



Revista de Estudios de la Administración
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración
Pública
España

García-Calabrés Cobo, Francisco
Defensores locales de la ciudadanía
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 313-314, mayo-
diciembre, 2010, pp. 125-154
Instituto Nacional de Administración Pública
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461202005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Defensores locales de la ciudadanía

Francisco García-Calabrés Cobo
Universidad de Córdoba
e-mail: fagarcia@uco.es

Recibido: 22 de junio de 2011
Aceptado: 24 de octubre de 2011

Resumen

Los ciudadanos son cada vez más conscientes de los derechos que les amparan y de los medios que disponen de garantía de los mismos. Los órganos jurisdiccionales y las defensorías del pueblo son los dos instrumentos básicos recogidos en el apartado de garantías de las libertades y los derechos fundamentales de la Constitución, y que han encontrado un desarrollo desigual. Centraremos este artículo en el régimen jurídico, garantías, procedimiento y estatuto de la novedosa figura de los defensores locales de la ciudadanía, que se van extendiendo por toda la geografía nacional como mecanismo de garantía de derechos y defensa de libertades en el ámbito de lo local, respondiendo por la fuerza de los hechos a una segunda descentralización, inacabada en la defensa de los derechos ciudadanos, que nos van señalando el camino e implantación de una mayor cultura de la mediación.

Palabras clave

Defensores, ciudadanía, municipalismo, constitución, derechos, descentralización, mediación.

Local ombudsman of the citizenship

Abstract

The citizens are increasingly conscious of the rights that protect them and of the means that have guarantee of the same ones. The jurisdictional organs and the defensorías of the people are both basic instruments gathered in the Constitution, which have found an uneven development. We will centre this article on the juridical regime, guarantees, procedure and statute of the new figure of the defenders of the citizenship, who are spreading over the whole national geography as mechanism of guarantee of rights and defense of freedoms in the area of the local thing, answering for the force of the facts to the second decentralization, unfinished on the defense of the civil rights, which are indicating to us the way and implantation of a major culture of the mediation

Keywords

Ombusman, citizenship, municipalismo, constitution, rights, decentralization, mediation.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Evolución histórica reciente de la institución del defensor

En el pasado año 2009 celebramos el II Centenario de la creación del Ombudsman en el derecho sueco, que tanto predicamento encontró en el derecho constitucional continental generado tras la Segunda Guerra Mundial, y del que es descendiente nuestro artículo 54 Constitución Española (CE). Aun cuando quienes en la memoria histórica quieran remontarse al tribuno de la plebe como origen de las Defensorías, parece que tal afirmación no resiste una rigurosa comparación. Pero sí podemos encontrar referentes más propios en nuestro derecho a los actuales defensores locales, tanto en el Código de Las Partidas¹ que regula la figura del síndico personero de la Edad Media, defensor de los intereses de la comunidad ciudadana por expreso deseo de la misma, estudiado con extensión por el Prof. Rodríguez Molina entre otros², que fue una realidad hasta el siglo XVI³, como más adelante en 1.716 hallamos en el derecho catalán la institución del síndico de agravios, antecedente más inmediato del defensor local de la ciudadanía y que da nombre a la misma figura en ese territorio⁴.

El legislador español, que inicialmente previó al Alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la CE y supervisión de la labor de toda la Administración⁵, pronto comprendió que el nuevo marco territorial de España exigía un desarrollo paralelo en los mecanismos de defensa, y así en el artículo 12 de la LO 3/1981 Defensor del Pueblo Español, recoge la creación de entes similares en las Comunidades Autónomas, cuyo primer ejemplo dentro del bloque constitucional lo refirió el Estatuto Autonomía de Cataluña de 1978, segui-

1 Partida III, título V, Ley I y Ley II: “aquel que recabda o faze algunos pleytos o cosas ajenas por mandado del dueño dellas. E ha nome personero porque paresce o esta en juicio o fuera del, en lugar de la persona de otro”.

2 Rodríguez Molina, José, “El personero, defensor de la comunidad ciudadana” en *Gazeta de Antropología* nº 17, 2001: El *personero*, portavoz y defensor de la comunidad ciudadana en cada una de las villas y ciudades de Castilla y Andalucía, de acuerdo con los fueros, leyes y costumbres inmemoriales, acordes con el bien común, es un oficio municipal elegido exclusivamente por la comunidad, por la que podía ser revocado, si no cumplía con su cometido. La defensa del Bien Público hacía necesaria su presencia en el cabildo municipal y ante los tribunales de justicia. En su agenda de Defensor del Pueblo, ocupaba un lugar importante los problemas de los vecinos, de los pobres, la rápida administración de justicia y las críticas a la suntuosidad de los poderosos. Su carácter comunitario le obliga a mantenerse en denuncia casi constante contra las ambiciones de las oligarquías, acaparadoras de poder político y tierras del concejo. Ver en www.ugr.es/~G17_01Jose_Rodriguez_Molina.html.

3 Sánchez Sánchez, Zulima, “El Defensor del pueblo Local en España: infrautilización de la figura”, en www.bibliojuridica.org/libros/5/2359/14.pdf.

4 Bertlett Castellá, Enric R, *El Síndic de Greuges. Síndico de Agravios en Cataluña*, Estudios Autonómicos y Federales nº 3, págs. 47-49. Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.

5 Aún en contra de lo establecido en el artículo 14 de la proposición de ley que presentó el grupo socialista, elaborada por Alvaro Gil-Robles, que excluía del ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo la Administración Pública de las Comunidades Autónomas en aquellas materias de su exclusiva competencia.

do más tarde de Andalucía⁶ y otras Comunidades que consagraron la existencia de esta primera figura a nivel autonómico.

No estando inicialmente prevista la articulación entre esas distintas defensorías, aplicando el viejo principio de coordinación y descentralización administrativa, se aprobó la Ley 36/85 de Coordinación⁷, que deja abierta numerosas materias y queda al buen entendimiento, racionalización de medios y sentido común en su aplicación. Dicha coordinación no está exenta de problemas⁸, pues aunque la relación del Defensor del Pueblo con sus homólogos autonómicos es cordial, esta materia ha dado lugar a cuatro procedimientos de control de leyes ante el Tribunal Constitucional⁹.

Como ha venido a demostrar el texto del Estatuto Catalán que inicialmente reservaba con carácter exclusivo al Síndic de Greuges las competencias dentro del territorio de dicha administración¹⁰, antes de ser declarado nulo e inconstitucional por la sentencia del Alto Tribunal de 28 de junio de 2010 que resolviera el recurso de inconstitucionalidad 8045/2006. Sin embargo, y de otro lado, dejar la figura de la mediación o defensoría en una sola persona, dentro sobre todo de las comunidades autónomas más pobladas y pluriprovinciales, era alejar de los ciudadanos un mecanismo directo de defensa de sus derechos e intereses, lo que se fue corrigiendo con la creación de los defensores locales.

1.2. Ombusmania

Actualmente podemos indicar que existe una cierta profusión de estas figuras¹¹, en la necesidad de la sociedad civil de encontrar mecanismos intermedios de garantía

6 Art. 46 LO 6/81 de 30 de diciembre, inmediatamente desarrollado por la Ley 9/1983 de 1 diciembre del Defensor Pueblo Andaluz.

7 Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las Relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

8 Escobar Roca, Guillermo (Director): “Defensorías del Pueblo en Iberoamérica”, págs. 167-188. Editorial Aranzadi, Pamplona 2008.

9 En la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/1988 se resolvió el recurso del Presidente del Gobierno contra la Ley del Justicia de Aragón (parcialmente estimado); en la Sentencia TC 157/1988 se desestimó el recurso del Parlamento Catalán contra la Ley de Coordinación 36/1985; y se estimó en la Sentencia TC 162/1996 el recurso de la Presidencia del Gobierno contra la Ley del Síndico de Agravios de la Comunidad de Valencia.

10 Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Cataluña (BOE 172, de 20 de julio de 2006). Recoge en su Artículo 78 las funciones y relaciones con otras instituciones análogas referidas al Síndic: 1. El Síndic de Greuges tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto. A tal fin supervisa, con carácter exclusivo, la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las demás personas con vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas dependientes de ella.

11 Anguita Susi, Alberto, en *El Defensor del Pueblo Andaluz y la tutela de los Derechos Fundamentales. Medios, mecanismos y procedimiento*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, págs. 23-25.

y defensa de sus derechos, si bien han proliferado con perfiles confusos, pues poco se parecen los defensores del ámbito público (Defensor del Pueblo o Defensor Autonómico) con los defensores del ámbito privado. Ahí están los defensores del lector de algunos periódicos (por ejemplo El País), del oyente (en cadenas de radio), del paciente¹², o de servicios bancarios (entidades como el BBVA o Santander tienen su defensor). Estos defensores no gozan de los caracteres de los defensores públicos, ya que no disponen de una norma legal de creación, ni pueden mantener una independencia que emane de un nombramiento de consenso, ni disponen de medios presupuestarios para el ejercicio de sus funciones. Son defensores que se sitúan como una prolongación de las facultades de organización y marketing de las empresas, que ofrecen un servicio de atención al cliente plausible, pero que no podemos confundir con una defensoría independiente.

Junto a ellos, también ha existido una proliferación de defensores públicos, tanto en la expansión territorial con la creación de las defensorías locales que tratamos en este artículo, como los sectoriales que afectan, no a todos los ciudadanos como en los anteriores sino a un sector determinado de población dentro de un territorio: por ejemplo tenemos el defensor del menor creado en la Comunidad Autónoma de Madrid¹³ o en Andalucía; el defensor universitario recogidos en la Ley de Universidades¹⁴ y regulado en los estatutos de todas las universidades españolas; el defensor del contribuyente del Ayuntamiento de Madrid¹⁵; o el defensor del oyente y del espectador de la corporación pública de Radio y Televisión de Andalucía¹⁶. El último ha sido el defensor del usuario de la Administración Electrónica¹⁷. Todos ellos son creados por

12 El Defensor del Paciente es una asociación privada de ámbito estatal, con una red de servicios jurídicos que territorialmente colaboran con la misma, cobrando al usuario por sus servicios.

13 Regulado en la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. BOE nº 284, 25-Nov-1996 y BOCM nº 169, 17-Jul-1996.

14 Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (B.O.E. 24/12/2001), modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, (B.O.E. 13/04/2007). Disposición adicional decimocuarta. “Del Defensor Universitario. Para velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, las Universidades establecerán en su estructura organizativa la figura del Defensor Universitario. Sus actuaciones, siempre dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, no estarán sometidas a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria y vendrán regidas por los principios de independencia y autonomía. Corresponderá a los Estatutos establecer el procedimiento para su elección o designación, duración de su mandato y dedicación, así como su régimen de funcionamiento”.

15 Con encaje jurídico en el artículo 34 de la Ley General Tributaria, se creó la Oficina del Defensor del Contribuyente del Ayuntamiento de Madrid, acordado en el Apartado 13 del Decreto del Alcalde de Madrid de 09.07.2004, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 232 de 29.09.2004, pp. 221-223

16 El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Administración de la RTVA recoge el antecedente de la figura del Defensor o Defensora del Oyente y del Espectador como servicio a la ciudadanía en el marco de la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, derogada por la Ley 18/2007.

17 Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. (BOE nº 150, 23-Jun-2007), recoge en su artículo 7. Defensa de los derechos de los ciudadanos: “1. En la Administración General del Estado, se crea la figura del Defensor del usuario de la administración electrónica, que velará por la garantía de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la presente Ley, sin perjuicio de las competencias atribuidas en este ámbito a otros órganos o entidades de derecho público. Será nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas entre perso-

una administración, tienen un sustento legal, y perfiles similares de nombramientos democráticos que exigen mayorías de consenso, independencia en su gestión y los medios necesarios para el desarrollo de sus tareas.

2. RAZÓN DE SER DEL DEFENSOR LOCAL

2.1. Segunda descentralización

Los tres poderes de un estado democrático, han ido encontrando desde el año 78 vías para su descentralización, que acercara la democracia a todos los rincones de la geografía española. La primera descentralización territorial del poder, rápidamente se desarrolló con la aprobación de los Estatutos de Autonomía, la creación de las asambleas legislativas autonómicas, con sus respectivos gobiernos y administraciones, y de otro lado, junto al poder legislativo y ejecutivo, también se desarrolló el poder judicial que si bien tiene unicidad orgánica centrada en el órgano de gobierno de los jueces, el Consejo General del Poder Judicial, con los Tribunales Superiores de Justicia en cada Comunidad se crearon instancias que acercaban la resolución de los conflictos a los ciudadanos. Pero en esa línea, nuestra Constitución dispone en los artículos 53 y 54, que conforman el capítulo IV del Título I, dos vías como mecanismos de garantía y protección de las libertades y derechos ciudadanos fundamentales del Título I de la Constitución: la judicial y la del Defensor del Pueblo. Ya teníamos por tanto completada en esa primera descentralización la estructura de los tres poderes del Estado, y particularmente con la introducción de los Defensores Autonómicos, el sistema de protección de derechos.

Sin embargo, el impulso con el desarrollo de las Comunidades Autónomas y su reivindicación de competencias y transferencias materiales y económicas, conocido como primera descentralización no fue el único. Posteriormente, se vuelve a plantear que el primer nivel de administración y gobierno que atiende de forma más directa al

nas de reconocido prestigio en la materia. Estará integrado en el Ministerio de Administraciones Públicas y desarrollará sus funciones con imparcialidad e independencia funcional. 2. El Defensor del usuario de la administración electrónica elaborará, con carácter anual, un informe que se elevará al Consejo de Ministros y se remitirá al Congreso de los Diputados. Dicho informe contendrá un análisis de las quejas y sugerencias recibidas así como la propuesta de las actuaciones y medidas a adoptar en relación con lo previsto en el apartado 1 de este artículo. 3. Para el ejercicio de sus funciones, el Defensor del usuario de la administración electrónica contará con los recursos de la Administración General del Estado con la asistencia que, a tal efecto, le presten las Inspecciones Generales de los Servicios de los Departamentos ministeriales y la Inspección General de Servicios de la Administración Pública. En particular, las Inspecciones de los Servicios le asistirán en la elaboración del informe al que se refiere el apartado anterior y le mantendrán permanentemente informado de las quejas y sugerencias que se reciban en relación con la prestación de servicios públicos a través de medios electrónicos. A estos efectos, la Comisión Coordinadora de las Inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales realizará, en este ámbito, las funciones de coordinación que tiene legalmente encomendadas. 4. Reglamentariamente se determinará el estatuto del Defensor del usuario de la administración electrónica, así como la regulación de sus relaciones con los órganos a los que se refiere el apartado anterior de este artículo”.

ciudadano es el local, cada vez con el ejercicio de más competencias propias y delegadas, que ha visto desbordada la propia Ley de Bases de Régimen Local de 1985, y que ha dado lugar a varios documentos de propuesta y desarrollo¹⁸. La llamada Ley de Grandes Ciudades¹⁹ supuso un avance en esta segunda descentralización, protagonizada por el poder local. Siguiendo el paralelismo de las Comunidades Autónomas, a los ayuntamientos de grandes municipios los dota con juntas de gobierno como poder ejecutivo, y las asambleas municipales de las corporaciones como poder legislativo, o facultad normativa con la aprobación de reglamentos y ordenanzas.

Respecto de la defensa de los derechos, todas las jurisdicciones ya habían llegado al ámbito municipal. Fue precisamente la jurisdicción contenciosa administrativa el último orden jurisdiccional en desarrollarse territorialmente en España, pues no fue hasta el año 1998 en que se aprobó la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa²⁰ y la modificación de planta judicial²¹. Con esa modificación se extiende y acerca el control sobre la Administración, al no ser necesario acudir a los Tribunales Superiores de Justicia para pleitear en numerosos supuestos contra dicha Administración. Sin embargo, hemos dicho que son dos los mecanismos de garantías que establece la Constitución, y que encontraron su acomodo en la primera descentralización o de las comunidades autónomas. Ahora, junto al despliegue provincial y municipal de los tribunales, también aparecen las defensorías locales ciudadanas como respuesta natural, casi espontánea, con el desarrollo del municipalismo. Insiste en esta idea la Resolución 80/99 o la Recomendación 61/99 del Consejo de Europa que recomienda la creación de estos defensores locales como cauces que posibiliten la protección efectiva de los derechos de la ciudadanía, como una figura garante de derechos de los ciudadanos respecto a las Administraciones que busca fórmulas de asesoramiento y defensa de los ciudadanos frente a las administraciones públicas que concurren en la provincia o en el municipio; y fundamentalmente desarrolla tareas de mediación y conciliación, de puente entre los intereses ciudadanos y las Administraciones. Además de otras encomiendas como el fomento de los valores democráticos o la realización de informes y estudios sobre ámbitos de protección de derechos. No es una figura propia de nuestra legislación, pues defensorías locales existen en la mayoría de países europeos y en numerosos Estados latinoamericanos²².

18 Destaca el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local editado en julio de 2005 por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas.

19 Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (BOE 17 de diciembre de 2003).

20 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

21 Nos referimos a la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. de 13 de julio, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Real Decreto 347/2000, de 10 de marzo, por el que se dispone la dotación y constitución de plazas de Magistrados y Juzgados correspondiente a la programación del año 2000, de 10 de marzo Y el Real Decreto 143/1999, de 29 de enero, por el que se dispone la creación y constitución de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo correspondientes a la programación de 1999 de 29 de enero, por el que se dispone la creación y constitución de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

22 La Federación Internacional de Ombudsman (FIO) a diciembre de 2010, representaba a 75 defensorías latinoamericanas, y de ellas numerosas eran provinciales y municipales. Sobre todo correspondientes a Argentina, Méjico y Uruguay.

En España se fueron desarrollando a partir de 1.990, y están teniendo un crecimiento y adaptación a la realidad local. En este sentido, en el año 2004, la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía pidió para la aplicación de la Ley de Modernización del Gobierno Local del 2003, la creación de la figura del Defensor de la Ciudadanía, que ya está muy extendida en Cataluña, Andalucía, País Vasco, Comunidad Valenciana y poco a poco se va imponiendo en todo el territorio nacional²³. Le siguió la Diputación de Barcelona, que al aprobar el Reglamento de Participación Ciudadana incluyó también la figura del Defensor²⁴. Algo después²⁵, la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó el prototipo de Reglamento de Participación Ciudadana para los municipios españoles recogiendo en los artículos 6 y 22 la figura del Defensor de la Ciudadanía como órgano garante de los derechos ciudadanos en el ámbito local, haciéndose eco de lo dispuesto en la Carta de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, de Saint-Denis²⁶.

2.2. Ventajas

Partiendo del mandato constitucional recogido en el artículo 9.2 que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, queda claro que nuestro ordenamiento jurídico define como un principio democrático el derecho de la ciudadanía a participar en la gestión de los asuntos públicos. La proximidad de los defensores locales a la ciudadanía, la facilidad de ponerse en contacto con los mismos, la asunción de más competencias por parte de los entes locales en materias diversas y la creciente tendencia a buscar mecanismos que mejoren la protección de la ciudadanía ante la administración, sobre todo como concreción de ese derecho de nuevo cuño denominada “derecho a la buena gobernanza”, son aspectos relevantes que promueven la implantación de las defensorías ciudadanas en el ámbito local, ya sea municipal o provincial según veremos.

La creación de figuras de este tipo en el ámbito de las Administraciones Locales, como manifestaciones de su propia capacidad organizativa, persiguen un saludable ánimo de funcionamiento democrático, aportando un cauce cualificado de atención

23 Con presencia también en Galicia (Vigo), Castilla-León (Segovia), Comunidad de Madrid (Pinto y Parla), Baleares (Calviá y Palma de Mallorca), Canarias (Rosario).

24 Recogido en el artículo 22 del Reglamento de Participación Ciudadana de la Diputación de Barcelona, aprobado por sesión plenaria de 30 de septiembre de 2004.

25 Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la FEMP de 26 de abril de 2005.

26 Carta de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en Saint-Denis el 18 de mayo de 2000 y suscrita hoy por casi 500 ciudades europeas, en cuyo artículo 27 se dispone: “Mecanismos de Prevención: 1. Las ciudades signatarias implantan en su territorio mecanismos preventivos: -mediadores sociales o de barrio, en particular en las zonas vulnerables.- Ombudsman municipal o Defensor del Pueblo, como institución independiente e imparcial”.

a la ciudadanía en sus demandas, siempre que cuenten con las suficientes garantías orgánicas y funcionales.

Un Estado democrático maduro, no solamente debe avanzar en la declaración y el reconocimiento de los derechos ciudadanos, sino también en dotarlos de mecanismos de garantías para el ejercicio de esos derechos, particularmente frente a las Administraciones. El objetivo de la institución es la defensa de los derechos de la ciudadanía en el ámbito local, por lo que puede supervisar la administración municipal. Su actuación supone examinar y resolver las quejas formuladas de acuerdo con los criterios de legalidad y de equidad. También podrá actuar como mediador, siempre que las partes lo consientan, o bien proponer fórmulas de conciliación o acuerdo entre la administración y la ciudadanía.

Con ello consideramos, en definitiva, que se contribuye a mejorar la eficacia y transparencia del funcionamiento de las Administraciones Públicas, así como la calidad de los servicios públicos. El defensor vela también para que la ciudadanía pueda disfrutar de una buena administración local, ese derecho a la buena administración²⁷ que se ha consagrado dentro de ese nuevo bloque de derechos de segunda generación.

Frente a la vía judicial que hoy resulta lenta y costosa²⁸, carente de medios adecuados y caminando además por la senda de la confrontación entre las partes en litigio que la cuestiona como servicio público; las Defensorías también tienen ventajas de orden práctico, dado su carácter ágil y flexible.

En definitiva, es un mecanismo de profundización y madurez democrática, de participación ciudadana en lo local, de garantía en la defensa de los derechos. Y ello, dentro de una cultura de la mediación que se va imponiendo paulatinamente en el derecho continental. Mediación en el ámbito del derecho de familia, de la jurisdicción penal de menores, en la protección de los consumidores, o en los sistemas frente a los conflictos laborales. Un instrumento de supervisión y mediación del ciudadano ante la Administración puede ser una herramienta imprescindible que sirva de puente entre aquél y una administración tecnócrata, burocratizada y compartimentada entre muy diversos órganos y competencias, que lleva al ciudadano a un laberinto en el que necesita ayuda.

3. FUNDAMENTACIÓN LEGAL

La fundamentación jurídica que posibilita la creación del defensor local, tiene diversos pilares sobre los que sustentarse. Trataremos aquí los tres planos en los que

²⁷ Véase a título de ejemplo el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la L.O.2/2007 de 19 de marzo.

²⁸ Baste consultar en las memorias anuales del Consejo General del Poder Judicial el elevado número de sentencias pendientes de ejecución tras varios años de tediosos procedimientos.

se acredita dicha Institución: desde el más genérico recogido en el Ordenamiento Jurídico del Estado que regula el régimen local general, hasta la normativa estatutaria o la legislación autonómica específica que regula de manera singular dicha Institución. Sin desmerecer tampoco ese tercer escalón de reglamentos municipales o provinciales como normativa de creación, en un rango inferior, de las Defensorías que trataremos a continuación.

3.1. En el ordenamiento general

Nada dice explícitamente la legislación general de régimen local en nuestro país sobre los defensores ciudadanos. Partiendo de lo recogido en los artículos 9.2, 23.1, 53 y 54 de la Carta Magna ya aludidos, la fundamentación hay que encontrarla, de otro lado, desarrollando el artículo 137 CE que recoge la organización territorial del Estado en comunidades, provincias y municipios, todos con autonomía para la gestión de sus intereses; y en el art. 140 de la Constitución cuando garantiza la autonomía municipal, reconociéndose en el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la potestad de auto organización a los municipios y provincias.

Aunque nada se diga *lege data*, *lege ferenda* nos sirve de argumentación la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, integrada en la Constitución Europea, que consagra en su artículo 101 el derecho a “una buena administración”, comprendiendo el mismo el derecho que toda persona tiene a que “las instituciones, órganos y organismos traten sus asuntos imparcial y equitativamente, y dentro de un plazo razonable”. Para garantizar este derecho, la Unión Europea instituyó la figura del Defensor del Pueblo Europeo que aparece recogida en el art. 103 del texto de la Constitución Europea, que por una interpretación analógica nos puede llevar a una establecer una defensoría por nivel de poder territorial, que justificaría de por sí la defensoría en el ámbito local.

Tampoco el Consejo de Europa ha sido ajeno y asimismo se han venido adoptando, en los últimos años, diversas Resoluciones y Recomendaciones en las que instan a las autoridades europeas a la creación de figuras similares a las de los Ombudsman o Defensores del Pueblo, al considerar que contribuyen decisivamente, de una parte, a reforzar el sistema de protección de los derechos y libertades de la ciudadanía y, por otra, a facilitar y mejorar las relaciones entre ésta y las Administraciones Públicas. De un modo más concreto, la Resolución 80 (1999) y la Recomendación 61 (1999), adoptadas por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, recomiendan a las autoridades europeas regionales y locales la creación de estas figuras, en sus correspondientes niveles territoriales para contribuir a “mejorar la protección de los ciudadanos y las minorías, el respeto a sus derechos, la gestión de los asuntos públicos y el funcionamiento de estas Administraciones”.

Y ya en nuestro país, en el documento aprobado por los Defensores del Pueblo Autonómicos “en torno a la creación de Defensores Sectoriales y Locales”, en Ma-

drid, el 18 de noviembre de 1999, se valora positivamente la aparición de estas figuras por lo que representan de signo de progreso social y consolidación de una cultura democrática, “siempre que cuenten con las suficientes garantías orgánicas de autonomía e independencia en sus actuaciones y dentro del marco de respeto a los respectivos ámbitos competenciales”.

El empuje de la figura de las defensorías locales y su falta de ordenación legal, llevó en Andalucía a que la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y el Defensor del Pueblo Andaluz celebraran el 28 de diciembre de 2005 un Convenio Marco de Colaboración²⁹ relativo a la creación de órganos e instituciones a los que se asignen funciones de defensa de derechos en el ámbito de las Administraciones Locales y su coordinación con la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, acordando las bases sobre las que consideran que ha de articularse la imprescindible cooperación que se debe establecer entre estas figuras.

3.2. Legislación autonómica

Son dos las Comunidades Autónomas que regulan esta materia, y serán objeto de nuestro análisis, Cataluña y Valencia. Si bien hay diferencias sustanciales entre las mismas, ya que en la primera las Defensorías locales se incluyen expresamente dentro del Estatuto de Autonomía, con lo que ello supone como bloque de constitucionalidad.

3.2.1. Legislación en Cataluña

Sin duda, Cataluña como Comunidad Autónoma que fuera pionera en España, ha sido la que más recorrido y regulación legal ha ofrecido sobre esta figura, lo que se corresponde con un sentimiento municipalista muy arraigado. Los sindicatos o defensores locales, están regulados en tres textos normativos de diverso alcance y prelación jurídica: el Estatuto de Autonomía, la Ley de Régimen Local Catalana y la propia Ley del Síndic de Greuges de Cataluña.

Cronológicamente, la primera inclusión en el cuerpo normativo de Cataluña de la figura del Defensor, llamado síndico o síndica municipal de agravios, fue a través de la Ley 21/2002 de 5 de julio, que modificó la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Efectivamente, el artículo 46 lo recogía como un órgano complementario de la organización municipal³⁰ que exige para su nombramiento ma-

²⁹ Se puede consultar el documento completo en la dirección electrónica: http://www.defensor-and.es/el_defensor/legislacion_y_jurisprudencia/defensor/convenios/convenio_0001/index.html

³⁰ Artículo 46.2. Podrán complementar la organización municipal: a. Las comisiones de estudio, informe o consulta. b. Los órganos de participación ciudadana. b'. El síndico o síndica municipal de agravios, si lo acuerda el pleno por mayoría absoluta, a propuesta de un grupo municipal. c. Cualquier otro órgano establecido por el municipio.

yoría absoluta; y el artículo 56 bis de dicha Ley que establece taxativamente los requisitos para su elección, duración del cargo y funciones encomendadas ³¹. Aquí se recoge la función principal del síndico cual es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio, para lo que puede supervisar las actividades de la Administración municipal.

Y entre sus caracteres, se señala su nombramiento democrático por el pleno de la Corporación con una mayoría cualificada de tres quintos en primera votación o absoluta en una segunda. La garantía de que ejercerá sus funciones sin obedecer a mandato imperativo alguno, con independencia y objetividad. Lo que además viene reforzado con un mandato superior y distinto al de la Corporación, por un período de 5 años. Garantías, además reforzadas con la inamovilidad de su cargo, ya que legalmente sólo puede cesar por renuncia expresa, por defunción o por incapacidad sobrevenida o por condena firme por delito doloso.

Tiene gran relieve dicha regulación al ser la primera norma legal que marca la pauta y el perfil sobre esta figura que participa pues, de las mismas funciones, garantías, y características que el Defensor del Pueblo y que el Defensor Autonómico, sólo con la variación de su ámbito territorial y las competencias de la administración local.

Posteriormente, el 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, vuelve a recoger en su artículo 48 al defensor como órgano unipersonal complementario y potestativo de la organización municipal³², y en el actual artículo 59³³ repite de nuevo la regulación anteriormente recogida en el citado artículo 56 bis.

31 Artículo 56 bis. 1. Para poder ser elegido síndico o síndica municipal de agravios, deben cumplirse las siguientes condiciones: Ser mayor de edad y disfrutar de la plenitud de derechos civiles y políticos. Tener la condición política de catalán, de acuerdo con lo que establece el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. 2. El síndico o síndica municipal de agravios es escogido por el pleno del ayuntamiento por una mayoría de las tres quintas partes de sus miembros, en primera votación; si no se alcanza esta mayoría, en la segunda votación es suficiente la mayoría absoluta. Corresponde al alcalde o alcaldesa nombrar al síndico o síndica municipal de agravios. 3. El cargo de síndico o síndica municipal de agravios tiene una duración de cinco años; sólo puede cesar por renuncia expresa, por defunción o por incapacidad sobrevenida o por condena firme por delito doloso. 4. La función de síndico o síndica municipal de agravios es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio, para lo que puede supervisar las actividades de la Administración municipal. El síndico o síndica municipal de agravios ejerce su función con independencia y objetividad.

32 Artículo 48.2. Pueden complementar a la organización municipal: Las comisiones de estudio, informe o consulta. Los órganos de participación ciudadana. El síndico o la síndica municipal de greuges, si lo acuerda el pleno por mayoría absoluta, a propuesta de un grupo municipal. El consejo asesor urbanístico. La junta local de seguridad. Cualquier otro órgano establecido por el municipio

33 Artículo 59. Síndico o síndica municipal de greuges. 59.1 Para poder ser elegido síndico o síndica municipal de greuges, tienen que cumplirse las condiciones siguientes: Ser mayor de edad y disfrutar de la plenitud de derechos civiles y políticos. Tener la condición política de catalán, de acuerdo con lo que establece el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. 59.2 El síndico o síndica municipal de greuges es escogido por el pleno del ayuntamiento por una mayoría de las tres quintas partes de sus miembros, en primera votación; si no se alcanza esta mayoría, en la segunda votación es suficiente la mayoría absoluta. Corresponde al alcalde o a alcaldesa nombrar al síndico o síndica municipal de greuges.

En segundo lugar, el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su versión vigente³⁴ regula en el artículo 78 la institución del Síndic de Greuges y le atribuye las competencias básicas, y el artículo 79 determina sus principios de organización y funcionamiento. Pues bien, en el Artículo 78 establece las funciones y relaciones con otras instituciones análogas del Síndic de Greuges, recogiendo de manera expresa la colaboración con el Defensor del Pueblo, pero también con los defensores locales de la ciudadanía, y otras figuras análogas³⁵. Aunque la naturaleza de la colaboración con los defensores locales sea potestativa para el Síndic según el texto estatutario, lo importante a estos efectos es el reconocimiento dentro del bloque jurídico de constitucionalidad de la figura de los defensores locales de la ciudadanía, que tienen dentro de su ámbito la función que recoge el propio párrafo primero del citado artículo “de proteger y defender los derechos y las libertades reconocidos por la Constitución y el presente Estatuto”. De otro lado se puede criticar el carácter potestativo de dicha colaboración, ya que si reconoce expresamente la existencia de los defensores locales debería de haber previsto la necesaria colaboración entre ambas figuras, porque sí determina a la vez dentro de las funciones del Síndic supervisar la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma, lo cual es exigible por parte del Síndic³⁶. Con lo cual, nos podemos encontrar con dos defensores actuando sobre el mismo caso ante el mismo Ayuntamiento. Lo que entendemos que debe resolverse dando preferencia al defensor local, de un lado porque también está previsto en el Estatuto, y de otro porque dicha supervisión que se encomienda al Síndic es residual o alternativa, en el mejor de los casos, al defensor local donde éste exista, pero no excluyente del mismo.

Otro instrumento de regulación de los defensores locales en Cataluña es la propia Ley de 2009 del Síndic de Greuges³⁷ que da cumplimiento al art. 79.3 del Estatuto³⁸ y sustituye a la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges, modificada

59.3. El cargo de síndico o síndica municipal de greuges tiene una duración de cinco años; sólo puede cesar por renuncia expresa, por muerte o por incapacidad sobrevenida o por condena firme por delito doloso. 59.4 La función de síndico o síndica municipal de greuges es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio, por lo que puede supervisar las actividades de la Administración municipal. El síndico o síndica municipal de greuges ejerce su función con independencia y objetividad.

34 Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Cataluña (BOE 172, de 20 de julio de 2006).

35 Artículo 78 del Estatuto de Cataluña en sus párrafos 2 y 4: 2. El Síndic de Greuges y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones. 4. El Síndic de Greuges puede establecer relaciones de colaboración con los defensores locales de la ciudadanía y otras figuras análogas creadas en el ámbito público y el privado.

36 Art. 78.5 del Estatuto Catalán: “Las Administraciones públicas de Cataluña y las demás entidades y personas a que se refiere el apartado 1 tienen la obligación de cooperar con el Síndic de Greuges. Deben regularse por Ley las sanciones y los mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de dicha obligación”.

37 Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges (BOE 18.1.2010 num 15.).

38 El apartado tercero del citado artículo 79 establece que deben regularse por ley el estatuto personal, las incompatibilidades y las causas de cese del síndic o síndica de greuges y la organización y las atribuciones de la institución, y establece asimismo que el Síndic de Greuges goza de autonomía reglamentaria, organizativa, funcional y presupuestaria, de acuerdo con las leyes.

por la Ley 12/1989, de 14 de diciembre, normas que era preciso adecuar al nuevo marco estatutario.

Así, en su Título IX que regula las relaciones institucionales y la proyección exterior del Síndic, después de detallar en su artículo 78 la colaboración con el Defensor del Pueblo, con la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal en su artículo 79, recoge en el artículo 80³⁹ de la Ley Catalana las relaciones con los defensores locales de la ciudadanía, que debe no sólo mantener sino impulsar encontrando fórmulas de colaboración, ahora sí, en la supervisión de la Administración local. Con lo que satisficiera la duda sobre la colaboración y además, acentúa la naturaleza jurídica del defensor local como órgano de supervisión de la Administración local.

3.2.2. *La regulación valenciana*

La reciente Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana⁴⁰ también desarrolló la previsión estatutaria, y dejando al margen la organización municipal básica de los municipios que compete a la legislación estatal, sí entró a regular los órganos complementarios municipales, estableciendo un régimen común de mínimos para órganos como el Consejo Social Municipal, el Consejo Territorial de Participación o “el Defensor o Defensora de los Vecinos”, posibilitando amplios márgenes de actuación según la capacidad de autoorganización de cada municipio respecto a la configuración de dichos órganos complementarios.

Efectivamente, el artículo 25 de la citada norma, dedicado a los derechos y deberes de los vecinos y vecinas, prevé la facultad de estos para hacer efectivos los derechos recogidos en el citado precepto, de formular sus quejas bien al Síndic de Greuges según la Ley 11/1998 que lo regula o bien al Defensor/a de los Vecinos, sin perjuicio de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales correspondientes. Con lo que sigue, metodológicamente al menos, el esquema constitucional, recogiendo los derechos vecinales y a continuación los mecanismos de garantías de estos.

Sin embargo, es en el artículo 29 de la Ley, dentro del capítulo dedicado a la Organización del gobierno y la administración de los municipios, donde se regula con carácter potestativo esta figura del Defensor/a de los Vecinos como una figura alternativa a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, siendo estos los mecanismos encargados según la voluntad del Pleno, de supervisar la actividad de la

39 Artículo 80. “Relaciones con los defensores locales de la ciudadanía. 1. El Síndic de Greuges debe mantener e impulsar relaciones de colaboración con los defensores locales de la ciudadanía, y debe promover, si procede, fórmulas específicas de supervisión de la Administración local y de los organismos públicos o privados a ésta vinculados o que dependen de ella. 2. El Síndic de Greuges, cuando reciba quejas que tengan por objeto actos de la administración local, si el ámbito correspondiente dispone de defensor o defensora local, debe informar de su existencia a las personas que han presentado la queja”.

40 Ley 8/2010 de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, publicada en el Diario Oficial de las Comunitat Valenciana nº 6296, de 24 de junio de 2010.

administración municipal, explicitando el párrafo primero entre sus funciones, “la defensa de los derechos de los vecinos ante la administración municipal, la comprobación de las quejas recibidas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales. Dicha dualidad alternativa de órganos no es pacífica en nuestro Ordenamiento, existiendo diversos modelos, como en las ciudades de Vigo, Granada o Mallorca donde coexisten ambos órganos, Comisión y Defensoría teniendo naturalezas distintas, funciones complementarias, y una coordinación entre las mismas.

El párrafo 2 del artículo 29 incide en la distinta naturaleza de ambos órganos complementarios. Pues mientras el Defensor/a es un vecino de reconocido prestigio designado bien por el Consejo Social o por el Pleno municipal, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones es una comisión municipal y tiene una representación política, proporcional a la representación de los grupos políticos en el Pleno, lo que sin duda merma ésta última en su neutralidad e imparcialidad, siendo correa de transmisión de las mayorías políticas del pleno, que se erige a sí mismo parte y juez de sus propios actos.

A diferencia de la legislación autónoma catalana, se deja toda la organización y funcionamiento a la regulación reglamentaria de cada Ayuntamiento, sin más obligación de dar cuenta anual al Pleno de su actividad, especificando las recomendaciones o sugerencias no admitidas por la administración, así como el grado de colaboración de los departamentos municipales. Lo que se constituye en un verdadero test de madurez y transparencia democrática.

Termina el precepto con una salvedad competencial obvia en función del principio de jerarquía de las normas, cuando señala que las competencias del Defensor/a se entienden sin perjuicio de las atribuidas legalmente por ley orgánica al Defensor del Pueblo y al propio Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

No existen mecanismos de coordinación previstos para esta figura, si bien en la última referencia normativa que encontramos en dicho texto legal sobre el Defensor/a del Vecino aparece⁴¹, al regular el Consejo Social del Municipio, la posibilidad de que éste requiera informes al Defensor/a sobre su actividad siempre que lo considere oportuno, con lo que faculta a dicho Consejo como mecanismo de seguimiento más periódico de la actividad del Defensor, sin merma de la comparecencia anual de dación de cuenta ante el Pleno que viene obligada a la Defensoría.

Se puede interpretar del texto legislativo que el Defensor está pensado para los municipios en todo caso mayores de 5.000 habitantes, ya que sólo éstos pueden crear el Consejo Social, con la facultad que éste tiene de elegir al Defensor como hemos visto.

De esta manera, en la Comunidad Valenciana se recoge legalmente y se eleva el nivel de la regulación de derecho sobre una institución que ya existía en algunos municipios de la Comunidad Valenciana desde años atrás⁴².

3.2.3. *El reto de Andalucía*

En Andalucía, desde 1998 existen Defensorías Locales y Provinciales, hoy extendidas en 6 de las 8 provincias de la Comunidad, dando atención a 5 millones de ciudadanos, de ahí que tuviese singular importancia una regulación autonómica.

El Estatuto de Andalucía prevé en su artículo 98 que la Comunidad Autónoma se dote de una ley de Régimen local de Andalucía, la cual se aprobó por el Parlamento Andaluz⁴³ omitiendo esta figura del Ombudsman local, perdiéndose así la ocasión de recoger también la regulación de las defensorías ciudadanas como se estaba demandando desde muchos ámbitos.

Efectivamente, como mecanismo de transparencia y madurez democrática, las Defensorías Ciudadanas son una realidad que se ha extendido en Andalucía desde hace más de 14 años, y la misma figura en las propuestas de la Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía de abril de 2004, en el convenio de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) con el Defensor del Pueblo Andaluz de 28 de diciembre de 2005, y en numerosos convenios entre éste y dichas Defensorías Ciudadanas, que revisten caracteres similares a aquel en cuanto a su nombramiento democrático, consenso mayoritario en su elección, independencia de gestión y criterios, y la dotación de los recursos necesarios para su normal desenvolvimiento. Así, dado su carácter potestativo, y la existencia de regulaciones reglamentarias muy dispares en esta Comunidad, se pedía la concurrencia de unos mínimos de garantías legales de funcionamiento que redundasen en la eficacia de su gestión ante los ciudadanos, a la vez que mediante la regulación legal se elevase el rango de sus facultades. Con ello, se avanzaba en la descentralización de lo local, con lo que se hubiese profundizado mediante esta ley en los mecanismos de participación y de garantías de los ciudadanos ante las administraciones públicas lo que, al final como insistimos, quedó en aguas de borrajas.

La Coordinadora de Defensorías Locales de Andalucía aprobó por unanimidad en enero de 2010 una propuesta de articulación legal⁴⁴ para su inclusión en la Ley Andalu-

42 Como por ejemplo a las localidades de Gandía ó Paterna, entre otras.

43 Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 122, de 23 de junio de 2010.

44 Propuesta de Texto Articulado para la Ley de Autonomía Local de Andalucía:

Título Defensor/a de la Ciudadanía:

Artículo.—Naturaleza de la figura.

1. De manera potestativa, el pleno de la corporación municipal o de la diputación provincial podrá establecer la figura del Defensor/a de la Ciudadanía, como institución independiente de garantía en su

ámbito territorial, para velar por la defensa de los derechos ciudadanos y las libertades públicas, que se regulará por lo dispuesto en el presente Título.

Artículo.—Elección.

1. Para poder ser elegido Defensor/a de la Ciudadanía, se deben cumplir las condiciones siguientes: a) Ser mayor de edad y disfrutar de la plenitud de derechos civiles y políticos. b) Tener la condición política de andaluz, de acuerdo con el que establece el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

c) Ser persona identificada con los valores democráticos de igualdad, defensa de los derechos humanos y de las libertades individuales y colectivas, e identificado en todo momento con los problemas de los ciudadanos. 2.- Elección por pleno y nombramiento. El Defensor/a de la Ciudadanía será elegido por el pleno de la Corporación por una mayoría de las tres quintas partes de sus miembros, en primera votación; si no se logra esta mayoría, en la segunda votación es suficiente la mayoría absoluta. Corresponde al alcalde/sa o presidente de la Corporación nombrar al Defensor/a de la Ciudadanía, cuyo cargo entrará en vigor desde la firma de su nombramiento por el presidente de la corporación, que ordenará su publicación en el B.O.P. 3.- El Defensor/a que haya sido nombrado/a tomará posesión de su cargo, prestando juramento o promesa de desempeñar, fielmente, su función.

Artículo.—Duración del cargo.

1. El cargo de Defensor/a de la Ciudadanía tiene una duración de cinco años prorrogables. Hasta el nombramiento de un nuevo Defensor/a, continuará en sus funciones el último nombrado. 2. Sólo puede cesar por renuncia expresa, por muerte o por incapacidad sobrevenida o por condena firme por delito doloso.

Artículo.—Funciones.

1. La función de Defensor/a de la Ciudadanía, es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio y/o provincia, por lo cual puede atender las reclamaciones ciudadanas y supervisar las actividades y servicios de la Administración local, y demás administraciones públicas mediante los acuerdos de colaboración que se establezcan con otras Defensorías. 2. Además, promueve en el marco de sus facultades fórmulas de conciliación o acuerdo que faciliten una resolución positiva y eficaz de las quejas ciudadanas. Ejerce una labor proactiva de fomento de los principios constitucionales y valores democráticos. 3. Podrá celebrar los acuerdos y convenios en el marco de sus facultades que estime convenientes, dando cuenta al pleno de la corporación en su informe de gestión anual. 4. Dará cuenta de su gestión anualmente ante el pleno de la Corporación, en el que podrá hacer constar las sugerencias y recomendaciones que estime, así como destacar las conductas obstruccionistas o entorpecedoras de su labor. Y de manera extraordinaria, puede presentar también los informes especiales que considere oportunos sobre temática de interés ciudadano.

Artículo.—Procedimiento.

1. El Defensor/a puede actuar de oficio o a instancia de parte, sea ésta individual o colectiva. 2.- Tendrá un registro propio de documentos y aperturará expedientes por las reclamaciones, sugerencias o consultas que le sean formuladas. Resolverá expresamente los expedientes mediante recomendación, advertencia, o sugerencia, que requerirá el acuse de recibo de la administración competente. Sus resoluciones no tienen recurso alguno. 3.- Podrá requerir información sobre cualquier actividad administrativa. Tendrá relación directa con todos los órganos de gobierno, responsables políticos y técnicos, que le auxiliarán en el ejercicio de sus funciones de manera preferente. 4.- No será competente la Oficina del Defensor/a para conocer de los casos sometidos a jueces o tribunales, entre particulares, de consumo, los que hayan sido resueltos administrativamente pasado un año, los que sean anónimos salvo repercusión social, o aquéllos en que se advierta mala fé del interesado. 5.- Se dotará de una carta de servicios que recogerá, entre otras, las prestaciones de la Oficina, compromisos de calidad y régimen de responsabilidades

Artículo.—Garantías y medios.

1. El Defensor/a de la Ciudadanía ejerce su función con dedicación, independencia y objetividad, sin obedecer a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad y desempeñará sus funciones con total autonomía e independencia, y con libertad de criterio. Contará con la debida consideración institucional y protocolaria. 2.- Dispondrá con los medios técnicos, humanos, y materiales necesarios y la gestión directa de la partida presupuestaria suficiente que anualmente le asigne la Corporación. 3.- Elegirá al personal que disponga en su Oficina mediante los procedimientos legalmente previstos, y podrá designar directamente durante el plazo de su mandato a un Adjunto, que deberá ser ratificado por el Pleno. 4.- Durante el periodo de su nombramiento, el Defensor/a podrá dotarse de un consejo asesor, formado por miembros destacados de la sociedad civil, que tendrá carácter honorífico y paritario. Los miembros del Consejo los propone el Defensor y serán nombrados por el pleno por mayoría simple. 5.- Un Reglamento Orgánico de la Corporación podrá desarrollar su régimen de organización y funcionamiento.

za de Régimen Local, que fue sometida y obtuvo la consideración favorable del Consejo Consultivo de Andalucía así como de la Consejería de Gobernación, si bien su texto no fue recogido dado que el legislativo optó por no recoger en la Ley los órganos complementarios municipales, y la FAMP a su vez centró sus reivindicaciones en otros aspectos competenciales y financieros, quedando huérfana de regulación esta garantía de los derechos ciudadanos. No obstante queda en pie la propuesta que, en todos sus aspectos incide en los caracteres, funciones y perfiles de los defensores, regulando también aspecto de procedimiento, con la pretensión de resultar una norma marco para una figura potestativa de diputaciones y ayuntamientos que deberá encontrar un desarrollo en el reglamento orgánico de la Administración que la constituya.

3.3. Regulación local

Desarrollando lo recogido en la Constitución y legislación general, no podemos olvidar que los entes públicos territoriales son titulares de un poder normativo general con efectos sobre cuantos se encuentren en el territorio, lo que ha servido de marco normativo en la mayoría de los supuestos que concurren en España para la creación de las figuras de los Defensores Ciudadanos. Este es el significado inicial de autonomía: “capacidad de auto normarse”, que está en la base jurídica de regulación de esta figura, que analizaremos siguiendo el argumento de la potestad reglamentaria de los entes locales. La misma viene específicamente atribuida por el art. 4.1. a) de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL), a municipios y provincias mientras que, respecto de los demás entes locales, dicha Ley, en su artículo 4.2, se remite a la legislación autonómica que, al crearlos o reconocerlos, deberá atribuirles o no dicha potestad.

Partiendo de la potestad reglamentaria que tienen atribuida los entes locales, con carácter general, la LRBRL señala que las Corporaciones Locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: ordenanzas y bandos, pues en los arts. 84 LRBRL y 55 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/86, se establece que, en la esfera de sus competencias, las entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos y los Alcaldes dictar bandos. Sobre los límites de la potestad normativa de los entes locales debemos significar que al carecer de potestad legislativa, sus normas de rango reglamentario quedan sujetas⁴⁵ no solo al principio de competencia, pues deben ceñirse al ámbito de las competencias del ente local sino además, al principio de jerarquía (sujeción a lo establecido en la Ley).

Siguiendo a Ballesteros Fernández⁴⁶ podemos decir que el Reglamento orgánico aparece como tal por vez primera en la LRBRL, haciéndose en esta Ley algunas alusio-

⁴⁵ Ballesteros Fernández, Angel y Gieure Le Caressant, Javier: *Los reglamentos y ordenanzas locales. Estudio especial del reglamento orgánico*, en Centro de Estudios Delta, Valencia, 2000.

⁴⁶ Ob. cit.

nes como en los arts. 20.2 y 32.2 de dicha norma, aunque en ninguno de sus preceptos se determina cual puede ser el contenido del Reglamento orgánico. Por tanto, la posibilidad de dictar por las entidades locales y, en especial, por los Municipios y las Provincias reglamentos orgánicos esta comúnmente admitida. No es una cuestión controvertida pero sí lo es el ámbito o contenido del Reglamento orgánico.

Estos reglamentos se pueden definir como aquéllos en los que se regulan, en base a la autonomía, aspectos concernientes a la organización y funcionamiento interno de los órganos de gobierno de las Entidades locales, precisándose además que realmente los reglamentos orgánicos no solamente son ejecutivos de la LRBRL y del R.D. Legislativo 781/86, sino que son reglamentos independientes como acertadamente los conceptúa Galán Galán⁴⁷, tanto por la interpretación de la jurisprudencia que reconoce a la Administración una libertad de disposición normativa a través de los reglamentos sin necesidad de una previa norma legal habilitante distinta de la primaria atribución por ley de la potestad reglamentaria, como por la posibilidad reconocida que a través de los mismos se complete, aclaren o desarrollen las normas legales existentes sin contravenir las leyes y dentro de su ámbito competencial.

Cuando hablamos de competencias debemos distinguir entre la territorial y la objetiva o sustantiva. En el caso de la provincia los límites territoriales de su competencia coinciden con los geográficos que delimitan a aquéllas y con respecto a la competencia objetiva, debemos recordar que el art. 62 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, modificada por la Ley 4/99, enumera entre los actos nulos de pleno derecho aquellos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Aunque dicha Ley tiene un sentido eminentemente organicista en lo que se refiere a la regulación de las competencias, no es discutible que la Provincia y, por tanto, la Diputación, órgano de gobierno y administración de aquella, deberá actuar dentro de los límites de las citadas competencias tanto territorial como material.

El art. 20.23 de la LRBRL preceptúa 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.

El art. 32.3 de la misma Ley dispone que los órganos complementarios (distintos de los necesarios citados en sus números 1 y 2), se establecen y regulan por las propias Diputaciones. No obstante, las leyes de las Comunidades Autónomas sobre ré-

47 Galán Galán, Alfredo: "El Reglamento Orgánico Local" en Colección Estudios del Instituto Nacional de la Administración Pública-INAP, Madrid, 2004, págs. 33 a 37, donde realiza un exhaustivo estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, destacando las STS de 27/03/1985 y 20/05/1992.

gimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en dicho texto legal.

Sobre la creación del Defensor del Pueblo a nivel local, en un principio analizaba el Consultor de los Ayuntamientos⁴⁸ que en la legislación no existía referencia alguna a la posible creación de esta Institución en el ámbito local y la falta de cobertura legal no puede sustituirse acudiendo a la extensión al municipio de la regulación estatal o autonómica del Defensor del Pueblo. Lo que pudiera parecer lógico, en el sentido de que los entes locales no pueden crear esa figura, similar a la del Defensor del Pueblo, por el simple hecho de que mientras que en el campo del derecho penal solamente pueden sancionarse aquellas conductas que estén tipificadas como delito en el Código Penal, en el ámbito del Derecho administrativo rige el principio de la norma habilitante, es decir, la Administración Pública solamente puede desarrollar aquellas actividades y adoptar decisiones sobre determinadas materias al amparo de una norma que les habilite a tal fin. Además del argumento de invadir con dicha creación competencias reservadas legalmente al Defensor del Pueblo Estatal. En definitiva, en aquellas consultas, se llegaba a la conclusión de que la creación de la figura del Defensor del Ciudadano para la supervisión de la Administración local no era viable, pues en el régimen democrático, el control del equipo de gobierno corresponde esencialmente a la oposición, sin que haya necesidad de atribuir estas funciones a órganos ajenos.

Sin embargo, con posterioridad, en dicha publicación de referencia⁴⁹ se matizaba la anterior conclusión en base a la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de noviembre de 2003⁵⁰. En esta resolución judicial, ya dictada la reforma de la Ley de Régimen Local de Cataluña que incluía la regulación de los defensores, se admite la posibilidad de que se cree un Defensor de la Ciudadanía como figura afín al Defensor del Pueblo, como órgano unipersonal municipal creado en el ejercicio de la autonomía organizativa local, cuyas normas de funcionamiento corresponde determinar al pleno.

Conforme a dicha sentencia la figura del Defensor del Ciudadano actúa en el ámbito la corporación municipal y, en consecuencia, reviste la naturaleza propia de órgano complementario que contemplan los preceptos respectivos (a lo que hemos hecho alusión con anterioridad) de modo que el pleno del Ayuntamiento se haya plenamente facultado para decidir su creación y establecer las reglas de funcionamiento a que debe someterse, sin que quepa apreciar la existencia de reserva legal alguna en

48 Consulta titulada “Incompetencia de las Corporaciones Locales para crear la figura del Defensor del Ciudadano a semejanza del Defensor del Pueblo”, incluida en el nº 6 de la Revista El Consultor de los Ayuntamientos, de 30 de marzo de 2001, pág. 959.

49 Consulta titulada “Defensor del ciudadano del municipio. Nombramiento por un periodo de cinco años”, incluida en el nº 22 de la Revista El Consultor de los Ayuntamientos, de 30 de noviembre de 2006, pág. 3954.

50 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1128/2003, de 19 de noviembre.

esta materia (Sentencia que invoca los artículos 20 y 123 de la LRBRL). Desde luego, la doctrina científica más acreditada avala esta posición⁵¹, al insistir en la facultad autonómica y organizativa propia de las administraciones locales, tanto en la creación de órganos potestativos complementarios, como en el desarrollo del estatuto de los derechos vecinales y la participación ciudadana, ámbitos que concuerdan con la figura del Defensor objeto de nuestro análisis.

Como consecuencia de lo anterior puede el Pleno determinar la duración del cargo de Defensor del Ciudadano al aprobar su regulación; figura en la que se inspiran las regulaciones de aquél (por ejemplo en la Diputación de Málaga) sin perjuicio de las notables diferencias existentes entre ambos pues sus funciones deberán limitarse normalmente a la formulación de advertencias, recomendaciones o sugerencias, sin que pueda en ningún caso modificar o anular actos o resoluciones administrativas, e incluso puede intervenir en funciones de conciliación; funciones que considera ajustadas a derecho las previsiones del reglamento sobre el que versa repetida resolución judicial e igualmente se encuentra ajustado a derecho la atribución al Defensor una mera facultad de propuesta en orden a la suscripción de convenios con otras Instituciones. Pero en el art. 38 del reglamento que es objeto de la litis, dice la sentencia referida, que sienta el principio de que cuando el Defensor del Ciudadano reciba quejas referentes a otras Administraciones Públicas distintas a la local, viene a establecer que dicho precepto supone una injerencia en el ámbito de otras administraciones públicas pues en el caso enjuiciado se dice que su único ámbito de actuación es el referente al Ayuntamiento de Castelldefels, al que se refiere la figura del Defensor del Ciudadano, en cuya estructura se incardina como órgano complementario y, en consecuencia, declara contraria a derecho la injerencia en otras Administraciones Públicas distintas a la local.

Desde luego mal encaje jurídico tendría la figura del Defensor Local si su régimen de competencias, estatuto personal y facultades dimanasen de la voluntad unívoca del Regidor Municipal y se recogiesen vía Decreto de Alcaldía⁵², pues el Defensor es un órgano complementario que exige de un Reglamento orgánico aprobado por la asamblea representativa, y dentro de los límites competenciales, territoriales y funcionales de la propia Administración que lo crea⁵³. Así, se han ido desarrollando y regulando las Defensorías, como Reglamentos Orgánicos de las Corporaciones Locales.

⁵¹ Galán Galán, A. ob cit., págs. 50 a 52.

⁵² Así ha ocurrido también en pequeños municipios, donde se creó la figura del Defensor como persona de confianza del Alcalde, con el fin de canalizar descontentos, amortiguar críticas y atemperar incumplimientos.

⁵³ Dichos límites son objeto de profundo estudio en el Derecho Administrativo. Entre la amplia doctrina científica, resaltar las siguientes obras: Parejo Alfonso, L., La potestad normativa de las llamadas Administraciones independientes: apuntes para un estudio del fenómeno, en la obra colectiva Administración instrumental. Libro Homenaje a M. Clavero Arévalo, Tomo I, Ed. Civitas e Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla, Madrid 1994, págs. 635 y ss. Sobre las Administraciones independientes: Fernández Rodríguez, T.R., Reflexiones sobre las llamadas Autoridades Administrativas Independientes, en la obra colectiva antes citada. Tomo I, págs. 427 y ss.; Parada J.R., Las Administraciones Independientes, en la misma obra colectiva, Tomo I, págs. 653 y ss.; y, sobre todo, Betancor Rodríguez, A., Las Administraciones

4. EVOLUCIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

En 1990, la ciudad de Lérida recupera para el mundo local la institución del Síndic de Greuges tal como se reconoce en la actualidad la definición de un ombudsman: como una institución independiente y separada de las responsabilidades políticas. Fue el 27 de abril de 1990 cuando el Pleno del Ayuntamiento de Lleida aprueba la creación de la institución del Síndic de Greuges de la Paeria, como una institución independiente que vela por el respeto y el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía.

Los precedentes de este hecho los podemos encontrar en iniciativas como las del Ayuntamiento de Amposta, cuando el año 1987 creó, como un servicio dentro de la estructura del consistorio y ligado a los resultados electorales, la figura del Defensor del Ciudadano.

A Lleida le siguen otras ciudades y pueblos como Vilafranca del Penedès, Tiana, Granollers, Girona, Santa Coloma de Gramenet o Manlleu, la ciudad condal de Barcelona entre otros, y hasta la actualidad, con las últimas incorporaciones de Sant Feliu de Llobregat o Sant Cugat del Vallès.

Cataluña es la comunidad autónoma del Estado que tiene un mayor número de síndicos locales, y su expansión es una realidad a la que pueden acceder más de 4.000.000 habitantes de las más de 40 ciudades y pueblos que ya han asumido este compromiso democrático con la ciudadanía.

Fuera de dicha Comunidad, la Institución también se desarrolla en el resto del Estado en ciudades como Gijón en 1992, Castellón en 1993, o Vitoria que recogió en 2002 la propuesta de Defensor Ciudadano local establecida en el artículo 27 de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en Saint-Denis el 18 de mayo de 2000. Luego Calviá, Gandía, Palma de Mallorca, Segovia, Vigo, Alcorcón...

Andalucía, por su parte, es la otra Comunidad Autónoma donde más Defensorías se crean, si bien sigue su propio modelo. Ya hay 6 provincias con defensorías locales, y más de la mitad de la población andaluza tiene un defensor local. La pionera en esta Comunidad fue Córdoba que en mayo de 1996, aprobó el Reglamento de Participación Ciudadana de la Diputación Provincial cuyo artículo 18 establecía la figura del Defensor del Ciudadano bajo el nombre de Asesor del Ciudadano como la “figura que tiene por objeto la defensa de los derechos de los ciudadanos de la Administración local”. Fue desarrollada en su Reglamento Orgánico aprobado por el Pleno de la Di-

independientes. Un reto para el Estado social y democrático de Derecho, Ed. Tecnos, Madrid 1994; y Baño León J.M, Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978), Ed. Civitas/Univ. Complutense, Madrid 1991; y Parejo Alfonso, L., Crisis y renovación del Derecho Público, Ed. C.E.C., Madrid 1991 y, específicamente por lo que hace a la relación con la autonomía local, ya antes en Derecho básico de la Administración Local, Ed. Ariel, Barcelona 1988.

putación de Córdoba de 10 julio de 1998, y el 27 de enero de 2010 se le dio formalmente la denominación de Defensor de la Ciudadanía de la provincia de Córdoba⁵⁴.

Después fueron otras localidades como La Línea de la Concepción el 8 julio 2003, Jerez de la Frontera en julio 2003, Marbella el 30 de abril de 2005, la Diputación de Málaga en mayo de 2003⁵⁵, Sevilla en 2005, Granada en 2006 y Huelva en 2008.

En Cataluña, la figura está más desarrollada, con 41 defensores locales, existiendo en casi todas las CC.AA menos las uniprovinciales. Ya hay más de 70 defensores locales en toda España. Lo que ha dado lugar a que vayan surgiendo diferentes estructuras y plataformas de agrupación e interconexión entre estas figuras como el Foro de Síndicos y Defensores Locales de Cataluña, constituido en 1.997 con sus Trovadas anuales y sus publicaciones; en octubre de 2007 se constituyó la Coordinadora de Defensores Locales de Andalucía y se comenzaron a organizar anualmente los Encuentros Estatales de Defensorías Locales⁵⁶.

5. RÉGIMEN JURÍDICO

5.1. Diversidad

Existen diferentes modelos de defensorías locales ciudadanas en España, aunque coincidan los caracteres básicos de las mismas, de nombramiento democrático, independencia y autonomía de gestión, y los medios necesarios para desempeñar su trabajo. Esta diversidad no es sino fruto de la propia autonomía municipal y capacidad de gestión auto normativa y reglamentaria que ha ido desarrollando de manera distinta dicha figura.

Mientras en Cataluña la regulación es más homogénea, en el resto de España difiere sustancialmente. Así, en Jerez de la Frontera y en Sevilla los Defensores son los presidentes de las Comisiones Especiales Municipales de Quejas y Reclamaciones creadas al amparo de la Ley de Grandes Ciudades⁵⁷, y en Vigo o en Palma de Mallorca son instituciones distintas de dicha Comisiones que conviven con las mismas y se complementan entre sí.

54 Artículo 22 del Reglamento de Participación Ciudadana: Defensor de la Ciudadanía de la Provincia de Córdoba. “El Defensor de la Ciudadanía de la provincia de Córdoba, figura democráticamente elegida por el Pleno de la Corporación Provincial y nombrado por el Presidente, hará posible la defensa de los derechos de los ciudadanos con respecto a las Instituciones públicas que concurren en la provincia de Córdoba, asumirá la defensa del usuario de los servicios electrónicos, así como la promoción de los valores democráticos de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento que lo regule”. Publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 22.09.2010.

55 Aunque no se nombró a su titular hasta febrero de 2005.

56 Encuentros estatales de defensores locales celebrados en Málaga en febrero de 2008, en Vigo en octubre de 2009 y en Vitoria en octubre de 2010. El último tuvo lugar en la ciudad de Granada en octubre de 2011.

57 Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones de la Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local.

De otro lado, la duración de los mandatos es homogénea en las sindicaturas catalanas con 5 años, pero en otras muchas localidades el mandato es por 4 años. Los caracteres laborales también son muy dispares, por cuanto en Valencia, Cataluña ó Galicia los defensores no tienen dedicación exclusiva y pueden mantener una actividad privada o pública profesional que no sea incompatible con las tareas de su cargo, mientras en otras localidades la dedicación es exclusiva, si bien unos figuran como personal eventual (caso de Córdoba) y otros como laborales de alta dirección (en Málaga). Unos cuentan con adjuntos y otros no, unos con consejos asesores formados por personalidades del mundo de la solidaridad, la universidad o la cultura de ámbito territorial, y otros no.

Una de las cuestiones controvertidas, es el ámbito poblacional en el que debe desarrollarse esta Institución. De salida, cualquier Ayuntamiento puede crear dicha figura, pero algunas propuestas han aconsejado un mínimo de población que haga operativa dicha figura, porque en pequeños municipios necesariamente el Defensor está más contaminado de intereses personales, profesionales, ideológicos y económicos, que mal compaginan con la imparcialidad exigida a aquél. La práctica, está dando la razón por la vía de los hechos a la necesidad de un mínimo de población, dada la existencia de algunas defensorías en Cataluña donde el municipio que crea la Sindicatura apenas dispone de medios económicos y recursos humanos y materiales para atenderla, con lo que el Defensor es un cargo honorífico, que voluntariamente asiste un par de tardes a la semana al Consistorio, con unas posibilidades de gestión muy limitadas. La autonomía municipal se antepone, pero los criterios de eficiencia, buena gobernanza y economía, sobre todo en tiempos de crisis, también. De ahí la idoneidad del papel de las defensorías provinciales.

Y otra gran diferencia dentro de las defensorías locales es la posibilidad de su carácter municipal, como es la mayoría, o provincial como es el caso de la Defensoría Ciudadana de Córdoba y Málaga, creadas en el seno de las Diputaciones Provinciales respectivas. Esta tiene la ventaja de dotar la figura de mayores medios materiales, de mantener una mayor independencia que en las pequeñas poblaciones, de garantizar una economía de recursos hoy muy estimable, dentro de las competencias de gestionar servicios públicos supramunicipales de las Diputaciones y siempre respetando la voluntad de los Ayuntamientos. Así, la Diputación de Córdoba aprobó plenariamente un convenio marco de colaboración entre los municipios de la provincia y el Defensor de la Ciudadanía y tiene conveniados 75 Ayuntamientos de la provincia para la defensa de sus vecinos, mediante los respectivos acuerdos plenarios de dichas corporaciones locales, que ofrecen este servicio a sus ciudadanos sin coste alguno para sus arcas. De no existir dichos convenios, el Defensor creado por la Diputación no vincularía a los Ayuntamientos y sólo podría actuar en el ámbito de las competencias propias de aquélla y respecto de los servicios que la misma prestase. Así, con el apoyo del pleno de cada Ayuntamiento y el consiguiente convenio de colaboración, sí existe una capacidad del Defensor de actuar en los municipios y supervisar la actuación de dicha Administración, pues hay obligación jurídica de colaborar por el mismo, plasmada en dicho convenio ratificado por el pleno municipal. Al final las defensorías provinciales

se asemejan más a las defensorías autonómicas uniprovinciales que a las locales, superando en muchos casos el número de ciudadanos de aquéllas.

Cabría plantear la posibilidad de que las Defensorías supramunicipales, ya bien en el ámbito de las mancomunidades, comarcas o de las Diputaciones pudiesen hacerse efectivas a través de la herramienta jurídica del consorcio, entendido éste como entidad pública de carácter voluntario y asociativo, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad para gestionar servicios de interés común y sometida al Derecho Administrativo⁵⁸. Lo cual tiene la virtualidad de encontrar su refrendo legal tanto en lo dispuesto por el artículo 87 de la LRBRL como en el desarrollo del mismo realizado por las legislaciones autonómicas. Además, se conseguiría así también dotar de personalidad jurídica propia a la Defensoría, que no la tiene si la misma se articula como órgano complementario potestativo de la Administración Local, con todo lo que ello implica. Sin embargo, no vemos clara la adecuación de dicha herramienta, por cuanto requiere de órganos de gobierno y gerenciales designados por los Ayuntamientos integrantes de dicho Consorcio, lo que puede cuestionar y colocar en entredicho la independencia y autonomía de la Defensoría. Parece más correcto con carácter análogo a lo que ocurre en las Defensorías Estatal y Autonómica, que el Defensor supramunicipal sea designado en el ámbito de las Diputaciones, concretamente designarlo por el Pleno y luego conveniar dicha figura como servicio a los Ayuntamientos que lo deseen, lo que estimo sería más beneficioso ya que las Diputaciones pueden dotarlo de mayor estabilidad presupuestaria, mejores recursos humanos y materiales, más independencia y autonomía de gestión, todo ello a través de la correspondiente regulación reglamentaria de la Defensoría como órgano unipersonal complementario, con su régimen de inamovilidad y competencias definidas. Desde luego, el devenir de la realidad, ha llevado a la creación de los consorcios más en el campo de las políticas de promoción y desarrollo económico, cultural y turístico, que como herramienta para la defensa de los derechos ciudadanos.

En el lado de los elementos comunes, sí tenemos que destacar el nombramiento democrático de sus responsables, por mayorías cualificadas de los grupos políticos de la corporación; también la obligación de presentar anualmente al pleno el informe de su gestión anual; la facultad de emitir resoluciones o recomendaciones sobre los asuntos que les sean sometidos a su consideración; y la independencia en su gestión.

5.2. Ámbitos competenciales

El trabajo del Defensor local está sujeto al ámbito territorial del órgano que lo crea en función de la autonomía local constitucionalmente consagrada, y no tendría sentido que pudiera comprender otras administraciones ajenas que ya están sometidas al con-

⁵⁸ En este sentido se definen los consorcios como entidades locales de cooperación territorial en el artículo 78 de la Ley 5/2010 de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

trol de otras Defensorías establecido legalmente. Sin embargo, esta afirmación apriorística, presenta notables complejidades y excepciones que conviene conocer y analizaremos en una triple vertiente, material, territorial y funcional, difíciles en una figura de nuevo cuño y que, salvo en Cataluña y la Comunidad Valenciana, adolece de regulación legal propiamente dicha, lo que no le resta legitimidad normativa ni operativa.

Ambito competencial material

Las competencias materiales de la Administración local, vienen determinadas por desarrollo de la Constitución en su art. 149, en la Ley de Bases de Régimen Local⁵⁹ con carácter básico, que se complementa con las disposiciones estatutarias dentro del llamado bloque de constitucionalidad, y con el consiguiente desarrollo normativo autonómico respectivo.

Dicho esto y analizadas las normativas de las Defensorías Locales, estas centran en 3 ámbitos materiales su trabajo y, por ende, sus competencias: el control y supervisión de la Administración Local, la defensa de los derechos y libertades ciudadanas, y la labor proactiva y preventiva. El control y supervisión de la Administración local comprenderá todas las materias y atribuciones que asisten a la misma, tanto las comprendidas por sí como las realizadas a través de sus organismos autónomos, ya sean empresas, institutos, etc. Ya sea de prestación de servicios, o de cualquier tipo, teniendo en cuenta que cada vez son más las competencias que asumen nuestros Ayuntamientos, lo cual de por sí ya supone una importante labor para las defensorías. Cabe plantearse si la relación laboral y funcionarial del trabajador con la administración local, en la que el interesado actúa como trabajador con una relación de sujeción especial respecto de la Administración queda fuera de la supervisión del Defensor. Pero la respuesta debe ser negativa, pues la condición especial de trabajador de la administración local no puede ir en detrimento de la condición de ciudadano y de sus garantías en cumplimiento y respeto al ordenamiento jurídico.

Dentro de las numerosas lagunas legales propiciadas por la escasa regulación de estas Instituciones, se apunta también la duda sobre la posibilidad del control jurídico de los acuerdos políticos de las administraciones locales que se someten a la consideración del Defensor como queja ciudadana, no con carácter individual sino como queja colectiva ante acuerdos plenarios o decretos. Es el Secretario de la Corporación local quien tiene asignado el control de legalidad de los acuerdos y decisiones municipales, las cuales cuentan además con la asistencia técnica jurídica de las Diputaciones provinciales, y también con el control de los respectivos servicios de la administración autonómica. No obstante, el Defensor ante los casos puntuales que se le planteen en ejecución del referido acuerdo o decisión, sí que puede formular ante la Administración que lo acordó las recomendaciones o sugerencias que tenga por conveniente, destinadas a preservar los derechos ciudadanos legalmente consagrados.

59 En sus artículos 25 a 28 para los municipios, y en los artículos 36 a 38 para las provincias.

Otra cuestión importante, es la posibilidad del Defensor de conocer materias de titularidad competencial mixtas y aquéllas otras excluidas totalmente del ámbito de la Administración local. Para contestar debemos partir del carácter de servicio público de la figura, y sus garantías de independencia, junto a los principios de economía, coordinación y eficacia. Hay materias como la extranjería por ejemplo, en la que concurren competencias de todas las administraciones territoriales, de manera además muy vinculada, por lo que si se trata de dar respuesta al ciudadano, el Defensor ejerce una vis atractiva en la defensa del ciudadano y un efecto expansivo en su trabajo que irreversiblemente le llevará a situarse de forma permanente en la frontera de sus competencias, lo que debe resolverse con la necesaria coordinación con otras Defensorías y con los responsables públicos de otras Administraciones. Es lo mismo que ocurre con los Defensores Autonómicos respecto del Defensor Estatal, quien tiene competencia exclusiva en materia de extranjería o prisiones que aquéllos ejercen de forma sistemática en sus territorios respectivos.

El principio que define a las Defensorías es su utilidad al ciudadano y una indeleble vocación de servicio, con lo que difícilmente el Defensor utilizará la coetilla tan habitual en nuestras administraciones: “oiga, aquí no es”. Y de otro lado, nótese que el Defensor es una figura de consenso político, de reconocida trayectoria pública, de presencia social, y eso le configura la ventaja de saber utilizar sus buenos oficios para estar cerca de los responsables públicos de otras administraciones en su territorio, y que por cortesía institucional sea atendido como mediador ante el problema que presenta el ciudadano.

Respecto de la defensa de los derechos y libertades ciudadanas, lo que se trata es de preservar los mismos dentro de la esfera del poder local, para lo que tendrá en cuenta tanto el Título I de la CE, las declaraciones sobre derechos suscritas por el Estado Español, como la propia normativa Estatutaria, que pueda verse vulnerada por la actuación de la Administración. Si bien, la actuación del Defensor no suspende los plazos para recurrir ni suspende tampoco la ejecutividad de las actuaciones administrativas.

Finalmente, el defensor no es un mero receptor de quejas, sino que también ejerce una importante labor proactiva en la difusión de los valores democráticos y principios constitucionales. Lo que suele realizar desde la articulación con los colectivos sociales, la celebración de encuentros y jornadas, impartición de seminarios y conferencias, la publicación de guías informativas y edición de informes monográficos sobre una determinada realidad social.

Ambito competencial territorial

Como órgano complementario, potestativo y unipersonal, de la Administración local, desarrolla su labor dentro de la administración local y en el territorio de ésta. Nada avala legalmente que el Defensor de un municipio se dirija a otro Ayuntamiento

para supervisar la actuación de dicha administración. Si bien la realidad se impone, y nos encontramos que el Defensor es utilizado por los ciudadanos del Ayuntamiento limítrofe que carecen de dicha Institución para abordar con sus buenos oficios de mediación alguna situación conflictiva. Lo normal es que, en el servicio de los intereses generales y vinculación al ordenamiento jurídico, que la Administración no rehuya atender a este mediador, aunque sólo sea en un acto voluntarista sin vinculación jurídica alguna. Situación, que tiene mayor solvencia legal si acudimos a la normativa de la representación administrativa que legitima al defensor para actuar en nombre de un ciudadano ante una concreta Administración respecto del asunto en que aquél posea un interés legal.

Esta situación suele darse sobre todo en las poblaciones cercanas o limítrofes a las capitales que cuentan con defensorías, donde los ciudadanos buscan la protección y defensa de sus derechos.

Las Defensorías Ciudadanas provinciales, a su vez presentan connotaciones específicas. Pues se puedan dar dos supuestos diversos: actuación sólo ante los órganos de la propia Diputación en cuyo ámbito se crea, donde no parece que exista ningún problema; o respecto de los municipios que integran dicha Corporación. En este caso, la decisión del pleno provincial no puede ir en detrimento de las competencias municipales, por lo que se requiere la articulación de convenios bilaterales entre el municipio y la Diputación para que aquél se someta al control de aquélla defensoría y colabore con la misma en la defensa de los derechos y libertades de sus vecinos.

Hay numerosas materias de gran calado ciudadano que están al margen de las competencias locales, como son la sanidad, la educación, servicios sociales especializados, prestaciones sociales, vivienda, etc, claramente dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma. En este sentido, se deben encontrar fórmulas de coordinación con los defensores autonómicos, como mandata la legislación de Cataluña y como con acierto ha desarrollado mediante convenios el Defensor del Pueblo Andaluz con todas las defensorías locales andaluzas, permitiendo aquél que estos recepcionen los expedientes sobre dichas materias y se los remitan previa información o instrucción de los mismos, lo que cede a estos el conocimiento sucinto de dichas materias, siempre dentro de la lealtad institucional y el respeto al marco competencial de dichas defensorías, anteponiendo como máxima la utilidad a los ciudadanos en la resolución de los conflictos.

Ámbito competencial funcional

Como hemos indicado, la Defensoría tiene una triple vertiente en su trabajo: la tutela de la Administración local, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y la promoción de los valores democráticos. Es decir, controlar la aplicación del procedimiento administrativo y la respuesta justa de la Administración local a los ciudadanos; proteger fundamentalmente los derechos de las minorías y los colectivos

más vulnerables, denunciando cualquier tipo de discriminación tratando que el derecho del más débil se haga efectivo⁶⁰; y en tercer lugar contribuir a una especie de educación para la ciudadanía de toda la sociedad promoviendo campañas, iniciando foros y jornadas de debate, publicaciones e informes, etc.

De un lado resuelve las quejas que se planteen respecto de los servicios y órganos municipales, actuando normalmente en segunda instancia, es decir, una vez quede acreditado que el ciudadano reclamó ante el Ayuntamiento o su Comisión Especial de Quejas por la anomalía del servicio o manifestó su contrariedad sobre el mismo. Lo que evita actuaciones sorpresivas del defensor, impropias de un órgano de mediación.

Y también centra el trabajo del defensor la tramitación de numerosos expedientes sobre consulta e información de derechos que en todas las materias le formulan los ciudadanos.

Resuelve los expedientes emitiendo resoluciones administrativas con recordatorios legales, advertencias o recomendaciones, que no son de obligado cumplimiento para la Administración, pero en cuanto suponen una consideración fundamentada y emitida por un órgano público, suele surtir efectos disuasorios entre la Administración, y otras veces termina como documento de parte en la demanda contenciosa que el ciudadano se ve avocado a interponer contra la Administración que no quiso considerar aquella resolución, en el supuesto de que dicho informe o resolución de la Defensoría le fuese favorable al mismo.

Y además es un órgano distinto a la Comisión Municipal Especial de Quejas y Sugerencias establecida por la Ley de Modernización Local, tanto por el perfil de la figura como por las materias. Ya que de un lado, la Comisión Municipal está formada por los propios capitulares en la mayoría de las ocasiones, extrapolando la representación del pleno a la Comisión. Por la composición de sus miembros, la Comisión es juez y parte, pues resuelven las quejas del Ayuntamiento los propios capitulares de la Corporación, mientras que la Defensoría se trata de un órgano independiente, externo al propio Ayuntamiento, lo que es fundamental para su credibilidad. De otro lado, las materias y competencias son totalmente distintas, pues el Defensor del Ciudadano a diferencia de la Comisión Municipal, además de tramitar las quejas y reclamaciones realiza labores de información y asesoramiento a ciudadanos, tareas de mediación con las administraciones, emisión de informes generales y especiales en materias y ámbitos sociales, coordinación con otras defensorías y la promoción de valores democráticos. Y respecto de las quejas, no hay tampoco duplicidad, porque el Defensor es un órgano de segunda instancia, cuando las quejas no son atendidas por el Ayuntamiento pueden ser derivadas al Defensor. En algunos municipios conviven ambas figuras en una relación de coordinación y entendimiento para la resolución de los problemas vecinales, si bien es cierto que en otros lugares los rece-

⁶⁰ Escobar Roca, G. en "El Ombudsman en el Sistema Internacional de Derechos Humanos: Contribuciones al Debate", Editorial Dykinson, Madrid, 2008, pág. 26.

los del poder municipal se siguen anteponiendo a la defensa de los derechos vecinales en un ejercicio de cicatería democrática prefiriendo, en todo caso, una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones controlada y sin recursos que una defensoría independiente y vigorosa al servicio de los ciudadanos, de la sociedad y de la transparencia democrática.

6. CONCLUSIÓN

Las defensorías del ciudadano locales son un elemento de madurez democrática, de control y supervisión de las administraciones locales y, en ese ámbito, de defensa de los derechos y libertades fundamentales. Dada la gran incidencia del poder local en la vida directa de los ciudadanos por su inmediatez, y con el amplio desarrollo competencial del municipalismo y la segunda descentralización administrativa, superada la primera fase autonómica, las defensorías ciudadanas municipales y provinciales se han constituido en un mecanismo eficaz y válido en la defensa de los derechos ciudadanos que completa en dicho ámbito territorial el régimen de garantías recogido en el capítulo IV del Título I de la Constitución.

Resultan un fenómeno imparable, desarrollado al amparo de la autonomía local, con diversas formulaciones dentro del territorio español y que, necesitado de mayor regulación legal que consagre unos parámetros mínimos sobre la independencia de su gestión, la dotación de los recursos necesarios, una elección democrática de mayorías de consenso de su responsable y un procedimiento de actuación adecuado; representa ventajas como la proximidad, la flexibilidad, y una mediación ante las administraciones que se impone dentro de una nueva cultura de resolución de conflictos.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Anguita Susi, A. (2006), en “El Defensor del Pueblo Andaluz y la tutela de los Derechos Fundamentales. Medios, mecanismos y procedimiento”. Valencia. Editorial Tirant Lo Blanch.
- Ballesteros Fernández, A. y Gieure Le Caessant, J. (2000): “Los reglamentos y ordenanzas locales. Estudio especial del reglamento orgánico”. Valencia. Centro de Estudios Delta.
- Baño León J.M, (1991), “Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)”, Madrid, Editorial Civitas/Univ. Complutense.
- Betancor Rodríguez, A. (1994), Las Administraciones independientes. Un reto para el Estado social y democrático de Derecho, Madrid, Editorial Tecnos.
- Bertlett Castellá, E. R. (2005), “El Sindic de Greuges. Síndico de Agravios en Cataluña”, Estudios Autonómicos y Federales nº 3. Valencia. Editorial Tirant Lo Blanch.

- Cano Bueso, J. (1986), "El Defensor del Pueblo Andaluz. Génesis y contenido de la Institución". Sevilla. Edita Defensor del Pueblo Andaluz.
- Escobar Roca, G. (2005), "Introducción a la teoría jurídica de los Derechos Humanos", Editorial Trama, Madrid.
- Escobar Roca, G. (2005) "Defensorías del Pueblo y Democracia", en revista Quórum, nº 13.
- Escobar Roca, G. (2008) en "El Ombudsman en el Sistema Internacional de Derechos Humanos: Contribuciones al Debate", Madrid, Editorial Dykinson.
- Escobar Roca, Guillermo (Director) (2008): "Defensorías del Pueblo en Iberoamérica", pags. 167-188, Pamplona, Editorial Aranzadi.
- Escobar Roca, G. (2009), "Los Defensores del Pueblo. Derechos Sociales y Tutela Antidiscriminatoria", Cizur Menor, Editorial Aranzadi.
- Fernández Farreres G. (1988), "La potestad local de autoorganización: contenido y límites", en Tratado de Derecho Municipal, Vol. I, Madrid, Editorial Civitas.
- Galán Galán, A. (2004): "El Reglamento Orgánico Local", editado en Colección Estudios del Instituto Nacional de la Administración Pública-INAP, Madrid.
- Gil-Robles y Gil-Delgado, A. (1981), "El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)", Madrid. Editorial Instituto Nacional de Administración Publica, 2ª edición.
- Múgica Herzog, E. (2006) "Respuesta al cuestionario del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica", en Cuadernos Electrónicos de Derechos Humanos y Democracia, núm. 3.
- Parejo Alfonso, L., (1988) Crisis y renovación del Derecho Público, Ed. C.E.C., Madrid 1991 y, específicamente por lo que hace a la relación con la autonomía local, ya antes en Derecho básico de la Administración Local, Barcelona, Editorial Ariel.
- Parejo Alfonso. L. (1994), La potestad normativa de las llamadas Administraciones independientes: apuntes para un estudio del fenómeno, en la obra colectiva Administración instrumental. Libro Homenaje a M. Clavero Arévalo, Tomo I, Madrid, Ed. Civitas e Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla.
- Parada Vázquez, J. R. (1994), "Las administraciones independientes. Administración instrumental". Libro homenaje a Manuel F. Clavero Arévalo, vol. 1. Madrid, Editorial Civitas.
- Rodríguez Molina, J. (2001), "El personero, defensor de la comunidad ciudadana" en Gazeta de Antropología, núm. 17.
- Romero Hernández, F. (1990), "El Reglamento orgánico municipal", colección Manual del Alcalde, Madrid, editado por Banco de Crédito Local.
- Sainz Moreno, F. (1992), "El Defensor del Pueblo y el Parlamento. Diez años de la LO del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas", Cátedra Joaquín Ruiz-Jiménez de Estudios sobre el Defensor del Pueblo. Madrid. Universidad Carlos III.
- Sánchez Goyanes, E. (2000), "La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas", Madrid, El Consultor, págs. 116-119.
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (1983), "La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo", Revista Española de Derecho Constitucional nº 8, año 3, número mayo-agosto.