



Revista Galega de Administración Pública, EGAP  
Núm. 67\_enero-junio 2024 | pp. 197-222  
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 bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

67 Regap

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 Ombudsperson and their role in ensuring good local governance**  
glés

Regap



ESTUDIOS

JAIME CLEMENTE MARTÍNEZ

Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat Jaume I de Castelló

[jaime.clemente@urv.cat](mailto:jaime.clemente@urv.cat)

ORCID 0000-0002-3092-0401

**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:** Neighbourhood Ombudsperson, good governance, local autonomy conflicts of interest, public interest, Ombudsperson

**SUMARIO:** 1. Introducción al papel del Defensor Vecinal: competencias y actuaciones. 2. La regulación normativa de los defensores vecinales. 3. La elección de la Defensoría: requisitos, incompatibilidades y convergencia con otras figuras. 4. La Defensoría Vecinal como vigilante del buen gobierno local 5. La asignación de recursos y la eficacia de las acciones emprendidas por las defensorías vecinales: una asignatura pendiente. 6. Instituciones análogas a las defensorías vecinales y vínculos con el Defensor del estatal y los autonómicos. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

## 1 Introducción al papel del Defensor Vecinal: competencias y actuaciones

En los últimos años, la Administración local ha mostrado numerosos casos de arbitrariedad que han generado gran desconfianza de la ciudadanía hacia dicha institución. En aras de tratar de conseguir que la actuación de estos entes locales sea adecuada a la normativa y a los intereses generales, se han comenzado a crear instituciones como los defensores vecinales. De tal modo, resulta de interés abordar cómo actúan dichos defensores y qué ámbitos competenciales tienen, cuál es su régimen de elección e incompatibilidades, su papel para garantizar el buen gobierno local, los recursos que se le asignan y su efectividad, actuaciones y la semejanza de dichas defensorías con otras similares con las que además deben colaborar para mejorar la eficiencia en sus actuaciones. Todo ello, con el objeto de poner en valor la gran oportunidad que tienen los ayuntamientos de crear dichas defensorías para proteger los intereses de su comunidad local.

Aunque comienza a extenderse, la figura del Defensor Vecinal es todavía poco habitual en nuestro país, pero, como apuntábamos, con un potencial inmenso. Aquellas entidades locales que han querido implantarlo han hecho que se trate de un verdadero garante de los derechos de la ciudadanía frente a las actuaciones, no siempre ajustadas a derecho, que realizan las administraciones locales.

Así pues, las funciones que se acostumbra a asignar a dicho Defensor por parte de las entidades locales son las de recibir quejas sobre retrasos, errores o deficiencias en

los servicios municipales, vigilar arbitrariedades y falta de motivación de decisiones, inexecuciones de resoluciones, trato indebido con la ciudadanía, falta de respuesta a solicitudes o negativa a facilitar información municipal<sup>1</sup>. De tal forma, se trata principalmente de funciones de atención de quejas sobre una inadecuada actuación de la entidad local, aunque no son las únicas que se asignan a dichos defensores, ya que, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Cabra<sup>2</sup> se le asigna a su Defensor de la Vecindad funciones de información a la ciudadanía sobre dudas que les surjan de los trámites que deban realizar con la entidad local. En efecto, tanto las funciones de investigación sobre quejas como la de información a la ciudadanía son tareas que hacen de las defensorías instituciones que permiten cumplir la necesaria inmediatez y cercanía que merece la ciudadanía, dos principios propios de la actuación de dichas defensorías, como apunta García-Calabrés Cobo<sup>3</sup>.

Así mismo, en el Ayuntamiento de Alhama de Murcia, el Defensor del Vecino tiene entre sus competencias la realización de informes a petición del Pleno de la Corporación<sup>4</sup>, lo que serviría a dicho órgano colegiado para tener un criterio adicional antes de tomar una decisión de trascendencia local. Además, se asigna no solo la vigilancia de la legalidad sino también funciones de informe a los defensores municipales que existan en el ámbito de la Comunidad Valenciana<sup>5</sup>, en concreto como órgano de consulta del Consejo Social del municipio. En consecuencia, se aprecia que no siempre tienen un papel antagónico a los servicios municipales, sino que también pueden apoyarlos en su día a día.

En todo caso, téngase en cuenta que el trabajo realizado por los defensores del vecindario será percibido en muchas ocasiones por los dirigentes públicos de las entidades locales como una traba o una injerencia en su actuación municipal, en la medida en que pondrán de manifiesto los errores o actuaciones reprochables que hayan efectuado. Si bien, no debe verse de tal modo a dichos defensores, ya que el papel que pueden llevar a cabo es una verdadera actividad de control hacia la Administración para la que trabajan, asegurándose de que no caen en la prohibición constitucional de actuar de forma arbitraria. De hecho, los defensores llevan a cabo una función mediadora entre la ciudadanía y el ayuntamiento, por lo que no debe ser vista dicha figura como un enemigo del consistorio, sino como una oportunidad de mejorar una situación que ha perjudicado a un ciudadano y a la que se le puede poner remedio sin necesidad de acudir a la vía judicial. En efecto, como ya apuntaba

<sup>1</sup> Podemos encontrar estas funciones en la mayoría de defensores vecinales, tales como los siguientes: Defensora del Ciudadano del Ayuntamiento de Aspe (<https://aspe.es/defensora-ciudadano/>), Defensoría de la Ciudadanía del Ayuntamiento de Mataró (<https://entitatsmataro.cat/es/el-ayuntamiento/el-defensor-del-ciudadano>, consultado el 2/9/2023) o la Oficina del Defensor del Vecino del Ayuntamiento de Alboraya (<https://www.alboraya.es/es/oficina-del-defensor-del-vecino>, consultado el 2/9/2023).

<sup>2</sup> Véase el artículo 2 del Reglamento del Estatuto del Defensor/a de la Vecindad del Ayuntamiento de Cabra, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba n. 32, de 26 de febrero de 2022.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Así se indica en el artículo 4.c del Estatuto del Defensor del Vecino del Ayuntamiento de Alhama de Murcia, de 2 de diciembre de 2011, publicado en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, de 15 de diciembre de 2011.

<sup>5</sup> Así lo determina el artículo 32 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana.

el Ministerio de Justicia a la hora de abordar la eficiencia en la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>6</sup>, la existencia de instituciones como la Defensoría Vecinal ayuda a evitar que se lleven ciertos litigios a los tribunales, lo que sirve para evitar una saturación de tareas en el poder judicial.

En efecto, dichas defensorías tienen una verdadera función de intermediación al tramitar quejas vecinales sobre la actuación de las entidades locales, ya que son un punto de conexión entre ambas partes. Algunos consistorios, como el citado de Alhama de Murcia<sup>7</sup> o el Ayuntamiento de Elche<sup>8</sup>, hacen hincapié en su papel mediador para resolver disputas, ya que, de hecho, si las entidades han creado servicios de mediación para los conflictos vecinales<sup>9</sup>, crear herramientas como el Defensor del Vecindario para mediar entre conflictos de ciudadanos con el ayuntamiento es también una oportunidad de mejora continua, y esto, al mismo tiempo, permite buscar métodos de resolución de conflictos jurídicos sin necesidad de acudir a los tribunales, lo que, como apunta Rojas Pozo<sup>10</sup>, implica también un “refuerzo de los controles administrativos de legalidad”.

La actuación de los defensores para llevar a cabo sus funciones encomendadas consiste, principalmente, en realizar una investigación sobre los hechos denunciados por un interesado ante una posible actuación incorrecta por parte del consistorio local. Así pues, los defensores emiten una recomendación a los servicios municipales<sup>11</sup> para aconsejar, en su caso, un cambio de criterio en una decisión que se ha adoptado y que puede ser contraria al interés general. Adicionalmente, dichos defensores acostumbra a presentar un informe anual al pleno de la corporación<sup>12</sup> con las principales actuaciones realizadas de manera que sirva como síntesis del trabajo de protección de derechos ciudadanos que ha efectuado dicha institución. En efecto, como señala

<sup>6</sup> Comisión General de Codificación, Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, Ministerio de Justicia, Madrid, 2013. Disponible en: [https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/1292430803259-Informe\\_explcativo\\_y\\_propuesta\\_de\\_anteproyecto\\_de\\_ley\\_de\\_eficiencia\\_de\\_la\\_Jurisdiccion\\_Contencioso.PDF](https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/1292430803259-Informe_explcativo_y_propuesta_de_anteproyecto_de_ley_de_eficiencia_de_la_Jurisdiccion_Contencioso.PDF), consultado el 7/9/2023 p. 29.

<sup>7</sup> En artículo 3 del citado Estatuto del Defensor del Vecino del Ayuntamiento de Alhama de Murcia se indica, de hecho, que dicho defensor ejerce una función mediadora.

<sup>8</sup> El Pleno del Ayuntamiento de Elche, en sesión de 30 de enero de 2023, acordó la creación de la figura del Defensor del Vecino, poniendo énfasis en su papel mediador, si bien todavía queda pendiente la regulación de cómo llevará a cabo dicha tarea el designado defensor o defensora. Véase el acta de dicha sesión plenaria aquí: [https://sede.elche.es/sta/CarpetaPublic/doEvent?APP\\_CODE=STA&PAGE\\_CODE=PTS2\\_PLENO\\_TABLON&lang=ES#](https://sede.elche.es/sta/CarpetaPublic/doEvent?APP_CODE=STA&PAGE_CODE=PTS2_PLENO_TABLON&lang=ES#), consultado el 7/9/2023.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, el servicio de mediación policial, donde las autoridades locales hacen de intermediarios entre varios vecinos, que podemos encontrar ampliamente arraigado, entre otros, en el Ayuntamiento de Vila-real (véase 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](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 el 12/9/2023)

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

<sup>11</sup> Ello se puede observar, entre otros, en el art. 115.10 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Salt, que regula los aspectos del Defensor del Ciudadano del municipio (véase aquí: <https://www.seu-e.cat/documents/28465/6874759/02+-+Normativa+que+regeix+la+instituci%C3%B3+B3/81715d99-8f07-4a7d-acac-48aa5f8e0014>, consultado el 16/9/2023)

<sup>12</sup> Así lo vemos, por ejemplo, en el artículo 9 del Reglamento del Estatuto del Defensor del Vecino del Ayuntamiento de Mutxamel, publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Alicante* n. 93, de 18 de mayo de 2017, que indica: “El defensor o defensora del vecino dará cuenta anualmente al Pleno del Ayuntamiento sobre la gestión realizada en un informe que presentará en sesión extraordinaria convocada al efecto. En su informe anual dará cuenta del número y tipo de peticiones presentadas, de aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, así como de las que fueron objeto de investigación y el resultado de las mismas, especificando las sugerencias o recomendaciones admitidas por el Ayuntamiento de Mutxamel”.

