

**LA DISOLUCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN ESPAÑA POR
CORRUPCIÓN: REFLEXIONES A PARTIR DEL “CASO DE MARBELLA”**

*A DISSOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA ESPANHA POR CORRUPÇÃO:
REFLEXÕES A PARTIR DA “CASO DE MARBELLA”*

*Joan Luis Pérez Francesch **

Abstract: El artículo aborda el problema de las habilidades y contenido de las decisiones sobre la disolución de los municipios locales a causa de la corrupción, basada en el caso del municipio de Marbella. Haciendo hincapié en los problemas legales involucrados en este fenómeno, se presta especial atención al problema de las bases constitucionales de la facultad discrecional de la decisión de disolución y la relación entre los poderes de la disolución y principios constitucionales de autonomía, especialmente en relación con los intereses generales de la unidad y la lucha del país contra la delincuencia y la corrupción..

Palabras clave: Autonomía municipal. Corrupción. Disolución de Municipios. Unidad territorial. Política de Discreción.

Resumo: O artigo enfrenta o problema das competências e do conteúdo das decisões sobre a dissolução das municipalidades locais por causa da corrupção, partindo do caso do Município de Marbella. Enfatizando os problemas jurídicos envolvidos neste fenômeno, particular atenção é dada ao problema do fundamento constitucional da discricionariedade da decisão de dissolução e da relação entre poderes de dissolução e princípios constitucionais de autonomia, especialmente no que tange os interesses gerais de unidade do país e de luta contra a criminalidade e a corrupção.

Palavras-chave: Autonomia Municipal. Corrupção. Dissolução dos Municípios. Unidade Territorial. Discricionariedade Política.

* Professor Catedrático de Direito Constitucional. Universidade Autônoma de Barcelona – Espanha.

1 PRESENTACIÓN

Las siguientes líneas analizan el régimen jurídico de la disolución de los Ayuntamientos en España desde la perspectiva paradigmática de lo acontecido en la corporación de Marbella en el 2006¹. El interés por dicho objeto de estudio nace a consecuencia de los graves hechos desatados en la mencionada ciudad de la Costa del Sol. Los más autorizados comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local han analizado la temática de los controles de las decisiones locales¹, sin embargo, nos hemos encontrado con escasa literatura jurídica específica sobre la materia de la disolución de los Ayuntamientos en España. Esto puede ser debido a que el régimen jurídico de la disolución no había sido nunca aplicado anteriormente, en contraste con lo que ocurre en Italia.

2 LA TRAMA DE LA CORRUPCIÓN EN MARBELLA: DESDE LA ÉPOCA DE JESUS GIL HASTA LA “OPERACIÓN MALAYA”

La disolución de una corporación municipal elegida democráticamente ha de ser contemplada como una medida restrictiva *-última ratio-* y cuando los hechos que la provocan revisten una enorme gravedad. El Ayuntamiento de Marbella ha sido el primer caso que conocemos de la adopción de una medida tan drástica motivada por la existencia una fuerte trama de corrupción político-administrativa. Según López Calera², *“la corrupción política es un atentado o trasgresión de unas determinadas normas, principios y valores que se consideran importantes para la existencia y mantenimiento de un orden social justo y razonable y, en consecuencia, digno de ser vivido”*.

Según Albert Castellón³, durante los once años de Jesús Gil en la alcaldía de Marbella *“se duplicó la edificación en muchas zonas, sin dotarlas de accesos, agua potable, saneamiento, escuelas o centros sanitarios”*. Según el mismo autor⁴ durante el tiempo en que fueron alcaldes Jesús Gil (entre el 26.05.1991 al 24.04.2002), Julián Muñoz (entre el 02.05.2002 al 13.08.2003) y Marisol Yagüe (entre el 13.08.2003 hasta 05.04.2006), en la ciudad de Marbella se concentraron el 82% de las

¹ Este trabajo ha sido elaborado en el marco del grupo de investigación “Libertad, seguridad y transformaciones del Estado”, y en el seno del curso de doctorado sobre “El Gobierno como órgano constitucional” del programa “Las transformaciones del Estado de Derecho” del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universitat Autònoma de Barcelona. Agradecemos las consideraciones de Endrius Cocciolo (UAB) y José Antonio Eyre (Univ.de Zaragoza).

denuncias por irregularidades urbanísticas de toda la Costa del Sol. Al parecer estos tres alcaldes utilizaron el Ayuntamiento como si se tratara de una propiedad privada, siendo el presunto cerebro de la trama el gerente de urbanismo, Juan Antonio Roca. Durante esos años de impunidad, el consistorio marbellí fue objeto de un auténtico expolio en forma de emisión de facturas falsas, convenios y licencias urbanísticas ilegales, recalificaciones de suelo contrarias al planeamiento, construcciones de viviendas en suelo dotacional⁵ y en zonas verdes, etc. Todo ello en connivencia con los promotores que a cambio de ser beneficiados pagaban comisiones. Además de estas irregularidades urbanísticas, los miembros de la trama también dispusieron a favor de familiares y amigos de las compras y contratos de servicios que realizaba el Ayuntamiento. Así que a lo largo de este período no hubo actividad económica del Ayuntamiento de Marbella en la que no se beneficiara el entorno de la trama. El nepotismo, el desgobierno y la corrupción en Marbella durante ese largo período ha sido total y absoluto⁶ hasta alcanzar una magnitud «sistémica». En palabras de SAVONA y MEZZANOTTE:

Consideramos corrupción sistémica aquella en la cual el mercado paralelo, ilegal, de la corrupción se afirma plenamente y se implica a más nivel institucional (en principio, todos los que ostentan un mínimo poder de decisión) hasta la cumbre política que es parte integrante del sistema corrupto. Ella [la corrupción] es difusa a lo largo del territorio, los casos no se presentan como aislados, sino que presentan continuas conexiones entre ellos. La *retizzazione* [la difusión como red] es máxima, porque la corrupción está establemente insertada en tantas y diferentes actividades. Además, el fenómeno se desarrolla también a nivel financiero, con la capacidad de organizar mecanismos *ad hoc* para la gestión de las rentas⁷.

