



La Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado ha examinado su consulta sobre la posibilidad de disolver el Ayuntamiento de Marbella. En relación con dicha consulta, este Centro Directivo emite el siguiente informe:

- 1 -

El artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) dispone lo siguiente:

“El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con el 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 supongan incumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

(...)”.

El presupuesto de hecho en el precepto transcrito y que habilita para la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales está constituido por una gestión dañosa para los intereses generales (que suponga incumplimiento de obligaciones constitucionales de las Corporaciones Locales). Si el primer elemento de dicho presupuesto de hecho –gestión gravemente dañosa– no suscita especial cuestión, haciendo referencia el término “gestión” a una actividad prolongada o continuada en el tiempo, y no, por tanto, a un acto o acuerdo concreto, no ocurre lo propio con el segundo –intereses generales–, siendo, por tanto, necesario determinar a qué intereses generales se refiere el precepto legal, más concretamente, si se trata de los intereses generales de la



precepto legal, más concretamente, si se trata de los intereses generales de la Nación, de los intereses generales supralocales o si se comprenden también los intereses (generales) de la respectiva Entidad Local.

Para resolver la anterior cuestión no resulta muy clarificador el requisito de que la gestión gravemente dañosa para los intereses generales suponga incumplimiento, por parte de la Corporación Local, de sus obligaciones constitucionales, ya que la Ley Fundamental dedica a la Administración Local el Capítulo Segundo de su Título VII (artículos 140 a 142) sin que en dicho Capítulo se establezcan obligaciones a cargo de las Entidades Locales y sin que, por otra parte, exista en la Constitución precepto alguno que se refiera a este extremo, salvo el principio o regla general, común a todas las Administraciones Públicas, que sanciona el artículo 103.1 de la propia Norma Fundamental (“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”).

En opinión de este Centro Directivo, debe entenderse que los intereses generales a que alude el artículo 61.1 de la LRBRL son, de acuerdo con lo que más adelante se dirá, los intereses generales de la Nación y otros intereses generales supralocales, sin que en ningún caso lo sean los intereses (públicos o generales) propios de la Entidad Local, y ello en razón de las consideraciones que seguidamente se exponen:

1ª) Precedente normativo y jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El artículo 61.1 de la LRBRL tiene por precedente normativo el artículo 422.1 del actualmente derogado Texto Articulado y Refundido de la Ley de



Régimen Local aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. Este precepto disponía lo siguiente:

“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”.

Puesto que el artículo 422.1 de la Ley de Régimen Local de 1955 aludía a “intereses generales o de la respectiva Entidad Local”, era claro que la expresión “intereses generales” debía referirse necesariamente a intereses generales de la Nación, pues en otro caso no hubiera tenido sentido la disyuntiva “intereses generales o de la respectiva Entidad local”. Partiendo de esta premisa, debe traerse a colación la sentencia del Tribunal Constitucional nº 4/1981, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 186/1980, interpuesto contra determinados preceptos del Texto Articulado y Refundido de la Ley de Régimen Local de 1955. Pues bien, en relación con el artículo 422 de dicho texto legal, la aludida sentencia declara, en su fundamento jurídico 10, lo siguiente:

“De acuerdo con los preceptos transcritos (se refiere a los artículos 137, 140 y 141.2 de la Constitución) las Corporaciones Locales son de carácter representativo, y su gobierno y administración tienen carácter de ‘autónomos’ para –artículo 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 –artículo 155– en relación a las Comunidades Autónomas.

Una vez efectuadas las consideraciones anteriores se pasa a examinar cada uno de los preceptos impugnados.

(...)

D) El artículo 422.1 de la Ley de Régimen Local habilita al Gobierno para disolver los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales ‘cuando su gestión 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”.