Pajares Montolio<sup>13</sup>, dicho informe ha de centrarse en “el estado de los derechos” no en el “estado de la defensoría”, ya que el objetivo es conocer los motivos de la actividad de la defensoría municipal, lo que nos dará una idea de en qué situaciones se ha perjudicado a la ciudadanía por la actuación de la Administración, lo que podrá servir de ejemplo para evitar futuras actuaciones arbitrarias de la entidad local.

## 2 La regulación normativa de los defensores vecinales

Como se ha analizado, las diferentes competencias asignadas a los defensores del vecindario y la forma de ejercerlas nos recuerdan a las que tiene el Defensor del Pueblo<sup>14</sup> o sus homólogos autonómicos correspondientes, aunque en este caso centrados en vigilar que no se produzcan actuaciones de arbitrariedad únicamente en las entidades locales. Si bien hemos de indicar que aunque la existencia del Defensor del Pueblo o sus equivalentes autonómicos es una exigencia constitucional o de los respectivos estatutos de autonomía, los ayuntamientos, en cambio, no están obligados a crear dicha figura del Defensor del Vecindario, en tanto en cuanto no es una exigencia prevista en la normativa básica de régimen local<sup>15</sup>, ni tampoco es una obligación que deban cumplir las entidades locales fruto de la normativa autonómica de régimen local que pueda existir.

En todo caso, debemos mencionar que algunas de dichas comunidades sí que establecen la posibilidad expresa de crear la figura del Defensor del Vecindario, aunque sin tratarse de una exigencia. Es solo el caso de Cataluña, que establece la figura de la Sindicatura Municipal de Greuges<sup>16</sup>, para defender los derechos fundamentales y las libertades públicas del vecindario, y también de la Comunidad Valenciana<sup>17</sup>, que en su normativa de régimen local indica la posibilidad de crear un defensor o defensora de los vecinos para comprobar las quejas y las deficiencias de los servicios municipales. Se trata, por tanto, de las dos únicas autonomías españolas que han incluido en su artículo una referencia a dichas defensorías municipales. Sin duda, si una entidad local catalana o valenciana quisiera crear dicha figura, debería seguir las pautas indicadas en la normativa autonómica de régimen local, si bien, surge la

Regap



ESTUDIOS

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> El artículo 9.1 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, establece como competencia de dicha institución comisionada de las Cortes Generales la vigilancia del cumplimiento de los principios considerados en el artículo 103.1 CE en las administraciones, hecho que sucede de igual forma con los defensores vecinales, que tienen encomendadas dichas tareas de vigilancia de cumplimiento de una actuación pública adecuada en sus entidades locales.

<sup>15</sup> No encontramos referencias a la figura del Defensor del Vecindario o similar en la principal normativa básica de régimen local, esto es la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, ni tampoco en otra normativa básica aplicable a las entidades locales.

<sup>16</sup> El artículo 48.2.c del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, establece que deberá existir dicha Sindicatura Municipal si lo acuerda el pleno del consistorio, y en el artículo 59 de la norma establece el procedimiento de elección y sus funciones.

<sup>17</sup> En concreto, el artículo 29 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, establece la posibilidad de crear dicho Defensor en lugar de crear la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, ya que ambos supervisan la actividad municipal.

cuestión de si sería posible o no la creación de la Defensoría si se trata de una entidad local no situada en dichas comunidades autónomas.

Así pues, podemos considerar que la posibilidad de crear dicha figura se ampara en la creación de órganos complementarios prevista en el artículo 20.3 LRBRL<sup>18</sup>, una regulación que deberá hacerse mediante el reglamento del órgano municipal y siempre de conformidad con la normativa estatal y autonómica. Ello parece traducirse en que sería posible la creación de órganos complementarios por el ayuntamiento (como podría ser el caso de la Defensoría del Vecindario), y de esta forma, como apunta Luciano Parejo<sup>19</sup>, crear órganos en la entidad según las necesidades de su comunidad local. Ahora bien, de la dicción del precepto parece que la creación de los mismos está supeditada a lo que puedan establecer la normativa autonómica o estatal en la materia, de forma que si dicha regulación establece una forma de configurar un determinado órgano complementario deberá respetarse; como es el caso de la normativa autonómica catalana y valenciana que regula la figura de la Sindicatura y de la Defensoría, por lo que, si una entidad local lo regula en su territorio, deberá seguir sus pautas. En la misma línea se pronuncia Serrano Torres<sup>20</sup>, que indica que a la hora de crear órganos complementarios una entidad deberá dar prevalencia a la normativa estatal y autonómica en la materia.

Por tanto, entendemos que, aunque la normativa autonómica no establezca expresamente una regulación sobre la Defensoría Municipal, ello no es impedimento para que se cree dicho órgano por parte de un consistorio local<sup>21</sup>, según el art. 20.3 LRBRL, lo que va en consonancia también con la Sentencia del Tribunal Constitucional n. 214/1989, de 21 de diciembre<sup>22</sup>, que, aunque abordó la inconstitucionalidad de unos incisos de los apartados 1.c y 2 del citado art. 20, en su fundamento jurídico sexto apuntó que, en referencia a la creación de nuevos órganos complementarios, las entidades locales tenían un importante margen de actuación, ya que el alto tribunal: “admite, al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito este que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las comunidades autónomas”, lo que va en consonancia con la potestad de autoorganización

---

<sup>18</sup> Dicho artículo 20.3 LRBRL indica que: “Los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las comunidades autónomas a las que se refiere el número anterior”.

<sup>19</sup> PAREJO ALFONSO, L., “La potestad de autoorganización de la Administración Local”, *Revista de Documentación Administrativa*, n. 228, 1991, pp. 13-43. p.28. Aunque el autor escribió el artículo citado con anterioridad a la aprobación de la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, que es la que estableció el texto actual del artículo 20.3 LRBRL, lo cierto es que sí que puso entonces ya de manifiesto la idea de que la creación de nuevos órganos complementarios por parte de un ayuntamiento permite atender a las particularidades de la comunidad vecinal.

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

<sup>21</sup> Prueba de ello son los defensores que podemos encontrar en entidades locales que están en comunidades autónomas donde no existe una regulación de régimen local sobre defensorías, como es el caso, por ejemplo, del Valedor del Ciudadano del Ayuntamiento de Vigo (Galicia) o el Defensor del Ciudadano de Granada (Andalucía).

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional n. 214/1989, de 21 de diciembre. Boletín Oficial del Estado núm. 10, de 11 de enero de 1990.

reconocida con el art. 4.1.a LRBRL y la autonomía local constitucionalmente reconocida en el art. 140 CE.

De hecho, permitir a las administraciones locales crear esta figura va en consonancia con el principio previsto en el art. 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, que estableció que, preferentemente, las competencias públicas deben ser asumidas por las autoridades más cercanas a la ciudadanía, por lo que, si dichos ayuntamientos asumen cada vez más actuaciones públicas, resulta también lógico que exista un órgano en estas entidades que vigile la adecuada ejecución de las políticas municipales. En esta misma línea, Otaola y Trapote<sup>23</sup> apuntan que el surgimiento de las defensorías está amparado en la potestad de autoorganización prevista también en el art. 137 CE o, como expone García-Calabrés Cobo<sup>24</sup>, en una capacidad de los entes locales de “autonormarse”, lo que sería el fundamento jurídico de la creación de dicha figura.

Por tanto, los defensores se configuran como una oportunidad que tiene cada administración de poder revisar las actuaciones de los servicios municipales para conseguir una mejor gestión local. De hecho, como apunta la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña n. 1128/2003, la función que realizan los defensores es emitir recomendaciones sobre actuaciones públicas, sin invadir el ámbito competencial de cada consistorio ni anular o modificar actos administrativos, sino solo aconsejar sobre su modificación al órgano competente<sup>25</sup>. De hecho, el único límite a tener en cuenta que indica dicha resolución del TSJ de Cataluña para el presente caso se refiere a que no pueden darse al defensor funciones de vigilancia que excedan la Administración local donde las ejerce, pero más allá de dicha situación, tiene plena capacidad de actuación como órgano complementario de la entidad local.

Regap



ESTUDIOS

### 3 La elección de la Defensoría: requisitos, incompatibilidades y convergencia con otras figuras

Habiendo quedado clara la competencia de cada consistorio para poder aprobar dicha Defensoría, debemos detenernos en primer lugar en cómo debe adoptarse la decisión

<sup>23</sup> OTAOLA, J. y 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.

