

Dictamen 151/2009

Consulta sobre la posible aplicación del artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a la situación que en la actualidad está afectando al municipio de La Muela (Zaragoza)

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 12 de mayo de 2009 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Jurídica Asesora, escrito remitido por el Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón por el que con fundamento en lo previsto, primero, en la disposición transitoria primera de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, que señala que la Comisión Jurídica Asesora ejercerá sus funciones hasta el momento en que se constituya el Consejo Consultivo de Aragón y en ejercicio de las funciones consultivas que corresponden a ese órgano, de lo dispuesto en el art. 57.1.e) del Texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio) y, finalmente, también al amparo de lo señalado en el artículo 16.2 de la Ley 1/2009, que establece que podrá recabarse dictamen “sobre cualquier otro asunto no incluido en el apartado anterior cuando, por su especial trascendencia o repercusión, el órgano consultante lo estime conveniente”, se solicita informe sobre la posible aplicación del artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a la situación que en la actualidad está afectando al municipio de La Muela (Zaragoza).

El escrito de consulta comienza recordando el conocimiento que tiene el Consejero consultante (aun cuando el segundo párrafo de su escrito comienza con el plural “tenemos”) de la situación en que se encuentra el Ayuntamiento de La Muela, cuya alcaldesa y uno de sus concejales se encuentran

en prisión provisional por decisión del Juzgado de La Almunia de Doña Godina, imputados “al parecer”, junto con otras personas (entre ellas, el secretario del Ayuntamiento y un arquitecto municipal), por diversos presuntos delitos, conexos, en algunos casos, con el ejercicio de responsabilidades municipales.

En relación a todo ello se manifiesta que “no hay constancia en la Administración de la Comunidad Autónoma”, pero sí que se trata de hecho de “suficiente notoriedad pública” a cuyos efectos se adjunta un dossier de prensa.

Se proporciona también la información a esta Comisión de que el Ayuntamiento de La Muela está constituido por once concejales, de acuerdo con los resultados obtenidos en las últimas elecciones municipales. De ellos, siete son elegidos por las listas del Partido Aragonés (incluyendo a la actual alcaldesa), dos por las listas del Partido Popular y dos por las listas del Partido Socialista Obrero Español.

Concluye el escrito indicando que se remite diversa documentación relativa al único caso, hasta ahora, de aplicación de la técnica del art. 61.1 en España, la disolución de la Corporación Municipal de Marbella, y se formulan a esta Comisión, finalmente, las siguientes preguntas:

- “1. Si resultaría aplicable en las actuales circunstancias la previsión del artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el Ayuntamiento de La Muela.
2. Cómo debe interpretarse el concepto jurídico “*supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales*”.
3. Si existe en la legislación que resulte aplicable, y al margen de las decisiones que adopte en su caso la autoridad judicial, otra vía de “intervención” a disposición de la Comunidad Autónoma que posibilite provocar una modificación en la composición del Pleno del Ayuntamiento de La Muela, de modo que se evitase la continuidad en sus responsabilidades municipales de personas que pudieran resultar penalmente procesadas.
4. Cualquier otra cuestión que, en opinión de esa Comisión Jurídica Asesora, pueda resultar de interés en relación con este asunto”.

Segundo.- De las fotocopias de periódicos enviadas por el Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón a esta Comisión Jurídica Asesora, pueden colegirse una serie de informaciones que, a salvo de errores de fechas o conceptos que se encontrarían en las mismas fotocopias enviadas, pueden resumirse así:

La Alcaldesa de La Muela, D^a María Victoria Pinilla, y otras diecisiete personas fueron detenidas el día 18 de marzo de 2009. Se produjo una imputación de la alcaldesa por distintos delitos como cohecho, revelación de secretos, negociaciones prohibidas a funcionarios públicos, tráfico de influencias, prevaricación, fraude en las subvenciones, malversación de caudales públicos, fraude y exacciones ilegales y blanqueo de capitales. El día 22 de marzo se decretó por el Juez del Juzgado de La Almunia de Doña Godina prisión para la misma.

También se produjo imputación de un concejal del consistorio de La Muela. Se trata de D. Juan Carlos Rodrigo Vela, al que se le imputaron los delitos de prevaricación, fraude, cobro de comisiones, cohecho y tenencia ilícita de armas. Se decretó su ingreso en prisión el día 20 de marzo de 2009.

Todo lo anterior quiere decir, en lógica consecuencia con el número de concejales del Consistorio al que nos hemos referido en el antecedente primero, que tras el ingreso en prisión de estas dos personas, el Ayuntamiento de La Muela quedaba con nueve concejales en disposición de ejercer sus funciones ordinarias.

También se desprende de la documentación recibida que fue imputado el subdirector provincial de Ordenación del Territorio (cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón) D. Carlos Martín Rafecas, el 19 de marzo de 2009, acordándose por el Juez instructor y tras la correspondiente comparecencia, la libertad sin cargos

Una de las concejales existentes, D^a Miriam Fajardo, asumió las funciones de la alcaldía según se colige de las fotocopias recibidas. Otra fotocopia de las recibidas en esta Comisión informa el 2 de mayo que dicha Concejala está de baja por maternidad y que la Alcaldesa en funciones es D^a Ana Cristina Mateo Mínguez. Hasta que concluya esta baja de maternidad, es claro que el consistorio queda con ocho concejales en disposición de ejercer sus funciones.

Como antes se ha indicado, siete de los concejales, incluyendo a la Alcaldesa, fueron elegidos en las elecciones municipales de 2007 por las listas electorales presentadas por el Partido Aragonés. Un medio de comunicación del día 3 de mayo, informa que el Partido Aragonés disuelve el grupo municipal.

Tercero.- Con posterioridad a la formulación de esa pregunta, esta Comisión se dirigió al Departamento consultante con fecha 9 de junio de 2009 solicitándole información sobre lo siguiente:

- a) Fecha de aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de La Muela.

- b) Existencia, o no, de requerimientos de anulación de actos por ilegalidad en materia de urbanismo o de otras materias realizadas por la Administración de la Comunidad Autónoma y dirigidas al Municipio de La Muela. En su caso, fechas.
- c) Existencia, o no, de recursos contencioso-administrativos formulados por la Administración de la Comunidad Autónoma contra el Municipio de La Muela por haberse excedido éste en sus competencias o por haber adoptado decisiones contra el ordenamiento jurídico. En su caso, fechas y, en su caso también, decisiones judiciales adoptadas en esos procedimientos.
- d) Fecha de la última imputación de un concejal del referido municipio. Obviamente la Comunidad Autónoma no tiene que ser notificada de esto, pero probablemente tendrá algún recorte de periódico, en la misma línea de lo que se ha remitido a esta Comisión.
- e) En general, cualquier tipo de actuación que la Comunidad Autónoma haya llevado en contra o en relación al Ayuntamiento de La Muela por mal uso de éste de sus competencias o por violación del ordenamiento jurídico.

Igualmente se solicitaba confirmación de la configuración actual en grupos municipales en el Ayuntamiento de La Muela así como la confirmación de los concejales que se encuentran en la actualidad en activo y no de baja por el motivo que sea.

Por último, se decía, en las fotocopias de periódicos remitidas se observa que el Gobierno de Aragón le ha reclamado 435.000 euros al Municipio de La Muela (Heraldo de Aragón, 29 de abril). Se solicita este tipo de reclamaciones económicas que, obviamente, son distintas de las que se han indicado anteriormente sobre requerimientos de anulación.

Se advertía en el escrito de remisión que en función de lo que indica el art. 24.4 del Reglamento de esta Comisión, queda suspendido el plazo para la emisión del dictamen, que se reanudará de nuevo a la recepción de la documentación solicitada.

Cuarto.- Con fecha 8 de julio de 2009 ha tenido entrada en la Comisión Jurídica Asesora escrito del Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón en el que indica que “una vez consultados todos los Departamentos del Gobierno de Aragón, le adjunto copia de la documentación e información aportada por los citados Departamentos”. Lo que vamos a hacer a continuación es sintetizar la información recibida de las distintas unidades administra-

tivas que la han emitido y por el orden con el que se contienen en el escrito de remisión del Consejo de Presidencia.

