



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 67_xaneiro-xuño 2024 | pp. 29-54
Santiago de Compostela, 2024
<https://doi.org/10.36402/regap.v67i1.5125>
© Jaime Clemente Martínez
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 06/10/2023 | Aceptado: 19/12/2023
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A Defensoría Veciñal e o seu papel garante do bo goberno local

La Defensoría Vecinal y su papel garante del buen gobierno local

The Neighbourhood Ombudsman and its role as guarantor of good local government

67 Regap

Regap



ESTUDIOS

JAIME CLEMENTE MARTÍNEZ

Profesor de Dereito Constitucional da Universitat Jaume I de Castelló

ORCID 0000-0002-3092-0401

jaime.clemente@urv.cat

Resumo: Este traballo versa sobre a utilidade que ten na Administración local a creación dunha Defensoría Veciñal, como unha ferramenta para previr actuacións arbitrarias que poidan levar a cabo o executivo municipal. Abórdase a regulación que permite a súa creación e como iso se viu ampliado pola lexislación autonómica. Así mesmo, estúdase o réxime xurídico de designación das defensorías, as competencias asignadas e os recursos que se puxeron á súa disposición. Todo iso, co obxecto de poñer en valor unha figura que, malia que descoñecida no ámbito local, pode axudar notoriamente a garantir o bo goberno nas entidades territoriais máis próximas á cidadanía.

Palabras clave: Defensoría Veciñal, bo goberno, autonomía local, incompatibilidades, interese xeral, Defensor do Pobo.

Resumen: El presente trabajo versa sobre la utilidad que tiene en la Administración local la creación de una Defensoría Vecinal, como una herramienta para prevenir actuaciones arbitrarias que puedan llevar a cabo el ejecutivo municipal. Se aborda la regulación que permite su creación y como ello se ha visto

ampliado por la legislación autonómica. Asimismo, se estudia el régimen jurídico de designación de las defensorías, las competencias asignadas y los recursos que se han puesto a su disposición. Todo ello, con el objeto de poner en valor una figura que, aunque desconocida en el ámbito local, puede ayudar notoriamente a garantizar el buen gobierno en las entidades territoriales más cercanas a la ciudadanía.

Palabras clave: Defensoría Vecinal, buen gobierno, autonomía local, incompatibilidades, interés general, Defensor del Pueblo.

Abstract: This work deals with the usefulness of the creation of a Neighborhood Ombudsman in the local administration, as a tool to prevent arbitrary actions that the municipal executive may carry out. The regulation that allows its creation is addressed and how this has been expanded by regional legislation. Likewise, the legal regime for appointing ombudsmen, the powers assigned and the resources that have been made available to them are studied. All of this, with the aim of highlighting a figure that, although unknown at the local level, can help, notably, to guarantee good government in the territorial entities closest to citizens.

key words:

SUMARIO: 1. Introducción ao papel do Defensor Veciñal: competencias e actuacións. 2. A regulación normativa dos defensores veciñais. 3. A elección da Defensoría: requisitos, incompatibilidades e converxencia con outras figuras. 4. A Defensoría Veciñal como vixiante do bo goberno local 5. A asignación de recursos e a eficacia das accións emprendidas polas defensorías veciñais: unha materia pendente. 6. Institucións análogas ás defensorías veciñais e vínculos co Defensor do estatal e os autonómicos. 7. Conclusións. 8. Bibliografía.

1 Introducción ao papel do Defensor Veciñal: competencias e actuacións

Nos últimos anos, a Administración local mostrou numerosos casos de arbitrariedade que xeraron gran desconfianza da cidadanía cara á dita institución. Na procura de conseguir que a actuación destes entes locais sexa adecuada á normativa e aos intereses xerais, comezáronse a crear institucións como os defensores veciñais. De tal modo, resulta de interese abordar como actúan estes defensores e que ámbitos competenciais teñen, cal é o seu réxime de elección e incompatibilidades, o seu papel para garantir o bo goberno local, os recursos que se lles asignan e a súa efectividade, actuacións e a semellanza destas defensorías con outras similares coas que ademais deben colaborar para mellorar a eficiencia nas súas actuacións. Todo iso, co obxecto de poñer en valor a grande oportunidade que teñen os concellos de crear as ditas defensorías para protexer os intereses da súa comunidade local.

Malia que comeza a estenderse, a figura do Defensor Veciñal é aínda pouco habitual en España, pero, como apuntabamos, cun potencial inmenso. As entidades locais que quixeron implantalo fixeron que se trate dun verdadeiro garante dos dereitos da cidadanía fronte ás actuacións, non sempre axustadas a dereito, que realizan as administracións locais.

Así pois, as funcións que se adoita asignar ao citado Defensor por parte das entidades locais son as de recibir queixas sobre atrasos, erros ou deficiencias nos servizos municipais, vixiar arbitrariedades e falta de motivación de decisións, inexecucións de resolucións, trato indebido coa cidadanía, falta de resposta a solicitudes ou negativa

a facilitar información municipal¹. De tal forma, trátase principalmente de funcións de atención de queixas sobre unha inadecuada actuación da entidade local, aínda que non son as únicas que se asignan aos ditos defensores, xa que, por exemplo, no Concello de Cabra² asígnanselle ao seu Defensor da Veciñanza funcións de información á cidadanía sobre dúbidas que lles xurdan dos trámites que deban realizar coa entidade local. En efecto, tanto as funcións de investigación sobre queixas como a de información á cidadanía son tarefas que fan das defensorías institucións que permiten cumprir a necesaria inmediatez e proximidade que merece a cidadanía, dous principios propios da actuación destas defensorías, como apunta García-Calabrés Cobo³.

Así mesmo, no Concello de Alhama de Murcia, o Defensor do Veciño ten entre as súas competencias a realización de informes a pedimento do Pleno da Corporación⁴, o que lle serviría a ese órgano colexiado para ter un criterio adicional antes de tomar unha decisión de transcendencia local. Ademais, asígnaselles non só a vixilancia da legalidade, senón tamén funcións de informe aos defensores municipais que existan no ámbito da Comunidade Valenciana⁵, en concreto como órgano de consulta do Consello Social do concello. En consecuencia, apréciase que non sempre teñen un papel antagónico aos servizos municipais, senón que tamén poden apoialos no seu día a día.

En todo caso, téñase en conta que o traballo realizado polos defensores da veciñanza será percibido en moitas ocasións polos dirixentes públicos das entidades locais como unha traba ou unha inxerencia na súa actuación municipal, na medida en que poñerán de manifesto os erros ou actuacións reprochables que efectuasen. Porén, non debe verse de tal modo os ditos defensores, xa que o papel que poden desempeñar é unha verdadeira actividade de control cara á Administración para a que traballan, asegurándose de que non caen na prohibición constitucional de actuar de forma arbitraria. De feito, os defensores levan a cabo unha función mediadora entre a cidadanía e o concello, polo que non debe ser vista esta figura como un inimigo do consistorio, senón como unha oportunidade de mellorar unha situación que prexudicou un cidadán e á que se lle pode poñer remedio sen necesidade de acudir á vía xudicial. En efecto, como xa apuntaba o Ministerio de Xustiza á hora de abordar a eficiencia na xurisdición contencioso-administrativa⁶, a existencia de institucións

Regap



ESTUDIOS

¹ Podemos atopar estas funcións na maioría de defensores veciñais, tales como os seguintes: Defensora do Cidadán do Concello de Aspe (<https://aspe.es/defensora-ciudadano/>), Defensoría da Cidadanía do Concello de Mataró (<https://entitatsmataro.cat/es/el-ayuntamiento/el-defensor-del-ciudadano>, consultado o 2/9/2023) ou a Oficina do Defensor do Veciño do Concello de Alboraya (<https://www.alboraya.es/es/oficina-del-defensor-del-vecino>, consultado o 2/9/2023).

² Véxase o artigo 2 do Regulamento do Estatuto do Defensor/a da Veciñanza do Concello de Cabra, publicado no *Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba* n. 32, do 26 de febreiro de 2022.

³ GARCÍA-CALABRÉS COBO, F., "Derechos vecinales y defensores locales de la ciudadanía", Escobar Roca, G. (ed.), *Protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo: actas del I Congreso Internacional de PRADPI*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 197-208, p. 197.

⁴ Así se indica no artigo 4.c do Estatuto do Defensor do Veciño do Concello de Alhama de Murcia do 2 de decembro de 2011, publicado no *Boletín Oficial de la Región de Murcia* do 15 de decembro de 2011.

⁵ Así o determina o artigo 32 da Lei 8/2010, do 23 de xuño, de réxime local da Comunidade Valenciana.

⁶ Comisión Xeral de Codificación, Informe explicativo e proposta de anteproxecto de lei de eficiencia da xurisdición contencioso-administrativa, Ministerio de Xustiza, Madrid, 2013. Dispoñible en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/>

como a Defensoría Veciñal axuda a evitar que se leven certos litixios aos tribunais, o que serve para evitar unha saturación de tarefas no poder xudicial.

En efecto, as ditas defensorías teñen unha verdadeira función de intermediación, ao tramitaren queixas veciñais sobre a actuación das entidades locais, xa que son un punto de conexión entre ambas as partes. Algúns consistorios, como o citado de Alhama de Murcia⁷ ou o Concello de Elxe⁸, fan fincapé no seu papel mediador para resolver disputas, xa que, de feito, se as entidades crearon servizos de mediación para os conflitos veciñais⁹, crear ferramentas como o Defensor da Veciñanza para mediar entre conflitos de cidadáns co concello é tamén unha oportunidade de mellora continua, e isto, ao mesmo tempo, permite buscar métodos de resolución de conflitos xurídicos sen necesidade de acudir aos tribunais, o cal, como apunta Rojas Pozo¹⁰, implica tamén un “reforzo dos controis administrativos de legalidade”.

A actuación dos defensores para levar a cabo as súas funcións encomendadas consiste, principalmente, en realizar unha investigación sobre os feitos denunciados por un interesado ante unha posible actuación incorrecta por parte do consistorio local. Así pois, os defensores emiten unha recomendación aos servizos municipais¹¹ para aconsellar, se é o caso, un cambio de criterio nunha decisión que se adoptou e que pode ser contraria ao interese xeral. Adicionalmente, estes defensores adoitan presentar un informe anual ao pleno da corporación¹² coas principais actuacións realizadas, de maneira que sirva como síntese do traballo de protección de dereitos cidadáns que efectuou esta institución. En efecto, como sinala Pajares Montolio¹³, este informe debe centrarse no “estado dos dereitos” non no “estado da defensoría”, xa que o obxectivo é coñecer os motivos da actividade da defensoría municipal, o que nos dará unha idea de en que situacións se prexudicou a cidadanía pola actuación

ActividadLegislativa/Documents/1292430803259-Informe_explicativo_y_propuesta_de_anteproyecto_de_ley_de_eficiencia_de_la_Jurisdiccion_Contencioso.PDF, consultado o 7/9/2023 p. 29.

⁷ No artigo 3 do citado Estatuto do Defensor do Veciño do Concello de Alhama de Murcia indícase, de feito, que este defensor exerce unha función mediadora.

⁸ O Pleno do Concello de Elxe, en sesión do 30 de xaneiro de 2023, acordou a creación da figura do Defensor do Veciño, facendo fincapé no seu papel mediador, malia que aínda queda pendente a regulación de como levará a cabo esta tarefa o designado defensor ou defensora. Véxase a acta da dita sesión plenaria aquí: https://sede.elche.es/sta/CarpetaPublic/doEvent?APP_CODE=STA&PAGE_CODE=PTS2_PLENO_TABLON&lang=ES#, consultado o 7/9/2023.