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

<sup>25</sup> Así pues, dicha sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña n. 1128/2003, de 19 de noviembre, rec. 69/1999, establece respecto a los defensores que no suponen injerencia sobre otros órganos municipales en tanto en cuanto: “Sus funciones se limitan a la formulación de advertencias, recomendaciones o sugerencias, sin que pueda en ningún caso modificar o anular actos o resoluciones administrativas. De igual modo, interviene en funciones de conciliación o, previo acuerdo de las partes, de arbitraje, por lo que en ningún caso cabe considerar que se produzca una invasión o usurpación de las facultades legalmente atribuidas a otros órganos municipales”.

de crearla. La forma de hacerlo de forma general para la mayoría de ayuntamientos españoles debe ser por reglamento orgánico, conforme establece el art. 20.3 LRBRL, si bien en el caso de las entidades locales de la Comunidad Valenciana, al tener preferencia la normativa de régimen local de la autonomía, será suficiente mediante un acuerdo plenario por mayoría simple, frente a la necesidad de una mayoría absoluta para aprobar el reglamento orgánico<sup>26</sup>. Por ello, vemos como la normativa valenciana parece favorecer la creación de dicho Defensor porque solo exige una mayoría simple y, además, no requiere la aprobación o modificación del reglamento orgánico municipal, cosa que acostumbra a ser una regulación que “levanta disputas” entre los cargos públicos, ya que afecta a otras cuestiones de organización de los debates en los principales órganos colegiados y a la regulación interna del consistorio. Por esta razón su modificación puede ser un motivo para desincentivar a los ayuntamientos a crear la figura de la Defensoría. En el caso de Cataluña, que también establece una regulación propia de su Sindicatura Municipal, deberá adoptarse la decisión de crear la figura por mayoría absoluta a propuesta de un grupo municipal<sup>27</sup>, aunque sin necesidad de modificar el reglamento orgánico. Esto favorece su aprobación más que la normativa estatal, aunque menos que la valenciana. Una vez acordada por el consistorio la decisión de crear la figura, procede elegir a un candidato o candidata, y para ello, los reglamentos municipales acostumbran a exigir que sean personas residentes en la localidad<sup>28</sup>, de hecho, en algunos casos incluso se exige antigüedad en el empadronamiento, o que sea una persona de reconocido prestigio en el municipio<sup>29</sup>. Esto reforzaría que el papel sea asumido por una persona que tenga fuertes lazos con la localidad y, por tanto, sea escuchada, con mayor probabilidad, por el gobierno municipal. Los procedimientos de votación de candidaturas acostumbran a ser por mayorías reforzadas de dos tercios<sup>30</sup> o de tres quintos<sup>31</sup>, y en algunos casos se reducen dichas mayorías en segunda vuelta si en la primera vuelta no se consiguen<sup>32</sup>, con el objeto de intentar obtener un candidato o candidata de consenso, si es posible,

<sup>26</sup> Téngase en cuenta que al referirse el art. 29.1 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, a un simple acuerdo plenario, será suficiente con una mayoría simple de los miembros de la corporación para decidir crear dicho defensor, mientras que si nos regimos por la normativa estatal habría que acordar la aprobación mediante reglamento orgánico, que conforme al art. 47.2.f LRBRL, debe ser aprobado por mayoría absoluta.

<sup>27</sup> Conforme al art. 48.2.c del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, el art. 5.1 del Reglamento orgánico del Estatuto del Vecino del Ayuntamiento de Aspe, publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Alicante* n. 182, de 24 de septiembre de 2013.

<sup>29</sup> El art. 5.1 del Reglamento orgánico del Estatuto de la figura del defensor o defensora del vecino/a del Ayuntamiento de Llibrilla, aprobado en Pleno del consistorio de 29 de marzo de 2019, véase aquí: <https://librilla.sedelectronica.es/transparency/f4219b03-16d7-4614-8915-4034ab843f41/>, consultado el 20/9/2023.

<sup>30</sup> Así se indica, por ejemplo, en el art. 3 del citado Reglamento del Estatuto del Defensor/a de la Vecindad del Ayuntamiento de Cabra y también en el art. 2 del Reglamento de Constitución, Organización y Funcionamiento del Defensor del Ciudadano ante el Ayuntamiento de Mislata (véase aquí: <https://www.mislata.es/sites/default/files/2021-12/reglament-del-defensor-del-ciudadano.pdf>)

<sup>31</sup> Como expone el art. 2.1 del citado Reglamento del Estatuto del Defensor del Vecino del Ayuntamiento de Mutxamel o el art. 5 del Reglamento del Defensor/a Vecinal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (véase aquí: <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/11/10/1110.pdf>, consultado el 14/9/2023).

<sup>32</sup> Es el caso de Amposta, donde se realiza una primera vuelta por mayoría de tres quintos y, si no, se aprobará un candidato por mayoría absoluta; así se indica en el art. 9 del Reglamento Municipal regulador del Defensor/a de la Ciudadanía de Amposta, véase aquí:



pero tampoco impedir el nombramiento si no se logra la mayoría reforzada. Para conseguir más asenso y solvencia en la propuesta presentada, algunos consistorios solicitan incluso que se consulte la candidatura previamente a los órganos de participación ciudadana del municipio<sup>33</sup>, que los grupos municipales reciban propuestas de candidaturas por las organizaciones sociales municipales<sup>34</sup> o que la persona candidata presente unas líneas básicas del trabajo que va a desempeñar en el puesto<sup>35</sup>.

Especial referencia merece el régimen de incompatibilidades al que deben estar sujetas las defensorías. Esto se justifica en que los defensores o defensoras deberán realizar una labor de supervisión de la actividad municipal, lo que exige necesariamente altas cotas de objetividad, y por ello debe vigilarse la ausencia de conflictos de intereses, cosa que puede darse si ostentan o han ostentado algún otro cargo que pueda afectar a su imparcialidad. De tal modo, la mayoría de las entidades locales han regulado la incompatibilidad para el cargo, aunque varíe dependiendo del consistorio. Debemos detenernos, en primer lugar, en aquellas prohibiciones relativas a aspectos políticos, y se debería impedir ejercer el cargo a quien tiene un cargo representativo<sup>36</sup>, uno de libre designación o una afiliación a un partido político, sindicato u organización empresarial<sup>37</sup>. El motivo de esta prohibición se justifica en evitar que una defensoría sea ocupada por una persona que se mueva por intereses políticos únicamente, lo que perjudicaría al propósito de la institución y, como plantea Pintado<sup>38</sup>, a crearse una “politización” de la figura en lugar de que se centren los esfuerzos en mejorar el municipio. En determinadas ocasiones esta incompatibilidad se amplía incluso a que no se haya desempeñado un puesto como cargo electo en los últimos años<sup>39</sup> o incluso que no se haya formado parte de una lista electoral en la circunscripción de la que forme la entidad<sup>40</sup>, de manera que con ello se pretende evitar que los partidos políticos propongan a candidatos para el puesto que, al tener vínculos con ellos, sirvan más sus intereses que al interés general municipal.

<https://www.amposta.cat/ca/n3/ajuntament/defensora-ciudadania/reglament>, consultado el 17/9/2023. Idéntico procedimiento de una primera vuelta por tres quintos y una mayoría absoluta en segunda vuelta se indica para el Ayuntamiento de Palma, véase el art. 2.1 del Reglamento orgánico de los derechos de la ciudadanía del Ayuntamiento de Palma, publicado en el *Boletín Oficial de les Illes Balears* n. 36, de 3 de marzo de 2005.

<sup>33</sup> Es el caso del art. 3.1 del Reglamento del Defensor de la Ciudadanía del Ayuntamiento de Sagunto, véase aquí: [https://ayto-sagunto.es/media/xkrjiuen/reglamento\\_defensorciudadan%C3%ADa.pdf](https://ayto-sagunto.es/media/xkrjiuen/reglamento_defensorciudadan%C3%ADa.pdf)

<sup>34</sup> Así se indica, en el art. 6 del citado Reglamento Orgánico del Estatuto del Vecino del Ayuntamiento de Aspe.

<sup>35</sup> Así se expone en el art. 6.1 del Reglamento del Defensor/a de la Ciudadanía de Ripollet, véase aquí: <http://upload.ripollet.cat/FILES/PDF/ripollet-reglament-defensor-270218.pdf>, consultado el 9/9/2023.

<sup>36</sup> Ayuntamientos como el de Palma establecen que es incompatible con un cargo representativo local, mientras que otros, como el de Aspe, amplían la prohibición e indican que no podrán tener ningún cargo representativo de elección popular, sea local o no. De forma similar actúa el Ayuntamiento de Amposta, que establece la prohibición para cualquier cargo político, lo que incluso parece extenderse, por ejemplo, a puestos de personal eventual.

<sup>37</sup> Así se indica, entre otros, en el Ayuntamiento de Mutxamel.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Es el caso del art. 11 del citado Reglamento del Defensor/a de la Ciudadanía de Ripollet que establece que es incompatible el puesto de defensor o defensora con haber sido cargo electo en los últimos cuatro años.

<sup>40</sup> Se establece de tal modo en el art. 5.e del citado Reglamento del Estatuto del Defensor/a de la Vecindad que expone que: “Será una persona ajena a la corporación Municipal y no podrá haber formado parte de ninguna lista electoral, municipal, autonómica, estatal o europea en cualquier partido con o sin representación municipal en el Ayuntamiento de Cabra en las últimas tres legislaturas o mandatos corporativos”.

En segundo lugar, encontramos aquellas incompatibilidades en relación con ser empleado público, estableciendo que no se permite estar en servicio activo en el consistorio o con sus entidades dependientes<sup>41</sup>. Alguna entidad local permite la compatibilidad entre ser defensor o defensora y empleada o empleado público del mismo consistorio, pero establece que en aquellas quejas recibidas como defensor o defensora que afecten al servicio donde trabaja deberá abstenerse<sup>42</sup>, lo que permite el cumplimiento también del requisito previsto en el art. 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. La opción de elegir a un empleado o empleada municipal, a pesar de que pueda parecer una situación en la que se generen numerosos conflictos de intereses, puede ser positiva porque el defensor o defensora será una persona que conoce sobradamente el funcionamiento del ayuntamiento (ya que trabaja en él) y por ello puede aprovechar su conocimiento sobre las dinámicas internas del mismo para ayudar a la ciudadanía ante un problema que le haya surgido. Si bien, será necesario establecer un sistema ágil en el caso de que dicha persona deba abstenerse, ya que de lo contrario las quejas sobre el servicio en el que trabaja el defensor o defensora podrán ralentizarse. El objeto de garantizar dicha abstención se basa, como recuerda Martínez López-Muñoz<sup>43</sup>, en motivos de precaución, para evitar que intervenga en el procedimiento una persona que pueda “comportar riesgo para la imparcialidad en su actuación”, aunque, como apuntamos, la necesidad de que el ayuntamiento concretice un procedimiento rápido para dicha abstención resulta esencial, ya que, si no, el procedimiento establecido por la norma, tal y como recuerda el autor<sup>44</sup>, se trata solo de uno elemental, tal y como está regulado en la norma, lo que puede hacer que ante la ausencia de detalles de cómo aplicarlo, algunas entidades locales no lo utilicen siempre que debieran.

Por último, algunas entidades locales amplían la lista de supuestos de incompatibilidad para desempeñar el cargo a aquellas personas que realicen una actividad profesional que tenga intereses con el consistorio<sup>45</sup>. Serían los supuestos, por ejemplo, de contratistas o subcontratistas del ayuntamiento que se puedan ver beneficiados por las decisiones de compra pública de la entidad y donde eventualmente podrían surgir conflictos de intereses. De hecho, esta restricción iría en consonancia con el sentido de las diferentes prohibiciones para contratar que se fijan en la Ley 9/2017,

---

<sup>41</sup> Se establece de tal modo, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Sagunto o en el Ayuntamiento de Mislata.

