

**LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:
ASPECTOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS. ESPECIAL REFERENCIA AL DECRETO
245/2000 DE 16 DE NOVIEMBRE DE POTESTAD SANCIONADORA EN LA
COMUNIDAD DE MADRID.**

Laura Cadenas Rodríguez,
Secretaria General del Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid)

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado de asistencia con aprovechamiento del curso "La potestad sancionadora en la Administración Local" celebrado el 25 y 26 de marzo de 2009 en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada)

ÍNDICE:

I.-INTRODUCCIÓN. NORMATIVA REGULADORA DE LA POTESTAD SANCIONADORA APLICABLE EN LA COMUNIDAD DE MADRID. ESPECIAL REFERENCIA A LA POTESTAD SANCIONADORA LOCAL.

II.- ÓRGANO COMPETENTE DE LA POTESTAD SANCIONADORA. PROBLEMÁTICA.

III.- PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN EN LA PRÁCTICA SANCIONADORA MUNICIPAL.

IV.- CONCLUSIONES.

V.- BIBLIOGRAFÍA.

VI.- JURISPRUDENCIA.

I.- INTRODUCCIÓN. NORMATIVA REGULADORA DE LA POTESTAD SANCIONADORA APLICABLE EN LA COMUNIDAD DE MADRID. ESPECIAL REFERENCIA A LA POTESTAD SANCIONADORA LOCAL.

La potestad sancionadora de la Administración, cuya existencia se consagra expresamente en el artículo 25.2 de la Constitución Española de 1978, se entiende por sanción un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin afflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho o en la imposición de una obligación de pago de una multa tal y como sostiene el Profesor *GARCÍA DE ENTERRÍA*.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid dentro de la esfera de la potestad sancionadora es de aplicación el Decreto 245/2000 de 16 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento del ejercicio de la potestad sancionadora en la Administración de la Comunidad de Madrid (RPSCAM). Dentro del concepto de "Administración de la Comunidad de Madrid" se encuentran los municipio de conformidad con el artículo 1.4 del RPSCAM que hace expresa remisión a la ámbito subjetivo incluido en el artículo 2 del La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP). No obstante lo anterior el mencionado RPSCAM no supone un importante cambio (salvo determinados detalles) respecto a lo regulado en el Título IX de la LRJAP y su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto (REPOSA). Así las cosas la LRJAP regula entre otras materias el procedimiento administrativo común previsto en la Constitución para garantizar un tratamiento igualitario a todos los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

En el concepto de procedimiento común, la Ley integra los principios que deben informar el ejercicio de la potestad sancionadora, por un lado, y los principios del procedimiento sancionador propiamente dicho, por otro, aunque no contiene una regulación por trámites del procedimiento sancionador, sino que faculta a cada Administración Pública para que establezca sus propios procedimientos materiales concretos en el ejercicio de sus competencias.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 134.1 de la citada Ley, que permite el establecimiento por vía reglamentaria del procedimiento sancionador, y con la habilitación conferida por la Ley 7/1993, de 22 de junio, al Consejo de Gobierno para adecuar los procedimientos administrativos autonómicos, mediante Decreto 77/1993, de 26 de agosto, se aprobó el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, potestad reconocida a ésta por el artículo 36.1 c) de su Estatuto de Autonomía.

Este Reglamento ha constituido, desde su entrada en vigor, un instrumento normativo para dotar a la Administración de la Comunidad de Madrid de un procedimiento administrativo único en materia sancionadora, dentro del respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, consagró. Sin embargo, la experiencia que se ha ido extrayendo de su aplicación a lo largo del tiempo transcurrido desde su aprobación y el análisis de algunas posibles mejoras que podían introducirse de cara a una más eficaz actuación administrativa en la tramitación de los procedimientos, aconsejan proceder, con la perspectiva que varios años de experiencia en la ejecución de la norma proporciona, a una modificación de la misma que busque un mejor encuadre en el a veces difícil equilibrio entre eficacia administrativa y garantías de los ciudadanos.

Así las cosas el RPSCAM introduce una serie de modificaciones encaminadas a agilizar el procedimiento, inspirándose en el principio de economía procesal, eliminando aquellos trámites repetitivos o que no aportan mayores garantías para la defensa de los interesados. Así, como principal especialidad se elimina el pliego de cargos, que puede considerarse un trámite superfluo por estar ya contenidos sus elementos esenciales en el acuerdo de iniciación, y se elimina asimismo el proyecto de propuesta de resolución, pues no añade ningún valor nuevo al procedimiento. De este modo, el procedimiento ordinario se configura con un acuerdo de iniciación, con plazo de alegaciones y propuesta de prueba, una propuesta de resolución, con audiencia de los interesados y plazo de alegaciones, y una resolución final, acentuando el principio de eficacia en la actuación administrativa sin que ello suponga merma de las garantías procesales de los particulares, cuyo derecho de defensa y de contradicción queda respetado.

Junto a las anteriores, se introducen también algunas innovaciones basadas en el principio de eficacia, tales como la posibilidad de que el acuerdo de iniciación sea considerado propuesta de resolución bajo ciertas condiciones y, finalmente se crea un procedimiento simplificado para la sanción de faltas leves, a través de una reducción de los plazos y trámites a efectuar, pero siempre manteniendo inalterables las facultades de defensa y las garantías de los interesados.