Toda esa trama de corrupción política y económica que durante más de quince años se adueñó del Ayuntamiento de Marbella dio origen a una operación judicial y policial de largo alcance y que dio en llamarse con el sobrenombre de “Operación Malaya”. Desde un punto de vista judicial la “Operación Malaya” la dirigió el Juez Miguel Ángel Torres Segura, titular del Juzgado de Instrucción nº 5 de Marbella, dentro de las Diligencia Previa número 4.796/05. La “Operación Malaya” está compuesta de varias fases. Una primera en la que fueron detenidos y puestos a disposición judicial los principales actores de la trama -excepción hecha de Julián Muñoz-, esto es: Juan Antonio Roca Nicolás, Marisol Yagüe, Isabel García Marcos, Victoriano Rodríguez y varios testaferros del primero de los encausados. Una vez los citados detenidos

fueron puestos a disposición judicial, el Juez Miguel Ángel Torres dictó para cada uno de ellos, al amparo de los artículos 503 y 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los correspondientes Autos de prisión provisional comunicada y sin fianza. De la lectura de cada una de las sucesivas resoluciones dictadas por el Juez puede llegar a colegirse el grado de participación en los diferentes delitos por los que fueron acusados. En este sentido, merece destacar que en el Auto de prisión provisional⁸ dictado contra el gerente de urbanismo se confirma que este era el principal cerebro de la trama y que el Ayuntamiento de Marbella era su feudo privado en el que manejaba a su antojo todas las operaciones que se llevaban a cabo en el seno del consistorio. En la segunda fase de la “Operación Malaya” entran en acción, siendo detenidos por orden del Juez, más concejales implicados y los promotores y constructores inmobiliarios, como partícipes de la trama. La siguiente actuación que se desarrolla en el seno de la “Operación Malaya” es ya la detención del exalcalde Julián Muñoz.

3 EL PROCESO DE DISOLUCIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MARBELLA

Dada la gravedad de los delitos cometidos y la trascendencia social que supuso, el Juez, que investigó la trama de corrupción creada en torno al Ayuntamiento de Marbella, decretó auto de prisión para los principales detenidos en la “Operación Malaya”. El Gobierno español, presidido por José Luís Rodríguez Zapatero decide, en el Consejo de Ministros celebrado el día 4 de abril de 2006⁹, con carácter monográfico y extraordinario, poner en marcha los trámites necesarios para disolver el Consistorio. Esa misma mañana la Junta de Andalucía¹⁰ había instado al Gobierno a que tomara la determinación de disolver.

La decisión del Ejecutivo se fundamenta en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y la Ley Electoral General, cuyos artículos 61¹¹ y 183¹², respectivamente, fijan el procedimiento formal para iniciar los trámites de disolución de una Corporación. En este sentido, el Gobierno pidió formalmente el respaldo a la Comisión Nacional de la Administración Local¹³ y el Senado¹⁴, para que en el Consejo de Ministros ordinario celebrado el viernes 7 de abril de 2006 se aprobara el Real Decreto de disolución. El Senado ratificó por unanimidad la disolución en el Pleno celebrado el día 5 de abril y la Comisión Nacional de Administración Local, en reunión celebrada el día 6 de abril dio su conformidad a la disolución¹⁵.

Una vez decretada la disolución se planteó la posibilidad de convocar elecciones parciales anticipadas o bien constituir una Comisión Gestora técnica nombrada por la Diputación provincial de Málaga. Por un lado estaba la opinión del Gobierno que entendía que los plazos del procedimiento electoral y la constitución del Ayuntamiento (entre 75 y 95 días desde la convocatoria) no podrían llevarse a cabo –según la legislación electoral- antes de un año de la fecha prevista de las elecciones municipales en toda España (27 de mayo de 2007). El Partido Popular, en cambio, entiende que el día a quo para contar el año antes de una nueva celebración de elecciones no es el de la constitución del nuevo consistorio sino el de las elecciones, de modo que se cumpliría con los plazos si se convocaran elecciones antes del 27 de mayo de 2006. Ante la duda de interpretación de la ley, el Gobierno decidió someter la cuestión a consulta del Consejo de Estado, el cual por unanimidad de su Comisión Permanente, celebrada el día 6 de abril, da la razón al Ejecutivo y, por tanto, entiende que no es posible la celebración de elecciones por falta de plazo¹⁶. Ante tal tesitura, se opta por la otra solución legal que es el nombramiento de una Comisión Gestora por parte de la Diputación de Málaga. Sobre la composición y funciones de esta Comisión Gestora, el artículo 183 de la Ley de Régimen Electoral General (LOREG) indica, de forma muy genérica, que 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 antes todos los miembros de la comisión”.