Habiéndose declarado la inconstitucionalidad de la posibilidad de que el Estado disolviese una Entidad Local cuando la gestión de ésta resultase gravemente dañosa para los intereses de la respectiva Entidad Local, por ser ello contrario al principio de autonomía de las Entidades Locales, manteniéndose, por el contrario, la constitucionalidad de la posibilidad de que el Estado disolviese Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales cuando su gestión resultase gravemente dañosa para otros intereses generales diversos, esta doctrina hubo de tenerse en cuenta necesariamente en la elaboración de la LRBRL. Es por ello por lo que cuando el artículo 61.1 de la LRBRL alude a intereses generales, éstos no pueden entenderse como intereses (públicos o generales) de la respectiva Entidad Local (pues si así fuera, la disolución por el Estado de una Corporación Local por gestión gravemente dañosa para los



intereses de esta última sería inconstitucional), sino como intereses generales de la Nación u otros intereses supralocales.

2ª) La interpretación del artículo 61.1 de la LRBRL en relación con el artículo 67 de la misma

Aunque el artículo 67 de la LRBRL se refiere a un supuesto distinto, no por ello debe dejarse de tener en cuenta este precepto para la adecuada interpretación del artículo 61.1. El artículo 67.1 de dicho texto legal dispone lo siguiente:

“Si una Entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al Presidente de la Corporación efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción de aquéllos, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés”.

Pues bien, teniendo en cuenta el régimen previsto en dicho precepto, ha de entenderse que si para una cuestión de menos relevancia, como es la suspensión de un acto o acuerdo de una Corporación Local, resulta inexcusable que ese acto o acuerdo atente gravemente al interés general de España, para una cuestión de mucha mayor trascendencia, como es la disolución de una Corporación Local, resultará igualmente preciso que el interés general afectado por esa gestión gravemente dañosa haya de ser el interés general de la Nación.

Debe, pues, concluirse, a la vista de las consideraciones precedentes, que el interés general a que alude el artículo 61.1 de la LRBRL y que es el afectado por esa gestión que resulta gravemente dañosa es el interés general de la Nación.



Alcanzada la anterior conclusión, la misma no empece a que pueda considerarse que el interés general gravemente afectado a que alude el artículo 61.1 de la LRBRL sea también un interés general distinto de la Nación, siempre que sea diferente del de la propia Corporación Local, lo que apunta, como fácilmente se comprende, a un interés supralocal, cual es el interés general de la respectiva Comunidad Autónoma.

Si bien esta consideración podría tropezar con el obstáculo que supone el artículo 67 de la LRBRL en los términos antes indicados (si para suspender un acuerdo de una Entidad Local es necesario que el mismo atente gravemente al interés general de España, la medida de mayor trascendencia –disolución de la Corporación Local– ha de exigir que el interés afectado sea también el de la Nación), es lo cierto que la antes citada sentencia del Tribunal Constitucional nº 4/1981 declara que la autonomía no se garantiza por la Constitución “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 de Estado (se refiere a la potestad de disolución) no se puede declarar contraria a la Constitución”. Supone este aserto del Alto Tribunal que este órgano admite la constitucionalidad del ejercicio de la potestad estatal de disolución no sólo en los casos de afectación al interés de la Nación, sino también en los casos de afectación a un interés general distinto, siempre que no sea el propio de la Entidad Local, lo que apunta a la posibilidad de que el interés gravemente afectado sea un interés supramunicipal (sin llegar a ser estatal), como es, por ejemplo el interés de una Comunidad Autónoma. Abona este criterio la circunstancia de que el propio artículo 61.1 de la LRBRL reconoce al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la facultad de solicitar del Consejo de Ministros el ejercicio de la potestad de disolución de la Entidad Local, pues el reconocimiento de tal facultad al referido órgano de la Comunidad Autónoma sólo puede cobrar sentido si se entiende que son también los intereses



generales propios de la Comunidad Autónoma los que integran el presupuesto de hecho del artículo 61.1 de la LRBRL.

En suma, y a modo de recapitulación de todo lo dicho hasta ahora, ha de entenderse que el interés general a que alude el artículo 61.1 del texto legal de continua referencia es, desde luego, el interés general de la Nación, pero también cabe que lo sea el interés general supramunicipal que no es sino el interés general de la Comunidad Autónoma respectiva.