Por último, se añaden al Reglamento previsiones no contenidas en el anterior en materia de reconocimiento de responsabilidades, colaboración administrativa y actuaciones complementarias del órgano resolutorio antes de resolver el procedimiento, junto con ciertas mejoras técnicas o de sistemática en la articulación general de la norma.

Por lo que respecta a la potestad sancionadora local, en donde el RPSCAM como ya he mencionado es de plena aplicación, hay que mencionar que hasta primeros de 2004 los ayuntamientos debían sujetarse estrictamente al principio de tipicidad (“sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”). Las correspondientes sanciones también debían de estar previstas por Ley. La situación cambió como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003 y de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local. Ahora los ayuntamientos pueden, siempre sin contradecir a las leyes, “normar” sobre las materias de su propia competencia nuclear. La Ley 57/2003 añadió el Título XI a la LRBRL y modificó los artículos 127.1 y 129.1 de la LRJAP.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003 había sentado unas bases doctrinales y un criterio general, estableciendo en su fundamento jurídico séptimo que “mediante Ordenanza Local, en cumplimiento de los preceptos generales de los artículos 55 y 59 del Texto Refundido de Régimen Local, se pueden tipificar válidamente las infracciones y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias que, por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación, y respetando los principios de proporcionalidad y audiencia del interesado, así como ponderando la gravedad del ilícito”. Así las cosas la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la LRBRL (artículo 127.1 de la LRJAP). Así las cosas sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la LRBRL (artículo 129.1 de la LRJAP).

Conforme al artículo 139 de la LRBRL para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.

II.-ÓRGANO COMPETENTE DE LA POTESTAD SANCIONADORA. PROBLEMÁTICA.

En primer lugar, hay que señalar que hoy en día la potestad sancionadora es de carácter delegable. Ciertamente, la LRJPA prohibía, en su art. 127.2 *in fine*, la delegación del ejercicio de la potestad sancionadora. Sin embargo, la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero ha suprimido el inciso «sin que pueda

delegarse en órgano distinto», con lo que queda abierta la posibilidad de delegación. Aunque algunos piensan que la forma elegida para permitir la delegación de la potestad sancionadora es desacertada, lo cierto es que queda claro el propósito del legislador en la Exposición de Motivos, que dice: «con el objeto de favorecer la descentralización en aras al principio de eficacia, se suprime la prohibición de la delegación del ejercicio de la potestad sancionadora».

Por otro lado, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1998 -relativa a la definición del concepto de Alcalde y a las facultades que puede ejercer- ya había señalado que en materia de organización es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) la prioritaria o específica, pues ella es la que conoce y decide todas y cada una de las funciones de los Alcaldes y trata de posibilitar, por medio de las delegaciones que dispone, que el Alcalde pueda atender y cumplir sus funciones, por lo que llegó a la conclusión de que el Alcalde podía delegar la potestad sancionadora, pese a que, cuando se dictó dicha sentencia, la LRJPA declaraba indelegable la competencia sancionadora.

Respecto al deber de abstención del Alcalde, la exigencia constitucional que impone a las Administraciones Públicas servir con objetividad los intereses generales y, de modo complementario, a sus agentes a actuar con imparcialidad (art. 103 CE), determina, como consecuencia, que se prohíba intervenir en un determinado procedimiento a cualquier autoridad o personal al servicio de la Administración cuando la objetividad de la decisión a tomar en el asunto pudiera verse comprometida por la actuación del agente público eventualmente interesado en el mismo.

A fin de evitar esta situación, y conforme al mandato constitucional, el art. 28 LRJPA, prefigura una serie de causas de abstención, entre las que se encuentra el «tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado» (art. 28.2.a *in fine*). Por su parte, el art. 76 LRBRL, establece que los Miembros de las Corporaciones Locales deberán abstenerse de intervenir en todo asunto cuando concurra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo, con la consecuencia, de no hacerse así, de la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Así las cosas, la interposición de una querrela contra el Alcalde obligaría a su abstención, tanto en el procedimiento sancionador como en el de concesión de licencias, y ser sustituido por el correspondiente Teniente de Alcalde [art. 47 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Por lo que se refiere al procedimiento, la LRJPA, con carácter general para todas las Administraciones Públicas, prevé que la autoridad o el personal afectado lo ha de comunicar a sus superiores inmediatos, a quienes corresponderá resolver lo que consideren procedente, entre otras cuestiones, el órgano o persona que deba asumir las funciones afectadas por la abstención (art. 28.1 LRJPA). En el ámbito local, la aplicación de este precepto plantea serias dudas, por cuanto los órganos de las Corporaciones locales no se encuentran jerárquicamente ordenados. Es decir, no existe relación jerárquica entre el Alcalde y el Pleno.

Según el art. 183 ROF, el procedimiento se reduce a dar cuenta al Presidente de la Corporación para que provea la sustitución reglamentaria. Precepto que se refiere únicamente a los funcionarios, por lo que cuando es un miembro de la Corporación el que se abstiene, no se exige acuerdo ulterior ni siquiera dar cuenta. Por lo mismo, el Presidente de la Corporación tampoco deberá dar cuenta al Pleno. No hay que olvidar que el ROF sólo exige la decisión del Presidente de la Corporación o del Pleno en los supuestos de recusación y no de abstención (art. 183.2).