⁹ Véxase, por exemplo, o servizo de mediación policial, onde as autoridades locais fan de intermediarios entre varios veciños, que podemos atopar amplamente arraigado, entre outros, no Concello de Vila-real (véxase aquí https://www.vila-real.es/portal/p_85_contenedor5.jsp?seccion=s_fdes_d4_v2.jsp&codbusqueda=609&codMenu=360&layout=p_85_contenedor5.jsp&codResi=1&language=es, consultado o 12/9/2023).

¹⁰ ROJAS POZO, C. “La mediación administrativa”. *Icade. Revista de la Facultad de Derecho*, n. 98, 2016, pp. 183-200, p. 186.

¹¹ Iso pódese observar, entre outros, no artigo 115.10 do Regulamento orgánico municipal do Concello de Salt, que regula os aspectos do Defensor do Cidadán do municipio (véxase aquí: <https://www.seu-e.cat/documents/28465/6874759/02+-+No+rmativa+que+regeix+la+instituci%C3%B3+81715d99-8f07-4a7d-acac-48aa5f8e0014>, consultado o 16/9/2023).

¹² Así o vemos, por exemplo, no artigo 9 do Regulamento do Estatuto do Defensor do Veciño do Concello de Mutxamel, publicado no *Butlletí Oficial de la Província d'Alacant* n. 93, do 18 de maio de 2017, que indica: “O defensor ou defensora do veciño dará conta anualmente ao Pleno do Concello sobre a xestión realizada nun informe que presentará en sesión extraordinaria convocada para o efecto. No seu informe anual dará conta do número e tipo de peticións presentadas, das que fosen rexeitadas e as súas causas, así como das que foron obxecto de investigación e o resultado destas, especificando as suxestións ou recomendacións admitidas polo Concello de Mutxamel”.

¹³ PAJARES MONTOLÍO, E. J., “Diez observaciones sobre los informes defensoriales y la promoción de los derechos humanos desde una perspectiva constitucional”, Escobar Roca, G. (ed.), *Protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo: actas del I Congreso Internacional de PRADPI*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 288-289.

da Administración, o cal poderá servir de exemplo para evitar futuras actuacións arbitrarias da entidade local.

2 A regulación normativa dos defensores veciñais

Como se analizou, as diferentes competencias asignadas aos defensores da veciñanza e a forma de exercelas lémbrennos as que ten o Defensor do Pobo¹⁴ ou os seus homólogos autonómicos correspondentes, aínda que neste caso centrados en vixiar que non se produzan actuacións de arbitrariedade unicamente nas entidades locais. A pesar de que debemos indicar que, aínda que a existencia do Defensor do Pobo ou os seus equivalentes autonómicos é unha exixencia constitucional ou dos respectivos estatutos de autonomía, os concellos, en cambio, non están obrigados a crear esa figura do Defensor da Veciñanza, na medida en que non é unha exixencia prevista na normativa básica de réxime local¹⁵, nin tampouco é unha obriga que deban cumprir as entidades locais froito da normativa autonómica de réxime local que poida existir.

En todo caso, debemos mencionar que algunhas das ditas comunidades si que establecen a posibilidade expresa de crear a figura do Defensor da Veciñanza, aínda que sen tratarse dunha exixencia. É só o caso de Cataluña, que establece a figura da Sindicatura Municipal de Greuges¹⁶, para defender os dereitos fundamentais e as liberdades públicas da veciñanza, e tamén da Comunidade Valenciana¹⁷, que na súa normativa de réxime local indica a posibilidade de crear un defensor ou defensora dos veciños para comprobar as queixas e as deficiencias dos servizos municipais. Trátase, por tanto, das dúas únicas autonomías españolas que incluíron no seu artigo unha referencia a estas defensorías municipais. Sen dúbida, se unha entidade local catalá ou valenciana quixese crear esta figura, debería seguir as pautas indicadas na normativa autonómica de réxime local, aínda que xorde a cuestión de se sería posible ou non a creación da Defensoría se se trata dunha entidade local non situada nas citadas comunidades autónomas.

Así pois, podemos considerar que a posibilidade de crear esa figura se ampara na creación de órganos complementarios prevista no artigo 20.3 LRBRL¹⁸, unha regu-

¹⁴ O artigo 9.1 da Lei orgánica 3/1981, do 6 de abril, do Defensor do Pobo, establece como competencia da dita institución comisionada das Cortes Xerais a vixilancia do cumprimento dos principios recollidos no artigo 103.1 CE nas administracións, feito que sucede de igual forma cos defensores veciñais, que teñen encomendadas estas tarefas de vixilancia de cumprimento dunha actuación pública adecuada nas súas entidades locais.

¹⁵ Non atopamos referencias á figura do Defensor da Veciñanza ou similar na principal normativa básica de réxime local, isto é, a Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local; e o Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 de abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local, nin tampouco noutra normativa básica aplicable ás entidades locais.

¹⁶ O artigo 48.2.c do Decreto lexislativo 2/2003, do 28 de abril, polo que se aproba o Texto refundido da Lei municipal e de réxime local de Cataluña, establece que deberá existir a dita Sindicatura Municipal se o acorda o Pleno do Consistorio, e no artigo 59 da norma establece o procedemento de elección e as súas funcións.

¹⁷ En concreto, o artigo 29 da Lei 8/2010, do 23 de xuño, de réxime local da Comunidade Valenciana, establece a posibilidade de crear o dito Defensor en lugar de crear a Comisión Especial de Suxestións e Reclamacións, xa que ambos supervisan a actividade municipal.

¹⁸ Este artigo 20.3 LRBRL indica: "Os propios municipios, nos regulamentos orgánicos, poderán establecer e regular outros órganos complementarios, de conformidade co previsto neste artigo e nas leis das comunidades autónomas ás que se refire o número anterior".

lación que deberá facerse mediante o regulamento do órgano municipal e sempre de conformidade coa normativa estatal e autonómica. Iso parece traducirse en que sería posible crear órganos complementarios por parte do concello (como podería ser o caso da Defensoría da Veciñanza), e desta forma, como apunta Luciano Parejo¹⁹, crear órganos na entidade segundo as necesidades da súa comunidade local. Agora ben, da dicción do precepto parece que a creación destes está supeditada ao que poidan establecer a normativa autonómica ou estatal na materia, de maneira que, se esta regulación establece unha forma de configurar un determinado órgano complementario, deberá respectarse, como é o caso da normativa autonómica catalá e valenciana que regula a figura da Sindicatura e da Defensoría, polo que, se unha entidade local o regula no seu territorio, deberá seguir as súas pautas. Na mesma liña pronúnciase Serrano Torres²⁰, que indica que, á hora de crear órganos complementarios, unha entidade deberá dar prevalencia á normativa estatal e autonómica na materia.

Por tanto, entendemos que, malia que a normativa autonómica non estableza expresamente unha regulación sobre a Defensoría Municipal, iso non é impedimento para que se cree este órgano por parte dun consistorio local²¹, segundo o artigo 20.3 LRBRL, o que vai en consonancia tamén coa Sentenza do Tribunal Constitucional n. 214/1989, do 21 de decembro²², que, aínda que abordou a inconstitucionalidade duns incisos dos apartados 1.c e 2 do citado artigo 20, no seu fundamento xurídico sexto apuntou que, en referencia á creación de novos órganos complementarios, as entidades locais tiñan unha importante marxe de actuación, xa que o alto tribunal: “admite, asemade, a existencia dun ámbito reservado á autonomía organizativa municipal, ámbito este que non poderá ser descoñecido ou invadido polas normas que, en materia de organización municipal complementaria, diten as comunidades autónomas”, o que vai en consonancia coa potestade de autoorganización recoñecida co artigo 4.1.a LRBRL e a autonomía local constitucionalmente recoñecida no artigo 140 CE.

De feito, permitirlles ás administracións locais crear esta figura vai en consonancia co principio previsto no artigo 4.3 da Carta europea da autonomía local de 1985, que estableceu que, preferentemente, as competencias públicas deben ser asumidas polas autoridades máis próximas á cidadanía, polo que, se estes concellos asumen cada vez máis actuacións públicas, tamén resulta lóxico que exista un órgano nestas

¹⁹ PAREJO ALFONSO, L., “La potestad de autoorganización de la Administración Local”, *Revista de Documentación Administrativa*, n. 228, 1991, pp. 13-43. p.28. Aínda que o autor escribiu o artigo citado con anterioridade á aprobación da Lei 11/1999, do 21 de abril, de modificación da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, e outras medidas para o desenvolvemento do goberno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos de motor e seguridade viaria e en materia de augas, que é a que estableceu o texto actual do artigo 20.3 LRBRL, o certo é que si que puxo entón xa de manifesto a idea de que a creación de novos órganos complementarios por parte dun concello permite atender as particularidades da comunidade veciñal.

²⁰ SERRANO TORRES, A., “La organización de la participación en el ámbito local”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 14, 2016, p. 1663.

²¹ Proba diso son os defensores que podemos atopar en entidades locais que están en comunidades autónomas onde non existe unha regulación de réxime local sobre defensorías, como é o caso, por exemplo, do Valedor do Cidadán do Concello de Vigo (Galicia) ou o Defensor do Cidadán de Granada (Andalucía).

²² Sentenza do Tribunal Constitucional n. 214/1989, do 21 de decembro. *Boletín Oficial del Estado* núm. 10, do 11 de xaneiro de 1990.

entidades que vixie a adecuada execución das políticas municipais. Nesta mesma liña, Otaola e Trapote²³ apuntan que o xurdimento das defensorías está amparado na potestade de autoorganización prevista tamén no artigo 137 CE ou, como expón García-Calabré Cobo²⁴, nunha capacidade dos entes locais de “autonormarse”, o que sería o fundamento xurídico da creación da dita figura.

Por tanto, os defensores configúranse como unha oportunidade que ten cada Administración de poder revisar as actuacións dos servizos municipais para conseguir unha mellor xestión local. De feito, como apunta a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Cataluña n. 1128/2003, a función que realizan os defensores é emitir recomendacións sobre actuacións públicas, sen invadir o ámbito competencial de cada consistorio nin anular ou modificar actos administrativos, senón só aconsellar sobre a súa modificación ao órgano competente²⁵. De feito, o único límite que cómpre ter en conta que indica esta resolución do TSX de Cataluña para este caso refírese a que non se lle poden dar ao Defensor funcións de vixilancia que excedan a Administración local onde as exerce, pero, máis alá da dita situación, ten plena capacidade de actuación como órgano complementario da entidade local.

3 A elección da Defensoría: requisitos, incompatibilidades e converxencia con outras figuras

Tras quedar clara a competencia de cada consistorio para poder aprobar a Defensoría, debemos deternos en primeiro lugar en como debe adoptarse a decisión de creala. O xeito de facelo, de forma xeral, para a maioría de concellos españois debe ser por regulamento orgánico, conforme establece o artigo 20.3 LRBRL, aínda que no caso das entidades locais da Comunidade Valenciana, ao ter preferencia a normativa de réxime local da autonomía, será suficiente mediante un acordo plenario por maioría simple, fronte á necesidade dunha maioría absoluta para aprobar o regulamento orgánico²⁶. Por iso, vemos como a normativa valenciana parece favorecer a creación do dito Defensor porque só exige unha maioría simple e, ademais, non require a aprobación ou modificación do regulamento orgánico municipal, cousa que adoita

Regap



ESTUDIOS

²³ OTAOLA, J. e TRAPOTE, P., “Participación y mediación institucional: la defensoría local y la Comisión de Sugerencias: el caso de Vitoria-Gasteiz”, Escobar Roca, G. (ed.), *Protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo: actas del I Congreso Internacional de PRADPI*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 543-549, p. 545.

²⁴ GARCÍA-CALABRÉS COBO, F., “Derechos vecinales y defensores locales...”, *op. cit.*, p. 202.

²⁵ Así pois, esta Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Cataluña n. 1128/2003, do 19 de novembro, rec. 69/1999, establece respecto aos defensores que non supoñen inxerencia sobre outros órganos municipais na medida en que: “As súas funcións se limitan á formulación de advertencias, recomendacións ou suxestións, sen que en ningún caso poida modificar ou anular actos ou resolucións administrativas. De igual modo, intervén en funcións de conciliación ou, tras acordo das partes, de arbitraje, polo que en ningún caso cabe considerar que se produza unha invasión ou usurpación das facultades legalmente atribuídas a outros órganos municipais”.

²⁶ Téñase en conta que, ao referirse o artigo 29.1 da Lei 8/2010, do 23 de xuño, de réxime local da Comunitat Valenciana, a un simple acordo plenario, será suficiente cunha maioría simple dos membros da Corporación para decidir crear este defensor, mentres que, se nos rexemos pola normativa estatal, habería que acordar a aprobación mediante regulamento orgánico, que, conforme o artigo 47.2.f LRBRL, debe ser aprobado por maioría absoluta.

ser unha regulación que “levanta disputas” entre os cargos públicos, xa que afecta a outras cuestións de organización dos debates nos principais órganos colexiados e á regulación interna do consistorio. Por iso a súa modificación pode ser un motivo para desincentivar os concellos para crear a figura da Defensoría. No caso de Cataluña, que tamén establece unha regulación propia da súa Sindicatura Municipal, deberá adoptarse a decisión de crear a figura por maioría absoluta por proposta dun grupo municipal²⁷, aínda que sen necesidade de modificar o regulamento orgánico. Isto favorece a súa aprobación máis que a normativa estatal, malia que menos que a valenciana.

Unha vez acordada polo consistorio a decisión de crear a figura, procede elixir un candidato ou candidata, e, para iso, os regulamentos municipais adoitan exixir que sexan persoas residentes na localidade²⁸; de feito, nalgúns casos mesmo se exige antigüidade no empadramento, ou que sexa unha persoa de recoñecido prestixio no municipio²⁹. Isto reforzaría que o papel sexa asumido por unha persoa que teña fortes lazos coa localidade e, polo tanto, sexa escoitada, con maior probabilidade, polo goberno municipal. Os procedementos de votación de candidaturas adoitan ser por maiorías reforzadas de dous terzos³⁰ ou de tres quintos³¹, e nalgúns casos redúcense estas maiorías en segunda volta se na primeira volta non se conseguen³², co obxecto de tentar obter un candidato ou candidata de consenso, se é posible, pero tampouco impedir o nomeamento se non se logra a maioría reforzada. Para conseguir máis asenso e solvencia na proposta presentada, algúns consistorios solicitan mesmo que se consulte a candidatura previamente aos órganos de participación cidadá do concello³³, que os grupos municipais reciban propostas de candidaturas

²⁷ Conforme ao artigo 48.2.c do Decreto lexislativo 2/2003, do 28 de abril, polo que se aproba o Texto refundido da Lei municipal e de réxime local de Cataluña.

²⁸ Véxase, por exemplo, o artigo 5.1 do Regulamento orgánico do Estatuto do Veciño do Concello de Aspe, publicado no *Butlletí Oficial de la Província d'Alacant* n. 182, do 24 de setembro de 2013.

²⁹ O artigo 5.1 do Regulamento orgánico do Estatuto da figura do Defensor/a do Veciño/a do Concello de Librilla, aprobado en Pleno do Consistorio do 29 de marzo de 2019, véxase aquí: <https://librilla.sedelectronica.es/transparency/f4219b03-16d7-4614-8915-4034ab843f41/>, consultado o 20/9/2023.

³⁰ Así se indica, por exemplo, no artigo 3 do citado Regulamento do Estatuto do Defensor/a da Veciñanza do Concello de Cabra e tamén no artigo 2 do Regulamento de Constitución, Organización e Funcionamento do Defensor do Cidadán ante o Concello de Mislata (véxase aquí: <https://www.mislata.es/sites/default/files/2021-12/reglament-del-defensor-del-ciudadana.pdf>).

³¹ Como expón o artigo 2.1 do citado Regulamento do Estatuto do Defensor do Veciño do Concello de Mutxamel ou o artigo 5 do Regulamento do Defensor/a Veciñal do Concello de Vitoria-Gasteiz (véxase aquí: <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/11/10/1110.pdf>, consultado o 14/9/2023).

³² É o caso de Amposta, onde se realiza unha primeira volta por maioría de tres quintos e, se non, aprobarase un candidato por maioría absoluta; así se indica no artigo 9 do Regulamento Municipal regulador do Defensor/a da Cidadanía de Amposta, véxase aquí: <https://www.amposta.cat/ca/n3/ajuntament/defensora-ciudadania/reglament>, consultado o 17/9/2023. Idéntico procedemento dunha primeira volta por tres quintos e unha maioría absoluta en segunda volta se indica para o Concello de Palma; véxase o artigo 2.1 do Regulamento orgánico dos dereitos da cidadanía do Concello de Palma, publicado no *Bulletí Oficial de Illes Illes Balears* n. 36, do 3 de marzo de 2005.

³³ É o caso do artigo 3.1 do Regulamento do Defensor da Cidadanía do Concello de Sagunto; véxase aquí: https://aytosagunto.es/media/xkrjiuen/reglamento_-defensorciudadan%C3%ADa.pdf

polas organizacións sociais municipais³⁴ ou que a persoa candidata presente unhas liñas básicas do traballo que vai desempeñar no posto³⁵.

Especial referencia merece o réxime de incompatibilidades ao que deben estar suxeitas as defensorías. Isto xustifícase en que os defensores ou defensoras deberán realizar un labor de supervisión da actividade municipal, o que exige necesariamente altas cotas de obxectividade, e por iso debe vixiarse a ausencia de conflitos de intereses, cousa que pode darse se desempeñan ou desempeñaron algún outro cargo que poida afectar á súa imparcialidade. De tal modo, a maioría das entidades locais regularon a incompatibilidade para o cargo, aínda que varíe dependendo do consistorio. Debemos determos, en primeiro lugar, nas prohibicións relativas a aspectos políticos, e deberíase impedir exercer o cargo a quen ten un cargo representativo³⁶, un de libre designación ou unha afiliación a un partido político, sindicato ou organización empresarial³⁷. O motivo desta prohibición xustifícase en evitar que unha defensoría sexa ocupada por unha persoa que se mova por intereses políticos unicamente, o que prexudicaría o propósito da institución e, como expón Pintado³⁸, a crearse unha “politización” da figura en lugar de que se centren os esforzos en mellorar o municipio. En determinadas ocasións esta incompatibilidade amplíase mesmo a que non se tivese desempeñado un posto como cargo electo nos últimos anos³⁹ ou mesmo que non se tivese formado parte dunha lista electoral na circunscripción da que forme a entidade⁴⁰, de maneira que con iso se pretende evitar que os partidos políticos propoñan candidatos para o posto que, ao teren vínculos con eles, sirvan máis os seus intereses que o interese xeral municipal.

En segundo lugar, atopamos as incompatibilidades en relación con ser empregado público, establecendo que non se permite estar en servizo activo no consistorio ou coas súas entidades dependentes⁴¹. Algunha entidade local posibilita a compatibilidade entre ser defensor ou defensora e empregada ou empregado público do mesmo consistorio, pero establece que nas queixas recibidas como defensor ou defensora

Regap



ESTUDIOS

³⁴ Así se indica no artigo 6 do citado Regulamento orgánico do Estatuto do Veciño do Concello de Aspe.

³⁵ Así se expón no artigo 6.1 do Regulamento do Defensor/a de a Cidadanía de Ripollet; véxase aquí: <http://upload.ripollet.cat/FILES/PDF/ripollet-reglament-defensor-270218.pdf>, consultado o 9/9/2023.

³⁶ Concellos como o de Palma establecen que é incompatible cun cargo representativo local, mentres que outros, como o de Aspe, amplían a prohibición e indican que non poderán ter ningún cargo representativo de elección popular, sexa local ou non. De forma similar actúa o Concello de Amposta, que establece a prohibición para calquera cargo político, o que mesmo parece estenderse, por exemplo, a postos de persoal eventual.

³⁷ Así se indica, entre outros, no Concello de Mutxamel.

³⁸ PINTADO SÁNCHEZ, F., “La participación ciudadana en el ámbito local”, *FEMP*, Madrid, 2008. Dispoñible en: <http://documentos.famp.es/documentacion/publicaciones/2004grupo12.pdf>, p. 14.

³⁹ É o caso do artigo 11 do citado Regulamento do Defensor/a da Cidadanía de Ripollet, que establece que é incompatible o posto de defensor ou defensora con ter sido cargo electo nos últimos catro anos.

⁴⁰ Establécese de tal modo no artigo 5.e do citado Regulamento do Estatuto do Defensor/a da Veciñanza que expón que: “Será unha persoa allea á Corporación Municipal e non poderá formar parte de ningunha lista electoral, municipal, autonómica, estatal ou europea en calquera partido con ou sen representación municipal no Concello de Cabra nas últimas tres lexislaturas ou mandatos corporativos”.

⁴¹ Establécese de tal modo, por exemplo, no Concello de Sagunto ou no Concello de Mislata.

que afecten ao servizo onde traballa se deberá abster⁴², o que permite o cumprimento tamén do requisito previsto no artigo 23 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público. A opción de elixir un empregado ou empregada municipal, malia que poida parecer unha situación en que se xeren numerosos conflitos de intereses, pode ser positiva porque o defensor ou defensora será unha persoa que coñece sobradamente o funcionamento do concello (xa que traballa nel) e por iso pode aproveitar o seu coñecemento sobre as dinámicas internas deste para axudarlle á cidadanía ante un problema que lle xurdise, se ben será necesario establecer un sistema áxil no caso de que esta persoa deba absterse, xa que, pola contra, as queixas sobre o servizo en que traballa o defensor ou defensora poderán retardarse. O obxecto de garantir a dita abstención baséase, como lembra Martínez López-Muñiz⁴³, en motivos de precaución, para evitar que interveña no procedemento unha persoa que poida “comportar risco para a imparcialidade na súa actuación”, aínda que, como apuntamos, a necesidade de que o concello concrete un procedemento rápido para esa abstención resulta esencial, xa que, se non, o procedemento establecido pola norma, tal como lembra o autor⁴⁴, se trata só dun elemental, tal como está regulado na norma, o que pode facer que, ante a ausencia de detalles de como aplicalo, algunhas entidades locais non o utilicen sempre que debesen.

Por último, algunhas entidades locais amplían a lista de supostos de incompatibilidade para desempeñar o cargo a aquelas persoas que realicen unha actividade profesional que teña intereses co consistorio⁴⁵. Serían os supostos, por exemplo, de contratistas ou subcontratistas do concello que se poidan ver beneficiados polas decisións de compra pública da entidade e onde eventualmente poderían xurdir conflitos de intereses. De feito, esta restrición iría en consonancia co sentido das diferentes prohibicións para contratar que se fixan na Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, xa que, aínda que o defensor ou defensora non é propiamente empregado ou empregada municipal, e se fose contratista do consistorio en sentido estrito non se tería por que producir necesariamente unha prohibición do artigo 71.1.g LCSP, o certo é que, sen dúbida, si que está estreitamente unido ao concello ao vixiar a súa actividade e, obviamente, xeraríanse conflitos difíciles de resolver se o defensor ou defensora fose contratado por este.

En efecto, en liñas xerais, vemos que a maioría das incompatibilidades previstas polos regulamentos de defensores son similares ás previstas para os cargos electos

⁴² Así o prevé o artigo 6.3 do Regulamento regulador da Oficina do/a Defensor/a da Cidadanía do Concello de El Puerto de Santa María: “Se o cargo recaese en funcionario/a ou empregado/a do Concello, o seu desempeño será compatible coas funcións que veña realizando para o Concello. No caso de que deba absterse nalgún asunto puntual relativo ao funcionamento da súa Dependencia ou Servizo, o Pleno encomendaralle a tramitación do dito asunto a outro/a funcionario/a ou empregado/a municipal, mediante acordo adoptado co quórum establecido no artigo 5.1”. Véxase o regulamento en cuestión aquí: <http://transparencia.elpuertodesantamaria.es/trans/D-normativa/ordenanzas/Ordenanzas%20Municipales/Participacion%20Ciudadana/MAQ-REGLAMENTO%20DEFENSOR%20CIUDADANIA.pdf>, consultado o 20/9/2023.

⁴³ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., “Ética pública y deber de abstención en la actuación administrativa”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 67, 2011, pp. 329-357, p. 338.

⁴⁴ *Ídem*, p. 340.

⁴⁵ Indícase de tal modo no artigo 5.1.b do citado Regulamento do Defensor ou Defensora da Cidadanía do Concello de Sagunto, que establece que é incompatible con ser defensor/a: “Calquera actividade profesional, mercantil ou laboral que implique uns intereses particulares co Concello”.

locais no artigo 178.2 da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do réxime electoral xeral, onde se establece tamén a imposibilidade de compaxinar o cargo cun posto de traballo na entidade local ou con ser contratista do concello, todo iso de cara a evitar conflitos de intereses no desempeño do cargo, xa que, como expón Galindo Caldés⁴⁶, estas prohibicións previstas na LOREX non pretenden prexudicar os contratistas locais, senón ser “unha salvagarda do interese público e do principio de imparcialidade do artigo 103.3 CE”. Por tanto, evitar estes conflitos é algo que tamén debe previr-se na elección das defensorías veciñais, xa que exercen un papel de relevancia para protexer os intereses xerais locais e, por iso, debe asegurarse a súa máxima equidade.

Ante este réxime de incompatibilidades para as defensorías, vemos que o cargo de Defensoría debe ser exercido por unha persoa, en principio, allea á entidade local para así salvagardar os intereses da cidadanía que acuda ao Defensor. Aínda que, como observamos, a falta dunha obrigatoriedade para as entidades locais de crear o órgano da Defensoría fai que, ao ter que buscar unha persoa allea á actividade para levalo a cabo supoña un labor tan arduo, se desista de realizala. Por ese motivo, co obxectivo de tratar de persuadir as entidades locais para que creen o posto de Defensoría e que a elección dun candidato non sexa un problema, pensamos na posibilidade de que este cargo sexa exercido por outras persoas da institución que realizan labores distintos ou de vixilancia da legalidade da entidade local. De tal xeito, unha primeira opción de persoa que podería ocupar, *a priori*, o posto de Defensoría podería ser o xuíz ou a xuíza de paz do concello. Teñamos en conta que realiza un labor en gran parte mediador e, de feito, resolve disputas entre veciños e veciñas, polo que na práctica realiza un papel bastante similar ao que executaría como defensor ou defensora. Non obstante, neste caso, a pesar da honorabilidade do xuíz ou da xuíza de paz, non podería exercer o cargo porque, segundo a normativa aplicable, resulta incompatible o cargo de xuíz ou xuíza con outros de designación política das entidades locais⁴⁷, co cal, como o cargo de defensor é elixido polos representantes electos da entidade local, non sería posible unificar os postos.

Así pois, cabería tamén a posibilidade de pensar en que o posto de defensor o ocupase unha persoa que se encargue da vixilancia da legalidade da entidade; por exemplo, o delegado de protección de datos da entidade local, ao tratarse dun posto obrigatorio nestas entidades⁴⁸. Neste sentido, non parece existir impedimento en que o posto se poida compaxinar; de feito, isto resultaría altamente aconsellable, porque

⁴⁶ GALINDO CALDÉS, R., “Prohibición de contratar e incompatibilidades de los concejales”, *Cuadernos de Derecho Local*, n. 51, 2019, pp. 118-139, p. 123-124.

⁴⁷ O artigo 389 da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial, indica que: “Con calquera cargo de elección popular ou designación política do Estado, comunidades autónomas, provincias e demais entidades locais e organismos dependentes de calquera deles”. Esta incompatibilidade prevista no artigo 389 da Lei orgánica 6/1985 é de aplicación aos xuíces de paz segundo prevé o artigo 14 do Regulamento 3/1995, do 7 de xuño, dos xuíces de paz, que establece que: “Durante o seu mandato, os xuíces de paz estarán suxeitos ao réxime de incompatibilidades e prohibicións reguladas nos artigos 389 a 397 da Lei orgánica do poder xudicial no que lles sexa aplicable”.

⁴⁸ Conforme o artigo 37.1.e do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeo e do Consello do 27 de abril de 2016.

o delegado adoita ser unha persoa allea á entidade local que vixía o cumprimento da normativa de protección de datos⁴⁹.

En última instancia, debemos mencionar a posibilidade de unir o cargo de defensor coa persoa responsable do Sistema Interno de Información, creado no título II da recente Lei 2/2023, do 20 de febreiro, reguladora da protección das persoas que informen sobre infraccións normativas e de loita contra a corrupción, que crea un sistema interno onde se poida alertar dunha infracción normativa antes de acudir ao sistema xudicial⁵⁰. Así pois, o artigo 8 da citada Lei 2/2023 non parece establecer ningún impedimento a que o responsable de xestionar ese sistema poida ser tamén o defensor veciñal. De feito, o apartado 6.º dese artigo establece que, se existe na entidade unha “persoa responsable da función de cumprimento normativo ou de políticas de integridade”, pode ser este suxeito o que asuma tamén as funcións de vixiante do sistema interno, o que encaixaría perfectamente coa figura do defensor, que tamén vixía posibles incumprimentos das normativas da entidade local.

Por iso, aproveitar a existencia de determinados postos nos concellos que vixían o cumprimento normativo (como é o caso do delegado en materia de protección de datos ou o responsable do Sistema Interno de Información) pode servir para ampliar o ámbito competencial dese posto e así poder nomear facilmente un defensor da cidadanía.

4 A Defensoría Veciñal como vixiante do bo goberno local

Como expuxemos, o Defensor da Veciñanza é unha institución que poden crear voluntariamente as entidades locais e que se regula, en gran medida, pola organización regulamentaria que fixe o concello. No seu labor de investigación, vemos que estes defensores serven para vixiar posibles arbitrariedades na actuación da Administración local, o que permite exixir responsabilidades no caso de que unha actuación sexa contraria á normativa vixente. Neste sentido, vemos nos defensores unha oportunidade de poder cumprir mellor o previsto no título II da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, que regula unhas obrigas de bo goberno que as entidades locais adoitan obviar. Trátase, na maioría dos casos, da aplicación dunha serie de principios que os dirixentes públicos locais acostuman esquecer: a aplicación das súas políticas públicas municipais. Así pois, os defensores poden axudar notoriamente a verificar a correcta aplicación destes principios, baseados, sobre todo, na obxectividade, na ausencia de conflitos de intereses ou nunha

⁴⁹ Neste sentido, habería que indicar que, se o delegado de protección de datos é designado Defensor da Cidadanía e, como Defensor, recibe unha queixa en materia de protección de datos dun veciño debido á súa actuación como delegado do consistorio, debería absterse e encomendar este labor de investigación a outro funcionario, en cumprimento do citado artigo 23 LRXSP.

⁵⁰ Neste sentido, como apunta Viguri Cordero: “é máis que evidente que este sistema debería empregarse de maneira preferente para canalizar a información, aínda que o informante pode elixir a canle interna ou externa, segundo as circunstancias e os riscos de represalias que poida considerar”. VIGURI CORDERO, J., “La protección de las personas informantes en España tras la aprobación de la Ley 2/2023: el derecho en vías de consolidación”, *Revista Española de la Transparencia*, n. extraordinario 17, 2023, pp. 271 p. 280.

conduta digna, entre outros. De feito, ao noso xuízo, este pode ser un dos principais ámbitos de actuación que poderían efectuar os defensores e isto é así porque, se un interesado ve que o seu concello lle prexudica gravemente os dereitos, normalmente acode a exixir tutela aos tribunais do contencioso-administrativo. En efecto, como apuntan Otaola e Trapote⁵¹, as defensorías veciñais levan a cabo un labor que se complementa co que realiza a xurisdición contencioso-administrativa e que, aínda que inicialmente pode concibirse como unha “certa concorrencia en canto ao obxecto de control”, deben verse esas defensorías como unha ferramenta de utilidade para seguir vixiando o cumprimento normativo que non prexudica o labor dos tribunais.

Cando se produce unha cuestión que afecta só aos principios do bo goberno, acostuma ser percibida pola cidadanía como unha irregularidade menor realizada pola Administración, e isto adóitase traducir en que non se acode aos tribunais para exixir a súa rectificación. Por exemplo, unha situación en que se lle dá un dato incorrecto a un cidadán á hora de explicar un trámite administrativo, ou cando non se publicou no portal de transparencia municipal unha determinada información. O feito de que exemplos como os indicados sexan percibidos polo cidadán como unha cuestión formal ou de escasa relevancia fai que moitas veces non se presente unha queixa sobre o incumprimento dese principio de bo goberno (aínda que lle puidese xerar un prexuízo considerable ao cidadán), polo que pasa inadvertido. Por iso neste ámbito adquiren especial importancia os defensores, xa que o feito de que sexa un servizo sen custo fai que a cidadanía acuda a eles cando se poida producir unha irregularidade na actuación da Administración que vaia en contra do bo goberno local.

A modo de exemplo, un dos principios xerais previsto no artigo 26.2.a.5° LTBG é a obriga dos poderes públicos de fomentaren o uso da calidade. Se poñemos por situación unha en que un cidadán se queixa da escasa calidade do servizo, por exemplo, de atención domiciliaria en materia de servizos sociais que presta o concello, o feito de que o servizo prestado non cumpra uns estándares mínimos que o cidadán considere necesarios non implica por forza un incumprimento da normativa vixente, aínda que esta diminución da calidade podería ser revisada pola defensoría, como garante dos principios de bo goberno⁵², que podería comprobar a xestión diaria efectuada pola entidade e así verificar a súa adecuación aos principios de bo goberno. Precisamente, como apunta Merino Estrada⁵³, a calidade debe ser medida a través da xestión, polo que as defensorías poderían axudar notoriamente á tarefa de supervisión e vixilancia do traballo do concello para cumprir os estándares de calidade esperados.

⁵¹ OTAOLA, J. e TRAPOTE, P., “Participación y mediación...”, *op. cit.*, p. 545.

⁵² Neste sentido, poden verse as seguintes noticias de prensa onde se observa unha situación de perda de calidade en servizos públicos, que son exemplos onde as defensorías poderían actuar, xa que se trata de situacións que non implican necesariamente unha especial gravidade que poida facer que os veciños soliciten unha tutela xudicial, pero si podería verse unha resposta á súa preocupación a través desta Defensoría Veciñal:
O Concello de Madrid coñecía desde maio os “riscos” para a “calidade do servizo” do novo Bicimad: <https://www.epe.es/es/madrid/20230328/bicimad-madrid-emt-riesgos-85243494>, consultado o 19/9/2023.
Denuncia ante o Defensor da Cidadanía do Concello de Granada polo perigoso estado do parque infantil do Ambulatorio da Chana: <https://www.granada.org/inet/defenciunsf/2a20d3ad59c6c498c12581d900364e38/0088854598cfc11ec1258472006b89d6/OpenDocument>, consultado o 19/9/2023.

⁵³ MERINO ESTRADA, V., “La calidad total en la administración local. fundamentos y orientaciones básicas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 291. 2011, pp. 681-703, p. 685.

Outro dos principios de bo goberno que poden ser estreitamente vixiados polas defensorías é o relativo aos conflitos de intereses, en que non deben incorrer os cargos electos. Téñase en conta que cada vez máis se trata dun elemento que pode producirse e que, aínda que está sendo máis vixiando pola normativa, en especial pola que regula a xestión dos fondos europeos⁵⁴, na práctica atopamos tamén múltiples situacións de conflitos de intereses que poden pasar desapercibidas no ámbito local. Precisamente, Campos Acuña⁵⁵ sinala como a xestión dos conflitos de intereses nos concellos é “unha das áreas en que se manifestou unha maior debilidade fronte aos comportamentos corruptos”, e por iso as defensorías poderían axudar notoriamente a evitar que estes conflitos, que poden afectar á imparcialidade, poidan influír nos procedementos.

A normativa de bo goberno, en efecto, no seu artigo 26.2.b.1º LTBG establece a obriga dos cargos electos de non incorrer nos ditos conflitos, o que implicaría cumprir a existencia sobre abstención prevista na LRXSP. De tal forma, a cidadanía pode coñecer a existencia deses conflitos, e unha maneira rápida de atallalos é poñéndoos en coñecemento da Defensoría para que o investigue. De tal modo, poderíasele exigir ao concelleiro que cumpra a súa obriga de absterse, por exemplo, no caso de que un cidadán advertise que este cargo electo vai contratar unha empresa dun familiar desde o concello⁵⁶. Así pois, situacións como esta poderían ser vixiadas a través das defensorías veciñais, xa que axudarían a detectalas e corrixilas rapidamente, sobre todo debido a que habitualmente adoita haber pouco tempo dispoñible para abordar os citados conflitos nas entidades locais (xa que, por exemplo, deben adjudicarse contratos antes dun prazo para xustificar unha subvención recibida polo consistorio) e por tanto os conflitos adoitan ser mal xestionados ou directamente ignorados. As defensorías poderían poñer de manifesto estas situacións con celeridade e emitir unha recomendación con maior rapidez que a actuación que, quizais, podería ofrecer un xulgado do contencioso-administrativo.

⁵⁴ Así o vemos no caso da xestión polas administracións españolas dos fondos do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, que derivou na aprobación da seguinte disposición do Ministerio de Facenda e Función Pública: Orde HFP/55/2023, do 24 de xaneiro, relativa á análise sistemática do risco de conflito de interese nos procedementos que executan o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia.

⁵⁵ CAMPOS ACUÑA, C., “Transparencia en la contratación pública y prevención de los conflictos de intereses”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2017.

⁵⁶ Son numerosas as situacións de conflito de interese que poden producirse no ámbito local, sobre todo debido á proximidade entre cargos electos e cidadanía, que fai que facilmente poida producirse a coincidencia nun asunto público municipal de dúas persoas que teñan intereses semellantes. Así pois, pode verse, a modo de exemplo, o seguinte informe da Xunta Superior de Contratación Administrativa da Generalitat Valenciana sobre un posible conflito de intereses na contratación da empresa do marido dunha concelleira do Concello de Camporrobles. Informe n. 3/2017 do 12 de abril de 2017: <https://hisenda.gva.es/documents/90598054/164164130/Informe+03-2017+de+12+de+abril+de+2017.+Prohibici%C3%B3n+de+contratar+o+c onflito+de+intereses++en+la+contrataci%C3%B3n+de+la+empresa+del+marido+de+una+concejala.pdf/06b621c7-c946-4b48-ad70-44839574b5be?t=1516960528391>, consultado o 22/9/2023.

De igual modo, podemos localizar noticias de prensa onde se observan situacións de conflito de intereses nas entidades locais:

O PP de Lloseta ve un “conflito de intereses” no contrato dun seguro a unha empresa en que traballa unha concelleira. <https://www.20minutos.es/noticia/4737959/0/el-pp-de-lloseta-ve-un-conflito-de-intereses-en-el-contrato-de-un-seguro-a-una-empresa-en-la-que-trabaja-una-concejala/>, consultado o 16/9/2023.

Un edil de Ciudadanos reconece conflito de intereses pola súa profesión. <https://www.hoy.es/caceres/201507/03/edil-ciudadanos-reconoce-conflito-20150703003426-v.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>, consultado o 18/9/2023.

Así pois, outro dos principios de bo goberno local que pode ser amplamente vixiado polas defensorías é de eficiencia e eficacia e satisfacción do interese xeral, previsto no artigo 26.2.a.1º LTBG e tamén constitucionalmente previsto no artigo 103 da carta magna. Trátase este doutro dos principios sobre o que as ditas defensorías poden ter unha gran marxe de actuación, porque a garantía da eficiencia ou do interese xeral son conceptos xurídicos indeterminados que habitualmente poden ser entendidos polo goberno local nun sentido cando verdadeiramente beneficia a cidadanía noutro distinto.

A este respecto, un exemplo sería a existencia da cita previa obrigatoria, unha situación que, *a priori*, poderíamos entender como algo que permitirá mellorar estes principios de bo goberno ao posibilitar organizar mellor a atención cidadá das entidades locais pero que pode acabar xerando un prexuízo á cidadanía. Nese sentido, Gómez Fernández⁵⁷ indica que esta cita impide realizar un servizo público de proximidade que sexa efectivo. O autor defende que o motivo se basea en que non existe ningunha norma, nin disposición na Lei 39/2015, que apoie a Administración para exixir a dita cita previa como elemento obrigatorio. Sen dúbida, a existencia de cita pode ser unha ferramenta que usen as entidades locais para mellorar a súa xestión diaria e dar preferencia á atención das persoas que a teñan, pero non debe ser un motivo para excluír e non atender un cidadán que non a ten. Neste mesmo sentido pronunciouse a Sindicatura de Greuges da Comunitat Valenciana e indicou que a obrigatoriedade da dita cita infrinxe a normativa da LPACAP e a LRXSP, porque vai en contra dos principios de servizo efectivo, proximidade e eficacia⁵⁸. Ademais, a Sindicatura indica que aínda lle produce “maior trastorno” á cidadanía que a cita só se poida conseguir por medios electrónicos⁵⁹, o que acaba xerando “un bloqueo e venda de citas”; por tanto, dificultase aínda máis o acceso á Administración.

Neste sentido, as defensorías veciñais poderían axudar notoriamente a controlar esas citas e evitar que a cidadanía se vexa ante a imposibilidade de poder realizar un trámite, por sinxelo que sexa, por non dispoñer de cita previa. En efecto, pódense xerar notorios prexuízos para o cidadán, como ocorreu no Concello de Alacante, onde

Regap



ESTUDIOS

⁵⁷ GÓMEZ FERNÁNDEZ, D., “Por qué la obligación de cita previa para hacer gestiones con la administración es ilegal”, *Economist & Jurist*, n. 270, 2023, pp. 76-83, pp. 80-81.

⁵⁸ Así se indica en p. 15 do Informe anual da Sindicatura de Greuges da Comunitat Valenciana do ano 2022; véxase aquí: <https://www.elsindic.com/wp-content/uploads/2023/03/informe-anual-2022-castellano.pdf>, consultado o 20/9/2023.

⁵⁹ Véxase neste sentido as seguintes noticias de prensa onde se observa a existencia dun “mercado negro” de venda de citas previas, o que fai aínda máis necesario que se adopten medidas para que estas deixen de ser necesarias para acceder á Administración:

O mercado negro das citas esténdese pola Administración: <https://elpais.com/economia/2023-03-20/el-mercado-negro-de-las-citas-se-extiende-por-la-administracion.html>, consultado o 19/9/2023.

Un xulgado de Castelló investiga as mafias que venden por 20 ou 50 € as citas de acceso a Estranxeiría: <https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/castellon/2023/01/22/63cc4fd4fc6c83ab348b458c.html>, consultado o 19/9/2023.

O negocio da venda de citas: «Te puedo conseguir una en la Seguridad Social por 15 euros»: <https://www.abc.es/economia/negocio-venta-citas-puedo-conseguir-seguridad-social-20230306180645-nt.html>, consultado o 19/9/2023.

se lle impediu a un veciño empadroarse por non ter cita⁶⁰, o que demostra unha mala atención cidadá⁶¹ en prexuízo dos citados principios de bo goberno.

Por tanto, a práctica demostra a dificultade para obter citas previas, xerándose situacións que fan que a cidadanía non poida ver satisfeitas as súas pretensións ao non poder tramitar con ela. Por isto, ante a dita situación, as defensorías poden ser de utilidade, xa que actúan con celeridade, na medida en que, se se exige ante os tribunais que a Administración atenda un cidadán sen cita, na práctica vémonos ante unha situación en que os xulgados tardarán meses en emitir unha resposta rápida e, por tanto, non dar unha resposta adecuada á cidadanía que non pode obter esta atención da Administración.

En efecto, como vemos, as defensorías veciñais son unha oportunidade para poder dar solución a unha actuación incorrecta da Administración que, de se exixir ante tribunais, se demoraría moito, polo que resulta máis útil acudir á dita institución para garantir unha actuación correcta da entidade local. De feito, non podemos esquecer que o papel das defensorías é complementario a outras vías de vixilancia da legalidade e da boa actuación dos poderes públicos locais que realizan outros organismos externos, como os xulgados ou o Tribunal de Contas e os seus homólogos autonómicos, que exercen funcións de control externo, entre outras entidades que vixían o cumprimento da normativa en vigor, aínda que debemos apuntar que o que diferencia as defensorías do resto de institucións de control é que serían de simple e gratuito acceso para a cidadanía para calquera cuestión en que o concello actúe incorrectamente, por escasa relevancia que puidese ter, o que permite garantir con eficacia o interese xeral municipal.

5 A asignación de recursos e a eficacia das accións emprendidas polas defensorías veciñais: unha materia pendente

Tras analizar a forma de designación, o ámbito competencial e as posibles actuacións que poden levar a cabo as defensorías, procede estudar que medios teñen á súa disposición realizar cabo as actuacións encomendadas.

A gran maioría de regulamentos destas defensorías establecen que a entidade local deberá poñer á súa disposición recursos materiais e locais para desenvolver as súas funcións, en especial para garantir unha atención ao público e darlle á cidadanía un

⁶⁰ Véxase a Resolución de peche da queixa n. 2202855, de 15/12/2022 da Sindicatura de Greuges da Comunitat Valenciana, que aborda a protesta dun veciño por non poder ser atendido presencialmente para empadroarse no municipio de Alicante por non ter cita previa.

⁶¹ Outro exemplo de como a atención á cidadanía non sempre é adecuada podémolo ver no caso do Concello de Valencia, onde, ante as grandes colas que se forman para o empadramento, se reparten paraguas á porta da entrada ao consistorio para evitar que a cidadanía pase calor na espera:

Paraguas contra o sol nas colas do padrón en Valencia: <https://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/paraguas-sol-colas-padrón-20230509131237-nt.html>, consultado o 19/9/2023.

Isto é síntoma de que podería xestionarse mellor o servizo para evitar as reiterativas colas, o que demostra que, neste ámbito, as defensorías veciñais poderían axudar a paliar esas situacións.

trato illado e confidencial⁶² para entender as súas queixas sobre o funcionamento da entidade local. Outras entidades, en cambio, establecen que o acordo de nomeamento do defensor ou defensora será o que determine os medios que se lle asignan; polo tanto, déixalle ao pleno de cada corporación que designe a decisión sobre os recursos que se lle asignarán⁶³ ou, noutras entidades, déixase o acordo á vontade que orzamentariamente queren establecer os seus dirixentes⁶⁴. Todas as opcións son lexítimas, na medida en que non existe unha normativa básica estatal que regule esta figura e a lexislación autonómica valenciana e catalá non se pronuncian respecto aos medios para asignar ás defensorías.

Aínda que debemos apuntar que pospoñer a asignación de medios ao momento da designación do defensor ou defensora ou a un momento posterior, como a aprobación de orzamento, en lugar de indicalo nun regulamento municipal, supón unha decisión que pode poñer en risco a tarefa do defensor ou defensora. Iso é así porque unha corporación nova podería designar unha persoa que ocupe o posto sen darlle medios para realizar as súas tarefas (espazo físico para atender a cidadanía, recursos humanos que lle axuden na súa tarefa, etc.), o que na práctica lle impediría levar a cabo as súas competencias e por tanto sería como se non se estivese ocupando o cargo. Certo é que o regulamento polo que se rexa a Defensoría tamén pode ser modificado polo pleno da corporación e, polo tanto, a designación de medios que se lle outorgue á Defensoría podería alterarse. Non obstante, como esta cuestión está recollida no regulamento municipal, o feito de querer deixar sen medios a Defensoría resulta máis complexo de levar a cabo ou chama máis a atención porque para iso hai que modificar un regulamento municipal que, como indicamos, requirirá en moitas ocasións dunha maioría absoluta para o seu cambio, xa que, se se trata de regular a figura nunha entidade local cunha comunidade autónoma sen regulación na materia, como comentamos antes, deberá facerse no regulamento orgánico municipal (art. 20.3 LRBRL) e, ademais, deberá ser aprobado por maioría especial.

Para poder efectuar con éxito o seu labor, a Defensoría debe dispoñer non só de medios materiais, senón especialmente de medios humanos que lle permitan vixiar a actuación incorrecta da entidade local. Esta exixencia atópase indicada nalgúns regulamentos, establecendo mesmo que algunhas defensorías deben enviar a súa proposta de necesidades de recursos humanos e materiais ao consistorio do que dependen para que, se é o caso, este o aprobe⁶⁵, aínda que observamos como a asig-

⁶² Así o vemos, por exemplo, no artigo 44 do citado Regulamento orgánico de dereitos da cidadanía do Concello de Palma.

⁶³ É o caso do Concello de Amposta, como se indica no artigo 13 do seu Regulamento municipal regulador do/a Defensor/a da Cidadanía de Amposta, ou tamén do Concello de Salt, conforme o artigo 114.3 do seu Regulamento orgánico municipal do Concello de Salt.

⁶⁴ Así se indica no artigo 27 do citado Regulamento de constitución, organización e funcionamento do Defensor do Cidadán ante o Concello de Mislata, que indica: "Orzamentariamente consignaranse as cantidades necesarias para atender os medios persoais e materiais que se precisen para o funcionamento do Defensor do Cidadán".

⁶⁵ Exponse de tal xeito no Concello de Sagunto, que no seu artigo 19 do seu citado Regulamento indica: "1. Para cumprir as súas funcións, o defensor ou defensora da cidadanía de Sagunto dispoñerá dunha oficina, cuxa organización e funcionamento coordinará e dirixirá. Esta oficina terá que dispoñer dos medios persoais e materiais necesarios, de acordo coas partidas orzamentarias que se inclúan no orzamento do Concello. 2. Corresponderalle ao defensor ou defensora da cidadanía de Sagunto a elaboración do proxecto de previsión de gastos, para que o Concello leve a termo a necesaria dotación orzamentaria".

nación de medios humanos non parece realizarse con tanta facilidade como, se é o caso, os materiais, xa que nalgúns consistorios simplemente se expón que se dará apoio administrativo⁶⁶ (non parecendo que se lle asigne persoal técnico cualificado á Defensoría). A existencia de persoal técnico con cualificación suficiente para estar á disposición da Defensoría é fundamental, na medida en que para poder desempeñar o seu labor debe facer unha valoración xurídica dos feitos denunciados polo veciño ou a veciña sobre a incorrecta actuación municipal e para iso non é suficiente coa existencia de persoal administrativo, senón que se necesitan empregados con cualificación suficiente para poder valorar conforme dereito os feitos denunciados e facilitarlle á Defensoría unha proposta de resolución ao caso.

A asignación ás defensorías de persoal técnico con cualificación xurídica adquire aínda máis relevancia cando o cargo de defensor ou defensora se exerce sen ningunha retribución, como adoita ser habitual na maioría de entidades locais⁶⁷. Se a persoa que ocupa este posto non percibe un salario, non resulta lóxico non asignarlle recursos humanos cualificados que a poidan auxiliar no seu labor, xa que, pola contra, se tratará dunha tarefa de difícil execución, máxime cando o defensor ou defensora non percibe retribución e por iso debe seguir realizado outro traballo que viña desempeñando ata a data. En efecto, como expón Toda Castán⁶⁸ en referencia a unha figura de Defensoría similar á veciñal: “a defensa dos dereitos das persoas non «sae gratis»”, polo que debe tanto dotarse de medios suficientes como acordarse unha remuneración adecuada para a Defensoría co obxecto de que poida desenvolver o labor encomendado adecuadamente. De feito, se á hora de crear a dita Defensoría se descoidan estas circunstancias, isto acabará prexudicando a cidadanía que acuda a esa institución, que non verá satisfeitas as súas pretensións ante a falta de recursos e de dispoñibilidade da Defensoría para protexelas ante unha posible vulneración de dereitos que levase a cabo a entidade local.

En efecto, unha correcta asignación de recursos humanos e materiais resulta fundamental para lograr os obxectivos destas defensorías, algo en que tamén coincide Ricardo Hoyos⁶⁹, e, de feito, a efectividade nas actuacións das defensorías verase condicionada, en gran medida, por iso. Neste sentido, atopamos consistorios onde se

⁶⁶ É o caso do artigo 6 do citado Regulamento do Estatuto do Defensor/a da Veciñanza do Concello de Cabra, en que se indica que: “Para o exercicio das súas funcións, dispoñerá do apoio administrativo de persoal do Ilmo. Concello de Cabra e dun despacho non local municipal debidamente equipado con medios electrónicos e telemáticos, a condición de que sexa posible”. De forma semellante vémosto no artigo 19.2 do citado Regulamento do Concello de Librilla, que parece indicar que o defensor ou defensora poderá ter asistencia do “persoal administrativo no rexistro e tramitación da documentación achegada no exercicio das súas funcións”.

⁶⁷ É o caso do Concello de Mutxamel, onde no seu artigo 10.1 do citado Regulamento do Estatuto do Defensor do Veciño se expón que: “O cargo do defensor do veciño terá carácter honorífico”. Igualmente vémosto no Concello de Mislata, onde o artigo 5 do seu citado Regulamento de constitución, organización e funcionamento do Defensor do Cidadán establece que o cargo é non retribuído, aínda que neste caso si se lle asigna unha compensación por gastos ocasionados: “O exercicio do cargo de defensor do cidadán é honorífico e non retribuído. Con todo, no decreto de nomeamento establecese o pagamento dunha compensación económica global na cal estarán comprendidos todos os gastos que se lle orixinen polo exercicio do cargo, sen que haxa que xustificalos”.

⁶⁸ TODA CASTÁN, D., “El nuevo Defensor de las personas mayores del Ayuntamiento de Salamanca: análisis de su régimen jurídico y propuestas de mejora”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 5, 2022, p. 137.

⁶⁹ RICARDO HOYOS, J., “Competencias y atribuciones de los síndicos o defensores locales”, *Revista Ayuntamiento XXI*, n. 8, 2003, p. 50.

apostou por dotar de numerosos recursos estes organismos, tanto no que respecta a recursos humanos como materiais⁷⁰, o que acaba redundando nunha mellor xestión do servizo ofrecido á cidadanía.

Porén, ao mesmo tempo, noutras entidades, esas defensorías directamente non dispoñen de recursos ou persoal asignado⁷¹ ou o persoal asignado é tan escaso que resulta insuficiente⁷². Precisamente, o feito de asignar escasos ou inexistentes recursos a estas defensorías pode acabar desembocando en que simplemente non estean operativas⁷³.

6 Institucións análogas ás defensorías veciñais e vínculos co defensor estatal e os autonómicos

Como vemos, a asignación de recursos ás defensorías para levar a cabo as súas funcións supón un elemento imprescindible e, de feito, a efectividade nas súas actuacións depende en gran medida diso. Aínda que, visto que esta institución non é obrigatoria, as entidades non teñen por que creala, xa que o concello pode optar por establecer outros medios para protexer os intereses da veciñanza. Por iso, consideramos relevante analizar que figuras similares a estas defensorías veciñais poden existir nas entidades locais e como poden suplir ou complementar a dita institución, se é que ambas coexisten nunha mesma organización.

Así pois, sen dúbida, a principal institución cunha función semellante ás defensorías veciñais atopámola nos municipios de gran poboación coa Comisión Especial de Suxestións e Reclamacións, que si que é unha exixencia legal para as ditadas entidades conforme o artigo 132 LRBRL. O funcionamento das ditadas comisións, na práctica, desempeñaría un papel bastante similar ao que poderían efectuar as defensorías, xa que recollerían queixas sobre actuacións incorrectas realizadas polas entidades para

regap



ESTUDOS

⁷⁰ Resulta especialmente chamativo o caso do Concello de Palma, que o ano 2022 dispuxo dun orzamento total de 257.777,42 €, que supoñía un 0,054% do total do orzamento municipal, e dun total de 5 persoas asignadas: un defensor ou defensora, un adxunto ou adxunta ao defensor ou defensora, un administrativo ou administrativa e dous auxiliares administrativos ou administrativas. De forma similar, atopamos o caso da Sindicatura de Greuges da cidade de Barcelona, con numerosos recursos humanos asignados, tales como sete técnicos ou técnicas superiores, tres persoas da escala administrativa, un ou unha responsable de prensa, un xefe ou xefa de gabinete e un adxunto ou adxunta ao síndic ou síndica. Isto demostra un claro compromiso da entidade por potenciar a dita Sindicatura.

⁷¹ É o caso, por exemplo, do Concello de Mislata, segundo confirma a entidade con data do 10/7/2023 en expediente de acceso a información pública n. 1497917Q.

⁷² Este podería ser o caso do Concello de Vilafranca del Penedès, onde a Sindicatura de Greuges municipal só dispón dun administrativo ou administrativa asignado, segundo información municipal con data do 14/7/2023, facilitada en expediente de información pública n. 2023_EXP_896716. De forma semellante, vemos o caso do Concello de Mataró, que só ten asignada unha auxiliar administrativa, que ademais non realiza unha xornada completa na súa Defensoría, segundo o expediente de información pública n. 2023/000042477 con data do 20/7/2023. Nestes dous casos expostos vemos non só como existe pouco persoal para poder cumprir coas funcións, senón que ademais se trata de persoal ao que non se lle exige unha titulación universitaria superior; en consecuencia, isto dificulta máis poder levar a cabo as funcións da Defensoría coa mellor solvencia.

⁷³ Como ocorre, por exemplo, co Concello de Mutxamel, onde, a pesar de crearse a figura en 2017, actualmente aínda non se puxo en funcionamento. Así o confirma a entidade local o día 14/7/2023 segundo solicitude de información pública realizada en expediente da entidade n. 2023/3628.

así darlles a estas entidades a oportunidade de rectificar os erros⁷⁴. Non obstante, como diferenza principal respecto á figura da Defensoría, debemos indicar que na dita comisión forman parte concelleiros da entidade local e, aínda que tamén están os que se atopan na oposición política, o certo é que quizais determinadas actuacións que realiza o concello teñan o visto e praxe de todos os edís do pleno municipal. Polo tanto, se un veciño considera que unha decisión tomada por unanimidade no pleno vai en contra do interese xeral e presenta unha queixa ante a dita comisión, seguramente non conseguirá resolver o problema, xa que os que deben tramitalo son os propios concelleiros que votaron a favor desa decisión.

En cambio, se presenta unha queixa ante a Defensoría, existe a oportunidade de que unha persoa diferente aos cargos electos locais estude en profundidade o asunto e, polo tanto, poida achegar unha solución desde un punto de vista máis obxectivo do que quizais poidan ofrecer os concelleiros que decidiron sobre o tema. Ademais, como apuntan Otaola e Trapote⁷⁵, outra problemática que presenta esta Comisión respecto á Defensoría é que, ao non tratarse esta dun órgano unipersoal, non pode ter a inmediatez das actuacións que quizais farían falta para poder levar a cabo o seu labor coa rapidez que pode necesitar un cidadán ou cidadá.

En todo caso, aínda que esta Comisión Especial de Queixas e Reclamacións supón a grande alternativa á Defensoría Veciñal, o certo é que atopamos na xeografía local española outras figuras con tarefas semellantes que foron creadas polos consistorios cun propósito similar de protección cidadá. Un primeiro exemplo encontrámolo co Defensor das Persoas Maiores do Concello de Salamanca, que realizaría unha función de asesoramento e axuda á cidadanía nas súas relacións coa entidade local (como unha Defensoría da Cidadanía), pero sendo o seu público obxectivo unicamente as persoas maiores de 60 anos⁷⁶. Deste xeito, o Consistorio salmantino recoñece as dificultades que pode ter este colectivo para solicitar calquera trámite ante unha entidade local e por iso pon o foco en prestarlles unha asistencia adicional para que se poidan comunicarse axeitadamente coa entidade local.

Outro exemplo de figura similar á Defensoría da Veciñanza atopámolo no Defensor do Contribuínte, que, neste caso, en lugar de centrarse nuns suxeitos concretos que necesitan tramitar coa entidade local (como acontece co Defensor de Persoas Maiores), se focaliza nunha materia concreta que pode xerar conflitos coa cidadanía, como é a xestión tributaria municipal. De tal xeito, atopamos de novo no Concello de Salamanca esta figura, para asistir a cidadanía nas queixas, reclamacións e suxestións que poidan formular sobre a xestión económica e recadatoria do consistorio⁷⁷.

⁷⁴ En concreto, o artigo 132.3 LRBRL establece que será tarefa da Comisión tramitar: “as queixas presentadas e as deficiencias observadas no funcionamento dos servizos municipais, con especificación das suxestións ou recomendacións non admitidas pola Administración municipal”.

⁷⁵ OTAOLA, J. e TRAPOTE, P., “Participación y mediación...”, *op. cit.*, p. 548.

⁷⁶ Así se expón nos artigos 2 e 3 do Regulamento do Defensor das Persoas Maiores do Concello de Salamanca, publicado no *Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca* n. 59 de 26/03/2021.

⁷⁷ Así pode verse na carta de servizos do Defensor do Contribuínte do Concello de Salamanca. Véxase aquí: <https://www.oager.com/contenidos.aspx?ID=195>, consultado o 16/9/2023.

Como expón Serrano Antón⁷⁸, os propósitos dos ditos defensores do contribuínte son, por unha banda, evitar a desprotección fiscal dos contribuíntes e, por outra, facelos partícipes das políticas tributarias para detectar anomalías a través das queixas veciñais que se presenten.

En efecto, este Defensor dálle un trato personalizado a cada veciño que necesita axuda sobre unha cuestión recadatoria, e fai fincapé, entre outros aspectos, en que a cidadanía entenda de forma clara o contido da súa obriga tributaria, xa que en numerosas ocasións radica aí a problemática principal sobre as queixas cidadás⁷⁹.

O Defensor do Contribuínte tamén se creou no Concello de Madrid⁸⁰, onde ademais se coordinaba coa Comisión Especial de Queixas e Reclamacións, a quen enviaba, de forma trimestral, unha copia dos asuntos tramitados, de maneira que, así, este órgano podía coñecer as principais problemáticas en materia tributaria dos madrileños. No entanto, esta Oficina do Defensor do Contribuínte do Consistorio madrileño suprimíuse en 2019⁸¹, o que supuxo unha oportunidade perdida para que a cidadanía puidese seguir protexendo os seus dereitos tributarios, xa que, de feito, se tramitaron un total de 72.533 queixas⁸² en todo o período que estivo operativa a oficina, o que denota un grande uso dela por parte da cidadanía.

As entidades do Defensor do Maior ou do Defensor do Contribuínte poñen o foco nuns suxeitos concretos (persoas maiores) ou nunha actuación determinada do consistorio (a xestión tributaria) en que se pode producir unha incorrecta xestión. Pola contra, os defensores veciñais, alí onde existen, efectúan unha vixilancia da legalidade e do interese xeral sobre o total de funcións e o conxunto de persoas que interactúan coas entidades locais. Esta é a diferenza principal, as figuras similares á Defensoría Veciñal céntranse nuns suxeitos ou obxectos concretos, é dicir, permiten axudar só parcialmente a conseguir un concello máis protexido das actuacións arbitrarias. Sen dúbida, a existencia das ditas figuras supón unha oportunidade mellor que simplemente a ausencia delas, aínda que apostar preferentemente polas defensorías veciñais permitirá cumprir mellor cuns estándares de bo goberno local.

Unhas institucións que non podemos deixar de mencionar, neste labor de vixiar a ausencia de arbitrariedade nas decisións locais, son o Defensor do Pobo e os seus homólogos autonómicos. Como apuntabamos anteriormente, realizan o mesmo labor

Regap



ESTUDIOS

⁷⁸ SERRANO ANTÓN, F., "El defensor del contribuyente: ¿procedimiento para dar respuesta al principio de participación ciudadana, procedimiento de gestión o de revisión?", *Jornadas de estudio sobre la nueva ley general tributaria*, n. 22-25, 2004, Madrid, pp. 129-132, p. 129.

⁷⁹ Neste sentido, na seguinte noticia de prensa vemos como dunha análise das queixas presentadas ante o dito Defensor un número relevante é porque "non se lle explicou correctamente o asunto" á cidadanía: *O Concello de Salamanca recibiu 149 consultas a través da Oficina do Defensor do Contribuínte*: <https://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-ayuntamiento-salamanca-recibido-149-consultas-traves-oficina-defensor-contribuyente-20120813143636.html>, consultado o 19/9/2023.

⁸⁰ Mediante o decreto do 9 de xullo de 2004 do alcalde, créase a Oficina do Defensor do Contribuínte, feito publicado no *Boletín del Ayuntamiento de Madrid* n. 5619 de 30/09/2004.

⁸¹ Suprimíuse mediante decreto do 10 de maio de 2019 da alcaldesa, polo que se deixan sen efecto os decretos da alcaldía do 9 de xullo de 2004, polo que se crea a Oficina do Defensor do Contribuínte, e do 17 de xaneiro de 2005, de Atención ao Cidadán no Concello de Madrid, publicado no *Boletín del Ayuntamiento de Madrid* n. 8399 de 20/05/2019.

⁸² Este número total de queixas débese ao período de 2004 a 2019, que foi todo o tempo que estivo a levar a cabo o seu labor a Oficina, segundo datos facilitados polo Concello en solicitude de acceso a información pública efectuada no expediente n. 213/2023/00849.

que se lle encomendaría a un Defensor Veciñal, pero sobre un ámbito subxectivo moito máis amplo. Isto implica que nas entidades locais onde existe este Defensor Veciñal poderían iniciarse paralelamente actuacións, tanto por el como polo Defensor do Pobo. Se se produce esta consecuencia, poderíamos estar ante dous escenarios. O primeiro deles, e quizais o máis frecuente, sería que ambas as institucións realizan o seu labor de investigación sobre os feitos denunciados, aínda que esta situación podería facer que os dous defensores recomendasen actuacións diferentes á entidade local, co que se podería perder lexitimidade no traballo desas institucións ao non poder chegar a unha solución consensuada. Neste sentido, autores como García Álvarez e García López⁸³ manifestan que pode existir unha “proliferación, quizais desmesurada, de defensores sectoriais e locais en numerosos ámbitos”, unha idea que pode verse reforzada se vemos solucións contraditorias ante un mesmo feito denunciado en ambas as institucións.

Por este motivo, unha adecuada solución para evitar que esas defensorías veciñais sexan concibidas como unha perda de eficiencia na actuación das administracións (constitucionalmente exixida no artigo 31.2 CE) sería a subscrición de convenios de colaboración entre as dúas institucións, conforme o artigo 47 LRXSP, o que permitiría coordinar accións⁸⁴ e protexer mellor os intereses da veciñanza.

Así pois, a subscrición do dito acordo entre institucións permitiría organizar mellor os esforzos no caso dun asunto que fose reclamado ante ambos os defensores, sobre todo para encargarlle a un deles a dirección desa investigación co obxectivo de actuar de forma máis eficiente e aproveitando mellor os recursos dispoñibles. En efecto, como lembran Jiménez Vacas, Morillas Padrón e Gallardo Romeu⁸⁵, estes convenios permiten a colaboración interadministrativa, o que fai posible conseguir os principios de eficiencia e eficacia constitucionalmente previstos.

Deste xeito, ante un caso que se lles presente aos dous defensores, resultará de máis utilidade encargarlle estas investigacións á Defensoría Veciñal, por ser a máis próxima á entidade local, co cal coñecerá mellor a situación e organización interna do consistorio e, por iso, poderá obter datos máis precisos sobre o acontecido. Da mesma maneira, tamén resulta posible que se prefira que as investigacións as realice o Defensor do Pobo ou un homólogo autonómico, sempre que poida ser un asunto que require da intervención dunha institución o máis afastada posible da corporación local co obxecto de actuar con maior imparcialidade e ausencia absoluta de conflitos de intereses. Por todo iso, a decisión final sobre as investigacións, aínda que exista un convenio entre institucións, deberá depender da vontade das persoas interesadas,

⁸³ GARCÍA ÁLVAREZ, M., e GARCÍA LÓPEZ, R., “El papel de los defensores del pueblo como impulsores de la modificación del ordenamiento jurídico: una garantía adicional de desarrollo del estado social”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 26, 2010, pp. 127-166, p. 129.

⁸⁴ A idea de establecer fórmulas baseadas na cooperación e colaboración entre as ditas institucións de defensorías locais co Defensor do Pobo e os seus equivalentes autonómicos tamén se reiterou no Informe do Ararteko ao Parlamento Vasco do ano 1999. Dispoñible en liña en: <https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DBK/visorBibliotecaWEB/visor.do?ver&amicus=672673>, consultado o 19/9/2023, p. 576.

⁸⁵ JIMÉNEZ VACAS, J. J., MORILLAS PADRÓN, L. e GALLARDO ROMERA, E., “La figura del convenio administrativo en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y su tipología”, *Auditoría Pública*, n. 70, 2017, pp. 119 - 126, p. 122.

que deberían poder decidir, en última instancia, se prefiren que as investigacións sobre os feitos denunciados as realice unha institución ou outra.

Así pois, o convenio de colaboración entre o Defensor do Pobo ou os seus homólogos autonómicos e as defensorías veciñais resultaría de grande utilidade para unir esforzos e conseguir unha maior protección da cidadanía ante posibles arbitrariedades en que caían as entidades locais. De feito, isto axuda a profundar na idea que expoñía Colomer Viadel⁸⁶ de crear unha “rede simbiótica” de defensorías entre o Defensor do Pobo estatal, os defensores autonómicos e os municipais. Porén, debemos indicar que non atopamos con frecuencia estes convenios⁸⁷, aínda que algunhas entidades como o Defensor do Pobo Andaluz subscribiu un convenio coa Federación Andaluza de Municipios e Provincias para potenciar a creación de defensorías veciñais nas entidades locais andaluzas⁸⁸, unha iniciativa que debería potenciarse a nivel estatal en beneficio da cidadanía municipal.

7 Conclusións

En definitiva, expúxose neste traballo a grande oportunidade que teñen as entidades locais para crearen a figura da Defensoría Veciñal en protección dos intereses dos seus cidadáns. Malia a importante oportunidade que implica a dita Defensoría para vixiar a correcta xestión que realizan as entidades locais, a ausencia dunha obriga legal de creala e o feito de que a cidadanía non exixa habitualmente a creación da figura propiciaron que, na práctica, non sexa un elemento habitual na planta local española.

Sen dúbida, o feito de que só dúas normativas autonómicas españolas, a catalá e a valenciana, regulasen expresamente a posibilidade de crear a figura é causa e tamén consecuencia de que de forma xeneralizada non atopemos a Defensoría nos concellos españois, aínda que, como se afirmou, a ausencia dunha regulación autonómica de réxime local que o prevexa non é impedimento para que as entidades que o desexen poidan crear a figura pola vía do artigo 20.3 LRBRL.

O seguinte reto á hora de considerar a creación da figura é o establecemento das funcións que se lle asignen, o procedemento de elección da persoa que ocupe o posto, o seu estatuto e o seu réxime de incompatibilidades.

A este respecto, debemos destacar a necesidade de que o procedemento de elección trate de conseguir o maior consenso posible dentro do pleno municipal co obxectivo de que a persoa que exerza o posto teña un recoñecido prestixio no municipio do que debe defender os intereses da veciñanza fronte a posibles arbitrariedades da entidade local. Así mesmo, cómpre establecer claramente que a figura do defensor

⁸⁶ COLOMER VIADEL, A., “El Defensor del pueblo: un órgano político-administrativo de protección de los derechos”, *Revista de Derecho Político*, n. 71-72, 2008, pp. 59-83, p. 62.

⁸⁷ Así pois, por exemplo, vemos que, segundo a consulta n. 2320004 realizada á Sindicatura de Greuges da Comunitat Valenciana, a institución non ten subscrito, con data do 30/6/2023, ningún convenio cos defensores dos veciños que poidan existir no ámbito da súa comunidade autónoma.

⁸⁸ Aínda que este convenio xa non se atopa en vigor desde o 2009, segundo manifesta o Defensor do Pobo Andaluz en solicitude de información pública realizada no expediente n. G23/196 con data do 13/7/2023. De aquí, obsérvase a necesidade de seguir potenciando convenios de colaboración entre os diferentes defensores territoriais existentes, o que acabará beneficiando o interese xeral municipal.

non caia en conflitos de intereses á hora de realizar os seus labores, o cal tampouco debe ser impedimento, como expoñíamos, para poder unificar esta figura con outras que realicen a vixilancia da legalidade das entidades locais, todo iso co obxectivo de persuadir os concellos para que creen a figura da Defensoría sempre que a persoa que a ocupe desempeñe tamén outros labores que son necesarios nos concellos.

Púxose en valor tamén a importancia de que esa Defensoría Veciñal axude a garantir o bo goberno local, un aspecto frecuentemente esquecido na xestión diaria e onde a Defensoría pode, coa súa actuación, vixiar o cumprimento dos principios xerais de actuación que toda entidade debe cumprir. Para poder desenvolver esta función de vixilancia sobre as actuacións dos entes locais, remarcouse a necesaria asignación de recursos ás defensorías, tanto humanos como materiais, todos eles imprescindibles para que a tarefa do defensor ou defensora non sexa en balde por non poder chegar a cubrir as necesidades da cidadanía ante a ausencia de dotación económica ou de persoal que o/a asista no seu traballo. De feito, os datos reflectidos sobre os recursos ás defensorías demostran que a súa efectividade se atopa en gran medida limitada, froito desa falta de recursos.

En última instancia, abordouse a existencia de figuras análogas á Defensoría Veciñal para remarcar a relevancia de crear a dita Defensoría fronte a outras que só actúan sobre un ámbito concreto ou axudando a uns suxeitos determinados. Sen dúbida, púxose de manifesto a necesidade de que as defensorías veciñais establezan convenios co Defensor do Pobo e os seus homólogos autonómicos co fin de coordinar accións que eviten duplicidades, que garantan unha maior investigación de actuacións fraudulentas que se poidan producir nas entidades locais e que os veciños denuncien ante ambas as institucións de forma simultánea.

Por todo iso, resáltase a necesidade de potenciar as defensorías veciñais como instrumento de axuda á cidadanía ante actuacións por parte das entidades locais que non satisfagan necesariamente o interese xeral. Requírese, sen dúbida, un gran compromiso das entidades locais de querer implantar estas institucións ante a ausencia de exixencia legal para crealas, e sobre todo porque, ademais, deben terse en conta outros condicionantes para lograr que a Defensoría poida levar a cabo feitos subxectivos de forma satisfactoria, a saber: nomear unha persoa con suficiente lexitimidade (para o que debe buscarse o maior consenso posible á hora de elixilo no pleno municipal), establecer un réxime que garanta a ausencia de conflito de intereses, dotar a Defensoría de suficientes recursos para levar a cabo as súas tarefas sen problema na súa xestión diaria e establecer mecanismos de coordinación con figuras análogas ás defensorías, co obxectivo de mellorar a súa eficiencia e garantirlle á cidadanía un trato adecuado uniforme ante unha queixa.

A creación das defensorías veciñais supón unha oportunidade de mellora para as entidades locais que desexen creala, e facelo implica un reto para conseguir uns niveis de calidade exixidos na institución que sexan verdadeiramente adecuados para protexer os intereses da cidadanía, aínda que, de se lograren estes estándares, conseguiríase protexer verdadeiramente o interese xeral municipal mediante unha Defensoría que vixie o cumprimento do bo goberno local a prol dos intereses veciñais.

8 Bibliografía

- CAMPOS ACUÑA, C., “Transparencia en la contratación pública y prevención de los conflictos de intereses”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2017.
- COLOMER VIADEL, A., “El Defensor del pueblo: un órgano político-administrativo de protección de los derechos”, *Revista de Derecho Político*, n. 71-72, 2008, pp. 59.83, p. 62.
- GALINDO CALDÉS, R., “Prohibición de contratar e incompatibilidades de los concejales”, *Cuadernos de derecho local*, n. 51, 2019, pp. 118-139, p. 123-124.
- GARCÍA ÁLVAREZ, M., e GARCÍA LÓPEZ, R., “El papel de los defensores del pueblo como impulsores de la modificación del ordenamiento jurídico: una garantía adicional de desarrollo del estado social”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 26, 2010, pp. 127-166, p. 129.
- GARCÍA-CALABRÉS COBO, F., “Derechos vecinales y defensores locales de la ciudadanía”, Escobar Roca, G. (ed.), *Protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo: actas del I Congreso Internacional de PRADPI*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 197-208, p. 197.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D., “Por qué la obligación de cita previa para hacer gestiones con la administración es ilegal”, *Economist & Jurist*, n. 270, 2023, pp. 76-83, pp. 80-81.
- JIMÉNEZ VACAS, J. J., MORILLAS PADRÓN, L. e GALLARDO ROMERA, E., “La figura del convenio administrativo en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y su tipología”, *Auditoría Pública*, n. 70, 2017, pp. 119 - 126, p. 122.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Ética pública y deber de abstención en la actuación administrativa”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 67, 2011, pp. 329-357, p. 338.
- MERINO ESTRADA, V., “La calidad total en la administración local. fundamentos y orientaciones básicas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 291. 2011, pp. 681-703, p. 685.
- OTAOLA, J. e TRAPOTE, P., “Participación y mediación institucional: la defensoría local y la Comisión de Sugerencias: el caso de Vitoria-Gasteiz”, Escobar Roca, G. (ed.), *Protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo: actas del I Congreso Internacional de PRADPI*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 543-549, p. 545.
- PAJARES MONTOLÍO, E. J., “Diez observaciones sobre los informes defensoriales y la promoción de los derechos humanos desde una perspectiva constitucional”, Escobar Roca, G. (ed.), *Protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo: actas del I Congreso Internacional de PRADPI*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 288-289.
- PAREJO ALFONSO, L., “La potestad de autoorganización de la Administración Local”, *Revista de Documentación Administrativa*, n. 228, 1991, pp. 13-43. p. 28.
- PINTADO SÁNCHEZ, F., “La participación ciudadana en el ámbito local”, *FEMP*, Madrid, 2008. Disponible en: <http://documentos.famp.es/documentacion/publicaciones/2004grupo12.pdf>, p. 14.

Regap



ESTUDIOS

- RICARDO HOYOS, J., “Competencias y atribuciones de los síndicos o defensores locales”, *Revista Ayuntamiento XXI*, n. 8. 2003, p. 50.
- ROJAS POZO, C. “La mediación administrativa”. *Icade. Revista De La Facultad De Derecho*, n. 98, 2016, pp. 183–200, p. 186.
- SERRANO ANTÓN, F., “El defensor del contribuyente: ¿procedimiento para dar respuesta al principio de participación ciudadana, procedimiento de gestión o de revisión?”, *Jornadas de estudio sobre la nueva ley general tributaria*, n. 22–25, 2004, Madrid, pp. 129–132, p. 129.
- SERRANO TORRES, A., “La organización de la participación en el ámbito local”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 14, 2016, p. 1663.
- TODA CASTÁN, D., “El nuevo Defensor de las personas mayores del Ayuntamiento de Salamanca: análisis de su régimen jurídico y propuestas de mejora”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 5, 2022, p. 137.
- VIGURI CORDERO J., “La protección de las personas informantes en España tras la aprobación de la Ley 2/2023: el derecho en vías de consolidación”, *Revista Española de la Transparencia*, n. extraordinario 17, 2023, pp. 271 p. 280.