1º) El primer escrito es de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura y Alimentación. En ella y en relación a la Dirección General de Desarrollo Rural se indica (sintetizando) lo siguiente:

- que no existen requerimientos de anulación de actos por ilegalidad dirigidos a dicho Ayuntamiento.
- que no existen recursos contencioso-administrativos formulados contra el Municipio de La Muela.
- que no hay ninguna reclamación económica en curso contra dicho Ayuntamiento.
- que existe una actuación en relación a dicho Ayuntamiento, que consiste en una subvención del FEOGA de 52.500 euros en relación a una actuación de “pavimentación y alumbrado de calles” con un presupuesto de 105.000 euros. La subvención fue pagada en fecha 13 de octubre de 2004 y se ha acordado incluirla en el Plan de controles a realizar antes del 15 de octubre de 2009 como control a posteriori.

Por parte de la Dirección General de Alimentación existe referencia a una actuación intentada por un particular para instalar un “núcleo zoológico de un centro de animales de varias especies” siendo promotora de la misma la Sociedad Municipal Deportiva y Cultural de La Muela, para lo que la Dirección General solicitó una documentación con fecha 5 de febrero de 2009 no habiendo más noticia sobre ello.

Se informa que en el resto de Direcciones Generales del Departamento y en la Secretaría General Técnica, no constan documentos o informes relativos a ese municipio.

2º) La Secretaría General Técnica del Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad, informa que en el Departamento no existe ningún tipo de actuaciones relacionadas con lo solicitado por esta Comisión.

3º) La Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, trasmite informe de la Dirección General de Tributos indicando que los datos relativos al desempeño de funciones tributarias que pudiera poseer esa Dirección, tendrían el carácter de reservados según lo establecido en el art. 95 de la Ley General Tributa-

ria, por lo que no se puede transmitir ningún tipo de información. Por su parte la Intervención General indica que los expedientes objeto de fiscalización controlan la legalidad de los actos de la Administración de la Comunidad Autónoma, por lo que los Departamentos gestores son los que pueden disponer de la información referida a la actuación del Ayuntamiento en sus relaciones con la Administración y que, por otra parte, en los ejercicios 2008 y 2009 no se ha solicitado a la Intervención General representante para ninguna actuación de comprobación material de inversiones en el citado municipio en los términos de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Reglamento que desarrolla el control de la actividad económica y financiera de la Administración, de los organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 23/2003, de 28 de enero.

4º) El Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia informa que una vez consultados los órganos administrativos del Departamento, no hay información en ninguno de ellos en relación a lo solicitado por la Comisión.

5º) La Secretaría General Técnica del Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior envía un informe de la Dirección General de Administración Local. Del mismo sintetizamos la siguiente información:

- en relación a la existencia o no de requerimientos, se pasa revista a todos los envíos de actas relativas a sesiones ordinarias o extraordinarias, ordenanzas o reglamentos del Ayuntamiento de La Muela desde el año 2007 y se indica que en función de su contenido se remite a distintos centros directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma. Se indica que la Dirección General ha realizado distintos requerimientos en materia patrimonial, sobre los que se informará más adelante.
- no consta la interposición de recurso contencioso administrativo alguno.
- no existe ninguna reclamación económica efectuada a dicho Municipio. Se proporciona información sobre las cantidades transferidas del Fondo de Cooperación Municipal desde 2007 y se añade que con cargo a los programas presupuestarios del Departamento, el Ayuntamiento no ha percibido ningún otro ingreso, ni a través de subvención ni por ningún otro concepto en los tres últimos ejercicios.

- finalmente se informa sobre algunos requerimientos realizados en materia patrimonial. En algunos de ellos y una vez completados los documentos requeridos por parte del Ayuntamiento, se autorizó el expediente (por ejemplo el relativo a la enajenación en pública subasta de la parcela ei-1.1 sita en el polígono industrial, colindante con el polígono Centrovía resuelto por Orden de 24 de julio de 2008, o el expediente relativo a permuta de una parcela integrada en el patrimonio público del suelo por la ejecución de obras de construcción de un nuevo centro de educación infantil tomándose en conocimiento del expediente con fecha 12 de mayo de 2009). En otros, y al no haberse completado la documentación, no se procede a la resolución del expediente (por ejemplo el requerimiento de 8 de julio de 2008 en lo relativo a la enajenación de una serie de parcelas en la ejecución de la obra pública de construcción denominada “Construcción del vial de circunvalación del término municipal de La Muela - ejecución de infraestructuras”, o el requerimiento de 22 de enero de 2009 seguido de otro de 25 de febrero de 2009 en lo relativo a la cesión a la sociedad urbanística de La Muela de la parcela ei-1.1 sita en el polígono industrial, colindante con el polígono Centrovía, o el requerimiento de 4 de febrero de 2009 relativo a la encomienda a la sociedad urbanística municipal de la gestión de la obra de los ramales y se le ceden los terrenos referidos en el acuerdo anterior).
- Igualmente y de los datos obrantes en dicha Dirección, se dice que la Corporación está formada por las siguientes personas:

7 concejales del PAR:

María Victoria Pinilla Bielsa, alcaldesa ausente.

Miriam Fajardo Oliván, 1ª teniente de alcalde, baja por maternidad.

David Laviña Pinilla, 3º teniente de alcalde.

Esteban Roberto Moya Mateo

Ana Cristina Mateo Minguez, 2º teniente de alcalde

Fernando Miguel Barba Marcen

Juan Carlos Rodrigo Vela

2 Concejales del PP:

María Soledad Aured de Torres

Carlos Rodrigo Domínguez

2 Concejales del PSOE:

María Gregoria Torres Sangüesa

Vicente Blázquez Moreno.

6º) El Secretario General Técnico del Departamento de Servicios Sociales y Familia informa que ni en el Departamento ni en los organismos autónomos, existen antecedentes ni actos del tipo sobre los que esta Comisión solicitaba información.

7º) La Secretaría General Técnica del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, transmite la siguiente información:

- En primer lugar se envía copia compulsada de un informe de la Comisión provincial de Ordenación del Territorio en relación a la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de La Muela. Puede observarse allí que existió una sesión de 28 de julio de 2004 en la que hubo una aprobación definitiva parcial y suspensión de determinadas áreas. Finalmente, en sesión de 4 de noviembre de 2004, se aprobó el Plan General entendiéndose cumplidas las prescripciones existentes en el acuerdo anterior.
- También se transmite noticia de procedimientos judiciales existentes. Así:
 - a) Un auto de 25 de abril de 2008 dictado en el procedimiento ordinario 290/2007-J [que trata de un recurso de la Diputación General de Aragón contra un acuerdo del Ayuntamiento de La Muela de aprobación definitiva del Proyecto de reparcelación del Sector 3-2 (primera fase)], dictado por el Juzgado contencioso-administrativo nº 1 en el que el Magistrado acuerda suspender los trámites hasta que por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón se resuelva el recurso nº 458/2005-1 que fue interpuesto contra el acuerdo de aprobación del Plan Parcial del sector mencionado.
 - b) Un auto de 20 de noviembre de 2008, dictado en el procedimiento ordinario mencionado antes, dictado por el Juzgado contencioso-administrativo nº 1 en el que el Magistrado acuerda tener por desistida a la Diputación General de Aragón del recurso mencionado contra el acuerdo de reparcelación.
 - c) Un auto de 19 de noviembre de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, en el que dicha Sección acuerda tener por desistida a la

Diputación General de Aragón del recurso contra el plan parcial mencionado supra.

- d) Una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 14 de abril de 2009 sala de lo contencioso administrativo, sección primera, en el que el demandante es D. Sebastián Aured Laborda y la Comunidad de propietarios “Pinares de La Muela” y la demandada la Diputación General de Aragón y en la que se desestima el recurso contencioso-administrativo. El objeto del recurso era la disconformidad de los recurrentes con la calificación que había llevado a cabo la Comunidad Autónoma de un determinado suelo como no urbanizable de especial protección.

Resulta por tanto (y ello es conclusión de esta Comisión Jurídica Asesora) que en el ámbito del urbanismo, en la actualidad no existe ningún procedimiento judicial pendiente de fallo según la información proporcionada por este centro directivo.