Una vez fue resuelta la duda interpretativa mencionada, el día 19 de abril de 2006, los partidos políticos acuerdan repartirse las áreas de la Comisión Gestora¹⁷ que dirigirá el Ayuntamiento de Marbella hasta las próximas elecciones municipales así como el Reglamento¹⁸ por el que se regirá este órgano. Una vez son designados por la Diputación Provincial los nuevos cargos de la Comisión Gestora estos deciden nombrar por mayoría Presidente de la misma a Diego Martín del PSOE. Dicha gestora entrará en funcionamiento hasta la constitución de la nueva corporación después de las elecciones municipales mencionadas.

4 REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA DISOLUCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN ESPAÑA

4.1 LA DISOLUCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL

La medida adoptada de la disolución de toda la corporación es tanto como *castigar con la misma medida a todos los grupos municipales* elegidos en las urnas cuando en realidad fue una parte de los mismos tan sólo quienes cometieron y apoyaron las tropelías merecedoras del castigo. Es verdad que durante esos quince años miembros aislados de los diferentes grupos municipales fueron cambiando sus apoyos pero lo cierto es que, fuera de esos casos aislados, la mayoría de los concejales pertenecientes a los grupos municipales del PP y PSOE se mantuvieron durante ese tiempo fieles a tales grupos y, por tanto, alejados de la trama de corrupción. Además, el grupo mayoritario estaba sustentado sobre un partido, el GIL, y sobre el populismo de su fundador que creó en su día ese partido con la intención de hacer negocios a costa del erario marbellí. Con lo cual cabía pensar que todos los candidatos adscritos en sus listas electorales tenían las mismas intenciones o, cuando menos, eran perfectos conocedores de ello. Por consiguiente aquí no cabría siquiera adoptar una primera medida de corrimiento de listas conforme iban siendo detenidos y destituidos los miembros del equipo de gobierno, y sus concejales de apoyo, porque en realidad el partido GIL era todo un entramado para delinquir. En el caso en que pudieran reproducirse en otro Ayuntamiento español similares casos de corrupción, la solución podría ser el *corrimiento de las listas (siempre que haya una resolución judicial que inhabilitara al cargo público a ejercer su cargo)*, medida a todas luces más moderada que la disolución del Ayuntamiento. En el caso en que no pueda materializarse esa vía sustitutiva -bien por que los miembros de la lista renuncien a ser elegidos en sustitución o bien que, como en el caso de Marbella, sobre la totalidad del grupo político gravite la sospecha de que no es más que un entramado para delinquir- lo más adecuado es que el resto del grupo o grupos municipales en situación de ello sean quienes puedan conformar el nuevo equipo de gobierno hasta la celebración de elecciones. Y solo en el caso de que tales medidas sean de imposible materialización -que se darían en los casos tanto de renuncia de los miembros de la lista electoral a sustituir a los concejales cesados, como la renuncia del

resto de concejales electos pertenecientes a los otros grupos municipales- cabría utilizar el mecanismo de la disolución de la corporación municipal. Por tanto, y como hemos indicado al principio, la disolución se debe entender como una *última ratio* cuando los mecanismos sustitutivos establecidos por la ley son de imposible materialización y cuando las razones que se invocan revisten una enorme gravedad.

Al hilo de lo anterior se nos plantean no pocas dudas en cuanto a cómo resuelve la Ley el mecanismo de la disolución. De una parte la Ley de Bases de Régimen Local atribuye al Gobierno central la facultad de decretar la disolución, si bien contando con la iniciativa de la Comunidad Autónoma correspondiente y la conformidad del Senado. De otra, una vez decretada la disolución por el Consejo de Ministros, para el determinado caso en que no puedan celebrarse elecciones parciales inmediatas por razones de calendario, la Diputación Provincial correspondiente nombrará una Comisión Gestora hasta que se celebren las elecciones municipales ordinarias. Tales medidas gravitan sobre el *principio de la autonomía municipal* establecido en el artículo 137 de la Constitución¹⁹. Además, el hecho de que la citada Ley de Bases de Régimen Local contemple la posibilidad de que una corporación representativa, elegida por los ciudadanos, pueda ser disuelta por otra institución, debería dotarse de todas las garantías para no vulnerar el principio democrático. Es verdad que, como dijo el Ministro de Administraciones Públicas, Marbella fue el primer caso en que se tuvo que proceder a disolver *stricto sensu* una corporación²⁰, pero también hay que significar que el caso marbellí no resultó ser el primero en que fueron aplicados los mecanismos de nombramiento de una comisión gestora en sustitución de unas elecciones parciales²¹.

La Abogacía del Estado, al examinar el caso de la disolución del Ayuntamiento de Marbella²², consideró -amparándose en la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981 que:

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 pueda 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 grave repercusión que ello tiene para el conjunto de la economía nacional), así como desde la perspectiva institucional que apunta el 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[...]

