuerdo, providencia o acto, podrá formularse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal de Casación de Cataluña.»