- 8º) El Viceconsejero de Medio Ambiente, actuando por avocación de la competencia del Secretario General Técnico (Orden del Consejero de Medio Ambiente de 3 de julio de 2009 según se indica en el escrito de remisión), informa lo siguiente en relación a la actividad del Instituto Aragonés del Agua:

- No existen requerimientos de anulación de actos administrativos.
- No se tiene constancia de la existencia de recursos contencioso-administrativos interpuestos por este Instituto contra el Ayuntamiento de La Muela. Tampoco existen decisiones judiciales.
- No se han efectuado por este Instituto reclamaciones económicas en cumplimiento de las funciones de gestión y recaudación del canon de saneamiento contra el Ayuntamiento de La Muela. (Se hacen precisiones sobre la forma de gestión del canon por el Ayuntamiento que no vienen al caso a los efectos de este Dictamen).
- Finalmente se pone de manifiesto que en la actualidad el Instituto Aragonés del Agua tiene incoado, contra el Ayuntamiento de La Muela, un procedimiento de reintegro de subvenciones por valor de 432.737,61 euros en aplicación de la normativa general reguladora de las subvenciones.

- 9º) El Secretario General Técnico de la Vicepresidencia informa que en ese Departamento no consta ninguno de los extremos solicitados por la Comisión.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

En la consulta formulada por el Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón se hace referencia a distinta normativa que ampararía la emisión de este dictamen habiéndonos referido a ella en el antecedente primero de este dictamen según la transcribía el Consejero en su escrito de remisión.

Efectivamente, la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón dispone en su art. 16.2 que “Podrá recabarse el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón sobre cualquier otro asunto no incluido en el apartado anterior (que es el que se refiere a las materias en las que cabe solicitar dictamen a título facultativo) cuando, por su especial trascendencia o repercusión, el órgano consultante lo estime conveniente”. El texto coincide, materialmente, con lo que más sintéticamente expresaba el art. 57.e) del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio), que establecía la competencia de la Comisión Jurídica Asesora para, a petición del Presidente y de los Consejeros del Gobierno de Aragón, emitir dictámenes a título facultativo sobre “otros asuntos de interés para el Presidente y los Consejeros”.

Aun cuando la Ley 1/2009, de 30 de marzo, ha derogado expresamente el Título VI del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón que es el dedicado a la regulación de la Comisión Jurídica Asesora (y, con posterioridad, ha sido derogado también todo el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón), también ha indicado esta Ley 1/2009 en la disposición transitoria primera que la Comisión Jurídica Asesora continuará ejerciendo sus funciones hasta tanto el Presidente y los miembros del Consejo Consultivo sean nombrados y tomen posesión de su cargo en los tres meses siguientes a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

Ello es lo que justifica que, aun materialmente derogada, sea la normativa propia de la Comisión Jurídica Asesora la que deba ser tenida en cuenta en estos momentos a los efectos, al menos, organizativos.

Y en esa normativa de la Comisión Jurídica Asesora se encuentra la posibilidad de que la emisión de dictámenes que, en principio, son competencia de la Comisión Permanente, pueda ser avocada por el Pleno si así lo decide éste (cfr. art. 63.2 en relación con el 64 del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón), como ha sucedido en este caso por decisión expresa del Pleno.

Por cierto que cuando sea plenamente aplicable la Ley 1/2009, de 30 de marzo (o sea, cuando se constituya el Consejo Consultivo en la forma indicada por dicha Ley 1/2009) no parece que exista esa posibilidad de asunción por parte del Pleno de competencias atribuidas a la Comisión Permanente, pues la posibilidad de que el Pleno asuma competencias de la Comisión Permanente está textualmente atribuida a la exclusiva disponibilidad del Gobierno de Aragón tal y como indica el art. 20.2 de dicha Ley 1/2009.

II

En una materia como la que se trata, la referencia al cumplimiento de los trámites formales, o sea, a las cuestiones de competencia y procedimiento, tiene, al contrario de lo que suele suceder en el resto de los dictámenes cuya competencia de emisión corresponde a esta Comisión, una importancia nula. En efecto: en el caso de las consultas sobre asuntos de interés del Presidente o de los Consejeros, no hay ningún procedimiento previo que haya debido ser seguido o respetado por el órgano de la administración activa que se ha dirigido a nosotros ni tampoco debe dedicarse atención especial a la regularidad jurídica de la forma de intervención de quienes lo hayan hecho previamente. Y ello porque en una consulta como la actual, lo único que debe haber sucedido es la formulación de una pregunta por el órgano legitimado y, al tiempo, que la misma vaya acompañada de la documentación necesaria para que la Comisión Jurídica Asesora pueda emitir su dictamen, o que se entregue la misma a requerimiento de ésta.

En esas circunstancias, debemos constatar que la pregunta ha sido formulada por quien tiene competencia para ello, como es el Consejero de Presidencia (consejero del Gobierno de Aragón). En cuando a la documentación remitida, está formada, sustancialmente, por fotocopias de páginas de periódicos que hacen referencia a los distintos avatares relacionados con la llamada “Operación Molinos”. Puede explicarse perfectamente esta apelación a información contenida en medios públicos escritos en cuanto que la Administración de la Comunidad Autónoma, igual que cualquier otra Administración Pública, no es informada –ni podría serlo– por el Juzgado de Instrucción competente (el de La Almunia de Doña Godina) de las distintas actuaciones que éste desarrolla. Su información, por lo tanto, es la que cualquier persona con tiempo y dedicación podría obtener de los medios de comunicación y esa es la que se ha puesto a disposición de este órgano consultivo. Es posible, entonces, que derivada de la “inoficialidad” de dicha documentación puedan producirse pequeñas inexactitudes de fechas o detalles en la incorporación de los mismos a los Antecedentes de este Dictamen dados

los posibles errores, también, que pueden encontrarse en las fotocopias consultadas. En todo caso, esos pequeños errores no sirven para desvirtuar, en modo alguno, las conclusiones que se alcanzan en este Dictamen que no son dependientes, en estricto sentido, de la concreción de una fecha de imputación o de la enumeración de un delito concreto de los que se puedan imputar a alguno de los miembros del consistorio de La Muela, por poner los ejemplos más significativos a los que podamos referirnos.

Con posterioridad y a requerimiento de esta Comisión, ha sido remitida por el Consejero de Presidencia una variada documentación cuyo resumen se contiene en el antecedente cuarto de este Dictamen y que, en su momento, será mencionada, para su valoración, en estas consideraciones jurídicas.

III

El Consejero de Presidencia, como se recordará, plantea a esta Comisión cuatro preguntas y, de ellas, las dos primeras guardan relación con el artículo 61.1 LRBLRL. Las reproducimos ahora:

1. Si resultaría aplicable en las actuales circunstancias la previsión del artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el Ayuntamiento de La Muela.
2. Cómo debe interpretarse el concepto jurídico “*supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales*”.

Para realizar la respuesta, conviene transcribir ya el artículo mencionado de la LRBLRL.

“1. El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

2. Se considerarán, en todo caso, decisiones gravemente dañosas para los intereses generales en los términos previstos en el apartado anterior, los acuerdos o actuaciones de los órganos de las corporaciones locales que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, de forma reiterada y grave, al terrorismo o a quienes participen en su ejecución, lo enaltezcan o justifiquen, y los que menosprecien o humillen a las víctimas o a sus familiares.

3. Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general, cuando proceda, en relación a la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la corporación”.

Con lo que puede colegirse, inicialmente, que las dos preguntas transcritas son, en realidad y dado el dictado del art. 61 LRBRL, una sola y ésta podría reducirse, simplemente, a la cuestión de si, en las actuales circunstancias que se dan en el Ayuntamiento de La Muela, procede la aplicación del contenido del art. 61 LRBRL. Obviamente, una subpregunta o, en todo caso, cuestión de entretenimiento necesario de esta Comisión en la respuesta, será la interpretación del concepto jurídico al que se refiere la segunda pregunta del Consejero (y el mismo apartado 1 del art. 61 LRBRL) de la “gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales”.