En definitiva, concurriendo causa de abstención en el Alcalde, será sustituido accidentalmente por el Teniente de Alcalde, sin que sea necesario delegación expresa. Pese a que el art. 47 sólo contempla la sustitución automática por el Teniente de Alcalde en los supuestos de abstención «durante la celebración de una sesión», entendemos que, por analogía, debe aplicarse a todos aquellos supuestos en que concurra causa de abstención, aunque no sea durante la celebración de una sesión plenaria.

En otro orden de consideraciones y dentro del ámbito competencial de la potestad sancionadora en materia de tráfico cabe destacar dos cuestiones de carácter práctico, dudas que se suelen dar a menudo en la esfera local:

A) La delegación de la potestad sancionadora en materia de tráfico por parte de los municipios.

B) La delegación, no ya de dicha potestad, sino de la gestión y recaudación de las multas impuestas en materia de tráfico por la autoridad municipal en cuanto que dichas multas constituyen ingresos de derecho público.

Empezando por la cuestión B), no hay ninguna dificultad legal en la delegación por parte de los Municipios en la Diputación Provincial (a través de un organismo autónomo suyo debidamente constituido) de la gestión y recaudación de las multas de tráfico impuestas por los alcaldes; ya que, a nuestro juicio, concurren los requisitos previstos en los arts. 2 y 7 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TR LRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a saber: a) se trata de una entidad local delegante, b) asimismo concurre el carácter de local en el delegado y c) las multas tienen el carácter de ingreso público.

El punto A), delegación de la potestad sancionadora, no parece que ofrezca dudas cuando se efectuase en favor de los Jefes Provinciales y Locales de Tráfico, o en éstos y en los Subdelegados del Gobierno correspondientes cuando se trate del Delegado del Gobierno, a la vista del art. 15 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Posibilidad general que, a mi juicio, se refiere únicamente cuando los delegados sean los órganos de Tráfico o del Gobierno que se citan en dicho precepto.

El último inciso del art. 15 del Real Decreto 320/1994 citado dice así: «La potestad sancionadora también podrá delegarse por los alcaldes con arreglo a las normas por las que se rige la Administración Local». En mi opinión, este inciso parece estar diciendo que además («también») de la delegación de la potestad sancionadora por los alcaldes, como autoridad que la tiene atribuida, en los Jefes de Tráfico; pueden estos alcaldes («también») delegarla en los casos y forma («con arreglo») previstos en «las normas por las que se rige la Administración Local».

De admitirse, pues, esta posibilidad, es decir la transferencia de la potestad sancionadora de los alcaldes de acuerdo con la normativa local, la fórmula de colaboración más adecuada, sería la encomienda de gestión. Figura que en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), arts. 8 y 37, sólo está prevista para las provincias y, en su caso, las islas, por un lado; y, por otro, para las comunidades autónomas. Sin embargo, existe una opinión doctrinal muy extendida que sostiene que la delegación puede encomendarse entre todo tipo de entidades locales, puesto que con posterioridad a la LRBRL, y con carácter general, la LRJAP, en su art. 15, contempla la figura de la encomienda de gestión a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración, por razón de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño. Y no debemos olvidar

que esta Ley 30/1992 es aplicable a la Administración Local por su carácter de norma común.

Así las cosas si es delegable la potestad sancionadora también lo es la de designar al instructor del expediente sancionador. Pero el hecho de que el Alcalde delegue esta competencia en la Junta de Gobierno Local para que la misma, con su abstención, le nombre instructor plantea indudables problemas que se suelen dar en los Ayuntamientos. Y ello porque el art. 13.4 de la LRJAP establece que: «Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante». Por tanto la designación de la Junta se entiende efectuada por el alcalde a sí mismo. Por tanto, la propuesta del alcalde como órgano instructor del expediente que se hace a la Junta, se entiende hecha a sí mismo, ya que él delegó la competencia y el recurso que se interponga se resuelve también por el alcalde. Con ello se produce una confusión y una falta de objetividad, al menos legal, que hace que la resolución que se dicte, caso de ser recurrida, tenga muchas posibilidades de prosperar en los tribunales.

No olvidemos que uno de los principios esenciales en el procedimiento sancionador, y para ello se crea la figura del instructor, es la objetividad; la exigencia constitucional que impone a las Administraciones Públicas servir con objetividad los intereses generales y, de modo complementario, a sus agentes a actuar con imparcialidad (art. 103 CE), determina, como consecuencia, que se prohíba intervenir en un determinado procedimiento a cualquier autoridad o personal al servicio de la Administración cuando la objetividad de la decisión a tomar en el asunto pudiera verse comprometida por la actuación del agente público eventualmente interesado en el mismo. En este sentido es claro el art. 134 de la misma Ley: «2. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos».

Si el alcalde instruye un expediente y luego se toma la decisión de sancionar al funcionario en el seno de la Junta donde el alcalde está y además ejerciendo una competencia propia, que se delega, se produce un claro incumplimiento de las normas de separación de funciones.