Consideramos que en su día, el Tribunal Constitucional quiso salvar en parte el principio de la autonomía municipal consagrado en el artículo 137 de la Constitución, restringiendo la disolución solo para aquellos casos en que la gestión de la Corporación Local afectase gravemente “*a los intereses generales de la Nación*”. Por tanto, la clave de bóveda estaría en determinar cuando y en que casos la gestión de una Corporación Local afecta o no a esos intereses generales de la Nación y si en el caso de Marbella se dio realmente el supuesto de hecho contemplado en el tantas veces citado artículo 61.1 de la Ley/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Como hemos visto, la Abogacía del Estado sostiene que efectivamente la situación del Ayuntamiento de Marbella afectó *al interés general de la Nación a través de la proyección exterior de España²³, de las relaciones económicas con otros Estados y el muy previsible retraimiento de la inversión extranjera en el sector inmobiliario*. Tal fundamento para disolver la corporación marbellí puede parecer un tanto forzado si nos atenemos a que en España seguía habiendo un ritmo sostenido de crecimiento en el ámbito de la construcción y, un dato importante a tener en cuenta, es que gran parte de ese crecimiento se debe a la compra de viviendas por ciudadanos extranjeros. El segundo interés general afectado por la gestión de la corporación de Marbella -según el Informe de la Abogacía del Estado- es el de la Comunidad Autónoma de Andalucía dado que la actuación del Ayuntamiento ha afectado a dicho interés, dada la competencia *ratione materiae* –urbanismo- *sobre la que ha incidido dañosamente la gestión del Consistorio municipal*. Si bien parece más razonable y plausible este argumento que el anterior para proceder a la disolución de la corporación de Marbella, tampoco no parece del todo convincente. Efectivamente, el artículo 60²⁴ de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local establece un mecanismo genérico de sustitución cuando la Entidad Local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley en la medida que afectara tal incumplimiento al ejercicio de competencias de la

Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, en el ámbito de la disciplina urbanística -que fue, no lo olvidemos, el principal caballo de batalla de los delitos cometidos en el Ayuntamiento de Marbella- ,el Tribunal Constitucional ha separado claramente dos supuestos en donde se puede o no aplicar ese mecanismo de sustitución por parte de las Comunidades Autónomas. Efectivamente, como nos recuerda Marta Lora-Tamayo²⁵ en su comentario a la STC 11/1999 de 11 de febrero, es plenamente constitucional *“la paralización de las actuaciones por parte del Consejero de Urbanismo (hace referencia en este caso al del Principado de Asturias) de los actos de edificación y uso del suelo **que hayan sido realizados sin licencia, en el caso de que el Alcalde, advertido de la irregularidad y en el plazo de un mes no haya hecho nada al respecto. El Alto Tribunal no considera inconstitucional esta capacidad de sustitución del ente autonómico frente al Alcalde, en tanto en cuanto no presupone una valoración jurídica objetiva, sino una simple constatación de hechos, un acto de comprobación. No se viola, por tanto, el principio de Autonomía Local, siendo desarrollo correcto del artículo 60 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, en tanto en cuanto hace posible la sustitución hipotética a la que hacer referencia. Por tanto: el Consejero de Urbanismo puede declarar la nulidad de las actuaciones, en sustitución del Alcalde, siempre y cuando las actuaciones llevadas a cabo se hayan realizado sin la licencia urbanística preceptiva”***. Sin embargo, cuando se trata de aquellos actos realizados al amparo de una **licencia incurso en nulidad de pleno derecho** en el que se admite también la posibilidad de que el Alcalde disponga la paralización de las obras, en este caso, como señala la citada autora:

[...] el Alto Tribunal no encuentra la justificación de la intervención de la Comunidad Autónoma, puesto que la inactividad frente a la que reacciona se da respecto a una eventual suspensión. **La nulidad de la licencia no puede ser declarada por la propia Administración, el control de legalidad debe ser ejercido por los Tribunales.** La Licencia no es nula de pleno derecho, está incurso en un proceso, pero esto no presupone su nulidad.

Por tanto, en los casos en que un Alcalde no ordena –verbigracia, por que no encuentre motivos para ello- la paralización o suspensión de unas obras amparadas en una licencia nula de pleno derecho, el Consejero de Urbanismo no podrá atraer para si la competencia de decretar y ejecutar la paralización, en sustitución del Alcalde, porque en este caso estaríamos ante un control de legalidad que sólo puede ser ejercido por los Tribunales y no, como es obvio, por la Administración.

Para el Tribunal Constitucional no todos los casos de disciplina urbanística permiten un poder de sustitución de la Comunidad Autónoma, para así respetar paralelamente el principio de autonomía local. Pensamos que este reforzamiento y respeto por el principio de autonomía local ha sido el principal escollo por el cual la Junta de Andalucía no actuó, con la celeridad precisa, frente a los atropellos perpetrados durante quince años en el Ayuntamiento de Marbella. Efectivamente, la Consejería de Obras Públicas y Transportes, según el Acuerdo de 4 de abril de 2006 del Consejo de Gobierno por el que solicita al Consejo de Ministros a que proceda a la disolución de la Corporación municipal de Marbella²⁶, realizó en los años 2004-2005 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 del restablecimiento del orden jurídico perturbado”*. Pese a que el Ayuntamiento comunicó que procedía a la apertura de los correspondientes expedientes sancionadores y del restablecimiento del orden establecido, lo cierto es que tales expedientes se dejaron posteriormente caducar. Esta absoluta falta de colaboración entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma ha sido llevada incluso hasta el extremo de que se han llegado a desatender resoluciones judiciales dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga que a instancias de la Junta de Andalucía y otras instancias habían requerido a dicho Tribunal para que ordenase al consistorio la inmediata paralización de obras objeto de recurso. Asimismo, el Ayuntamiento desatendió otros requerimientos efectuados por la Junta de Andalucía en orden a que les remitiera *“las Actas de la Junta de Gobierno Local a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía”*, y llevaba un deliberado descontrol en los documentos municipales como por ejemplo *“la inexistencia de libro registro de convenios urbanísticos, o la existencia de graves irregularidades en la custodia de los expedientes de licencias”*.