Comenzando la respuesta a la interrogación planteada hay que decir, primeramente, que el apartado segundo del art. 61 LRBRL no procede de la redacción original de esta Ley que tuvo lugar en 1985, sino que es añadido mucho más recientemente, por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, de garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales. Parece claro que su contenido no tiene nada que ver con la situación actual del Ayuntamiento de La Muela, por lo que puede prescindirse perfectamente de dicho apartado y considerar limitado el examen del art. 61 LRBRL a lo que indican sus apartados 1 y 3.

Este art. 61 forma parte del Capítulo II (relaciones interadministrativas), del Título V (disposiciones comunes a las entidades locales) de la LRBRL. El Capítulo II nombrado comprende los arts. 55-62 y su contenido es muy variado, correspondiendo a la misma plural y abstracta rúbrica que supone un título como el de “relaciones interadministrativas”. Así, los preceptos tratan de cuestiones muy diversas intentando impulsar la idea de coordinación entre Administraciones Públicas, para lo que se establecen distintos principios (art. 55), igualmente se sientan deberes específicos para las entidades locales (art. 56) y se regula el principio de la voluntariedad en la técnica de la cooperación (art. 57), también aparece en estos preceptos una de las manifestaciones de la coordinación a través de la creación legal de órganos de colaboración con funciones deliberantes y consultivas (art. 58), previéndose casos, configurados con relativa excepcionalidad, de coordinación directiva de las funciones locales por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 59), también se regulan supuestos –y sus consecuencias– del incumplimiento por las entidades locales de sus obligaciones impuestas legalmente (art. 60), así como la cuestión, clave en este dictamen, de la disolución de los órganos de las enti-

dades locales (art. 61) y, finalmente, las posibilidades de asignación de competencias de participación a las entidades locales en procedimientos de decisión por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma (art. 62).

Una panoplia amplísima, pues, de enumeración de posibilidades de distintas formas de relación entre Administraciones Públicas, entre las que se puede distinguir un cierto tono creciente de “intervención” de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas conforme se va avanzando en el orden de los artículos, hasta llegar a la “radicalidad” de la técnica prevista en el art. 61 (que es la que nos ocupa en este dictamen) y rebajándose esa intensidad creciente en el último artículo del Capítulo, el 62, en el que se concreta, de alguna forma, la última quinta esencia del principio básico de la autonomía de las entidades locales (cfr. arts. 137, 140 y 141 CE y art. 2 LRBRL) como lo es la asignación normativa de formas de participación a las entidades locales en procesos de adopción de decisiones por parte de otras Administraciones Públicas.

La referencia al principio de autonomía local no es, en modo alguno, inintencionada o de contenido neutro en este lugar pues puede observarse en el conjunto del capítulo de la LRBRL de que estamos tratando ahora cómo ese principio está presidiendo de manera expresa el mundo de las relaciones interadministrativas en el que participan las entidades locales.

En efecto, desde las primeras intervenciones judiciales relevantes sobre dicho principio de autonomía local (recuérdense las Sentencias del Tribunal Constitucional 2 de febrero y 28 de julio de 1981) y de forma paralela a las notables aportaciones doctrinales que en aquél mismo año se produjeron entre nosotros en torno al contenido y efectos del principio, éste fue resaltado como una norma estructurante del modelo de Estado creado por la Constitución Española de 1978 que tenía diversas virtualidades y, entre ellas, la de no tolerar a su luz intervenciones de otras Administraciones Públicas que bajo la forma, por ejemplo, de suspensión de actos administrativos, lesionaran la capacidad de adopción libre de decisiones por parte de las entidades locales. Sin ninguna duda, el principio democrático que formaba parte del sustrato de la autonomía local (vid., otra vez, los preceptos constitucionales antes citados) y la misma tradición del principio de la autonomía local (*pouvoir local*, *self-government*, *selbstverwaltung*) en países estructurados, como el nuestro, bajo el principio del Estado de Derecho, hace que intervenciones de otros poderes públicos que perturben el funcionamiento de las entidades locales deban ser miradas con completo recelo pudiendo justificarse, solamente, en circunstancias enteramente extraordinarias y bajo los condicionantes, siempre, de una interpretación restrictiva de los mismos supuestos que pueden, en su caso, justificar la intervención ajena en los asuntos propios de la entidad local.

En el caso concreto que nos ocupa, el artículo 61 LRBRL prevé una intervención ciertamente extraordinaria sobre las entidades locales (la disolución de sus órganos) que viene enmarcada en una serie de precauciones estructuradas normativamente tanto desde principios formales como materiales.

- a) En el ámbito de lo *formal*, lo extraordinario de la situación se comprueba si se advierte el tipo de órganos a los que se atribuye competencia de intervención en este ámbito. Así:
- la competencia para disolver los órganos de la entidad local está conferida al Consejo de Ministros. Este puede obrar por su propia iniciativa o a solicitud del Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma.
 - aun cuando el Consejo de Ministros opere por su propia iniciativa, debe dar lugar al conocimiento de la situación al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente y, por tanto y aunque no se diga expresamente ello en el artículo examinado, se abre así la posibilidad de que éste emita su opinión sobre la iniciativa del Consejo de Ministros.
 - la decisión de disolución deberá adoptarse previo acuerdo del Senado, siendo éste uno de aquellos raros supuestos en los que la Constitución o textos relevantes del ordenamiento jurídico encargan directamente actuaciones a la “segunda” Cámara y no a las Cortes Generales (o al Congreso de los Diputados). Sin duda el pretendido carácter de “cámara de representación territorial” está en el sustrato de la previsión de la intervención del Senado, dado el evidente carácter de “impacto” territorial que una medida como ésta tiene.
- b) Y desde el punto de vista de lo *material*, la LRBRL prevé expresamente la circunstancia que puede dar lugar a la intervención de los órganos antes nombrados: el supuesto de “gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales”.

Obviamente, es en este último aspecto en el que se debe centrar la atención de este Dictamen (que es a lo que con anterioridad llamábamos subpregunta de la gran pregunta general a la que puede resumirse la consulta del Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón). Es claro que si esta circunstancia se diera en el caso concreto, entonces desde el punto de vista formal lo único que procedería por parte de esta Comisión Jurídica Asesora es indicar la capacidad del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón de solicitar del Consejo de Ministros la iniciación del trámite previsto en el artícu-

lo 61 LRBRL. Los siguientes pasos formales a los que se refiere el art. 61.1 LRBRL, ya caerían fuera del ámbito territorial y de disponibilidad de la misma Comunidad Autónoma.

Digamos, finalmente, que para la interpretación del concepto jurídico reseñado en el art. 61.1 LRBRL, es de suma ayuda el examen del supuesto que con anterioridad ya se ha dado de aplicación de este artículo: el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, por el que se dispone la disolución del Ayuntamiento de Marbella (BOE núm. 84, de 8 de abril de 2006), junto con la documentación que sirvió de antecedente al mismo y que el Consejero de Presidencia ha puesto a disposición de esta Comisión.

IV

Una primera cuestión a resolver debe ser la de la interpretación jurídica de la expresión “intereses generales”. En concreto debe decidirse si éstos son los propios de la entidad local, o los correspondientes a entidades territoriales de ámbito superior, como la Comunidad Autónoma o el mismo Estado.

Para ese trabajo de investigación sirve y muy mucho el conocimiento de los antecedentes históricos del precepto del que tratamos. Así, el art. 61 LRBRL tiene sus orígenes en el art. 422.1 del Texto articulado y refundido de la Ley de Régimen Local aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 que decía de la siguiente forma:

“El Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación y previa audiencia de las Entidades interesadas e informe del Servicio de Inspección y Asesoramiento, podrá decretar la disolución de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva Entidad local”.

Como puede observarse, la última frase del precepto transcrito contrapone los intereses generales con los de la respectiva Entidad Local siendo, por tanto, meridianamente claro que en relación a la Ley de Régimen Local de 1955 se está hablando de cosas distintas. Como en el año 1955 no había otro círculo de Administración territorial superior al de las entidades locales que el del propio Estado, es claro que en el contexto del art. 422.1 LRL que seguimos, la expresión “intereses generales” equivale a decir “intereses estatales” o del Estado. Obsérvese, entonces, que la disolución de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales procedía con aquella legislación cuando existiera una gestión gravemente dañosa para los intereses del Estado o para los de la propia entidad local (o para ambos también, obviamente).