- II -

Pudiendo ser, según lo indicado, los intereses afectados a que se refiere el artículo 61.1 de la LRBRL el interés general de la Nación y el interés general de la Comunidad Autónoma, procede seguidamente analizar, en el caso a que se refiere el presente informe, la afectación de unos y otros intereses por la gestión realizada por el Ayuntamiento de Marbella.

A) Por lo que se refiere, en primer lugar, a la afectación a los intereses generales de la Nación, y teniendo en cuenta que, según la información difundida por los medios de comunicación social, la detención de determinados miembros del Consistorio Municipal obedece a la presunta comisión de determinados delitos con ocasión del ejercicio de las competencias de la Entidad Local en materia urbanística, se estima oportuno hacer las siguientes consideraciones:

1.- Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, en el presupuesto de hecho que establece el artículo. 61.1 de LRBRL podrá concurrir o no la comisión de ilícitos penales, pero éstos no constituyen por sí solos un elemento indispensable o *conditio sine qua non* para integrar ese presupuesto de hecho, en términos tales que el solo hecho de la comisión de delitos dé lugar a la afectación al interés general. Dicho en otros términos, la comisión o presunta comisión de delitos no supone, sin más y de manera automática, que

quede afectado gravemente el interés general, y ello en razón de que el artículo 61.1 de la LRBRL no es, por el propio carácter de esta norma, un precepto que tenga por finalidad la represión de conductas penales, función que queda encomendada al Código Penal. De esta primera consideración sólo cabría exceptuar, y ello por expresa determinación legal, el supuesto recogido en el apartado 2º del artículo 61 de la LRBRL (“Se consideran, 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”), si bien debe prescindirse de este supuesto en el caso que se examina, al no concurrir el mismo.

2.- Puesto que la competencia *ratione materiae* en la que ha tenido lugar la gestión gravemente dañosa es la urbanística (tanto la actividad de planeamiento urbanístico como la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico), no parece que, atendida dicha competencia *ratione materiae*, resulte afectado el interés general de la Nación, desde el momento en que con fundamento en lo dispuesto (i) en el artículo 148.1.3ª de la Constitución, (ii) en el artículo 13.8 del Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, y (iii) en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la competencia en materia urbanística no corresponde al Estado, sino que se comparte, en distintos niveles, entre la referida Comunidad Autónoma y las respectivas Entidades Locales de su territorio. En suma, desde la perspectiva del ámbito de la actividad administrativa (urbanismo) en el que se ha producido esa irregular y dañosa gestión, entiende este Centro Directivo que no puede apreciarse fundamento jurídico suficiente para apreciar la concurrencia del presupuesto de hecho exigido por el artículo 61.1 de la LRBRL.



3.- Sí puede apreciarse una afectación perjudicial al interés general de la Nación atendiendo a la repercusión negativa que esa gestión municipal 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; es, por ello, claro que la situación creada por el Ayuntamiento de Marbella ha de dar lugar muy previsiblemente a un retraimiento de las inversiones extranjeras (en el sector inmobiliario) y, en particular, en la costa del Levante español, con las graves repercusiones que ello tiene para el conjunto de la economía nacional. Esta afectación al interés general de la Nación por la razón que ahora se considera aparece ciertamente reforzada por la gravedad y reiteración de los delitos imputados y el número de cargos públicos inculcados, a lo que más adelante se hará referencia, así como por la magnitud de las ganancias obtenidas con su comisión por dichas personas, todo lo cual no deja de ser un factor relevante en la ponderación de la situación o estado creado para poder apreciar esa incidencia o afectación al interés general de la Nación.