Sin embargo, este terreno tan inconcreto y resbaladizo sobre cuando se considera que la mala gestión de una Corporación Local afecta al interés general, o cuando sólo al local, así como en que supuestos el “poder autonómico” puede actuar directamente en sustitución de la autonomía local, sobretudo en materia de disciplina urbanística que es en donde surgen la mayoría de los problemas de gestión, no parece que se aclare en las futuras reformas legales que se encuentran en curso. Efectivamente, más allá de la persistente retórica sobre el principio de la

autonomía local que insiste en proclamar el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, lo cierto es que se sigue manteniendo en el artículo 49²⁷ del texto el mismo régimen jurídico de “*Disolución de los órganos de la Entidades Locales*” que en el vigente artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. Como anécdota decir que solamente se hace un añadido a los dos apartados de la regulación vigente al incluir uno nuevo -tal vez pensando en los municipios del País Vasco y Navarra- relativo a la consideración de decisiones gravemente dañosas para los intereses generales, los acuerdos que den cobertura o apoyo, expreso o tácito, al terrorismo y a quienes lo enaltezcan o justifiquen y quienes menosprecien o humillen a las víctimas del terrorismo. Tampoco hemos visto que ninguna de las entidades que han aportado sugerencias y observaciones al borrador del citado Anteproyecto, como pueda ser COSITAL²⁸, han creído oportuno manifestarse sobre la cuestión del régimen jurídico de la disolución de las Corporaciones Locales incluido en el Anteproyecto.

4.2 EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN GESTORA DEL AYUNTAMIENTO DE MARBELLA.

Haremos ahora una pequeña exégesis del contenido del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Gestora del Municipio de Marbella. Este Reglamento fue aprobado definitivamente por el Pleno de la Comisión Gestora en sesión extraordinaria urgente celebrada el día 24 de abril de 2006. El objeto del Reglamento, según dispone su artículo 1, es “*la regulación del régimen de funcionamiento y organización de la Comisión Gestora del Municipio de Marbella, cuya creación y composición se acuerda por el Pleno de la Diputación Provincial de Málaga*”. La Comisión Gestora, como indica el citado artículo, asume la gestión y administración ordinaria de los asuntos del Municipio de Marbella. A este respecto, señala el artículo 2 que “*se entiende por administración ordinaria la adopción de cuantos asuntos sean necesarios para el impulso, tramitación y resolución de los asuntos que se relacionen con el desenvolvimiento normal de la gestión municipal, con las limitaciones legalmente establecidas*”. Lógicamente habrán de conocerse cuales son esas limitaciones legales para saber los contornos precisos de las funciones a desempeñar. La estructura orgánica de la Comisión Gestora marbellí se divide, por un lado, los órganos **necesarios** compuestos por el Pleno, el Presidente, Vicepresidentes y Comisión Gestora, y por otro lado, los **complementarios**, Comisiones y

Vocales Delegados, cuya composición y atribuciones serán determinadas por un futuro acuerdo del Pleno (artículo 3). El **Pleno** está integrado por todos los Vocales.

El Presidente de la Comisión Gestora, o quien le sustituya, será quien lo presida. Si examinamos las funciones del Pleno observaremos que son las mismas que las que desarrollaba el anterior Pleno del Ayuntamiento de Marbella y que por otro lado se recogen en el artículo 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases del Régimen Local. Lo mismo cabría decir del Presidente de la Comisión Gestora con relación al Alcalde, verdadero *primus inter pares* de la Comisión de Gobierno. E igualmente podríamos decir de la Comisión Permanente con la relación a la Comisión de Gobierno. En todos los casos se aplica una visión analógica pero siempre recalándose la circunstancia de que sus funciones son para la administración y gestión ordinaria del municipio. Como hemos tenido ocasión de indicar, los miembros de la Comisión Gestora fueron nombrados por la Diputación Provincial de Málaga cuyo reparto se hizo en proporción a la representatividad de cada partido político. Se trató de nombrar técnicos que encauzaran la salida de la crisis del Ayuntamiento de Marbella. Sin embargo, como escribió el periodista Juan Ignacio Parada²⁹ cuando escribió: *“La solución técnica para Marbella sienta un peligroso precedente saintsimonista. Porque da a entender que los políticos son incapaces de defender el interés general y tienen que llamar a su auxilio a los técnicos no para que los asesoren, sino para que apliquen la racionalidad a las decisiones”*.

4.3 LA POSIBLE RESPONSABILIDAD COMPARTIDA DE LO ACONTECIDO EN MARBELLA COMO CAUSA GENERADORA DE LA DISOLUCIÓN EN EL AYUNTAMIENTO

Cuando se desató la crisis del Ayuntamiento de Marbella, no faltaron quienes creían en la necesidad de extender la responsabilidad a otras instancias administrativas y aún políticas. Otros incluso, llegando más lejos, quisieron ver una cierta complicidad en el cuerpo electoral marbellí a pretexto de que durante quince largos años han estado en el poder municipal gracias a sus votos.