La cuestión va a cambiar con el período democrático instaurado por la Constitución de 1978 que plantea unos supuestos estructurales radicalmente distintos a los que servían de base a la LRL de 1955. Y es el caso, además, que usando de las posibilidades de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979, pronto pudo ponerse en cuestión la adecuación a la Constitución de un texto de valor sustancial como esta LRL de 1955. Debe atenderse, entonces, a la doctrina sentada por la STC 4/1981, de 2 de febrero, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 186/1980 dictado contra determinados preceptos del texto de la Ley de Régimen Local de 1955. El TC, estableció entonces como un planteamiento general y en el ámbito de lo que nos interesa, lo siguiente:

“De acuerdo con los preceptos transcritos (se trata de una referencia a los arts. 137, 140, y 141 de la Constitución) las Corporaciones locales son de carácter representativo, y su gobierno y administración tienen carácter de “autónomas” para –art. 137 de la Constitución– la gestión de sus respectivos intereses. De aquí que deba sostenerse la **inconstitucionalidad de cualquier disposición que establezca la posibilidad de suspensión o destitución de los miembros de estas Corporaciones –o disolución de la propia Corporación– por razón de la gestión inadecuada de los intereses peculiares de la Provincia o Municipio.** En cambio, la autonomía no se garantiza por la Constitución –como es obvio– para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad, por lo que en estos supuestos la potestad del Estado no se puede declarar contraria a la Constitución, máxime cuando este principio de limitación de la autonomía se refleja de forma expresa en la propia Constitución –art. 155– en relación a las Comunidades Autónomas” (el resalte tipográfico es nuestro).

Es decir, que en el plano de lo general y sin referencia a ningún precepto concreto de la LRL, el TC contrapone claramente los intereses de la propia entidad con los intereses de la Nación u “otros” (que serían los de las CCAA, entre otros posibles, obviamente). La lesión a los intereses de la propia entidad no serviría, en modo alguno, para que pudiera un precepto prever o regular la destitución o suspensión de los miembros de las Corporaciones locales. Sin embargo, ello no estaría negado, de entrada, cuanto se lesionaran otros tipos de intereses distintos (superiores) de los de la propia entidad local.

Y la doctrina anterior tiene ocasión de aplicarse en la misma sentencia a lo previsto en el art. 422.1 de la Ley de Régimen Local de 1955. Se hace con estas palabras:

“El artículo 422.1 de la Ley de Régimen Local habilita al Gobierno para disolver los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales “cuando su ges-

tión resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva Entidad Local”.

En virtud también de las consideraciones generales anteriores, el Tribunal entiende que, en el primer supuesto, la habilitación que se otorga al Gobierno no se opone a la Constitución. En cambio, hay que calificar de inconstitucional y derogado el precepto en cuanto se refiere a la posibilidad de disolución gubernativa por gestión que resulte dañosa a los intereses de la propia Entidad local”.

Parece claro que es esta jurisprudencia la que tuvo en cuenta el legislador de la LRBRL cuando elaboró el texto de 1985 y, con él, la concreta redacción del art. 61 LRBRL. Por ello, la mención a los “intereses generales” del apartado primero de este precepto, hay que entenderla como equivalente a los del Estado o de la Comunidad Autónoma concreta. En el caso que nos ocupa del Ayuntamiento de La Muela, los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón, obviamente.

Es en este punto cuando el RD 421/2006, relativo a la disolución del Ayuntamiento de Marbella, goza de un interés extraordinario a nuestros efectos en cuanto que supone el único caso de aplicación del art. 61 LRBRL y, por tanto, el único supuesto en el que se ha producido una interpretación “auténtica” del contenido de dichos intereses generales sin que, en lo que le consta a esta Comisión Jurídica Asesora, dicho RD haya sido objeto de recurso contencioso-administrativo de cuya resolución mediante sentencia, hipotéticamente, pudiera derivarse una interpretación distinta de la expresión que tratamos. Al contrario y dada la inexistencia de tal recurso, podemos presumir una adecuación a derecho de su contenido que, entonces, constituye la mejor forma de interpretar el art. 61 LRBRL. Parece adecuado observar, entonces, cuál es la forma de atender a los intereses generales que aparece en el RD para lo que es idóneo seguir su texto preambular en donde se contiene una muy amplia exposición de la lesión producida a dichos intereses generales que, lógicamente, justifica la decisión del Consejo de Ministros de proceder a la disolución de los órganos de la corporación local de Marbella.

Así, dicho Preámbulo expresa de esta forma cómo debe interpretarse como afectado el interés general. Los resaltes tipográficos que realizamos, facilitan la lectura del texto. En primer lugar:

“...cabe apreciar la afectación al interés general de la Nación desde una perspectiva institucional que apunta al normal funcionamiento de una Administración Pública, y ello teniendo en cuenta dos circunstancias. La primera de ellas se refiere a que, aunque se trate de una corporación local con un ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado (artículo

140 de la Constitución española), no por ello puede considerarse dicha entidad local desvinculada completamente del Estado del que indudablemente forma parte, como resulta del tenor literal del artículo 137 de la misma (“El Estado se organiza territorialmente en municipios..”). La segunda circunstancia alude al **cúmulo y reiteración de los presuntos delitos cometidos (cohecho, alteración de precios en concursos y subastas, tráfico de influencias, delitos urbanísticos)**, así como al **número de cargos públicos municipales imputados**”.

El texto, entre otras cosas, permite también poner de relieve, claramente, la conveniencia de no separar radicalmente el interés general del Estado del interés de la entidad local, en cuanto que muchas veces y en el marco de relaciones interadministrativas que presuponen cooperación y coordinación, la exigencia de una nítida separación podría ser algo imposible de superar en el plano del discurso intelectual. Muy interesante es también la referencia a los delitos cometidos por los **munícipes de Marbella** y al **“número” de cargos imputados**, cuestión que luego nos va a llevar a examinar lo propio en el ámbito del Ayuntamiento de La Muela.

El proceso de razonamiento sigue con nuevas manifestaciones de la incidencia en el interés general de la Nación desde el punto de vista del reproche social por la afectación al **“funcionamiento ajustado a la legalidad de una institución de base o configuración democrática”**, lo que ocasiona un sentimiento general, no circunscrito a los vecinos del Municipio concreto:

“Las anteriores circunstancias no pueden por menos de generar un sentimiento de reproche por parte de la sociedad española en su conjunto, al quedar gravemente dañada la exigencia de funcionamiento ajustado a la legalidad de una institución de base o configuración democrática, siendo este sentimiento social generalizado y no circunscrito a los vecinos del Municipio, lo que revela el alcance o afectación al interés general de la Nación desde esta perspectiva institucional”.

Y en la misma línea, el siguiente párrafo:

“En tercer lugar, hay que señalar que la situación anteriormente descrita de los miembros de la Corporación, que indudablemente supone un escándalo político, provoca alarma social, el descrédito de la democracia municipal y genera la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones democráticas”.

El círculo de razonamiento se completa con la mención al efecto que sobre las inversiones extranjeras en España pueda tener un suceso como éste:

“Asimismo, estos hechos afectan, junto al interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al interés general de la Nación, atendiendo a la

repercusión negativa que la actuación del Ayuntamiento de Marbella ha supuesto, a través de la proyección exterior de España, para las relaciones económicas con otros estados, dado el considerable volumen de inversiones extranjeras en el sector inmobiliario localizadas en el término municipal de Marbella”.

Y, también, con el significado específico que la afección al derecho al medio ambiente adecuado o a la utilización del suelo con arreglo al interés general –menciones presentes en dos concretos preceptos constitucionales– puedan tener en el proceso de razonamiento que se sigue:

“A todo lo anterior, se añade que las irregularidades continuadas en la actuación urbanística desarrollada por el Ayuntamiento de Marbella vulneran lo dispuesto por los artículos 45.2 y 47 de la Constitución Española, que imponen a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales, preservando de esta forma el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como la obligación de promover las medidas adecuadas para que la utilización del suelo se haga de acuerdo al interés general”.