4.- Cabe también apreciar la afectación al interés general de la Nación desde una perspectiva institucional que apunta al regular funcionamiento de una Administración Pública, y ello teniendo en cuenta dos circunstancias. En primer lugar, que, aunque se trate de una Corporación Local con un ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado (artículo 140 de la Norma Fundamental), 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 Constitución ("El Estado se organiza territorialmente en municipios..."). En segundo lugar, el cúmulo y reiteración de los presuntos delitos cometidos (cohecho, alteración de precios en concursos y subastas, tráfico de influencias, delitos urbanísticos), así como el número de cargos públicos municipales imputados y su situación procesal (ingreso en prisión de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento, de la Primera



Teniente de Alcalde, de un Concejal y del ex gerente de Urbanismo; en libertad bajo fianza, el Quinto Teniente de Alcalde; y en libertad con cargos el Secretario del Ayuntamiento). Las anteriores circunstancias no pueden por menos de generar un sentimiento de reproche por parte de la entera sociedad española, 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 Ayuntamiento, lo que revela el alcance o afectación al interés general de la Nación desde esta perspectiva institucional.

B) Por lo que se refiere, en segundo lugar, al interés general de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y teniendo en cuenta que, como se ha indicado más arriba, la competencia *ratione materiae* en la que ha tenido lugar la gestión gravemente dañosa es la urbanística, deberían tenerse en cuenta las siguientes circunstancias:

1ª) Que la propia Comunidad Autónoma cuyos intereses se han visto afectados de esa forma haya solicitado o no del Consejo de Ministros la disolución de la Corporación Local. Parece razonable entender que, siendo el interés general afectado el propio de la Comunidad Autónoma, si ésta solicitase del Consejo de Ministros la disolución de aquélla, tendría todo el sentido ejercer la potestad y acordar la disolución.

2ª) Que, en el caso concreto de que se trata, la Comunidad Autónoma de Andalucía esté en trance de asumir, desplazándola de la Corporación Local, la competencia en la materia en que se ha producido esa gestión gravemente dañosa. En este sentido, siendo esa materia la urbanística, ha de tenerse en cuenta que el artículo 31, apartado 4, de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de Ordenación Urbanística de Andalucía establece lo siguiente:



“En los casos de grave incumplimiento por los municipios en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo de Gobierno, con audiencia al municipio afectado, dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y previo informe favorable del Parlamento de Andalucía, podrá atribuir a la Consejería competente en estas materias el ejercicio de la potestad de planeamiento que corresponde a los Municipios conforme al apartado 1 de este artículo”.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno delimitará el ejercicio de dicha potestad necesario para restablecer y garantizar las competencias afectadas, las condiciones para llevarlo a cabo con la intervención del municipio en los procedimientos que se tramiten en la forma que se prevea en el mismo Acuerdo, y el plazo de atribución, que en ningún caso será superior a cinco años desde su adopción. Dicho Acuerdo se pronunciará sobre la suspensión de la facultad de los municipios de firmar convenios de planeamiento a los que se refiere el artículo 30 de la presente Ley, atribuyendo la misma a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo”.

Pues bien, si la finalidad a la que se ordena el artículo 61.1 de la LRBRL es, primordialmente, una finalidad preventiva y no represiva (evitar que se siga realizando una gestión perjudicial para el interés público), de haber asumido la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de la habilitación legal de artículo 31.4 de la citada Ley 7/2002, la competencia que en materia urbanística correspondía a la Corporación Local, se obtendría un efecto en gran medida coincidente con aquél a cuya consecución se ordena el artículo 61.1 de la LRBRL, lo que haber hecho no necesario el ejercicio de la potestad establecida en este precepto legal, dado que, de los dos componentes básicos de la actividad urbanística –planeamiento y ejecución del planeamiento–, el primero correspondería en toda su extensión (es decir, respecto de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico y aprobación definitiva de los mismos) a la propia Comunidad Autónoma y, en relación con el



segundo –actividad de ejecución del planeamiento urbanístico– la Comunidad Autónoma dispondría, sin necesidad de aplicar el mecanismo del artículo 31.4 de la repetida Ley 7/2002, de instrumentos de control de la legalidad urbanística (artículos 188 y siguientes de dicho texto legal) y, muy particularmente, de la posibilidad de impugnar los actos de intervención de la edificación y uso del suelo, al ser pública la acción de control de legalidad de la actividad urbanística.