III.-PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN EN LA PRÁCTICA SANCIONADORA MUNICIPAL.

En este punto del presente trabajo me gustaría desarrollar una serie de problemas prácticos que se suelen presentar en la actividad administrativa diaria en un Ayuntamiento en relación con la potestad sancionadora.

Así las cosas, y en primer lugar existen ocasiones en que determinadas compañías aseguradoras solicitan al Ayuntamiento informes de la Policía Local emitidos cuando se produce algún accidente o siniestro por lo cual a los asesores jurídico se no presenta la duda de si es procedente acceder a dichas peticiones y, en su caso, qué datos se podrían facilitar a estas compañías y a los implicados si se dirigieran al Ayuntamiento así como si es correcto entregar informes y atestados de la Policía Local a terceras empresas, apoderadas por dichas aseguradoras para recabar tal documentación. Así pues hay que destacar en primer lugar que entre los derechos reconocidos a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, el art. 35 a) de la LRJPA, cita el de «conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en que tengan la condición de interesados, y obtener copias de los documentos contenidos en ellos», derecho referido a los que

tengan la condición de «interesados» o a sus representantes legales, en los términos recogidos en los arts. 31 y 32 de la misma norma.

La solicitud por parte del interesado puede producirse en cualquier momento del procedimiento, siempre que se determinen concretamente los documentos cuya copia se demanda, es decir, siempre que se concrete el informe relacionado con el accidente o el atestado a que se refiere la petición. La cuestión que se plantea es determinar si las compañías aseguradoras ostentan la condición de interesados a estos efectos, tratándose de procedimientos sancionadores derivados de accidentes de circulación en los que hayan intervenido sus asegurados. A la luz del concepto de interesado formulado en el art. 31 de la LRJPA la respuesta debe ser afirmativa, ya que se utiliza un concepto amplio que incluye a todos aquellos cuyos derechos puedan resultar afectados, lo que evidentemente ocurre con las entidades aseguradoras, que vendrán obligadas a satisfacer los daños ocasionados por el accidente cuando la responsabilidad corresponda al asegurado y hasta el límite fijado.

En el mismo sentido y específicamente referido al procedimiento sancionador, el art. 19 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (REPOSA), señala que con la notificación de la propuesta de resolución a los interesados se indicará la puesta de manifiesto del procedimiento y se acompañará una relación de documentos obrantes en el expediente a fin de poder solicitar copia.

Así, teniendo la compañía aseguradora la condición de interesada en el procedimiento, le asiste el derecho a solicitar copia de todos y cada uno de los documentos que integran el expediente, incluyendo los informes de la policía local y atestados, los mismos documentos que podrían solicitar directamente los implicados en el accidente, en quienes también concurre la condición de interesados.

En cuanto a la posibilidad de que las aseguradoras soliciten la información a través de terceras empresas, no se ve, en mi opinión inconveniente aplicando los principios generales de la representación, que habilitan a cualquier interesado para actuar a través de representante (art. 32 de la LRJPA), si bien, al tratarse de una solicitud, ha de acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna o mediante declaración en comparecencia personal.

De otro lado en el ámbito local se ofrecen dudas si en los procedimientos sancionadores, y con arreglo al Real Decreto 1398/1993, el nombramiento de instructor ha de recaer en un funcionario o puede ser un empleado laboral.

Así las cosas cuando nos referimos a los procedimientos sancionadores regulados por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, se están excluyendo aquellos procedimientos que quedan fuera del ámbito de dicho Reglamento. Es decir, los que se refieren a la potestad disciplinaria respecto del personal al servicio de las Administraciones Públicas y de quienes estén vinculadas a ellas por una relación contractual [art. 127.3 de la LRJPA]; así como los procedimientos sancionadores tributarios y por infracciones de orden social (art. 1.3 RPS) respecto de los cuales tiene un carácter supletorio.

Realmente, ni en la LRJPA, al tratar de los principios de la potestad sancionadora (arts. 127 y siguientes), ni en el RPS, se contienen normas sobre el órgano al que corresponda ejercer la función instructora, a no ser el art. 134.2 LRJPA, que establece la debida separación entre la fase instructora y la propiamente sancionadora o final, encomendándolas a órganos distintos. Lo que el RPS acepta cuando en su Exposición de Motivos acoge el principio penal de que no sea la misma

persona o personas las que acusen y resuelvan; y el art. 10 RPS, según el cual serán órganos administrativos competentes para la instrucción de los procedimientos sancionadores aquellos a los que cada Administración atribuya esta competencia.

En la Administración Local, el último párrafo de este precepto ha dado una fórmula un tanto confusa, que la casi unanimidad de los comentaristas han considerado que se trata de una redacción que hace inviable su aplicación. Quizás el camino más práctico para salir de esa declaración insostenible en la Administración Local, sea el partir de la atribución que hace el art. 21.1 n) de la LRBRL, al Alcalde para ejercer la potestad sancionadora, sin distinción de funciones por fases, lo cual, a causa de la necesaria distinción entre instrucción y resolución a la que hemos aludido, conduzca a delegar la primera de ellas. Y ya en el punto de la delegación en un instructor, parece de lo más lógico orientarse hacia el régimen de la delegación contenida en la propia Ley de Régimen Local. En mi opinión entiendo que la función instructora de un expediente sancionador, en cuanto deviene de una potestad (poder) de las Entidades Locales (art. 4 LRBRL), debe quedar reservada a los cargos representativos o de gobierno, excluyendo a los funcionarios, que sin embargo son idóneos para las funciones de apoyo, informe, asistencia o dación de fe. Cierto que en la práctica se dan los casos contrarios que tal vez no sean absolutamente ilegales, pero sí, como acabamos de decir, carentes de idoneidad.