<sup>42</sup> Así lo prevé el art. 6.3 del Reglamento regulador de la Oficina del/la Defensor/a de la Ciudadanía del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María: “Si el cargo recayere en funcionario/a o empleado/a del Ayuntamiento, su desempeño será compatible con las funciones que venga realizando para el Ayuntamiento. En el caso de que deba abstenerse en algún asunto puntual relativo al funcionamiento de su Dependencia o Servicio, el Pleno encomendará la tramitación de dicho asunto a otro/a funcionario/a o empleado/a municipal, mediante acuerdo adoptado con el quórum establecido en el art. 5.1”. Véase el reglamento en cuestión aquí: <http://transparencia.elpuertodesantamaria.es/trans/D-normativa/ordenanzas/Ordenanzas%20Municipales/Participacion%20Ciudadana/MAQ-REGLAMENTO%20DEFENSOR%20CIUDADANIA.pdf>, consultado el 20/9/2023.

<sup>43</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, 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.

<sup>44</sup> *Ídem*, p. 340.

<sup>45</sup> Se indica de tal modo en el art. 5.1.b del citado Reglamento del Defensor o Defensora de la Ciudadanía del Ayuntamiento de Sagunto, que establece que es incompatible con ser defensor/a: “Cualquier actividad profesional, mercantil o laboral que conlleve unos intereses particulares con el Ayuntamiento”.

de 8 de noviembre, de contratos del sector público, ya que aunque el defensor o defensora no es propiamente empleado o empleada municipal, y, si fuera contratista del consistorio en sentido estricto, no se tendría por qué producir necesariamente una prohibición del art. 71.1.g LCSP, lo cierto es que, sin duda, sí que está estrechamente unido al ayuntamiento al vigilar su actividad y obviamente se generarían conflictos difíciles de resolver si el defensor o defensora fuera contratado por el mismo.

En efecto, en líneas generales, vemos que la mayoría de las incompatibilidades previstas por los reglamentos de defensores son similares a las previstas para los cargos electos locales en el art. 178.2 de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, donde se establece también la imposibilidad de compaginar el cargo con un puesto de trabajo en la entidad local o con ser contratista del ayuntamiento, todo ello en aras de evitar conflictos de intereses en el desempeño del cargo, ya que como expone Galindo Caldés<sup>46</sup>, dichas prohibiciones previstas en la LOREG no pretenden perjudicar a los contratistas locales, sino ser “una salvaguarda del interés público y del principio de imparcialidad del art. 103.3 CE”. Por tanto, evitar estos conflictos es algo que también debe prevenirse en la elección de las defensorías vecinales, ya que ejercen un papel de relevancia para proteger los intereses generales locales y por ello debe asegurarse su máxima equidad.

Ante este régimen de incompatibilidades para las defensorías vemos que el cargo de Defensoría debe ser ejercido por una persona, en principio, ajena a la entidad local para así salvaguardar los intereses de la ciudadanía que acuda al Defensor. Si bien, como hemos observado, la falta de una obligatoriedad para las entidades locales de crear el órgano de la Defensoría hace que tener que buscar a una persona ajena a la actividad para llevarlo a cabo suponga una labor tan ardua que se desista de realizarla. Por ese motivo, con el objetivo de tratar de persuadir a las entidades locales de que creen el puesto de Defensoría y que la elección de un candidato no sea un problema, nos planteamos la posibilidad de que este cargo sea ejercido por otras personas de la institución que realizan labores distintas o de vigilancia de la legalidad de la entidad local. De tal modo, una primera opción de persona que podría ocupar, *a priori*, el puesto de Defensoría podría ser el juez o la jueza de paz del municipio. Tengamos en cuenta que realiza una labor en gran parte mediadora y, de hecho, resuelve disputas entre vecinos y vecinas, por lo que en la práctica realiza un papel bastante similar al que ejecutaría como defensor o defensora. Si bien, en este caso, a pesar de la honorabilidad del juez o de la jueza de paz, no podría ejercer el cargo porque según la normativa aplicable resulta incompatible el cargo de juez o jueza con otros de designación política de las entidades locales<sup>47</sup>, con lo cual, como

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

<sup>47</sup> El art. 389 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial indica que: “Con cualquier cargo de elección popular o designación política del Estado, comunidades autónomas, provincias y demás entidades locales y organismos dependientes de cualquiera de ellos”. Dicha incompatibilidad prevista en el artículo 389 de la Ley orgánica 6/1985 es de aplicación a los jueces de paz según prevé el artículo 14 del Reglamento 3/1995, de 7 de junio, de los Jueces de Paz que establece que: “Durante su mandato, los Jueces de Paz estarán sujetos al régimen de incompatibilidades y prohibiciones reguladas en los artículos 389 a 397 de la Ley orgánica del poder Judicial en lo que les sea aplicable”.

el cargo de defensor es elegido por los representantes electos de la entidad local, no sería posible unificar los puestos.

Así pues, cabría también la posibilidad de plantearse que el puesto de defensor lo ocupara una persona que se encargue de la vigilancia de la legalidad de la entidad, por ejemplo, el delegado de protección de datos de la entidad local, al tratarse de un puesto obligatorio en estas entidades<sup>48</sup>. En este sentido, no parece existir impedimento en que el puesto se pueda compaginar, de hecho, esto resultaría altamente aconsejable porque el delegado acostumbra a ser una persona ajena a la entidad local que vigila el cumplimiento de la normativa de protección de datos<sup>49</sup>.

En última instancia, hemos de mencionar la posibilidad de aunar el cargo de defensor con la persona responsable del Sistema Interno de Información, creado en el título II de la reciente Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que crea un sistema interno donde se pueda alertar de una infracción normativa antes de acudir al sistema judicial<sup>50</sup>. Así pues, el art. 8 de la citada Ley 2/2023 no parece establecer ningún impedimento a que el responsable de gestionar dicho sistema pueda ser también el defensor vecinal. De hecho, el apartado 6º de dicho artículo establece que si existe en la entidad una “persona responsable de la función de cumplimiento normativo o de políticas de integridad” puede ser dicho sujeto el que asuma también las funciones de vigilante del sistema interno, lo que encajaría perfectamente con la figura del defensor, que también vigila posibles incumplimientos de las normativas de la entidad local.

Por ello, aprovechar la existencia de determinados puestos en los ayuntamientos que vigilan el cumplimiento normativo (como es el caso del delegado en materia de protección de datos o el responsable del Sistema Interno de Información) puede aprovecharse para ampliar el ámbito competencial de dicho puesto y así poder nombrar fácilmente un defensor de la ciudadanía.

## 4 La Defensoría Vecinal como vigilante del buen gobierno local

Como hemos expuesto, el Defensor del Vecindario es una institución que pueden crear voluntariamente las entidades locales y que se regula, en gran medida, por la organización reglamentaria que fije el ayuntamiento. En su labor de investigación, vemos que dichos defensores sirven para vigilar posibles arbitrariedades en la actuación de

<sup>48</sup> Conforme al art. 37.1.e del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016.

<sup>49</sup> En este sentido, habría que indicar que, si el delegado de protección de datos es designado Defensor de la Ciudadanía y recibe como Defensor una queja en materia de protección de datos de un vecino a raíz de su actuación como delegado del consistorio, debería abstenerse y encomendar dicha labor de investigación a otro funcionario, en cumplimiento del citado art. 23 LRJSP.

<sup>50</sup> En este sentido, como apunta Viguri Cordero: “es más que evidente que este sistema debería emplearse de manera preferente para canalizar la información, aunque el informante puede elegir el canal interno o externo, según las circunstancias y riesgos de represalias que pueda 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.

la Administración local, lo que permite depurar responsabilidades en el caso de que una actuación sea contraria a la normativa vigente. En este sentido, vemos en los defensores una oportunidad de poder cumplir mejor lo previsto en el título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula unas obligaciones de buen gobierno que las entidades locales suelen obviar. Se trata, en la mayoría de los casos, de la aplicación de una serie de principios que los dirigentes públicos locales acostumbran a olvidar: la aplicación de sus políticas públicas municipales. Así pues, los defensores pueden ayudar notoriamente a verificar la correcta aplicación de estos principios basados, principalmente, en la objetividad, la ausencia de conflictos de intereses o una conducta digna, entre otros. De hecho, a nuestro juicio, este puede ser uno de los principales ámbitos de actuación que podrían efectuar los defensores y esto es así porque, si un interesado ve que su ayuntamiento le perjudica gravemente los derechos, normalmente, acude a exigir tutela a los tribunales de lo contencioso-administrativo. En efecto, como apuntan Otaola y Trapote<sup>51</sup>, las defensorías vecinales llevan a cabo una labor que se complementa con la que realiza la jurisdicción contencioso-administrativa y que, aunque inicialmente puede concebirse como una “cierta concurrencia en cuanto al objeto de control”, deben verse dichas defensorías como una herramienta de utilidad para seguir vigilando el cumplimiento normativo que no perjudica la labor de los tribunales.

Cuando se produce una cuestión que afecta solo a los principios del buen gobierno, suele ser percibida por la ciudadanía como una irregularidad menor realizada por la Administración, y esto se suele traducir en que no se acude a los tribunales para exigir su rectificación. Por ejemplo, una situación en la que se da un dato incorrecto a un ciudadano a la hora de explicar un trámite administrativo, o cuando no se ha publicado en el portal de transparencia municipal una determinada información. El hecho de que ejemplos como los indicados sean percibidos por el ciudadano como una cuestión formal o de escasa relevancia hace que muchas veces no se presente una queja sobre el incumplimiento de dicho principio de buen gobierno (aunque haya podido generar un perjuicio considerable al ciudadano), y por eso pasa inadvertido. Es por ello que en este ámbito adquieren especial importancia los defensores, ya que el hecho de que sea un servicio sin coste hace que la ciudadanía acuda a ellos cuando se pueda producir una irregularidad en la actuación de la Administración que vaya en contra del buen gobierno local.

A modo de ejemplo, uno de los principios generales previsto en el artículo 26.2.a.5º LTBG es la obligación de los poderes públicos de fomentar el uso de la calidad. Si ponemos por situación una en la que un ciudadano se queja de la escasa calidad del servicio, por ejemplo, de atención domiciliaria en materia de servicios sociales que presta el ayuntamiento, el hecho de que el servicio prestado no cumpla unos estándares mínimos que el ciudadano considere necesarios no implica necesariamente un incumplimiento de la normativa vigente, si bien dicha merma de la calidad podría

<sup>51</sup> OTAOLA, J. y TRAPOTE, P., “Participación y mediación...”, *op. cit.*, p. 545.

ser revisada por la defensoría, como garante de los principios de buen gobierno<sup>52</sup>, que podría comprobar la gestión diaria efectuada por la entidad y así verificar su adecuación a los principios de buen gobierno. Precisamente, como apunta Merino Estrada<sup>53</sup>, la calidad debe ser medida a través de la gestión, por lo que las defensorías podrían ayudar notoriamente a la tarea de supervisión y vigilancia del trabajo del ayuntamiento para cumplir los estándares de calidad esperados.

Otro de los principios de buen gobierno que pueden ser estrechamente vigilados por las defensorías es el relativo a los conflictos de intereses, y en el que no deben incurrir los cargos electos. Téngase en cuenta que cada vez más se trata de un elemento que puede producirse y que, aunque se está siendo más vigilado por la normativa, en especial por aquella que regula la gestión de los fondos europeos<sup>54</sup>, en la práctica, encontramos también múltiples situaciones de conflictos de intereses que pueden pasar desapercibidas en el ámbito local. Precisamente, Campos Acuña<sup>55</sup> señala cómo la gestión de los conflictos de intereses en los ayuntamientos es “una de las áreas en las que se ha manifestado una mayor debilidad frente a los comportamientos corruptos” y por ello las defensorías podrían ayudar notoriamente a evitar que dichos conflictos, que pueden afectar a la imparcialidad, puedan afectar a los procedimientos.

La normativa de buen gobierno, en efecto, en su artículo 26.2.b.1º LTBG establece la obligación de los cargos electos de no incurrir en dichos conflictos, lo que implicaría cumplir la exigencia sobre abstención prevista en la LRJSP. De tal forma, la ciudadanía puede conocer la existencia de dichos conflictos y una manera rápida de atajarlos es poniéndolos en conocimiento de la Defensoría para que lo investigue. De tal modo, podría exigirse al concejal que cumpla su obligación de abstenerse, por ejemplo, en el caso de que un ciudadano advirtiera que dicho cargo electo va a contratar a una empresa de un familiar desde el ayuntamiento<sup>56</sup>. Así pues, situaciones como esta

---

<sup>52</sup> En este sentido, pueden verse las siguientes noticias de prensa donde se observa una situación de pérdida de calidad en servicios públicos, que son ejemplos donde las defensorías podrían actuar, ya que se trata de situaciones que no implican necesariamente una especial gravedad que pueda hacer que los vecinos soliciten una tutela judicial, pero sí podría verse una respuesta a su preocupación a través de dicha Defensoría Vecinal:

*El Ayuntamiento de Madrid conocía desde mayo los “riesgos” para la “calidad del servicio” del nuevo Bicimad*: <https://www.epe.es/es/madrid/20230328/bicimad-madrid-emt-riesgos-85243494>, consultado el 19/9/2023.

*Denuncia ante el Defensor de la Ciudadanía del Ayuntamiento de Granada por el peligroso estado del parque infantil del Ambulatorio de la Chana*: <https://www.granada.org/inet/defenciu.nsf/2a20d3ad59c6c498c12581d900364e38/0088854598cfc11ec1258472006b89d6iOpenDocument>, consultado el 19/9/2023.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> Así lo vemos en el caso de la gestión por las administraciones españolas de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que ha derivado en la aprobación de la siguiente disposición del Ministerio de Hacienda y Función Pública: Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

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

<sup>56</sup> Son numerosas las situaciones de conflicto de interés que pueden producirse en el ámbito local, sobre todo debido a la cercanía entre cargos electos y ciudadanía, que hace que fácilmente pueda producirse la coincidencia en un asunto público municipal de dos personas que tengan intereses semejantes. Así pues, puede verse, a modo de ejemplo, el siguiente informe de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana sobre un posible conflicto de intereses en la contratación de la empresa del marido de una concejala del Ayuntamiento de Camporrobles. Informe n. 3/2017 de 12 de abril de 2017: <https://hisenda.gva.es/documents/90598054/164164130/Informe+03-2017+de+12+de+abril+de+2017>

podrían ser vigiladas a través de las defensorías vecinales, ya que ayudarían a detectarlas y corregirlas rápidamente, sobre todo debido a que habitualmente suele haber poco tiempo disponible para abordar dichos conflictos en las entidades locales (ya que, por ejemplo, deben adjudicarse contratos antes de un plazo para justificar una subvención recibida por el consistorio) y, por tanto, los conflictos suelen ser mal gestionados o directamente ignorados. Las defensorías podrían poner de manifiesto estas situaciones con celeridad y emitir una recomendación con mayor rapidez que la actuación que, quizás, podría ofrecer un juzgado de lo contencioso-administrativo.

Así pues, otro de los principios de buen gobierno local que puede ser ampliamente vigilado por las defensorías es de eficiencia y eficacia y satisfacción del interés general, previsto en el art. 26.2.a.1º LTBG y también constitucionalmente previsto en el art. 103 de la carta magna. Se trata este de otro de los principios sobre el que dichas defensorías pueden tener un gran margen de actuación, porque la garantía de la eficiencia o del interés general son conceptos jurídicos indeterminados que habitualmente pueden ser entendidos por el gobierno local en un sentido cuando verdaderamente beneficia a la ciudadanía en otro distinto.

A este respecto, un ejemplo sería la exigencia de la cita previa obligatoria, una situación que, *a priori*, podríamos entender como algo que permitirá mejorar dichos principios de buen gobierno al posibilitar organizar mejor la atención ciudadana de las entidades locales, pero que puede acabar generando un perjuicio a la ciudadanía. En ese sentido, Gómez Fernández<sup>57</sup> indica que dicha cita impide realizar un servicio público de proximidad que sea efectivo. El autor defiende que el motivo se basa en que no existe ninguna norma, ni disposición en la Ley 39/2015, que respalde a la Administración para exigir dicha cita previa como elemento obligatorio. Sin duda, la existencia de cita puede ser una herramienta que usen las entidades locales para mejorar su gestión diaria y dar preferencia a la atención de aquellos que la tengan, pero no debe ser un motivo para excluir y no atender a un ciudadano que no la tiene. En este mismo sentido se ha pronunciado la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana y ha indicado que la obligatoriedad de dicha cita infringe la normativa de la LPACAP y la LRJSP porque va en contra de los principios de servicio efectivo, proximidad y eficacia<sup>58</sup>. Además, la Sindicatura indica que todavía produce “mayor trastorno” a la ciudadanía que la cita solo se puede conseguir por medios

Regap



ESTUDIOS

17. +Prohibición de contratar o conflicto de intereses en la contratación de una empresa del municipio de Lloseta. <https://www.20minutos.es/noticia/4737959/0/el-pp-de-lloseta-ve-un-conflicto-de-intereses-en-el-contrato-de-un-seguro-a-una-empresa-en-la-que-trabaja-una-concejal/>, consultado el 22/9/2023. De igual modo, podemos localizar noticias de prensa donde se observan situaciones de conflictos de intereses en las entidades locales:

*El PP de Lloseta ve un “conflicto de intereses” en el contrato de un seguro a una empresa en la que trabaja una concejala*: <https://www.20minutos.es/noticia/4737959/0/el-pp-de-lloseta-ve-un-conflicto-de-intereses-en-el-contrato-de-un-seguro-a-una-empresa-en-la-que-trabaja-una-concejal/>, consultado el 16/9/2023.

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

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> Así se indica en p. 15 del Informe anual de la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana del año 2022, véase aquí: <https://www.elsindic.com/wp-content/uploads/2023/03/informe-anual-2022-castellano.pdf>, consultado el 20/9/2023.

electrónicos<sup>59</sup>, lo que acaba generando “un bloqueo y venta de citas”, por tanto, se dificulta todavía más el acceso a la Administración.

En este sentido, las defensorías vecinales podrían ayudar notoriamente a controlar dichas citas y evitar que la ciudadanía se vea ante la imposibilidad de poder realizar un trámite, por sencillo que sea, por no disponer de cita previa. En efecto, se pueden generar notorios perjuicios para el ciudadano, como ocurrió en el Ayuntamiento de Alicante, donde se impidió a un vecino empadronarse por no tener cita previa<sup>60</sup>, lo que demuestra una mala atención ciudadana<sup>61</sup> en perjuicio de los citados principios de buen gobierno.

Por tanto, la práctica demuestra la dificultad para obtener citas previas, generándose situaciones que hacen que la ciudadanía no pueda ver satisfechas sus pretensiones al no poder tramitar con ella. Por esto, ante dicha situación, las defensorías pueden ser de utilidad, ya que actúan con celeridad, en la medida en que, si se exige ante los tribunales que la Administración atienda a un ciudadano sin cita, en la práctica nos vemos ante una situación en la que los juzgados tardarán meses en emitir una respuesta rápida y, por tanto, no se daría una respuesta adecuada a la ciudadanía que no puede obtener dicha atención de la Administración.

En efecto, como vemos, las defensorías vecinales son una oportunidad para poder dar solución a una actuación incorrecta de la Administración que, si se exigiera ante los tribunales, se demoraría mucho en el tiempo, por lo que resulta más útil acudir a dicha institución para garantizar una actuación correcta de la entidad local. De hecho, no podemos olvidar que el papel de las defensorías es complementario a otras vías de vigilancia de la legalidad y de la buena actuación de los poderes públicos locales que realizan otros organismos externos, como los juzgados o el Tribunal de Cuentas y sus homólogos autonómicos, que ejercen funciones de control externo, entre otras entidades que vigilan el cumplimiento de la normativa en vigor. Si bien, hemos de reseñar que lo que diferencia a las defensorías del resto de instituciones de control es que serían de sencillo y gratuito acceso para la ciudadanía para cualquier cuestión en la que el ayuntamiento actúe incorrectamente, por escasa relevancia que pudiera tener, lo que permite garantizar con eficacia el interés general municipal.

---

<sup>59</sup> Véase en este sentido las siguientes noticias de prensa donde se observa la existencia de un “mercado negro” de venta de citas previas, lo que hace todavía más necesario que se adopten medidas para que las mismas dejen de ser necesarias para acceder a la Administración:

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

*Un juzgado de Castellón investiga las mafias que venden por 20 o 50 € las citas de acceso a Extranjería.* <https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/castellon/2023/01/22/63cc4fd4fc6c83ab348b458c.html>, consultado el 19/9/2023.

*El negocio de la venta 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 el 19/9/2023.

<sup>60</sup> Véase la Resolución de cierre de la queja n. 2202855, de 15/12/2022 de la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana, que aborda la protesta de un vecino por no poder ser atendido presencialmente para empadronarse en el municipio de Alicante por no tener cita previa.

<sup>61</sup> Otro ejemplo de cómo la atención a la ciudadanía no siempre es adecuada lo podemos ver en el caso del Ayuntamiento de Valencia, donde ante las grandes colas que se forman para el empadronamiento se reparten paraguas a la puerta de la entrada al consistorio para evitar que la ciudadanía pase calor en la espera:

*Paraguas contra el sol en las colas del padrón en Valencia.* <https://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/paraguas-sol-colas-padron-20230509131237-nt.html>, consultado el 19/9/2023.

Esto es síntoma de que podría gestionarse mejor el servicio para evitar las reiterativas colas, lo que demuestra que en este ámbito, las defensorías vecinales podrían ayudar a paliar dichas situaciones.



## 5 La asignación de recursos y la eficacia de las acciones emprendidas por las defensorías vecinales: una asignatura pendiente

Tras haber analizado la forma de designación, el ámbito competencial y las posibles actuaciones que pueden llevar a cabo las defensorías, procede estudiar qué medios tienen a su disposición para realizar las actuaciones encomendadas.

La gran mayoría de reglamentos de dichas defensorías establecen que la entidad local deberá poner a su disposición recursos materiales y locales para llevar a cabo sus funciones, en especial para garantizar una atención al público y darle a la ciudadanía un trato aislado y confidencial<sup>62</sup> para entender sus quejas sobre el funcionamiento de la entidad local. Otras entidades, en cambio, establecen que el acuerdo de nombramiento del defensor o defensora será el que determine los medios que se le asignan; por tanto, deja al pleno de cada corporación que designe la decisión sobre los recursos que se le asignarán<sup>63</sup> o, en otras entidades, se deja el acuerdo a la voluntad que presupuestariamente quieren establecer sus dirigentes<sup>64</sup>. Todas las opciones son legítimas, en tanto en cuanto no existe una normativa básica estatal que regule esta figura y la legislación autonómica valenciana y catalana no se pronuncian respecto a los medios a asignar a las defensorías.

Si bien, debemos reseñar que posponer la asignación de medios al momento de la designación del defensor o defensora o a un momento posterior, como la aprobación de presupuesto, en lugar de indicarlo en un reglamento municipal, supone una decisión que puede poner en riesgo la tarea del defensor o defensora. Ello es así porque una corporación nueva podría designar a una persona que ocupe el puesto sin darle medios para llevar a cabo sus tareas (espacio físico para atender a la ciudadanía, recursos humanos que le ayuden en su tarea, etc.), lo que en la práctica le impediría llevar a cabo sus competencias y, por tanto, sería como si no se estuviera ocupando el cargo. Cierto es que el reglamento por el que se rija la Defensoría también puede ser modificado por el pleno de la corporación y, por tanto, la designación de medios que se le otorgue a la Defensoría podría alterarse. Sin embargo, como dicha cuestión está regulada en el reglamento municipal, el hecho de querer dejar sin medios a la Defensoría resulta más llamativo o complejo de llevar a cabo porque para ello hay que modificar un reglamento municipal que, como hemos indicado, requerirá en muchas ocasiones de una mayoría absoluta para su cambio, ya que, si se trata de regular la figura en una entidad local con una comunidad autónoma sin regulación en la

<sup>62</sup> Así lo vemos, por ejemplo, en el art. 44 del citado Reglamento orgánico de derechos de la ciudadanía del Ayuntamiento de Palma.

<sup>63</sup> Es el caso del Ayuntamiento de Amposta, como se indica en el art. 13 de su Reglamento municipal regulador del/de la defensor/a de la ciudadanía de Amposta, o también del Ayuntamiento de Salt, conforme al art. 114.3 de su Reglamento orgánico municipal del Ayuntamiento de Salt.

<sup>64</sup> Así se indica en el art. 27 del citado Reglamento de constitución, organización y funcionamiento del Defensor de Ciudadano ante el Ayuntamiento de Mislata que indica: "Presupuestariamente se consignarán las cantidades necesarias para atender los medios personales y materiales que se precisen para el funcionamiento del Defensor del Ciudadano".

materia, como hemos comentado antes, deberá regularse en el reglamento orgánico municipal (art. 20.3 LRRL) y, además, deberá ser aprobado por mayoría especial.

Para poder efectuar con éxito su labor, la Defensoría debe disponer no solo de medios materiales, sino especialmente de medios humanos que le permitan vigilar la actuación incorrecta de la entidad local. Dicha exigencia se encuentra indicada en algunos reglamentos, estableciendo incluso que algunas defensorías deben enviar su propuesta de necesidades de recursos humanos y materiales al consistorio del que dependen para que, en su caso, éste lo apruebe<sup>65</sup>. Si bien, observamos como la asignación de medios humanos no parece realizarse con tanta facilidad como en su caso los materiales, ya que en algunos consistorios simplemente se expone que se dará apoyo administrativo<sup>66</sup> (no pareciendo que se le asigne personal técnico cualificado a la Defensoría). La existencia de personal técnico con cualificación suficiente para estar a disposición de la Defensoría es fundamental, en tanto en cuanto para poder desempeñar su labor debe hacer una valoración jurídica de los hechos denunciados por el vecino o la vecina sobre la incorrecta actuación municipal y para ello no es suficiente con la existencia de personal administrativo, sino que se necesitan empleados con calificación suficiente para poder valorar conforme a derecho los hechos denunciados y proponer a la Defensoría una propuesta de resolución al caso.

La asignación a las defensorías de personal técnico con calificación jurídica adquiere todavía más relevancia cuando el cargo de defensor o defensora se ejerce sin retribución alguna, como suele ser habitual en la mayoría de entidades locales<sup>67</sup>. Si la persona que ocupa dicho puesto no percibe un salario, no resulta lógico no asignarle recursos humanos cualificados que puedan auxiliarle en su labor, ya que, de lo contrario, se tratará de una tarea de difícil ejecución, máxime cuando el defensor o defensora no percibe retribución y por ello debe seguir realizando otro trabajo que venía desempeñando hasta la fecha. En efecto, como plantea Toda Castán<sup>68</sup> en referencia a una figura de Defensoría similar a la vecinal: “la defensa de los derechos de las personas no «sale gratis»”, por lo que debe tanto dotarse de medios suficientes

<sup>65</sup> Se expone de tal modo en el Ayuntamiento de Sagunto, que en su art. 19 de su citado Reglamento indica: “1. Para cumplir sus funciones el defensor o defensora de la ciudadanía de Sagunto dispondrá de una oficina, cuya organización y funcionamiento coordinará y dirigirá. Esta oficina tendrá que disponer de los medios personales y materiales necesarios, de acuerdo con las partidas presupuestarias que se incluyan en el presupuesto del Ayuntamiento. 2. Corresponderá al defensor o defensora de la ciudadanía de Sagunto la elaboración del proyecto de previsión de gastos, para que el Ayuntamiento lleve a término la necesaria dotación presupuestaria”.

<sup>66</sup> Es el caso del art. 6 del citado Reglamento del Estatuto del Defensor/a de la Vecindad del Ayuntamiento de Cabra en el que se indica que: “Para el ejercicio de sus funciones, dispondrá del apoyo administrativo de personal del Ilmo. Ayuntamiento de Cabra y de un despacho en un local municipal debidamente equipado con medios electrónicos y telemáticos, siempre y cuando sea posible”. De forma semejante lo vemos en el art. 19.2 del citado Reglamento del Ayuntamiento de Librilla, que parece indicar que el defensor o defensora podrá tener asistencia del “personal administrativo en el registro y tramitación de la documentación aportada en el ejercicio de sus funciones”.

<sup>67</sup> Es el caso del Ayuntamiento de Mutxamel, donde en su art. 10.1 del citado Reglamento del Estatuto del Defensor del Vecino se expone que: “El cargo del defensor del vecino tendrá carácter honorífico”. Igualmente lo vemos en el Ayuntamiento de Mislata, donde el art. 5 de su citado Reglamento de constitución, organización y funcionamiento del Defensor del Ciudadano establece que el cargo es no retribuido, aunque en este caso sí se le asigna una compensación por gastos ocasionados: “El ejercicio del cargo de defensor del ciudadano es honorífico y no retribuido. No obstante, en el decreto de nombramiento se establecerá el pago de una compensación económica global en la que estarán comprendidos todos los gastos que se le originen por el ejercicio del cargo, sin que haya que justificarlos”.

<sup>68</sup> 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.

como acordarse una remuneración adecuada para la Defensoría con el objeto de que pueda llevar a cabo la labor encomendada adecuadamente. De hecho, si a la hora de crear dicha Defensoría se descuidan estas circunstancias, esto acabará perjudicando a la ciudadanía que acuda a dicha institución, que no verá satisfechas sus pretensiones ante la falta de recursos y de disponibilidad de la Defensoría para protegerles ante una posible vulneración de derechos que haya llevado a cabo la entidad local.

En efecto, una correcta asignación de recursos humanos y materiales resulta fundamental para lograr los objetivos de dichas defensorías, algo en lo que también coincide Ricardo Hoyos<sup>69</sup>, y de hecho, la efectividad en las actuaciones de las defensorías se verá condicionada, en gran medida, por ello. En este sentido, encontramos consistorios donde se ha apostado por dotar de numerosos recursos a dichos organismos, tanto en lo que respecta a recursos humanos como materiales<sup>70</sup>, lo que acaba redundando en una mejor gestión del servicio ofrecido a la ciudadanía.

Si bien, al mismo tiempo, en otras entidades, dichas defensorías directamente no disponen de recursos o personal asignado<sup>71</sup> o el personal asignado es tan escaso que resulta insuficiente<sup>72</sup>. Precisamente, el hecho de asignar escasos o inexistentes recursos a dichas defensorías puede acabar desembocando en que directamente las mismas no estén operativas<sup>73</sup>.

## 6 Instituciones análogas a las defensorías vecinales y vínculos con el defensor estatal y los autonómicos

Como vemos, la asignación de recursos a las defensorías para llevar a cabo sus funciones supone un elemento imprescindible y, de hecho, la efectividad en sus actuaciones depende en gran medida de ello. Si bien, visto que dicha institución no es obligatoria, las entidades no tienen por qué crearla, ya que el ayuntamiento puede

<sup>69</sup> RICARDO HOYOS, J., "Competencias y atribuciones de los síndicos o defensores locales", *Revista Ayuntamiento XXI*, n. 8. 2003, p. 50.

<sup>70</sup> Resulta especialmente llamativo el caso del Ayuntamiento de Palma, que el año 2022 dispuso de un presupuesto total de 257.777,42 €, que suponía un 0,054 % del total del presupuesto municipal, y de un total de 5 personas asignadas: un defensor o defensora, un adjunto o adjunta al defensor o defensora, un administrativo o administrativa y dos auxiliares administrativos o administrativas. De forma similar, encontramos el caso de la Sindicatura de Greuges de la ciudad de Barcelona, con numerosos recursos humanos asignados, tales como siete técnicos o técnicas superiores, tres personas de la escala administrativa, un o una responsable de prensa, un jefe o jefa de gabinete y un adjunto o adjunta al síndic o síndica. Esto demuestra un claro compromiso de la entidad por potenciar dicha Sindicatura.

<sup>71</sup> Es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Mislata, según confirma la entidad en fecha 10/7/2023 en expediente de acceso a información pública n. 1497917Q.

<sup>72</sup> Este podría ser el caso del Ayuntamiento de Vilafranca del Penedès donde la Sindicatura de Greuges municipal solo dispone de un administrativo o administrativa asignado, según información municipal de fecha 14/7/2023, facilitada en expediente de información pública n. 2023\_EXP\_896716. De forma semejante vemos el caso del Ayuntamiento de Mataró, que solo tiene asignada una auxiliar administrativa, que además no realiza una jornada completa en su Defensoría, según expediente de información pública n. 2023/000042477 de fecha 20/7/2023. En estos dos casos expuestos vemos no solo como existe poco personal para poder cumplir con las funciones, sino que además se trata de personal al que no se le exige una titulación universitaria superior, en consecuencia, esto dificulta más poder llevar a cabo las funciones de la Defensoría con la mejor solvencia.

<sup>73</sup> Como ocurre, por ejemplo, con el Ayuntamiento de Mutxamel, donde a pesar de crearse la figura en 2017, a fecha actual todavía no se ha puesto en funcionamiento. Así lo confirma la entidad local a fecha 14/7/2023 según solicitud de información pública realizada en expediente de la entidad n. 2023/3628.

optar por establecer otros medios para proteger los intereses del vecindario. Por ello, consideramos relevante analizar qué figuras similares a dichas defensorías vecinales pueden existir en las entidades locales y cómo pueden suplir o complementar a dicha institución, si es que ambas coexisten en una misma organización.

Así pues, sin duda, la principal institución con una función semejante a las defensorías vecinales la encontramos en los municipios de gran población con la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, que sí que es una exigencia legal para dichas entidades conforme al artículo 132 LRBRL. El funcionamiento de dichas comisiones, en la práctica, realizaría un papel bastante similar al que podrían efectuar las defensorías, ya que recogerían quejas sobre actuaciones incorrectas realizadas por las entidades para así darles a estas entidades la oportunidad de rectificar los errores<sup>74</sup>. Si bien, como diferencia principal respecto a la figura de la Defensoría, hemos de indicar que en dicha Comisión forman parte concejales de la entidad local y, aunque también están aquellos que se encuentran en la oposición política, lo cierto es que quizás determinadas actuaciones que realiza el ayuntamiento tengan el visto bueno de todos los ediles del pleno municipal. Por tanto, si un vecino considera que una decisión tomada por unanimidad en el pleno va en contra del interés general y presenta una queja ante dicha Comisión, seguramente no conseguirá resolver el problema, ya que los que deben tramitarlo son los propios concejales que votaron a favor de dicha decisión.

En cambio, si presenta una queja ante la Defensoría existe la oportunidad de que una persona diferente a los cargos electos locales estudie en profundidad el asunto y, por tanto, pueda ofrecer una solución desde un punto de vista más objetivo del que quizás puedan ofrecer los concejales que han decidido sobre el tema. Además, como apuntan Otaola y Trapote<sup>75</sup>, otra problemática que plantea dicha Comisión respecto a la Defensoría es que al no tratarse esta de un órgano unipersonal no puede tener la inmediatez de actuaciones que quizás harían falta para poder llevar a cabo su labor con la rapidez que puede necesitar un ciudadano o ciudadana.

En todo caso, aunque dicha Comisión Especial de Quejas y Reclamaciones supone la gran alternativa a la Defensoría Vecinal, lo cierto es que encontramos en la geografía local española otras figuras con tareas semejantes que han sido creadas por los consistorios con un propósito similar de protección ciudadana. Un primer ejemplo lo encontramos con el Defensor de las Personas Mayores del Ayuntamiento de Salamanca, que realizaría una función de asesoramiento y ayuda a la ciudadanía en sus relaciones con la entidad local (como una Defensoría de la Ciudadanía) pero siendo su público objetivo únicamente las personas mayores de 60 años<sup>76</sup>. De este modo, el Consistorio salmantino reconoce las dificultades que puede tener este colectivo para solicitar cualquier trámite ante una entidad local y por ello pone el foco

<sup>74</sup> En concreto, el art. 132.3 LRBRL establece que será tarea de la Comisión tramitar: "las quejas presentadas y las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración municipal".

<sup>75</sup> OTAOLA, J. y TRAPOTE, P., "Participación y mediación...", *op. cit.*, p. 548.

<sup>76</sup> Así se expone en arts. 2 y 3 del Reglamento del Defensor de las Personas Mayores del Ayuntamiento de Salamanca, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca n. 59 de 26/03/2021.

en prestarles una asistencia adicional para que puedan comunicarse adecuadamente con la entidad local.

Otro ejemplo de figura similar a la Defensoría del Vecindario lo encontramos en el Defensor del Contribuyente que, en este caso, en lugar de centrarse en unos sujetos concretos que necesitan tramitar con la entidad local (como ocurre con el Defensor de Personas Mayores) se focaliza en una materia concreta que puede generar conflictos con la ciudadanía, como es la gestión tributaria municipal. De tal modo, encontramos de nuevo en el Ayuntamiento de Salamanca dicha figura, para asistir a la ciudadanía en aquellas quejas, reclamaciones y sugerencias que puedan plantear sobre la gestión económica y recaudatoria del Consistorio<sup>77</sup>. Como expone Serrano Antón<sup>78</sup>, los propósitos de dichos defensores del contribuyente son, por un lado, evitar la desprotección fiscal de los contribuyentes y, por otro, hacerles partícipes de las políticas tributarias para detectar anomalías a través de las quejas vecinales que se presenten.

En efecto, dicho Defensor da un trato personalizado a cada vecino que necesita ayuda sobre una cuestión recaudatoria, y hace hincapié, entre otros aspectos, en que la ciudadanía entienda de forma clara el contenido de su obligación tributaria, ya que en numerosas ocasiones radica ahí la problemática principal sobre las quejas ciudadanas<sup>79</sup>.

El Defensor del Contribuyente también se creó en el Ayuntamiento de Madrid<sup>80</sup>, donde además se coordinaba con la Comisión Especial de Quejas y Reclamaciones, a quién enviaba, de forma trimestral, una copia de los asuntos tramitados, de manera que así dicho órgano podía conocer las principales problemáticas en materia tributaria de los madrileños. Sin embargo, dicha Oficina del Defensor del Contribuyente del Consistorio madrileño se suprimió en 2019<sup>81</sup>, lo que supuso una oportunidad perdida para que la ciudadanía pudiera seguir protegiendo sus derechos tributarios, ya que, de hecho, se tramitaron un total de 72.533 quejas<sup>82</sup> en todo el periodo que estuvo operativa la Oficina, lo que denota un gran uso de la misma por parte de la ciudadanía.

<sup>77</sup> Así puede verse en la carta de servicios del Defensor del Contribuyente del Ayuntamiento de Salamanca. Véase aquí: <https://www.oager.com/contenidos.aspx?ID=195>, consultado el 16/9/2023.

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> En este sentido, en la siguiente noticia de prensa vemos cómo de un análisis de las quejas presentadas ante dicho Defensor un número relevante es porque "no se ha explicado correctamente el asunto" a la ciudadanía: *El Ayuntamiento de Salamanca ha recibido 149 consultas a través de la Oficina del Defensor del Contribuyente*: <https://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-ayuntamiento-salamanca-recibido-149-consultas-traves-oficina-defensor-contribuyente-20120813143636.html>, consultado el 19/9/2023.

<sup>80</sup> Mediante el decreto de 9 de julio de 2004 del alcalde, se crea la Oficina del Defensor del Contribuyente, hecho publicado en el *Boletín del Ayuntamiento de Madrid* n. 5619 de 30/09/2004.

<sup>81</sup> Se suprimió mediante decreto de 10 de mayo de 2019 de la alcaldesa, por el que se dejan sin efecto los decretos de la alcaldía de 9 de julio de 2004, por el que se crea la Oficina del Defensor del Contribuyente, y de 17 de enero de 2005, de Atención al Ciudadano en el Ayuntamiento de Madrid, publicado en el *Boletín del Ayuntamiento de Madrid* n. 8399 de 20/05/2019.

<sup>82</sup> Dicho número total de quejas se debe al periodo del 2004 al 2019, que fue todo el tiempo que estuvo llevando a cabo su labor la Oficina, según datos facilitados por el Ayuntamiento en solicitud de acceso a información pública efectuada en el expediente n. 213/2023/00849.

Las entidades del Defensor del Mayor o del Defensor del Contribuyente ponen el foco en unos sujetos concretos (personas mayores) o en una actuación concreta del consistorio (la gestión tributaria) en la que se puede producir una incorrecta gestión. Por el contrario, los defensores vecinales, allí donde existen, efectúan una vigilancia de la legalidad y del interés general sobre el total de funciones y el conjunto de personas que interactúan con las entidades locales. Esta es la diferencia principal, las figuras similares a la Defensoría Vecinal se centran en unos sujetos u objetos concretos, es decir, permiten ayudar solo parcialmente a conseguir un ayuntamiento más protegido de las actuaciones arbitrarias. Sin duda, la existencia de dichas figuras supone una oportunidad mejor que simplemente la ausencia de las mismas, aunque apostar preferentemente por las defensorías vecinales permitirá cumplir mejor con unos estándares de buen gobierno local.