En cuanto a la posible responsabilidad de lo acontecido en Marbella de otras instancias políticas y administrativas no podemos estar del todo seguros de ello. Hay que pensar

que durante este largo período la justicia en sentido amplio ha venido actuando en todos los frentes: **penal** -condenando e inhabilitando a Jesús Gil por los delitos de estafa, apropiación indebida, contra la ordenación del territorio, fraude a la Seguridad Social, cohecho, y a Julián Muñoz por los mismos delitos- y también a través de querellas por el Tribunal de Cuentas, asociaciones de ecologistas, la Fiscalía y particulares; **urbanístico** mediante las correspondientes impugnaciones en vía contencioso-administrativa por parte de la Junta de Andalucía de muchísimas obras sin licencia o con licencia nula de pleno derecho, realizando multitud de requerimientos al consistorio para que abrieran expedientes sancionadores, etc.; **contable** al hacer el Tribunal de Cuentas un análisis exhaustivo de la gestión económica del período 2000-2001 calificando la situación del consistorio de quiebra técnica. Alguien puede llegar a pensar también por qué el Gobierno de turno y la Junta de Andalucía no actuaron antes, disolviendo por ejemplo el consistorio en la época en que Jesús Gil estaba al frente del mismo. A nuestro parecer porque son de difícil encaje constitucional las causas por las que un Ayuntamiento puede ser disuelto, e incluso la propia disolución. Tanto para el Gobierno del presidente Aznar como para el del presidente Rodríguez Zapatero, el problema de Marbella debía ser tratado en un principio como una cuestión estrictamente legal y judicial. Sin embargo, la corrupción se fue agravando hasta que intervino el Juzgado de Instrucción nº 5 y todo el operativo policial, obligando al Gobierno a intervenir y adoptando el remedio de la disolución. Creemos, por tanto, que todas las instancias políticas y administrativas actuaron, durante toda esa etapa, con una más que razonable diligencia y mesura.

En cuanto a si a los marbellíes les puede alcanzar la responsabilidad por haber sostenido con sus votos, o con sus silencios, a unos corruptos a lo largo de varias legislaturas no nos parece que se les pueda hacer al respecto ni siquiera un reproche moral. Es este, como indica Norbert Bilbeny³⁰:

[...] un tema ético, jurídico- penal y de filosofía política, el de la culpabilidad colectiva. No es un problema zanjado, por cierto. Hay pensadores y expertos que creen en ella y quienes no. El tema se inició a raíz de la II Guerra Mundial y el nazismo. Por ejemplo, con el libro del filósofo Kart Jaspers, maestro de la más célebre, hoy, Hana Arendt, que hace medio siglo publicó “La culpabilidad alemana”. Ocasiones para el asunto no han faltado después: la bomba atómica sobre Japón, la guerra de Vietnam, Argelia y el colonialismo europeo, Bosnia, Irak.

Sin embargo, las culpabilidades siempre son individuales nunca colectivas de todo un pueblo, región, país o cualesquiera otra. Se pregunta, Bilbeny ¿son responsables todos los americanos del desastre actual de Irak, a pesar de que en su día votaron mayoritariamente al presidente Bush? Desde luego que no. En el presente caso no todos los marbellíes son corruptos y por tanto no podemos hacerles responsables, ni siquiera moralmente, de manera colectiva.

5 REFLEXIONES FINALES

1.- A raíz de lo acontecido en Marbella y sobre la base del actual régimen jurídico de la disolución de las corporaciones municipales en España, consideramos que los principios constitucionales que hay que tener en cuenta son que el gobierno y la administración de las Corporaciones Locales son expresión de la democracia representativa y gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137 CE). Por tanto, cualquier actuación de otra Administración que pueda afectar a esos principios debería interpretarse con suma cautela. El Consejo de Ministros adopta la disolución de la Corporación de Marbella con una interpretación, a nuestro parecer, algo forzada del artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pues la gestión defectuosa de la Corporación no ha afectado al interés general de la Nación desde la perspectiva de la proyección exterior del Estado, ni a las relaciones económicas con otros Estados, ni tampoco ha producido un retraimiento de la inversión extranjera en el sector inmobiliario (sic). Tampoco creemos que desde la perspectiva del interés general de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de urbanismo haya podido verse afectada la actuación del consistorio ya que en materia de disciplina urbanística dicha Comunidad Autónoma no tiene facultades de sustitución sobre muchas de las conductas ilícitas cometidas en Marbella.

2.- La medida adoptada por el Consejo de Ministros de disolver la totalidad de la corporación municipal de Marbella, en vez de promover una inhabilitación judicial de su equipo de gobierno o de los miembros del consistorio que lo sustentaba, ha podido dar a entender que se extiende también la responsabilidad política a aquellos grupos municipales en la oposición que nada tuvieron que ver con la trama de corrupción.

3.- Finalmente, consideramos conveniente la modificación del artículo 183 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (modificada por la Ley Orgánica 17/2003, de 10 de marzo, entre otras) que establece que una vez disuelta la Corporación, se procederá a convocar 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”. La modificación sería precisamente suprimir este párrafo del apartado 1º del artículo 183 porque entendemos que cuando procede la disolución de la corporación hay que llamar, siempre y sin ninguna excepción, al cuerpo electoral convocando elecciones. Eso si, el mandato de la nueva corporación lo sería por cuatro años y un poco más, y no por lo que pudiera restar hasta la celebración de elecciones ordinarias, lo cual implicaría reformar e incorporar en la legislación electoral estos supuestos.