3ª) Que el hecho de no haberse culminado el desplazamiento competencial antes citado, unido a la circunstancia de la gravedad indiciariamente apreciable de las conductas habidas en el seno de la Corporación Local –circunstancia esta última que se consolidará en su gravedad en función de las medidas que de forma inmediata debe adoptar la jurisdicción penal sobre las personas y los bienes–, hace que pueda considerarse que el interés general lesionado por los órganos de la Corporación Local sea calificable de supralocal, esto es, que se trate del interés general tutelado por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- III -

Se recaba, en segundo lugar, el parecer de este Centro Directivo sobre las consecuencias a que daría lugar la disolución del Consistorio Municipal, más particularmente, sobre la convocatoria de elecciones locales parciales.

El artículo 61.3 de la LBRL dispone que:

“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”.

Por su parte, el artículo 183 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG) establece lo siguiente:

“1. En los supuestos de disolución de Corporaciones Locales por acuerdo del Consejo de Ministros, previstos en la legislación básica de régimen local por gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, deberá procederse a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva corporación dentro del plazo de tres meses, salvo que por la fecha en que ésta debiera constituirse el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año.

Mientras se constituye la nueva corporación o expira el mandato de la disuelta, la administración ordinaria de sus asuntos corresponderá a una comisión gestora designada por la diputación provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, cuyo número de miembros no excederá del número legal de miembros de la corporación. Ejercerá las funciones de Alcalde o Presidente aquel vocal que resulte elegido por mayoría de votos entre todos los miembros de la comisión.

2. Cuando la disolución se produzca porque los órganos de gobierno de la corporación local lleven a cabo alguna de las actuaciones previstas en el artículo 61.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la diputación provincial o, en su caso, el órgano competente de la Comunidad Autónoma asumirá directamente tras la disolución la gestión ordinaria de la corporación hasta la finalización del correspondiente mandato, no pudiendo adoptar acuerdos para los que se requiera una mayoría cualificada”.

De los dos supuestos que se contemplan en el precepto transcrito, el previsto en el apartado 2 del artículo 183 de la LOREG, que establece la asunción directa de la gestión ordinaria de la Corporación hasta la finalización del correspondiente mandato por la Diputación provincial u órgano competente de la Comunidad Autónoma, no resulta de aplicación al supuesto que constituye el objeto de este informe, tal y como se ha indicado en el anterior apartado I.



En relación con el supuesto previsto en el apartado 1 del artículo 183 de la LOREG, que sería el aplicable al caso de que se trata, las consecuencias derivadas de la disolución de la Corporación Local son las siguientes: la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva Corporación dentro del plazo de tres meses (artículo 183.1, párrafo primero) y la atribución de la administración ordinaria de los asuntos de la Corporación a una comisión gestora designada por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, mientras se constituye la nueva Corporación (artículo 183.1, párrafo segundo).

Ahora bien, la regla general contenida en el primer párrafo del artículo 183.1 de la citada Ley, que determina la convocatoria de elecciones parciales dentro del plazo de tres meses, presenta una excepción o salvedad que se contiene en el inciso final del propio artículo: "salvo que por la fecha en que ésta debiera constituirse el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año".