Esto mismo podría decirse, con más razón, respecto del personal empleado laboral, en el que la relación estatutaria propia del funcionariado no se produce y se sustituye por una relación contractual, que no me parece la más adecuada para la instrucción de un procedimiento sancionador.

Por otra parte en el ámbito urbanístico, concretamente en los procedimientos de infracción urbanística se nos suele plantear la duda sobre si se tiene derecho por parte del denunciado por obras no permitidas a obtener copia de la denuncia, bien sea de la Policía Local, bien de particular que utiliza la acción pública urbanística que expresamente se reconoce en el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de julio.

A este respecto hay que tener en cuenta que el art. 31 de la LRJPA establece que «se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; b) los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; c) aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva». Agregando que «las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca».

Pues bien, aunque el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, distinga la figura del denunciante de la del interesado, y pudiera pensarse, a la vista de su art. 13.2, que el denunciante queda al margen del procedimiento sancionador, en el caso de que no encaje en ninguno de los supuestos de interesado que recoge el citado art. 31 LRJPA, lo cierto es que el Tribunal Supremo ha señalado que «el denunciante sí está "legitimado" para participar en el procedimiento sancionador y para obtener una respuesta administrativa o jurisdiccional, por razón de que una resolución estimatoria de sus pretensiones puede incidir positivamente en la esfera jurídica del denunciante, y a la luz de la jurisprudencia contraria a una interpretación

restrictiva de la "legitimación" y proclive, por ello, a favorecer el acceso al proceso (STS de 21 de julio de 1995, 25 y 31 de octubre y 2 y 9 de noviembre de 1996 y 21, 24 y 29 de enero de 1997), aunque sólo moviera al denunciante un impulso de puro interés por la legalidad...» [STS de 15 de diciembre de 1997.

Partiendo de lo anterior, el art. 3.1 del citado Real Decreto 1398/1993 establece que: «Los interesados tienen derecho a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo». Añadiendo en el apartado segundo que «asimismo, y con anterioridad al trámite de audiencia, los interesados podrán formular alegaciones y aportar los documentos que estimen convenientes». Debiendo notificarse las resoluciones a los interesados (art. 20.5).

Por tanto, entendemos posible que el denunciado sea parte en el procedimiento sancionador incoado y a que se le dé copia de las actuaciones, alegaciones y de la resolución final que se adopte.

Por tanto definido este derecho debemos seguir, partiendo del mismo, analizando si la denuncia debe ser parte del expediente; así el art. 1 Real Decreto 1398/1993 señala que: «Los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia». Además, las denuncias tienen especial relevancia en los expedientes sancionadores urbanísticos, ya que en esta materia rige el ejercicio de la acción pública.

Pues bien, iniciado el expediente por denuncia de quien tenga conocimiento de un hecho que pudiera constituir una infracción urbanística, no hay duda, a mi juicio, de que la denuncia debe formar parte del expediente. No hay que olvidar que el acuerdo de iniciación debe notificarse al denunciante (art. 13.2 Real Decreto 1398/1993), y que, como ya hemos señalado, la jurisprudencia entiende que está «legitimado» para participar en el procedimiento sancionador y para obtener una respuesta administrativa o jurisdiccional. Siendo esto así, necesariamente debe formar parte del expediente la denuncia. Lo mismo es aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid, no alterando lo ya expuesto el texto del RPSCAM.

En directa relación con el supuesto anterior quiero destacar otro de los casos que se me ha presentado en uno de los Ayuntamientos en los que he trabajado. En concreto es el de un vecino que había presentado una denuncia por vertido de residuos en su finca por lo que solicitaba al ayuntamiento que se le facilitase toda la documentación existente en el expediente sancionador instruido. Se nos planteaba la duda sobre si hay obligación de hacerlo o sólo de comunicarle el inicio o no del procedimiento y si podría el denunciante comparecer en el expediente sancionador una vez iniciado para ser parte.

En este caso en concreto hay que atender en primer lugar al art. 11.1 d) del Real Decreto 1398/1993, que define la denuncia —y, por extensión, el denunciante— como el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa.

La condición de denunciante es sustancialmente distinta de la de parte interesada del art. 31 de la Ley 30/1992, de modo que el denunciante, por el mero hecho de denunciar, no se convierte *per se* en parte interesada. De ahí que la jurisprudencia no reconozca por regla general al denunciante la condición de interesado. Por lo que, de acuerdo con el art. 11 del RD 1398/1993, la participación en el procedimiento sancionador se limita al momento inicial de la denuncia, debiendo

en todo caso la autoridad administrativa comunicarle «la iniciación o no del procedimiento» cuando la denuncia haya sido acompañada de una solicitud expresa de iniciación.