Ningún inconveniente podría ponerse a esta especificación de afecciones a los intereses generales que se contiene en el preámbulo del RD 421/2006 si se recuerda –y ello es muy fácil dado el escaso tiempo transcurrido– el conjunto de actuaciones claramente ilegales que tuvieron lugar en el Ayuntamiento de Marbella y a las que nos referimos en la siguiente consideración jurídica.

V

En esta consideración vamos a atender a un conjunto de datos, informaciones, actuaciones, que tuvieron lugar en el Ayuntamiento de Marbella con anterioridad a que se diera la disolución de sus órganos. O, mejor dicho, que formaron el presupuesto previo para que se pudiera poner en marcha el mecanismo disolutorio previsto en el art. 61 LRBRL. A esos efectos es muy ilustrativa la narración de hechos y circunstancias que se contiene en el Acuerdo del Gobierno andaluz de 4 de abril de 2006, por el que se solicita al Consejo de Ministros la disolución de la Corporación Municipal de Marbella. Podemos leer en este texto (que también ha sido puesto a nuestra disposición por el Consejero de Presidencia consultante) cuestiones tan variadas como las siguientes:

- a) *El ingreso en prisión (sucesivo) de tres Alcaldes de Marbella.* A esos efectos hay que tener en cuenta la Sentencia de 5 de abril de 2002, del Tribunal Supremo, que confirma la de la Audiencia Provincial de Má-

laga de 10 de octubre de 2000, por la que se condenaba a D. Jesús Gil (alcalde por el GIL, Grupo Independiente Liberal) a 28 años de inhabilitación y seis meses de arresto. Igualmente y por Sentencia de 14 de febrero de 2004, la Audiencia Nacional le volvió a condenar por delitos de apropiación indebida y estafa.

El segundo ingreso en prisión deriva de la Sentencia de 29 de marzo de 2005, del Juzgado de lo Penal nº 5 de Málaga, que condenaba a D. Julián Muñoz (alcalde también por el GIL) a seis meses de prisión y 8 años de inhabilitación especial para empleo o cargo público, por razón de delito contra la ordenación del territorio en su modalidad de prevaricación funcional urbanística. A ello se suma la Sentencia de 19 de octubre de 2005, que condena al ex alcalde y a otros seis ex ediles, a un año de prisión y ocho de inhabilitación a cargo público. (Obviamente los datos que aquí se consignan lo son con referencia a la fecha de 4 de abril de 2006, que es la del acuerdo del Gobierno de Andalucía; conocida es la existencia posterior de otras múltiples sentencias resolutorias de procedimientos penales que luego mencionará el acuerdo del Gobierno andaluz, pero ello no se tuvo en cuenta, lógicamente, para la adopción de las decisiones de aplicación del art. 61 LRBRL).

Y por decisión del Juzgado de Instrucción nº 5 de Marbella, se acuerda el ingreso en prisión incondicional de la “actual” (en la fecha de adopción del acuerdo del Gobierno de Andalucía) alcaldesa D^a M^a Soledad Yagüe. En la misma situación están D^a M^a Isabel García Marcos (primera teniente de alcalde) y el concejal de tráfico D. Victoria-no Rodríguez. El acuerdo informa también que en relación a otro concejal, se ha acordado la libertad bajo fianza.

Al margen de ello, en la fecha en que se adopta el acuerdo existen treinta procesos penales iniciados por querrela del Tribunal de Cuentas, por actuaciones de oficio de la Fiscalía y por denuncias presentadas por partidos políticos, asociaciones ecologistas y por particulares. Los delitos a que se refieren estos procesos son ordenación del territorio, medio ambiente, fraude a la seguridad social, prevaricación y cohecho...En ellos hay implicados 27 ediles del consistorio y, entre ellos, la actual alcaldesa. (Y algunos de estos procedimientos han dado lugar posteriormente, a nuevas sentencias condenatorias).

- b) Igualmente hay una serie de informaciones relacionadas, en general, con el “*caos urbanístico*” tal y como se califica en el documento que seguimos a la situación administrativa existente en el Municipio de

Marbella. Se destaca en dicho documento cómo muchos ilícitos administrativos podrían merecer también la calificación de ilícitos penales, lo que se ha puesto en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Los datos que se proporcionan en este ámbito son espectaculares. Así se dice que la Junta de Andalucía ha impugnado en el período 2003-2006 más de 130 acuerdos municipales ante los Tribunales de Justicia y que si la referencia lo fuera al año 1991 (primera elección de D. Jesús Gil como Alcalde de Marbella), serían más de 400 las impugnaciones realizadas. Estas impugnaciones afectan a más de 5.000 viviendas autorizadas y en todos los casos en que se han dictado sentencias, éstas han sido favorables a la Junta de Andalucía.

Igualmente el Ayuntamiento no atiende los requerimientos que le envía la Junta de Andalucía. Así se dice que en el presente mandato municipal la Consejería de Obras Públicas y Transportes ha requerido “en más de cuarenta ocasiones al Excmo. Ayuntamiento de Marbella, la revisión de oficio de las licencias urbanísticas manifiestamente ilegales de obras y edificaciones que se encontraban en ejecución, ora por no haberse aprobado el correspondiente instrumento de planeamiento de desarrollo de los suelos sobre los que se ha concedido una licencia, ora por no haberse respetado la clasificación y calificación de los suelos previstos en el PGOU vigente de Marbella de 1986, ora por no haberse respetado las determinaciones urbanísticas previstas en los instrumentos de planeamiento de desarrollo. De la totalidad de requerimientos efectuados, el actual gobierno municipal del Ayuntamiento de Marbella, sólo atendió uno, si bien en dicho expediente la consiguiente inactividad municipal supuso la caducidad, con lo que la revisión no llegó a producirse realmente”.

Igualmente se indica que durante los años 2004-2005 la Consejería de Obras Públicas realizó más de doscientos cincuenta requerimientos al Ayuntamiento de Marbella para que procediese a la paralización de presuntas obras ilegales, así como para que acordase la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores y de restablecimiento del orden jurídico perturbado. “Pese a la contestación del Ayuntamiento comunicando que procedía a la incoación de dichos procedimientos sancionadores y de restablecimiento del orden jurídico perturbado, en fecha de 29 de noviembre de 2005, tras visita de inspección girada por funcionarios de la Dirección General de Inspección del territorio, urbanismo y vivienda de la Consejería de Obras Públicas de esta Administración autonómica, se tuvo cono-

cimiento de que todos los expedientes sancionadores y de restablecimiento del orden jurídico perturbado cuya incoación había requerido la Comunidad Autónoma, habían caducado”.

Esta referencia se completa con la relativa a la desatención a los mandatos del Poder Judicial. Así, se dice que “es significativo que la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga haya dictado a instancia de la Junta de Andalucía un total de hasta ocho providencias requiriendo al Ayuntamiento de Marbella –y en su caso, a la entidad codemandada– para que procediese a la inmediata y efectiva paralización de las obras objeto del recurso, con apercibimiento en el común de ellas de que en otro caso podrían incurrir en responsabilidades penales por desobediencia a la autoridad judicial. Al respecto, la Consejería de Obras Públicas y Transportes, desde mayo de 2003 hasta la fecha, se ha visto obligada a realizar más de veinte comunicaciones y requerimientos al Excmo. Ayuntamiento de Marbella instando al cumplimiento de los recaídos Autos de suspensión”.

Se concluye hablando de otras prácticas ilícitas del Ayuntamiento como la “dilación generalizada en todas las fases del procedimiento para la concesión de licencias, dilación que ha motivado que los promotores entiendan otorgadas las licencias por silencio administrativo, y comuniquen al Consistorio el inicio de las obras sin que –tampoco– se haya ejercido por el Ayuntamiento la potestad de intervención preventiva en los actos de edificación”. Se habla también del incumplimiento generalizado de las órdenes de suspensión adoptadas por la Presidenta-Alcaldesa, la demora injustificada en la remisión de las actas de la Junta de Gobierno Local a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, la inexistencia de libro registro de convenios urbanísticos, o la existencia de graves irregularidades en la custodia de los expedientes de licencia. Se resume todo diciendo que la Junta ha comunicado hasta ahora al Ministerio Fiscal más de un centenar de actuaciones constitutivas, a su parecer, de delito o falta.