Es decir, una vez disuelta la Corporación Local, no se procederá a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva Corporación (dentro del plazo de tres meses desde la fecha en que se produzca dicha disolución) si, por la fecha en la que debiera constituirse la nueva Corporación resultante del proceso electoral convocado tras la disolución, su mandato hubiese de resultar inferior a un año, siendo en este supuesto de aplicación, como única consecuencia derivada de la disolución de la Corporación, la prevista en el segundo párrafo del artículo 183.1 de la LOREG, es decir, la asunción de la administración ordinaria de los asuntos de la Entidad Local por una comisión gestora designada por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Pues bien, en el supuesto del Ayuntamiento de Marbella, se estaría en presencia, precisamente, de la situación que se contempla en la excepción o



salvedad que se acaba de mencionar, si se tiene en cuenta que la próxima celebración de elecciones locales tendrá lugar el día 27 de mayo de 2007 (cfr. artículo 42.3 de la LOREG: “Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones”) y se toman en consideración el tiempo que requeriría la adopción del acuerdo de disolución de la Corporación y los plazos del proceso electoral y de la subsiguiente constitución de la nueva Corporación.

Prescindiendo del tiempo requerido para la adopción del acuerdo de disolución de la Corporación Local (dado que no existe previsión normativa alguna sobre el plazo de que dispone cada uno de los órganos que han de intervenir en el procedimiento de disolución –Comisión Nacional de Administración Local, Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y Pleno de la Cámara–) y por lo que respecta al procedimiento electoral y a la constitución de la nueva Corporación, ha de tenerse en cuenta que, una vez convocadas las elecciones, la publicación de las candidaturas proclamadas se realiza el vigesimosegundo día posterior a la convocatoria (artículo 47 de la LOREG), que la campaña electoral comienza el trigésimosegundo día posterior a la convocatoria (artículo 51 de la LOREG), con una duración de quince días y que la constitución de la Corporación tiene lugar el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones (artículo 195 de la LOREG).

La suma de los anteriores plazos y del tiempo (indeterminado) que requiere la adopción del acuerdo de disolución rebasan la fecha del 27 de mayo próximo, por lo que el mandato de la nueva Corporación que surgiese del proceso electoral sería necesariamente inferior a un año (dado que la fecha de celebración de las próximas elecciones locales generales es el 27 de mayo de 2007).

Se recaba, finalmente, el criterio de este Centro Directivo sobre el órgano al que compete requerir del Senado el acuerdo favorable a la disolución que exige el artículo 61.1 de la LRBRL.

Aunque el citado precepto legal no indique expresamente cuál sea dicho órgano, cabe razonablemente entender que ha de ser el Consejo de Ministros, y ello en razón de las siguientes consideraciones:

1) Si es el Consejo de Ministros el que a iniciativa propia acuerda incoar el procedimiento para la disolución de la Corporación Local, parece indudable que ha de ser el propio Consejo de Ministros quien se dirija al Senado para solicitar su acuerdo favorable. Conviene precisar que la referencia que hace al Consejo de Ministros el artículo 61.1 de la LRBRL como titular de la potestad de disolución debe entenderse hecha al órgano colegiado regulado en el artículo 98 de la Constitución y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y no a uno de sus miembros (Ministro del ramo o Presidente del Gobierno, por más que este último ostente una posición preeminente en el Consejo de Ministros) que por sí solo no constituye el repetido órgano.

2) Si el Consejo de Ministros actúa a solicitud del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, no puede afirmarse que la función del Consejo de Ministros quede limitada a una mera tarea material de remisión al Senado de la solicitud formulada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Puesto que el titular de la potestad de disolución es el Consejo de Ministros, ante una solicitud del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, la función de aquél comprende la valoración o ponderación de esa solicitud, por lo que en el caso de que dicha valoración sea positiva, lo que se requiere del Senado es, en realidad, la aprobación de esa decisión (favorable a lo solicitado) propia del Consejo de Ministros, y no tendría sentido que ese requerimiento se efectuase por un

órgano distinto del mismo, como sería el Ministro del ramo o el Presidente del Gobierno.