4.- Es interesante destacar el paradigma que semejantes técnicas de control representan para el Estado de derecho actual. En primer lugar el desplazamiento a favor del derecho constitucional y administrativo de los instrumentos de intervención pública en supuestos de corrupción pública sistémica, al hilo de la crisis de efectividad del derecho penal³¹. En segundo lugar, la normativa constitucional y administrativa debe responder al reto de la tutela del interés general de la nación, el regular funcionamiento de la administración y la seguridad pública, reaccionando ante supuestos como el de Marbella de “disolución por mero peligro”³². Los controles deberían contribuir no solo a sancionar sino sobre todo a prevenir. Y las potestades extraordinarias y ciertamente discrecionales en manos del Gobierno y de otros poderes públicos, deben dejar siempre a salvo el control jurisdiccional de las medidas, de manera especial que para respetar la garantía institucional de la autonomía local, la legalidad del acuerdo de disolución, y el principio democrático en la organización del Estado.

APUNTES

- ¹ J. BERMEJO VERA, “El control de las decisiones locales”, en S. MUÑOZ MACHADO, (dir.) *Tratado de derecho municipal*, Madrid, Civitas, pp. 531-579, específicamente, p. 575-576.
- ² N. LÓPEZ CALERA, “Corrupción, ética y democracia” en F.J. Laporta, y S. Álvarez (Eds.), *La Corrupción política*. Alianza Editorial. Madrid, 1997, pp. 117 y 118.

- ³ A. CASTILLÓN: *Libro negro de las mafias*. Arcopress, 2006. 2ª Edición, p. 30.
- ⁴ Vid. *Ibidem*. Op. cit. pp. 30 y 31.
- ⁵ La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) define el **suelo dotacional** en su artículo 3.2.b) como: “*el que debe servir de soporte a los servicios públicos y usos colectivos; es decir, las infraestructuras, parques, jardines, espacios públicos, dotaciones y equipamientos públicos, cualesquiera que sea su uso*”.
- ⁶ En esta sede no podemos detallar los principales procesos judiciales en los que están inmersos los alcaldes y ediles del consistorio marbellí, tan sólo los señalamos los principales: **Jesús Gil** (*Caso Camisetas, Caso Atlético de Madrid, Caso Saqueo, Caso Sermosa, Caso Tribunal de Cuentas, y Caso Estatua Rusa*). **Julián Muñoz** (*Caso Proinsa y Caso Banana Beach ,entre otros*) y **Marisol Yagüe** (*Fraude a la Seguridad Social, Impedimento del ejercicio de derechos cívicos por parte de la oposición, Permuta de áticos, Caso Promopinar, Caso Bohemian y Caso Copasur entre otros*).
- ⁷ E.U. SAVONA y L. MEZZANOTTE, *La corruzione in Europa*, Carocci, Roma, 1998, p. 68.
- ⁸ Auto de prisión provisional de fecha 31 de marzo de 2006 dictado contra Juan Antonio Roca por el Juzgado de Instrucción 5 de Marbella en cuyo HECHO PRIMERO se indica que “*De lo actuado en la CAUSA se desprende que Juan Antonio Roca Nicolás es la persona que dirige y controla totalmente las decisiones municipales por encima de la Alcaldesa que ocupa, a tenor de las conversaciones telefónicas que constan en la causa, un papel más simbólico que real, y de la propia Junta de Gobierno. Los empresarios se dirigen siempre al Sr. Roca a la hora de realizar operaciones inmobiliarias o relativas a los contratos y concesiones públicas y el propio Roca da órdenes directas a todo tipo de funcionarios municipales y concejales, pese a que no ocupa ningún cargo en el Ayuntamiento*”[...]
- ⁹ La disolución se acuerda mediante el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril.
- ¹⁰ Acuerdo de 4 de abril de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que solicita que el Consejo de Ministros, en virtud de lo dispuesto en el artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, proceda a la disolución de la Corporación Municipal de Marbella.
- ¹¹ Artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBL) 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”.
- ¹² Artículo 183 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio de Régimen Electoral General modificada por la Ley Orgánica 17/2003, de 10 de marzo, que dispone 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”.
- 13 M. ALMEIDA CERREDA: “La Comisión Nacional de Administración Local. Su composición, funciones, y funcionamiento tras la modificación de su regulación operada por la Ley 57/2003 y el Real Decreto 427/2005”. *Revista General de Derecho Administrativo*. Estudios nº 11. Marzo de 2006. El autor indica que la CNAL, “constituye, en nuestro complejo sistema de relaciones interadministrativas, el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local”. pp. 2 y 3.
- 14 Comparecencia del Ministro de Administraciones Públicas ante el Pleno del Senado. Información del Gobierno al objeto de recabar el acuerdo favorable del Senado para proceder a la disolución de la Corporación Municipal de Marbella. El Ministro Jordi Sevilla empieza su alocución con estas palabras: “Señorías, comparezco ante esta Cámara de forma extraordinaria y urgente para recabar el acuerdo previsto en el artículo 61 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local a los efectos de la actuación que está llevando a cabo el Gobierno ante la situación en que se encuentra el Ayuntamiento de Marbella. A solicitud del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, el Gobierno ha iniciado el procedimiento para la disolución de dicha corporación municipal, un proceso que no se había dado hasta ahora y que tiene, por lo tanto, un carácter realmente excepcional. Consideramos que la medida propuesta es de especial gravedad, pero entendemos también que lo excepcional de la situación que vive la corporación y la propia ciudad de Marbella la justifica plenamente”.
- 15 El Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local reza lo siguiente: “La Comisión Nacional de Administración Local, en sesión plenaria celebrada el día 6 de abril de 2006, previa convocatoria de carácter urgente, ha informado favorablemente sobre la disolución del Ayuntamiento de Marbella, de acuerdo con el artículo 118 A). c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.
- 16 Dictamen del Consejo de Estado de fecha 6 de abril de 2006 (Referencia número 605/2006) sobre la procedencia de convocar elecciones locales como consecuencia de la disolución del Ayuntamiento de Marbella.
- 17 *La gestora contará con seis miembros -dos del PSOE y del PP y uno de IU y el PA.*
- 18 Boletín Oficial de la Provincia de Málaga de 27 de abril de 2006 en el que se publica el Edicto con el texto íntegro del “Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Gestora del Municipio de Marbella”.
- 19 El artículo 137 de la Constitución dice: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.
- 20 Comparecencia del Ministro de Administraciones Públicas ante el Pleno del Senado. Información del Gobierno al objeto de recabar el acuerdo favorable del Senado para proceder a la disolución de la Corporación Municipal de Marbella de fecha 5 de abril de 2006 citada en la nota nº 27 en el que dijo: “Señorías, tal y como les vengo diciendo, **hasta la fecha no se ha producido a la disolución de ninguna entidad local, aunque el procedimiento de disolución de los órganos de gobierno de las entidades locales aparece claramente regulada en el artículo 61 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y en el artículo 183 de la Ley de Régimen Electoral General**”.
- 21 Efectivamente debemos de constatar el caso curioso ocurrido durante el mes de noviembre de 1992 en el Ayuntamiento cacereño de Garganta la Olla en el que motivado por discrepancias sobre la

construcción de una presa en ese término municipal para el abastecimiento de la vecina localidad de Jaraíz de la Vera, varios concejales de la corporación empezaron a renunciar a sus cargos no aceptándolos tampoco los sustitutos. Tal situación de vacío de poder obligó al secretario accidental a ponerlo en conocimiento de la Junta Electoral Central quien, a pesar de que en este caso si había tiempo suficiente para celebrar elecciones y constituir una nueva corporación, optó también por recomendar la constitución de una Comisión Gestora *“integrada por el único miembro de la Corporación que continúa (...), y por ocho personas de adecuada idoneidad o arraigo que, teniendo en cuenta los resultados de las últimas elecciones municipales, designe la Diputación Provincial”*.

- 22 Informe de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado (Ministerio de Justicia) de fecha 4 de abril de 2006, sobre la posibilidad de disolver el Ayuntamiento de Marbella.
- 24 El Artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases del Régimen Local prescribe: *“Cuando una Entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, **se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad Local**”*.
- 25 M. LORA-TAMAYO VALLVÉ: “Autonomía local y poder autonómico de sustitución (Comentarios a la STC 11/1999 de 11 de febrero y aplicabilidad a otros preceptos de normativas autonómicas)”. *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*. Número 173. Noviembre 1999. pp. 94, 95 y 99.
- 26 Acuerdo de 4 de abril de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que solicita que el Consejo de Ministros, en virtud de lo dispuesto en el artículo 61.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, proceda a la disolución de la Corporación Municipal de Marbella, citado en la nota 23.
- 27 Artículo 49 del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (Disolución de los órganos de las Entidades Locales) que establece: *“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 entidades 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 entidades 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 alas víctimas o a sus familiares.3.Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general, cuando proceda, con relación a la convocatoria de elecciones parciales y, en todo caso, la normativa reguladora de la provisional administración ordinaria de la entidad local”*.
- 28 COSITAL, Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.
- 29 J .I. PARADA, ABC, 9 de abril de 2006. p. 8.
- 30 N. BILBENY: *¿Culpables todos los marbellíes?*, LA VANGUARDIA 10 de abril de 2006. p. 5.
- 31 Según B. MENDOZA BUERGO: «[El derecho penal] no es el instrumento primordial ni menos aún el único idóneo para combatir los riesgos ni para la consecución de seguridad en todos los órdenes sino que, por el contrario, está asumiendo en numerosas ocasiones la función de aportar una seguridad meramente simbólica que pretende justificar al legislador en la búsqueda de vías de solución del

conflicto», B. MENDOZA BUERGO, *Gestión del riesgo y política criminal de seguridad en la sociedad del riesgo*, en C. AGRA, C. –J.L. DOMÍNGUEZ, – J.A.GARCÍA AMADO, – P. HEBBERTECHT, – A. RECASENS, *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*, Atelier, Barcelona, 2003, p. 85.

- ³² Los conceptos de peligro y riesgo adquieren una especial significación hoy en día, como señala E. PRIETO NAVARRO: «el riesgo parece la condición esencial de toda planificación política [...] la existencia del riesgo nos plantea la dificultad originaria de cohonestar su constatación irremediable con la promesa de seguridad que se espera y demanda del Estado. No en vano, el objetivo de la seguridad se ha convertido en la carta legitimatoria por excelencia del Estado moderno», E. PRIETO NAVARRO, *Sobre los límites y posibilidades de la respuesta jurídica al riesgo*, en C.AGRA, – J.L. DOMÍNGUEZ, – J.A. GARCÍA AMADO, – P. HEBBERTECHT, – A. RECASENS,, *La seguridad en la sociedad del riesgo...*, *op. cit.*, p. 37.