- c) En el ámbito del *tráfico jurídico de bienes* se denotan también múltiples ilegalidades. Se habla, así de “permutas y enajenaciones de bienes inmuebles contrarias a la legalidad, así como concesiones directas para uso privativo de bienes de dominio público afectos a equipamientos o constitutivos de zonas verdes de comunidades de vecinos...”. Todo lo cual, al margen de ilegal, “incide de modo directo en la calidad de vida de los habitantes de Marbella”.

d) Otra cuestión es lo que en el informe se llama el “*Desgobierno democrático*” y que se resume en este lugar a partir de las informaciones presentes en el documento relativo al acuerdo del Gobierno andaluz:

- se dice, así, que el resultado de las elecciones municipales de 2003 dio lugar a la siguiente estructura de la corporación:
 - 15 concejales del Grupo Independiente Liberal.
 - 5 concejales del Partido Socialista Obrero Español.
 - 4 concejales del Partido Popular.
 - 3 concejales del Partido Andalucista.
- sin embargo, y tras la moción de censura presentada contra el alcalde electo Julián Muñoz “y otros avatares políticos y judiciales de la vida municipal”, la composición es la siguiente:
 - 8 concejales del Grupo mixto A (en el que se integra la actual alcaldesa).
 - 4 concejales del Partido Popular.
 - 3 concejales del Partido Andalucista.
 - 2 concejales del Partido Socialista Obrero Español.
 - 3 concejales del Grupo Socialista.
 - 3 concejales del Grupo Independiente liberal (grupo D).
 - 1 concejal del Grupo mixto C.
 - 3 concejales del Grupo mixto B.
- y el comentario final del informe es el siguiente:

“Se trata, por tanto, de una situación de anormal funcionamiento, ya que de los 27 concejales con que cuenta el Ayuntamiento, 18 se hallan integrados en cinco grupos mixtos. Todo ello sin perder de vista que lo extraordinario de la situación no sólo está provocado por los propios conflictos políticos municipales, sino asimismo por la marcha del consistorio de los concejales y alcaldes que han tenido que presentar su dimisión tras ser inhabilitados penalmente para el ejercicio de cargo público. Así, de los integrantes del gobierno municipal desde 1991, existen 8 concejales con condenas penales, cuatro de los cuales han ocupado los cargos de concejal en el pre-

sente período municipal (entre ellos, el ex alcalde Julián Muñoz); ahora bien, si nos referimos a los ediles que tras las elecciones municipales de 2003 han ocupado tales cargos, nos encontramos con que de los 27 que conforman el consistorio, 19 han sido imputados en causas penales. En el momento actual permanecen imputados 15 concejales (4 ediles presentaron su dimisión), de los cuales 10 forman parte del equipo de gobierno municipal, incluida la actual alcaldesa, D^a M^a Soledad Yagüe. Esta situación en conjunto contemplada es evidente que supone una gravísima rémora no ya sólo para el buen gobierno municipal, sino incluso para la mera gestión ordinaria del municipio en orden a la prestación de los servicios públicos necesarios e imprescindibles para los ciudadanos”.

La valoración que hace el Gobierno andaluz del conjunto de las circunstancias que se han resumido en los epígrafes anteriores, es la de que se está ante el supuesto de “gestión gravemente dañosa” para los intereses generales del art. 61.1 de la LRBRL. A lo dicho se agrega que por el caos urbanístico existente, con fecha 14 de marzo se inició por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, el procedimiento de atribución de competencias en el ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponde a los Municipios tal y como prevé el art. 31.4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, procedimiento que continúa tramitándose en la actualidad.

El perjuicio a los intereses municipales fue evaluado en un informe elaborado por el Tribunal de Cuentas y presentado en mayo de 2005 y en el que se analizaba el período 2000-2001 en 130,3 millones de euros de los cuales 83,5 corresponde a anomalías detectadas por las ventas de parcelas y aprovechamientos urbanísticos, calificándose la situación del consistorio como de quiebra técnica.

Todo ello supone también “el incumplimiento de los deberes que la Constitución impone a todos los poderes públicos” (por seguir con el análisis de las menciones del art. 61.1 LRBRL) pues “es claro que la existencia de múltiples procesos penales, algunos ya fenecidos con condenas penales firmes, y otros aun abiertos, evidencia la reacción del Estado de Derecho con la sanción más dura que ofrece nuestro ordenamiento jurídico por contravención de la legalidad, con lo que es obvio el no sometimiento del consistorio a lo dispuesto en el artículo 103.1 CE”.

A todo lo anterior se suma, finalmente, la mención a los arts. 45.2 y 47 CE “dados los graves déficits que actualmente padece el municipio, tanto en la propia planificación territorial y urbanística, como en el derecho de todos

los ciudadanos a un medio ambiente adecuado, que corresponde promover a los Poderes Públicos por imperativo de la Norma Suprema”.

VI

La exposición de los supuestos fácticos que dieron lugar, en su momento, a la disolución de los órganos del Ayuntamiento de Marbella ha sido bien representativa de la existencia de un auténtico estado de excepción de la legalidad en aquél municipio. En los ámbitos de gobierno narrados en el acuerdo del Gobierno andaluz de 4 de abril de 2006, cualquier apariencia de cumplimiento de la legalidad brillaba por su ausencia y ello, en particular, en el ámbito competencial que, quizá, está más ligado a la esencia de un Municipio como pueda ser el urbanismo y todo lo que se mueve en torno suyo, como el ámbito medioambiental y la gestión de los bienes y de las obras públicas.

En modo alguno la exposición de la narración de los hechos contenida en la anterior consideración jurídica se ha realizado con la finalidad de mostrar una suerte de “parámetro” o “espejo” de lo que debe considerarse como supuestos de cumplimiento inexcusable como para que pudiera adoptarse la decisión de disolver cualquier otro Municipio español, o el mismo de La Muela (o, simplemente, iniciarse los trámites para ello). No era esa nuestra intención ni esa debe ser la conclusión que se deduzca de dicha narración de hechos: en modo alguno queremos decir que deban ser 130, al menos, los requerimientos de ilegalidad que deban producirse, o tres, al menos, los encarcelamientos de alcaldes, o una situación de estructura de composición de los grupos políticos del Ayuntamiento tal y como hemos narrado en el caso de Marbella. Podrían darse circunstancias relativas a competencias distintas, no presentes en el acuerdo del Gobierno andaluz pero bien propias de la esencia municipal (tráfico, seguridad, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas residuales...) y tampoco las cifras de perjuicio económico (130 millones de euros en la evaluación del Tribunal de Cuentas) a los intereses municipales están marcando una frontera a partir de la cual puede darse por cumplido el requisito de la gestión gravemente dañosa a los intereses generales y el paralelo incumplimiento de las obligaciones constitucionales impuestas y, por debajo de ellos, no.

Esa sería una interpretación completamente equivocada y fuera de la intención narrativa. Pero, en todo caso, lo que sí parece cierto es que para la aplicación de lo previsto en el art. 61 LRBRL el ámbito de ilegalidad producido, de lesión de intereses generales (entendiendo por ellos los propios del Estado y los de la Comunidad Autónoma) debe ser sustantivo, extraordinario,

en modo alguno puntual o anecdótico –incluso– para que pueda darse una consecuencia tan extraordinariamente grave en el marco de una Constitución, como la española de 1978, que hace del principio de autonomía local un eje directriz de la misma organización territorial del Estado (ex arts. 2 y 137 CE) y que, por tanto, no puede ser afectado en su contenido esencial más que en el presupuesto de circunstancias extraordinarias; justo las que se han producido en el caso del Ayuntamiento de Marbella.

Frente a lo dicho en la consideración jurídica anterior y en el supuesto del Ayuntamiento de La Muela, de la documentación remitida por el Consejero consultante y de las propias fuentes de información que esta Comisión Jurídica Asesora ha podido consultar, se desprende claramente que:

- a) En el ámbito del ejercicio de las competencias urbanísticas por parte del Ayuntamiento de La Muela, *no se ha producido en modo alguno una situación de grave, continuo y pertinaz enfrentamiento a lo largo de los años, con la Administración de la Comunidad Autónoma* que haya llevado consigo la formulación de múltiples requerimientos de ilegalidad, la impugnación continua de actuaciones del Ayuntamiento de La Muela, la visita de inspectores, o la aparición constante de pronunciamientos judiciales cuyas resoluciones, además, se incumplen por parte del Ayuntamiento. Al contrario, el Plan General de Ordenación Urbana de La Muela fue aprobado en su día por el órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma (vid. referencia de fechas en el antecedente cuarto) y no se tiene conciencia ni noticia de enfrentamientos constantes en lo relativo al desarrollo y ejecución de este planeamiento, buena muestra de lo cual la constituye el hecho de que no exista en la actualidad ningún procedimiento contencioso-administrativo pendiente entre el Ayuntamiento de La Muela y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón como puede observarse con más detenimiento en la información existente en el cuarto de los antecedentes de este Dictamen.
- b) En realidad y de la documentación remitida, lo único que puede colegirse es la *existencia de unos hechos puntuales y territorialmente limitados*, relativos a las formas de ejecución de muy concretos espacios territoriales y no, en general, de cualesquiera espacios regidos por el Plan General de Ordenación Urbana. Insistiendo en las noticias existentes en la documentación puesta a disposición de esta Comisión, son concretos desarrollos de concretos espacios del término municipal en torno a los cuales han tenido lugar, presuntamente, actividades de particulares y de ciertos municipios a las que, inicialmente, se imputa la comisión de distintos delitos que se desarrollan no tanto en el ámbito

del incumplimiento de la normativa urbanística, sino en el favorecimiento de determinadas iniciativas empresariales privadas a cambio de favores económicos para los que deben decidir en torno a distintos procedimientos administrativos, en unos casos bajo formas de concurso y en otros como adjudicaciones directas.

- c) Por otra parte y aun cuando algunas informaciones recogidas en las fotocopias que se ponen a disposición de esta Comisión hablan de *perjuicios económicos* para las arcas municipales en función de la actuación de una sociedad urbanística municipal, *nada de ello se ha cuantificado oficialmente* al nivel de lo que sucede en el caso del Ayuntamiento de Marbella y que se haya revestido de la autoridad presunta en cualquier actuación del Tribunal de Cuentas.
- d) *Tampoco se ha producido una situación de “desgobierno” municipal* ni mínimamente parecida a la del Ayuntamiento de Marbella, en cuanto que no ha habido imputaciones masivas de munícipes, hasta el momento, ni tampoco la estructura de gobierno interno municipal ha sufrido las mutaciones profundas de las que se ofrecen noticias en el acuerdo del Gobierno andaluz. La comparación de la estructura de gobierno municipal del Ayuntamiento de Marbella (con cinco grupos mixtos) y la que se proporciona en el cuarto de los antecedentes de este Dictamen, en el que los grupos políticos municipales son los mismos, con su denominación y composición, que con los que se inició la legislatura, es suficiente muestra de lo que se dice. Igualmente debe advertirse que el número de concejales limpios de cualquier imputación supera clarísimamente el de aquellos que la tienen, debiendo advertirse que la máxima responsable municipal, la Alcaldesa, sigue en prisión en el momento de la emisión de este Dictamen y, por tanto, sin posibilidad alguna de intervenir en la gestión del Ayuntamiento.
- e) En función de las mismas limitaciones que presentan las ilegalidades urbanísticas presuntamente cometidas –o los delitos vinculados a ellas–, *no puede hablarse de violación continuada de preceptos constitucionales como el art. 45.2 o el 47*, que sí determinaron un papel decisivo en cuanto a la lesión a intereses generales en el caso del Ayuntamiento de Marbella.
- f) *Por eso mismo, igualmente, no cabe referirse a trastorno a la imagen exterior de España y afección a las inversiones extranjeras en nuestro país* pues, además y al margen de otras cosas, esta Comisión no tiene conciencia ni documentación de que tal inversión extranjera se haya producido en el supuesto del Ayuntamiento de La Muela, pues la situación

de un municipio costero, en el sur de España, como es el caso del Ayuntamiento de Marbella, es bastante distinta de la existente en uno de la España interior, como es el Ayuntamiento de La Muela, todo ello al margen de las informaciones sobre las relaciones exteriores –de otra índole– de algunos de los imputados en el caso de la llamada “operación Molinos”.

Todo lo anterior lleva como consecuencia que no podamos entender producido, hasta ahora y en el marco de las informaciones que posee esta Comisión Jurídica Asesora, el supuesto básico del art. 61.1 LRBRL de la “gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales”.

Ello ocasiona, en lógica consecuencia, que no tengamos tampoco que llevar a cabo ningún tipo de razonamiento sobre lo previsto en el art. 61.3 LRBRL en torno a las hipotéticas consecuencias electorales que ocasionaría una disolución de los órganos de la corporación local de La Muela.

VII

El escrito del Consejero consultante plantea, además, estas otras dos preguntas:

“3. Si existe en la legislación que resulte aplicable, y al margen de las decisiones que adopte en su caso la autoridad judicial, otra vía de “intervención” a disposición de la Comunidad Autónoma que posibilite provocar una modificación en la composición del Pleno del Ayuntamiento de La Muela, de modo que se evitase la continuidad en sus responsabilidades municipales de personas que pudieran resultar penalmente procesadas.

4. Cualquier otra cuestión que, en opinión de esa Comisión Jurídica Asesora, pueda resultar de interés en relación con este asunto”.

La respuesta a la primera pregunta es muy simple: si se deja al margen de nuestra contestación –y tal y como pide el Consejero consultante– el ámbito de actuación de los órganos del Poder Judicial, no existe en el ordenamiento jurídico actual del régimen local (entendiendo por el mismo tanto la LRBRL y sus normas de desarrollo como la propia Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, cuyo carácter fundamental de desarrollo de legislación básica hace que no la hayamos tenido que utilizar hasta el momento en este Dictamen), ninguna previsión que pueda servir para que la Comunidad Autónoma pueda “provocar una modificación en la composición del Pleno del Ayuntamiento de La Muela, de modo que se evitase la continuidad en sus responsabilidades municipales de personas que pudieran resultar penalmente procesadas”.

Y en relación a la cuarta pregunta, esta Comisión Jurídica Asesora quiere resaltar expresamente que el origen de la consulta se encuentra en unas actuaciones judiciales que cuentan, ahora, con casi cuatro meses de antigüedad pero que todavía no se encuentran cerradas. En el marco de esas actuaciones judiciales se han producido una serie de consecuencias (por ejemplo, imputación y decisión de ingreso en prisión de algunos munícipes, incluyendo la alcaldesa) y se ha tenido conocimiento de determinados hechos que afectan al respeto a la legalidad en dicho Municipio; precisamente la imputación de determinados delitos informa claramente de que, en el estado actual de las cosas, tal respeto a la legalidad se pone en duda. La respuesta realizada por esta Comisión a la consulta del Consejero de Presidencia es válida en tanto en cuanto existe una determinada situación en la fecha de emisión del Dictamen pero que, obviamente, podría cambiar en el futuro. Nuestra opinión de que no se ha producido una gestión gravemente dañosa que afecte a los intereses generales y que suponga el incumplimiento de obligaciones establecidas constitucionalmente, se expresa en un determinado momento temporal y en un concreto estado de posibilidad de llevar a cabo una constatación y juicio en torno a la afectación a intereses generales y al respeto a la legalidad. Esta Comisión quiere poner especial hincapié en dichas circunstancias, para que en modo alguno y en el marco de evoluciones futuras que no está en manos de esta Comisión prever, pueda ponerse en duda la objetividad del Dictamen ahora emitido.

En mérito a lo expuesto, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón emite el siguiente DICTAMEN:

Que en función del contenido del marco jurídico presente en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, no se ha producido en la actualidad en el ámbito del Ayuntamiento de La Muela una gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y que pueda justificar, por tanto, la iniciación del procedimiento de la disolución de los órganos de la entidad local prevista en dicho precepto, todo ello teniendo en cuenta la reserva específica a que se hace mención en la Consideración Jurídica Séptima de este Dictamen.

En Zaragoza, a catorce de julio del año dos mil nueve.