Ahora bien, en materia medioambiental conviene tener en cuenta la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), ya que modifica en buena medida lo anterior y cuyo art. 2 reconoce legitimación para recurrir y, por consiguiente, la condición de interesados a:

1. -El público —que queda definido como—: cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación, y que podrá denunciar las vulneraciones de los derechos que reconoce esta Ley en materia de información y de participación pública.

2. -A las personas interesadas —que subdivide en—:

a. Toda persona física o jurídica en la que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el art. 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b. Cualquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley 27/2006, básicamente y para entendernos, las asociaciones ecologistas entendidas como un concepto muy amplio sin que sea necesario que la protección ambiental constituya su fin prioritario.

No obstante al no ser, con carácter general, el denunciante parte en el procedimiento, cabe la posibilidad de que dicho denunciante reúna, además, la condición de interesado, ya que ambas condiciones son perfectamente compatibles entre sí, porque —por ejemplo— se haya visto directamente perjudicado como consecuencia de la infracción, que es lo que sucedía en este caso, al haberse vertido residuos en su propiedad. En este último caso, el interesado estará legitimado para intervenir en las distintas fases del procedimiento como interesado administrativo, así como para recurrir la resolución sancionadora tanto en vía administrativa como judicial.

Por consiguiente no hay obligación con carácter general, de entregar toda la documentación solicitada pero con las salvedades antes aludidas:

a) que, no sólo sea denunciante, sino que, además, concurra la condición de interesado porque afecte a sus intereses legítimos o directos;

b) que nos encontremos en presencia de los supuestos previstos en la Ley 27/2006, que regula los derechos en materia de medioambiente: derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente, reconociendo legitimación para recurrir en los supuestos contemplados a las personas anteriormente señaladas.

Con relación a la posibilidad de comparecencia en el expediente por parte del denunciante concluí que sí era posible, si el vecino (como así era) además de denunciante tiene la condición de interesado por haber visto verter residuos en su propia finca. No en el resto de los casos, ya que los meros denunciantes no son parte en el procedimiento administrativo, no tienen derecho al procedimiento.

Otra cuestión que se nos suele presentar en el ámbito local se da a la hora de abrir el expediente sancionador, puesto que se puede dar el caso en que el acuerdo

de iniciación se ha errado en el tipo, exigiendo uno cuya sanción es falta leve y no grave.

En estos casos hay que tener presente que conforme declara la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 17 de junio de 1998 el acuerdo de iniciación delimita formalmente y también con efectos sustantivos, el ámbito en que va a actuar el poder público frente al imputado; delimitación que se refiere a los hechos y no a valoraciones o secuencias lógicas derivados de aquéllos, ni a denominaciones genéricas de infracciones.

El principio de congruencia de las resoluciones sancionadoras, exige que éstas no puedan fundarse en hechos ni en fundamentos de los mismos, distintos de los que sirvieron de base al pliego de cargos contenido en el acuerdo de iniciación y en la propuesta de resolución (sin perjuicio de su distinta valoración jurídica). En tales términos se pronuncia el art. 20.3 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (REPOSA), conforme al cual «en la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en la fase de instrucción del procedimiento» salvo los que resulten, en su caso, de las actuaciones complementarias practicadas, con independencia de su diferente valoración jurídica.

Respecto al concreto supuesto planteado, el art. 14.1 REPOSA, establece que dicho acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador habrá de contener «los hechos sucintamente expuestos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder»; si bien se añade que ello se entiende «sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción».

A tales efectos, el art. 16.3 REPOSA determina que «si como consecuencia de la instrucción del procedimiento resultase modificada la determinación inicial de los hechos, de su posible calificación, de las sanciones imponibles o de las responsabilidades susceptibles de sanción, se notificará todo ello al inculpado en la propuesta de resolución». Por tanto, si en la instrucción se alteran las determinaciones iniciales del acuerdo de iniciación, debe dictarse y notificarse propuesta de resolución, dando audiencia al interesado para que formule las alegaciones que estime convenientes, conforme al art. 19 REPOSA, salvaguardando de este modo el derecho de defensa de dicho imputado.

Y esa posibilidad se contempla incluso con posterioridad a la propuesta de resolución, ya que, conforme al art. 20.3 REPOSA, «cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes, concediéndosele un plazo de quince días».

Y, como señala el Tribunal Supremo en Sentencias de 17 de septiembre de 1997, 26 de septiembre de 1997 y 30 de enero de 1999, no se incurre en *reformatio in peius* cuando el órgano sancionador, sin alterar los hechos de la propuesta, los valora de manera más grave e impone, en consecuencia, una sanción más grave a la de la propuesta. En tal caso, pueden plantearse, entre otros, problemas de proporcionalidad en la imposición de la sanción, pero sin ser vulnerado el derecho a ser informado de la acusación dirigida contra uno mismo.

Otro de los numerosos problemas que se suelen presentar en la práctica administrativa local es el hecho de que se hayan iniciado diligencias previas ante el orden jurisdiccional penal por hechos que también pudieran constituir infracción administrativa, sin que se haya iniciado procedimiento administrativo sancionador y

si se entiende que la sustanciación del proceso penal interrumpe el plazo de prescripción de la infracción administrativa.