Unas instituciones que no podemos dejar de mencionar, en esta labor de vigilar la ausencia de arbitrariedad en las decisiones locales, son el Defensor del Pueblo y sus homólogos autonómicos. Como apuntábamos anteriormente, realizan la misma labor que se encomendaría a un Defensor Vecinal, pero sobre un ámbito subjetivo mucho más amplio. Esto implica que en las entidades locales donde existe dicho Defensor Vecinal podrían iniciarse paralelamente actuaciones, tanto por el mismo como por el Defensor del Pueblo. Si se produce dicha consecuencia, podríamos hallarnos ante dos escenarios. El primero de ellos, y quizás el más frecuente, sería que ambas instituciones realizan su labor de investigación sobre los hechos denunciados. Si bien, dicha situación podría hacer que ambos defensores recomendaran actuaciones diferentes a la entidad local, con lo cual se podría perder legitimidad en el trabajo de dichas instituciones al no poder llegar a una solución consensuada. En este sentido, autores como García Álvarez y García López<sup>83</sup> manifiestan que puede existir una “proliferación, quizás desmesurada, de defensores sectoriales y locales en numerosos ámbitos”, una idea que puede verse reforzada si vemos soluciones contradictorias ante un mismo hecho denunciado en ambas instituciones.

Es por ello que una adecuada solución para evitar que dichas defensorías vecinales sean concebidas como una pérdida de eficiencia en la actuación de las administraciones (constitucionalmente exigida en el art. 31.2 CE) sería la suscripción de convenios de colaboración entre ambas instituciones, conforme al art. 47 LRJSP, lo que permitiría coordinar acciones<sup>84</sup> y proteger mejor los intereses del vecindario.

Así pues, la suscripción de dicho acuerdo entre instituciones permitiría organizar mejor los esfuerzos en el caso de un asunto que fuera reclamado ante ambos defensores, sobre todo para encargar a uno de ellos la dirección de dicha investigación con el objetivo de actuar de forma más eficiente y aprovechando mejor los recursos

---

<sup>83</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, M. y 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.

<sup>84</sup> La idea de establecer fórmulas basadas en la cooperación y colaboración entre dichas instituciones de defensorías locales con el Defensor del Pueblo y sus equivalentes autonómicos también se reiteró en el Informe del Ararteko al Parlamento Vasco del año 1999. Disponible online en: <https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/DBK/visorBibliotecaWEB/visor.do?ver&amicus=672673>, consultado el 19/9/2023, p. 576.

disponibles. En efecto, como recuerdan Jiménez Vacas, Morillas Padrón y Gallardo Romera<sup>85</sup>, dichos convenios permiten la colaboración interadministrativa, lo que posibilita conseguir los principios de eficiencia y eficacia constitucionalmente previstos.

Así pues, ante un caso que se presente a ambos defensores resultará de más utilidad encargar dichas averiguaciones a la Defensoría Vecinal por ser la más próxima a la entidad local, con lo cual conocerá mejor la situación y organización interna del consistorio y, por ello, podrá obtener datos más precisos sobre lo acontecido. Del mismo modo, también resulta posible que se prefiera que las investigaciones las realice el Defensor del Pueblo o un homólogo autonómico, en tanto en cuanto pueda ser un asunto que requiere de la intervención de una institución lo más alejada posible de la corporación local con el objeto de actuar con mayor imparcialidad y ausencia absoluta de conflictos de intereses. Por todo ello, la decisión final sobre las investigaciones, aunque exista un convenio entre instituciones, deberá depender de la voluntad de los interesados, quienes deberían poder decidir, en última instancia, si prefieren que las averiguaciones sobre los hechos denunciados las realice una institución u otra.

Así pues, el convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo o sus homólogos autonómicos y las defensorías vecinales resultarían de gran utilidad para aunar esfuerzos y conseguir una mayor protección de la ciudadanía ante posibles arbitrariedades en las que caigan las entidades locales. De hecho, esto ayuda a ahondar en la idea que planteaba Colomer Viadel<sup>86</sup> de crear una “red simbiótica” de defensorías entre el Defensor del Pueblo estatal, los defensores autonómicos y los municipales. Sin embargo, hemos de indicar que no encontramos con frecuencia dichos convenios<sup>87</sup>, aunque algunas entidades como el Defensor del Pueblo Andaluz suscribió un convenio con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias para potenciar la creación de defensorías vecinales en las entidades locales andaluzas<sup>88</sup>, una iniciativa que debería potenciarse a nivel estatal en beneficio de la ciudadanía municipal.

## 7 Conclusiones

En definitiva, se ha expuesto en este trabajo la gran oportunidad que tienen las entidades locales para crear la figura de la Defensoría Vecinal en protección de los intereses de sus ciudadanos. A pesar de la gran oportunidad que implica dicha Defensoría para vigilar la correcta gestión que realizan las entidades locales, la ausencia de una obligación legal de crearla y el hecho de que la ciudadanía no exija habitualmente la

<sup>85</sup> JIMÉNEZ VACAS, J. J., MORILLAS PADRÓN, L. y 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.

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> Así pues, por ejemplo, vemos que según consulta n. 2320004 realizada a la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana, la institución no tiene suscrito, a fecha 30/6/2023, ningún convenio con los defensores de los vecinos que puedan existir en el ámbito de su comunidad autónoma.

<sup>88</sup> Si bien dicho convenio ya no se encuentra en vigor desde el 2009, según manifiesta el Defensor del Pueblo Andaluz en solicitud de información pública realizada en el expediente n. G23/196 de fecha 13/7/2023. De aquí, se observa la necesidad de seguir potenciando convenios de colaboración entre los diferentes defensores territoriales existentes, lo que acabará beneficiando el interés general municipal.

creación de la figura han propiciado que, en la práctica, no sea un elemento habitual en la planta local española.

Sin duda, el hecho de que solo dos normativas autonómicas españolas, la catalana y la valenciana, hayan regulado expresamente la posibilidad de crear la figura es causa y también consecuencia de que de forma generalizada no encontramos la Defensoría en los ayuntamientos españoles. Si bien, como se ha afirmado, la ausencia de una regulación autonómica de régimen local que lo prevea no es impedimento para que aquellas entidades que lo deseen pueden crear la figura por la vía del artículo 20.3 LRBRL.

El siguiente reto a la hora de considerar la creación de la figura es el establecimiento de las funciones que se le asignen, el procedimiento de elección de la persona que ocupe el puesto, su estatuto y su régimen de incompatibilidades.

A este respecto, debemos destacar la necesidad de que el procedimiento de elección trate de conseguir el mayor consenso posible dentro del pleno municipal con el objetivo de que la persona que ejerza el puesto tenga un reconocido prestigio en el municipio del que debe defender los intereses del vecindario frente a posibles arbitrariedades de la entidad local. Asimismo, debe establecerse claramente que la figura del defensor no caiga en conflictos de intereses a la hora de realizar sus labores, lo cual tampoco debe ser impedimento, como planteábamos, para poder unificar esta figura con otras que realicen la vigilancia de la legalidad de las entidades locales. Todo ello, con el objetivo de persuadir a los ayuntamientos para que creen la figura de la Defensoría en tanto en cuanto la persona que la ocupe desempeñará también otras labores que son necesarias en los ayuntamientos. Se ha puesto en valor también la importancia de que dicha Defensoría Vecinal ayude a garantizar el buen gobierno local, un aspecto frecuentemente olvidado en la gestión diaria y donde la Defensoría puede, con su actuación, vigilar el cumplimiento de los principios generales de actuación que toda entidad debe cumplir. Para poder desarrollar esta función de vigilancia sobre las actuaciones de los entes locales, se ha remarcado la necesaria asignación de recursos a las defensorías, tanto humanos como materiales, todos ellos imprescindibles para que la tarea del defensor o defensora no sea en vano por no poder llegar a cubrir las necesidades de la ciudadanía ante la ausencia de dotación económica o de personal que le asista en su trabajo. De hecho, los datos reflejados sobre los recursos a las defensorías demuestran que su efectividad se encuentra en gran medida limitada, fruto de dicha falta de recursos.

En última instancia, se ha abordado la existencia de figuras análogas a la Defensoría Vecinal para remarcar la relevancia de crear dicha Defensoría frente a otras que solo actúan sobre un ámbito concreto o ayudando a unos sujetos determinados. Sin duda, se ha puesto de manifiesto la necesidad de que las defensorías vecinales establezcan convenios con el Defensor del Pueblo y sus homólogos autonómicos con el fin de coordinar acciones que eviten duplicidades, que garanticen una mayor investigación de actuaciones fraudulentas que se puedan producir en las entidades locales y que los vecinos denuncien ante ambas instituciones de forma simultánea.



Por todo ello, se resalta la necesidad de potenciar las defensorías vecinales como instrumento de ayuda a la ciudadanía ante actuaciones por parte de las entidades locales que no satisfagan necesariamente el interés general. Se requiere, sin duda, un gran compromiso de las entidades locales de querer implantar dichas instituciones ante la ausencia de exigencia legal para crearlas y, sobre todo, porque además deben tenerse en cuenta otros condicionantes para lograr que la Defensoría pueda llevar a cabo hechos subjetivos de forma satisfactoria, a saber: nombrar una persona con suficiente legitimidad (para lo cual debe buscarse el mayor consenso posible a la hora de elegirlo en el pleno municipal), establecer un régimen que garantice la ausencia de conflicto de intereses, dotar a la Defensoría de suficientes recursos para llevar a cabo sus tareas sin problema en su gestión diaria y establecer mecanismos de coordinación con figuras análogas a las defensorías, con el objetivo de mejorar su eficiencia y garantizar a la ciudadanía un trato adecuado uniforme ante una queja.

La creación de las defensorías vecinales supone una oportunidad de mejora para las entidades locales que deseen crearla, y hacerlo implica un reto para conseguir unos niveles de calidad exigidas en la institución que sean verdaderamente adecuadas para proteger los intereses de la ciudadanía; si bien, de lograrse dichos estándares, se conseguiría proteger verdaderamente el interés general municipal mediante una Defensoría que vigile el cumplimiento del buen gobierno local en aras de los intereses vecinales.

Regap



ESTUDIOS

## 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. y 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. y 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. y 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.
- 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.