3) En relación con el supuesto previsto en el artículo 155.1 de la Constitución, el artículo 189 del Reglamento del Senado, Texto Refundido aprobado el 3 de mayo de 1994, da a entender claramente, conforme resulta de su tenor literal, que es el Gobierno, esto es, el Consejo de Ministros, el órgano que ha de dirigirse al Senado; así, el artículo 189.1 del Reglamento del Senado dispone que “si el Gobierno, en los casos contemplados en el artículo 155.1 de la Constitución, requiriese la aprobación del Senado para adoptar las medidas a que el mismo se refiere, deberá presentar ante el Presidente de la Cámara escrito en el que se manifieste el contenido y alcance de las medidas propuestas, así como la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y la de su incumplimiento por parte de ésta”; por su parte, el apartado 4 de dicho precepto establece que “la Comisión formulará propuesta razonada sobre si procede o no la aprobación solicitada por el Gobierno...”.

Pues bien, inspirándose el artículo 61.1 de la LRBRL en el artículo 155.1 de la Constitución, no se aprecia razón suficiente alguna para apartarse de la regla consignada en el artículo 189 del Reglamento del Senado, lo que conduce a entender que ha de ser el Consejo de Ministros y no otro órgano el que ha de requerir del Senado el acuerdo favorable para el ejercicio de la potestad de disolución.

4) En el ejercicio de la potestad de disolución de la Corporación Local que establece el artículo. 61.1 de la LRBRL intervienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado. Así las cosas, parece obligado entender, habida cuenta de la posición institucional que ostenta el Senado, que quien se dirija al mismo sea, dentro del Poder Ejecutivo del Estado, el órgano situado en la cúspide del mismo, y este órgano no puede ser otro que el Consejo de

Ministros al que, como tal órgano colegiado, se refiere el artículo 61.1 de la LRBRL para atribuirle la potestad de disolución.

En virtud de todo lo expuesto, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado somete a su consideración las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.- El interés general a que alude el artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y que ha de quedar gravemente afectado por la gestión de la Corporación Local es el interés general de la Nación, así como también el interés (público general), distinto del anterior y de carácter supramunicipal, como puede ser el tutelado por la Comunidad Autónoma respectiva.

Segunda.- En relación con el interés general de la Nación, la actuación del Ayuntamiento de Marbella afecta a dicho interés desde la perspectiva, a través de la proyección exterior de España, de las relaciones económicas con otros Estados, pudiendo dar lugar muy previsiblemente a un retraimiento de la inversión extranjera en el sector inmobiliario (con la grave repercusión que ello tiene para el conjunto de la economía nacional), así como desde la perspectiva institucional que apunta al regular funcionamiento de una Administración Pública que forma parte integrante del Estado y que no puede considerarse desvinculada del mismo.

Tercera.- En relación con el interés general de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la actuación del Ayuntamiento de Marbella afecta a dicho interés, dada la competencia *ratione materiae* –urbanismo– sobre la que ha incidido dañosamente la gestión del Consistorio Municipal, debiéndose tener



en cuenta las consideraciones que a este respecto se recogen en el cuerpo de este informe (apartado II.B).

Cuarta.- Por las razones indicadas en el apartado III del presente dictamen y a la vista de las previsiones de los artículos 42.3 y 183.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, la disolución del Ayuntamiento de Marbella no tiene por consecuencia la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva Corporación.

Quinta.- Corresponde al Consejo de Ministros y no a otro órgano (Ministro del ramo, Presidente del Gobierno) recabar del Senado el pronunciamiento favorable de esta Cámara para el ejercicio de la potestad de disolución, y ello tanto en el caso de que el Consejo de Ministros actúe por iniciativa propia o a solicitud del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Madrid, 4 de abril de 2006.

EL ABOGADO GENERAL DEL ESTADO,

MINISTERIO DE JUSTICIA	
EL ABOGADO GENERAL DEL ESTADO	
DIRECCIÓN GENERAL DE ASISTENCIA JURÍDICA	
ENTRADA	
SALIDA	3/1/06
FECHA	4-4-06

- Joaquín de Fuentes Bardají -

SRA. VICEPRESIDENTA PRIMERA DEL GOBIERNO Y MINISTRA DE LA PRESIDENCIA.

SR. MINISTRO DE JUSTICIA.

SR. MINISTRO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

SR. DIRECTOR DEL GABINETE DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.