Hay que tener en cuenta a este respecto que las infracciones administrativas prescribirán una vez transcurrido el plazo previsto en las leyes que las establezcan y, en su defecto, en los plazos fijados por el art. 132.1 de la LRJAP.

Este plazo de prescripción se interrumpe por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador (art. 132.2 LRJAP).

Cuestión diferente es que, conforme al art. 7.2 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, se deba acordar la suspensión del procedimiento administrativo iniciado si, desarrollándose un proceso penal por los mismos hechos, se estima que existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal que pudiera corresponder.

Este proceso penal que pudiera existir sobre los mismos hechos, no determina por sí mismo la interrupción de la prescripción de la infracción administrativa, sino que ésta seguirá su propio cauce por más que los hechos declarados probados por la resolución judicial penal firme vinculen a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien, tal como establece el art. 137 LRJAP y el art. 7.3 del Reglamento citado; y por más que por ello, así como para evitar la vulneración del principio *non bis in idem*, sea preciso acordar la suspensión del procedimiento administrativo.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, en el caso que nos ocupa se estima necesario incoar procedimiento administrativo sancionador por los hechos que pudieran ser constitutivos de infracción penal, si se pretende que tal infracción no prescriba.

Por otro lado, atendiendo a la existencia de proceso penal incoado con base en esos mismos hechos, será preciso que el órgano administrativo competente recabe comunicación a la autoridad judicial sobre las actuaciones adoptadas. Y sólo en el caso en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento, se acordará la suspensión del procedimiento administrativo hasta que recaiga resolución judicial, con el fin de evitar una posible concurrencia de sanciones prescrita por el art. 133 LRJAP.

A efectos de la determinación de esa posible concurrencia de sanciones, el aludido principio *non bis in idem* prohíbe que por autoridad del mismo orden y por distinto procedimiento se sancione repetidamente una misma conducta, e impide la duplicidad de sanciones, salvo que el fundamento de cada una no sea coincidente [sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1994].

En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 234/1991, de 10 de diciembre, ha mantenido que, para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible, es necesario que la normativa que la impone pueda justificarse porque contemple los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado.

Finalmente, a título ilustrativo, hay que aludir a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de junio de 2001 la cual cita la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde la Sentencia 2/1981, de 30 de enero, como recuerda la mucho más reciente 177/1999, de 11 de octubre, señalando que «ha venido considerando el

principio *non bis in idem* como parte integrante del derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora sancionado en el art. 25.1 CE, que proscribe la duplicidad de sanciones, administrativa y penal, en los casos en que se aprecia la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de supremacía especial de la Administración que justificase el ejercicio de *ius puniendi* por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración»; y en el caso enjuiciado concluye que «las conductas atentatorias contra el bien jurídico protegido por la norma penal deben alcanzar entidad suficiente para justificar su aplicación, como sucede en el presente caso, siendo ello compatible con la sanción administrativa concreta y referida a aspectos parciales de dicha conducta que no tienen por qué participar necesariamente del mismo fundamento sancionador que los delitos».

Por otra parte, se suele dar el supuesto dentro del procedimiento sancionador en materia de tráfico, que se presenten alegaciones fuera del plazo establecido al efecto. Se suele dudar sobre el contenido de la respuesta de la Administración, esto es, si en concreto se debe responder declarando simplemente la inadmisión a trámite de los mismos o incluso si es innecesario la emisión de esa respuesta por parte de la Administración.

En este caso hay que tener presente que tal y como establece el apartado 3 del art. 79 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTCV), practicada la audiencia al interesado por el órgano correspondiente, salvo cuando ésta no sea necesaria de acuerdo con lo dispuesto en el art. 84.4 de la LRJPA, éste elevará propuesta de resolución al órgano que legal o reglamentariamente tenga atribuida la competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda. No obstante, en caso de que el interesado presente las alegaciones fuera del plazo concedido de 15 días, podrá aplicarse lo establecido por el art. 13.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, en relación con el mismo artículo y apartado del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Es decir, en la notificación de la iniciación del procedimiento se advertirá a los interesados que, de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento en el plazo de 15 días, la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución. En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 7 de abril de 2000 establece que las alegaciones presentadas fuera de plazo hay que tenerlas por no formuladas. Dice así:

«Según el propio demandante reconoce en el escrito de demanda, la iniciación del procedimiento administrativo le fue notificada con fecha 11 Dic. 1995, haciéndole saber, que podía alegar por escrito, con aportación o proposición de las pruebas que considere oportunas, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la recepción de la notificación, significándole que, de no efectuar alegaciones en el plazo indicado, la iniciación del procedimiento será considerada propuesta de resolución. Las alegaciones del denunciado tuvieron entrada en la Jefatura de Tráfico el 15 ENE. 1996, después de haber transcurrido con exceso el plazo de 15 días referido con anterioridad. Por ello es cierto lo que se dice en la Resolución de la Dirección General de Tráfico, en el Fundamento de Derecho único, "... sin que hubiera hecho uso de su derecho a formular las alegaciones en el plazo de 15 días que se le concedió durante la fase de instrucción del procedimiento..."; lo que conlleva que las alegaciones que constan en el expediente hay que tenerlas por no formuladas.»

Asimismo, la sentencia de Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 12 de abril de 2000 dice:

«Se notificó al interesado el acto de incoación frente al que hizo alegaciones fuera de plazo, lo que hacía innecesario que se practicara la ratificación solicitada ya que no se desvirtuó el contenido de la denuncia.»

En definitiva, si en la notificación se advierte de ello a los interesados, en caso de presentar alegaciones fuera de plazo, la iniciación del procedimiento podrá ser considerada propuesta de resolución, no siendo necesario que la Administración comunique la inadmisión a trámite de las alegaciones.

IV.- CONCLUSIONES.

Tal y como podemos deducir de los problemas prácticos que se nos plantea a diario a los funcionarios encargados de la materia sancionadora de un municipio y de los que he expuesto una breve muestra, y a la luz de lo dispuesto tanto en el Título IX de la LRJAP así como en el REPOSA y RPSCAM se puede observar que existe una serie de deficiencias en el derecho positivo administrativo sancionador al nutrirse éste en la práctica totalidad por la Jurisprudencia y la doctrina, las cuales a su vez se inspiran en la Constitución de 1978 y en los postulados del Derecho Penal, visto que el Tribunal Constitucional ha consagrado la práctica indisolubilidad entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal. No obstante esta equiparación casi absoluta provoca en diversas ocasiones la ineficacia en la tramitación de los expedientes sancionadores lo que redundará en definitiva en la ineficacia en la prosecución del interés general a la que la Administración Pública en definitiva se debe, de conformidad con el artículo 103.1 de la Constitución. Así las cosas y si bien es claro que la normativa precitada respeta la esencia de los derechos y principios estipulados en los artículos 24.2 y 25.1 de la Constitución (como no podría ser de otra manera) se debería tender en el ámbito procedimental a la simplificación de determinadas fases como entiendo que efectúa de forma acertada el RPSCAM al eliminar determinados trámites que considera superfluos como es el pliego de cargos. Asimismo se puede defender al igual que realiza el legislador vasco *ex* Sentencia del Tribunal Constitucional 60/1995, la innecesidad de distinguir entre la instrucción y la resolución del procedimiento otorgándolo a distintos órganos, siendo la Ley 2/1998 de 20 de febrero de la Potestad Sancionadora en el País Vasco un claro ejemplo de la acertada y racional transposición de los principios y figuras jurídicas del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador. De esta forma si bien en el ámbito procesal penal esta distinción entre la fase instructora y resolutoria intenta eliminar la denominada "contaminación judicial" no se pueden obviar las peculiaridades del Derecho Administrativo Sancionador y la organización administrativa en el que se aplica, distinta a la organización judicial. La solución que ofrece el legislador vasco implica atribuir la instrucción a un funcionario (circunstancia que en la inmensa mayoría de los Ayuntamientos es asumida de hecho por este tipo de personal) garantizando, eso sí, su independencia en el desarrollo de la función instructora. De esta forma podemos concluir que tanto la normativa estatal como la autonómica debería tender a la simplificación de determinadas fases procedimentales en el ámbito sancionador sin que ello implique desatender el estudio y desarrollo de otros elementos no siempre bien resueltos por los cuerpos normativos vigentes, como la necesaria determinación de una fórmula de precisión del principio de tipicidad, antijuridicidad y proporcionalidad en la fijación de las sanciones correspondientes.

V.-BIBLIOGRAFÍA

-BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel. *Manual de Administración Local*, 5ª ed. Madrid: La Ley, 2006. Pág. 1372.

-CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luís. "Sobre la Potestad Sancionadora Municipal", Cuadernos de Derecho Local, nº 6/2004. Pág... 131.

- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 8ª ed. Madrid: Civitas, 1997.

-GARCÍA RODRÍGUEZ, Ana Montserrat. "La potestad sancionadora municipal". *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 9/2006. Pág... 1776.

-LÓPEZ PELLICER, José Antonio. "Sobre la legalidad y tipicidad de la Potestad Sancionadora en el ámbito municipal", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 14/2003. Pág... 2530.

-*Manual de Derecho Administrativo Sancionador.*, Tomos I y II. Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado. 2ª ed. Cizur (Navarra): Aranzadi, [s.a].

VI.- JURISPRUDENCIA

1. TRIBUNAL SUPREMO.

- STS de 16 de diciembre de 1994.
- STS de 21 de julio de 1995.
- STS de 25 de octubre de 1996.
- STS DE 31 de octubre de 1996.
- STS de 2 de noviembre de 1996.
- STS de 9 de noviembre de 1996.
- STS de 21 de enero de 1997
- STS de 24 de enero de 1997.
- STS de 29 de enero de 1997.
- STS de 17 de septiembre de 1997.
- STS de 26 de septiembre de 1997.
- STS de 15 de diciembre de 1997.
- STS.de 10 de noviembre de 1998.
- STS de 17 de junio de 1998.
- STS de 30 de enero de 1999.
- STS de 26 de junio de 2001.
- STS de 29 de septiembre de 2003.

2.-TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

- STC 234/1991, de 10 de diciembre.
- STC 177/0999. de 11 de octubre.

3.- TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA.

- TSJ Galicia de 7 de abril de 2000.
- TSJ Murcia de 12 de abril de 2000.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional