*Grau en Ciències Polítiques i de l'Administració*

Curs 2021-2022

# LAS DEFENSORÍAS MUNICIPALES EN CATALUÑA

## Un estudio cuantitativo sobre las actuaciones de oficio y la autonomía de la institución entre 2017 y 2020

## RESUMEN

Las Defensorías municipales son el reflejo de la expansión y la adaptación de la figura del *Ombudsman* a otros contextos jurídico-políticos. En Cataluña esta figura se concibe como un mecanismo complementario y extrajurisdiccional de garantía de los derechos fundamentales en el ámbito local. Para llevar a cabo dicha función investigan a entidades del sector público, ya sea a iniciativa de los ciudadanos o del propio Defensor. No obstante, el uso de la facultad de iniciar de oficio las investigaciones varía entre los diferentes *Ombudsman.* A partir de las memorias anuales, este trabajo analiza la cantidad de actuaciones de oficio de las Sindicaturas municipales catalanas entre 2017 y 2020 y lo relaciona con algunos elementos que componen su autonomía: la propuesta para designar al Síndico y las mayorías necesarias para nombrarlo. El modelo teórico sostenido es que aquellas Defensorías con menor autonomía consolidada son menos proactivas en la defensa de los derechos fundamentales.

**Palabras clave:** Defensorías municipales, garantía de los derechos, autonomía, actuaciones de oficio.

## ABSTRACT

Local Ombudsman's offices represent the expansion and adaption of Ombudsman figure to other legal-political contexts. In Catalonia this institution is conceived as a complementary and extra-jurisdictional mechanism to guarantee fundamental rights at the local level. Thus, Ombudsmen investigate public sector entities by an initiative of citizens or by *ex officio.* However, the use of the power to carry on «own initiative» investigations varies among the different Ombudsmen. Based on the Ombudsmen's annual reports, this paper analyzes the number of *ex officio* investigations of catalan local Ombudsman's offices and relates it to some that set up their autonomy: the proposal to appoint the *Ombudsm*an and the majorities necessary to appoint him. Theoretically those Ombudsmen with less consolidated autonomy are less proactive in defending fundamental rights.

**Keywords:** local *Ombudsmen*, rights guarantee, autonomy, *ex officio* investigation.

# SUMARIO

**1. INTRODUCCIÓN** ... 2
**2. MARCO TEÓRICO** ... 4
**2.1 Aproximación a los mecanismos de garantía de los derechos** ... 4
**2.1.1 Constitucionalismo, derechos fundamentales y garantías** ... 4
**2.1.2 Clasificación conceptual de las garantías** ... 6
**2.2 El *Ombudsman* como mecanismo de garantía de los derechos** ... 7
**2.2.1 Origen, evolución y expansión de los *Ombudsmen*** ... 7
**2.2.2 Algunas particularidades del modelo del Defensor del Pueblo español** ... 10
**2.2.3 El modelo de Defensor del Pueblo español como garantía de los derechos** ... 13
**2.3 Las Defensorías locales** ... 15
**2.3.1 El *Ombudsman* ante la Administración local** ... 15
**2.3.2 El *Ombudsman* municipal y sus potencialidades** ... 17
**2.3.3 Marco jurídico de los *Ombudsmen* municipales: el caso concreto de Cataluña** ... 19
**3. TEORÍA E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN** ... 21
**3.1 Modelo teórico** ... 21
**3.2 Hipótesis de la investigación** ... 23
**4. ANÁLISIS EMPÍRICO Y MÉTODO** ... 24
**4.1 Datos, selección de casos y operacionalización de las variables** ... 24
**4.2.1 Variables dependientes** ... 26
**4.2.2 Variables independientes** ... 28
**4.2 Metodología** ... 32
**5. RESULTADOS** ... 33
**5.1 Análisis 1: Actuaciones de oficio y propuesta de la candidatura** ... 33
**5.2 Análisis 2: fragmentación plenaria, mayorías y actuaciones de oficio** ... 35
**5.2.1 Actuaciones de oficio y fragmentación plenaria** ... 35
**5.2.2 Actuaciones de oficio y fragmentación plenaria según mayorías necesarias** ... 37
**6. CONCLUSIONES** ... 39
**BIBLIOGRAFÍA** ... 43
**REFERENCIAS NORMATIVAS** ... 46
**ANEXO I. Base de datos elaborada** ... 50
**ANEXO II. Código de R utilizado** ... 53

# 1. INTRODUCCIÓN

La institución del *Ombudsman,* de origen decimonónico en Suecia, ha ido expandiéndose a lo largo y ancho del mundo durante los siglos XX y XXI. Esta proliferación ha conllevado el trasplante de la figura a otros países no solo a nivel estatal, sino también regional, local e incluso supraestatal (SENEVIRATNE, 2002, p. 3-7). El fenómeno mundial de los *Ombudsmen* ha implicado, asimismo, adaptaciones del modelo original por parte de los países receptores. El control de la Administración bajo los parámetros de la ley, la investigación de la *maladministration,* la mediación de conflictos entre la ciudadanía y la Administración o la defensa de los derechos fundamentales son ejemplos de funciones que los *Ombudsmen* llevan a cabo en distintos países.

Actualmente en España y Cataluña existe una pluralidad de Defensorías en el ámbito estatal, comunitario, autonómico, local y sectorial. Estas instituciones comparten la función de defensa de los derechos fundamentales, así como de supervisión a la Administración Pública. En este sentido, los *Ombudsmen* se configuran como mecanismos complementarios de garantía de los derechos fundamentales: *mecanismo de garantía* en la medida que está destinado a reducir la distancia estructural entre la normatividad y la efectividad de los derechos; y *complementario*, ya que forma parte de un sistema más amplio de garantías de los derechos al coexistir con otros mecanismos. Dicha accesoriedad se manifiesta en el hecho de que las resoluciones de este tipo de instituciones carecen de capacidad coactivo-vinculante. Es por esta razón que se conciben a los *Ombudsmen* como «instituciones de persuasión». (DÍEZ BUESO, 1999, p. 295-296). Efectivamente, la *auctorictas* es uno de los elementos característicos de esta figura, cuyo fundamento principal se encuentra actualmente en su independencia (*Ibídem*).

Concretamente, las Defensorías municipales poseen unas características específicas que hacen que el elemento de independencia sea aún más importante. En España, a pesar de que las Defensorías municipales puedan ser una garantía de los derechos fundamentales de proximidad, el marco regulatorio de esta figura es heterogéneo. En Cataluña, la Comunidad Autónoma con más *Ombudsmen* municipales del Estado, la regulación existente, además de prever la figura como un «órgano complementario», es bastante laxa. Por tanto, hay bastantes elementos que dotan de autonomía al *Ombudsman* que quedan relegados a los municipios que desean implementar esta figura.

Si bien hay abundantes estudios sobre el Defensor del Pueblo de escala estatal y regional, las, también llamadas en Cataluña, Sindicaturas municipales no se les ha prestado mucha atención. La poca regulación legislativa y el hecho de que esta figura sea de creación potestativa han podido influir en esta ausencia de interés. Sin embargo, el relevante rol de defensa de los derechos fundamentales y de control a la Administración local que las Defensorías municipales pueden tener en el ámbito local ha sido la motivación para realizar un estudio comparativo de estos.

El presente trabajo tiene como objeto analizar la relación de la cantidad de investigaciones de oficio de las Defensorías municipales en Cataluña con algunos elementos que dotan de autonomía a los *Ombudsman*: la propuesta de la candidatura a Defensor y las mayorías necesarias para designarlo.

Aunque esta institución esté pensada para recibir quejas del mal funcionamiento de la Administración, la facultad de iniciar de oficio las actuaciones le permite tener un rol más proactivo en el remedio de problemas estructurales y en la prevención de futuras quejas (International Ombudsman Institute, 2018, p. 3). En este sentido, las actuaciones de oficio son una manifestación del carácter proactivo del Defensor en la defensa de los derechos fundamentales. No obstante, el uso de esta facultad varía considerablemente entre los distintos *Ombudsmen* según determinados factores (*Ibídem*, p. 2). El presente trabajo pretende analizar si la autonomía constituye uno de esos factores. Las Sindicaturas municipales tienen la función de defensa de los derechos fundamentales y de controlar a la Administración, pero, en última instancia, son nombrados por aquellos que la dirigen.

Así pues, la pregunta de investigación versaría en lo siguiente: ¿hay relación en la cantidad de actuaciones de oficio y la autonomía de los *Ombudsmen* municipales en Cataluña?

Las fuentes empleadas son, principalmente, las memorias de las cuarenta y una Sindicaturas municipales en Cataluña entre los años 2017 a 2020, así como la normativa reguladora de esta figura de cada municipio. Asimismo, la metodología a seguir es cuantitativa. Específicamente, se crean distintos modelos de regresión multivariada con efectos fijos temporales. En cada modelo se toma como variable dependiente el número de actuaciones de oficios llevadas a cabo por las Defensorías municipales catalanas entre 2017 a 2020 y las distintas variables explicativas de interés.

Se ha estructurado el trabajo de la siguiente forma: en un primer apartado, se desarrolla el concepto de garantía de los derechos para dar paso a la figura del *Ombudsman* y, así, analizarla como mecanismo de garantía de los derechos en España; acto seguido se introduce la figura del Defensor a escala municipal, así como el marco jurídico en Cataluña. En el segundo apartado se plantea el modelo teórico que relaciona la actividad de oficio de los Defensores y su autonomía, además de las hipótesis del trabajo. A continuación, se detallan los datos, las variables del estudio y la metodología a seguir. En el cuarto se exponen los resultados del análisis de la investigación. Finalmente, en las conclusiones, se interpretan los resultados obtenidos y se sugieren determinados aspectos que han quedado pendientes a ser investigados en un futuro.

# 2. MARCO TEÓRICO

## 2.1 Aproximación a los mecanismos de garantía de los derechos

### 2.1.1 Constitucionalismo, derechos fundamentales y garantías

El constitucionalismo, en cuanto fenómeno contemporáneo, ha supuesto el sometimiento en el ámbito estatal «del poder político al Derecho» (ATIENZA, 2013, p. 32). Efectivamente, el constitucionalismo se ha caracterizado por incorporar en la cúspide del Derecho positivo un denso contenido material sustantivo con la pretensión de condicionar aquello que puede decidirse por la mayoría (PRIETO SANCHÍS, 2007, p. 43; ZAGREBELSKY, 2009/1992, p. 39-40). Para FERRAJOLI la constitucionalización rígida de los derechos ha insertado una dimensión sustancial tanto en el derecho como en la democracia: a la dimensión formal de la democracia («democracia política») que hace referencia al *quién* y *cómo* de las decisiones se le añade la dimensión material («democracia sustancial») que se refiere al *qué* es lo que no puede decidirse o debe ser decidido por cualquier mayoría (2019/1999, p. 23). Por consiguiente, los derechos fundamentales formarían la «esfera de lo indecidible que» y «lo indecidible que no», actuando como factores de legitimación y de deslegitimación de las decisiones y de las no-decisiones (*Ibídem*, p. 24)

Ahora bien, como señala CAPELLA, los derechos así llamados «subjetivos» no son sino un «modo de describir relaciones establecidas por las normas jurídicas, por el derecho objetivamente dado»; en la medida que las normas son de carácter prescriptivo, estas «imponen deberes a alguien» (1999, p. 101). Los derechos, en este sentido, se construyen a partir de los deberes de los demás seres humanos de una sociedad y de las

instituciones materiales de esta —poderes públicos e instituciones privadas— (ESTÉVEZ ARAUJO, CAPELLA, et al., 2013, p. 46). Más allá de ser formalmente reconocidos, los derechos no caminan solos; como apunta MADRID PÉREZ, «hay que hacerlos caminar» (2010, p. 34-35). Los derechos fundamentales, por consiguiente, no bastan con estar plasmados en un instrumento jurídico como la Constitución: se han de materializar. Esto lleva a tratar la cuestión de la garantía de los derechos.

FERRAJOLI define las garantías como aquellas «técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural[1] entre la normatividad y la efectividad» (2019/1999, p. 25). En la medida que la existencia de las normas está vinculada al acto de su producción, según el filósofo italiano, es perfectamente «posible que, dado un derecho fundamental expresado por una norma constitucional, no exista la obligación o la prohibición correspondiente a causa de la inexistencia de la norma que debería preverlos» (*op cit.* 2014, p. 72). Hay que diferenciar, por tanto, las garantías de los derechos: la ausencia de garantías de un derecho no implica negar su existencia (*op cit.* 2019/1999, p. 62). Los derechos subjetivos sin garantías vendrían a ser «derechos vacíos de contenido» —«derechos a medias» cuando los deberes correspondientes solo existen a medias— (ESTÉVEZ ARAUJO, CAPELLA, et al. p. 47) que deben ser considerados como una indebida laguna que los poderes públicos tienen la obligación de colmar (FERRAJOLI, 2019/1999, p. 63).

Pues bien: según FERRAJOLI, los vicios de incoherencia (antinomias) y falta de plenitud (lagunas) son inevitables en ordenamientos complejos como los de un Estado constitucional, los cuales abren la posibilidad de que existan *derechos ilegítimos* generados por el incumplimiento por el legislador, de la obligación de respetar y de actuar las normas constitucionales (2014, p. 72). Ahora bien, es posible reducir dichos vicios a través de las adecuadas garantías, cuya finalidad última es «la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional» (*Ibídem*, p. 24-25). Desde el postpositivismo jurídico, en la medida que se entiende el derecho no solo como un conjunto de normas, sino también como una práctica social con la que se trata

[1] Él entiende como «estructural» o «reales» las antinomias y lagunas causadas por distintos desniveles normativos -como los que se producen entre normas constitucionales y normas de ley- en la medida que no son resolubles por el intérprete, sino solo a través de la intervención jurisdiccional. Por el contrario, los vicios «aparentes» serían aquellos resolubles mediante la interpretación, como las antinomias producidas por conflictos entre normas de época o extensión diversas (FERRAJOLi, 2014, p. 66).

de alcanzar ciertos fines y valores (ATIENZA, 2017, p. 134), las garantías vendrían a maximizar ciertos valores que se plasman en los derechos fundamentales.

### 2.1.2 Clasificación conceptual de las garantías

Estos mecanismos de maximización de la eficacia de los derechos se pueden distinguir conceptualmente desde el punto de vista del *alcance* de los mecanismos de tutela, desde los *sujetos* encargados de protegerlos, y desde las *escalas* en las que actúan (PISARELLO, 2007: 112-114).

Respecto al *alcance* de los mecanismos de tutela, FERRAJOLI denomina *garantías primarias* a aquellas expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión) y *garantías secundarías* a aquellas obligaciones de reparar o sancionar las violaciones de los derechos (*op cit*, p. 43). Las garantías primarias, así pues, delimitan el contenido del derecho e imponen obligaciones a los poderes públicos y a los particulares (PEDROL, 2015, p. 158). Dentro de las primarias se encuentran las *garantías constitucionales*, las *legislativas* y las *administrativas*, según si la fuente del derecho que recoge dichas obligaciones o prohibiciones es constitucional, legislativa o reglamentaria (*Ibídem*, p. 159-161). Se podría decir, desde las categorías de CAPELLA, que las garantías primarías consistirían en normas jurídicas que establecen, primariamente, «obligaciones o deberes de ciertos sujetos». En cambio, las garantías secundarías consistirían en normas jurídicas que obligan a las instituciones a imponer el cumplimiento de las obligaciones (2010, p. 102).

En relación con los *sujetos*, se distinguen, por una parte, las *garantías institucionales*, es decir, los mecanismos de protección encomendados a los poderes públicos. Según la naturaleza de los órganos públicos, se tratan de *garantías políticas*, de *semi-políticas*, de *jurisdiccionales* o de *semi-jurisdiccionales* (PISARELLO, *op cit*). Por otra parte, las *garantías extrainstitucionales* o *sociales* serían aquellas tuteladas por la acción directa de los propios ciudadanos (PEDROL, *op cit*, p. 162). Estas últimas tratarían de dar una respuesta al carácter precario de los derechos, es decir, a la paradoja de que el Estado cumpla los deberes, los cuales son el contenido de los derechos que el propio Estado reconoce (ESTÉVEZ ARAUJO, CAPELLA, et al. *op cit*). Dentro de estas garantías, a su vez, se podría distinguir entre *garantías de participación indirecta* —permiten participar en la construcción institucional, política y jurisdiccional de los derechos— y

las *garantías sociales de acción directa o de autotutela*, esto es, la utilización de vías de acción directa de defensa o reclamo de un derecho social (PISARELLO, *op cit*, p. 123-126).

Finalmente, de acuerdo a las *escalas*, las garantías pueden ser de ámbito estatal, de ámbito infraestatal y de ámbito supraestatal (*Ibídem*, p. 112-114). A juicio de PISARELLO, en el contexto actual la escala estatal es demasiado lejana para dar respuesta a «las necesidades que dan contenido a los derechos sociales en el ámbito local», pero demasiado pequeña en relación con el control de los poderes de mercado en el ámbito global (*Ibídem*, p. 129).

## 2.2 El *Ombudsman* como mecanismo de garantía de los derechos

### 2.2.1 Origen, evolución y expansión de los *Ombudsmen*

El término sueco *Ombudsman*, de origen medieval, hacía y sigue haciendo referencia a un «agente» o «representante» de un grupo social. Lo que se entiende por «Defensor del pueblo» es aplicable en Suecia al *Justitieombdusman* (C. ROWAT, 1990/1985, p. 3, GIL RENDÓN, 2002, p. 3). Efectivamente, dicha institución fue prevista por primera vez en la Constitución sueca de 1809. Representó una victoria del Parlamento frente al Ejecutivo al configurarse como un comisionado parlamentario con la función de supervisar la actuación de los funcionarios de las distintas administraciones y de los órganos jurisdiccionales[2] (DE ANDRÉS ALONSO, 2015, p. 3, DÍEZ BUESO, *op cit*, p. 25-26).

Con los cambios en el Estado durante los siglos XIX y XX esta institución fue transformándose: el *Ombudsman* dejó de ser un simple mandatario de la Cámara para desplegar sus funciones de forma autónoma e independiente (DÍEZ BUESO, *op cit*). Asimismo, se fueron añadiendo distintos *Ombudsmen* con la función de supervisar otras materias. Así, en 1976 el legislador sueco, de acuerdo con la Constitución de 1974, estableció un sistema de cuatro Defensorías, correspondiendo a uno de ellos, el administrativo, labores de dirección (C. ROWAT, *op cit*, p. 4), DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 15) y, además, se instituyeron oficinas sectoriales.

[2] El antecedente más cercano de esta institución se encuentra en el Canciller de justicia sueco, un funcionario elegido por el monarca en el siglo XVIII. Sin embargo, la particularidad del moderno *Ombudsman* consiste en que es elegido por el parlamento y, por tanto, es independiente de aquellos sujetos a los que debe dirigir su labor de control (*Ibídem*, p. 2). En todo caso, ha habido otras figuras aún más remotas que pueden semejarse como los *Euthynoi* atenienses, el *Difensore Civico* romano, el *Sahib-al-Mazalim o* el Justicia Mayor de Aragón, aunque, evidentemente, estas figuras responden al contexto histórico del momento (MOURE PINO, 2014, p. 19-22)

Pasó más de un siglo para que esta figura se expandiera en otros países: Finlandia la adoptó en 1919 y después de la Segunda Guerra mundial se fue incorporando en otros Estados como, por ejemplo, Dinamarca en 1953, Noruega y Nueva Zelanda en 1962, Reino Unido en 1967, Francia en 1973, Portugal en 1975, Australia en 1976, Austria en 1977, España en 1978 o Países Bajos en 1982 (GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, 2015, p. 655; C. ROWAT, *op cit*, p. 117-130). No obstante, dicha incorporación estuvo acompañada de adaptaciones del modelo sueco. Concretamente, la versión danesa fue la que ha servido de modelo para el resto del mundo (C. ROWAT, *op cit*, p. 25; DÍEZ BUESO, *op cit*, p. 27).

DÍEZ BUESO señala dos razones de estas adaptaciones: por una parte, había diferencias sustanciales de los ordenamientos jurídicos respecto al esquema sueco que hacían necesario adaptar la figura (1994, p. 27). Por ejemplo, Dinamarca respondía al «modelo napoleónico de configuración administrativa», el cual no separaba claramente el Gobierno de la Administración, como sí preveía Suecia. Por tanto, el ámbito de control del *Ombudsman* danés se amplió a los actos jurídicos co-administrativos de los ministros (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 21; DÍEZ BUESO, *op cit*). Por otra parte, había una clara distancia cronológica entre el inicio de la figura, en el contexto del Estado gendarme del siglo XIX, y su expansión, en el contexto del constitucionalismo y el desarrollo de los Estados de bienestar (DÍEZ BUESO, *Ibídem*).

Algunos autores han denominado a este fenómeno de expansión de la figura como «ombudsmanía»[3] (S. ASCHER, 1967, p. 174-178; GIL ROBLES Y GIL-DELGADO, *op cit*, p. 655; GARCÍA-CALABRÉS COBO, 2010, p. 127-129). Con la proliferación a lo largo y ancho del mundo de la institución también han surgido figuras que haciéndose llamar *Ombudsman*, a juicio de algunos, desdibujan tanto el modelo original que dificultan calificarles como tal (GIL ROBLES Y GIL-DELGADO, *op cit*). Por ejemplo, el *Parliamentary Comissioner for the Administration* de Reino Unido no está facultado para incoar expedientes de oficio; es nombrado por la Corona a propuesta del Parlamento; los ciudadanos solo pueden acceder a él a través de los parlamentarios (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 24-26, DÍEZ BUESO, 1999, p. 29). El *Médiateur* francés es el que más se aparta del esquema original, puesto que, por un lado, es nombrado por el Ejecutivo; por otro, solo tiene la facultad de mediar en los conflictos que se planteaban entre la Administración y los ciudadanos utilizando el principio de equidad como parámetro para

[3] CARBALLO ARMAS señala que el origen de tal denominación fue acuñado por G.R Powell en 1969 (2003, p. 38)

resolver los conflictos; además, no hay posibilidad de acceso directo del ciudadano al *Médiateur* o de realizar actuaciones de oficio (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 29, DÍEZ BUESO, *op cit*).

Ante esta variedad de esquemas, algunos autores clasifican los modelos de *Ombudsmen* entre el nórdico, el anglosajón, el francés (VERA SANTOS, 2002, p. 19-20, DÍEZ BUESO, *op cit*, p. 25-33) y el de las *nuevas democracias* (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 35-40). SENEVIRATNE distingue dos tipos ideales de *Ombudsmen*, a saber: el de «compensación» y el de «control»[4] (*op cit*, p. 12-15). Según la autora, el modelo de «compensación» tendría la función de ofrecer y facilitar la resolución alternativa de las controversias; por un lado, los medios de estos *Ombudsmen* estarían pensados para regular la relación entre la Administración y el ciudadano; por otro, las actuaciones de oficio que algunos llevarían a cabo estarían motivadas por quejas de ciudadanos que indican que hay un problema que debe ser investigado a gran escala. En cambio, el modelo de «control», como señala la autora, más allá de la resolución de los problemas, estaría concebido para supervisar la actuación de los poderes públicos. Con la preocupación de proteger los derechos fundamentales, las actuaciones de oficio cobrarían más importancia en este modelo y podrían investigar a la Administración Pública, con la finalidad de prevenir, sin necesidad de indicios de mala actuación administrativa (*Ibídem).*

El *modelo de control* y el de las *nuevas democracias* se asemejarían en la idea de la función del *Ombudsman* como promotor y protector de los derechos humanos. Así pues, esta figura se vincularía con el fortalecimiento del sistema democrático (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 36). Ejemplos de este modelo serían el «Proveedor de Justicia» en Portugal[5], el «Defensor del Pueblo» en España[6] o las distintas Defensorías iberoamericanas como, entre otras, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y el Defensor del Pueblo en Argentina.

[4] Al ser tipos ideales, si bien cada *Ombudsman* decide si debe predominar la función de control o de compensación, puede ser que se adopten ambas como una función primaria y secundaria (*Ibídem*, p. 14).
[5] Creado por un Decreto-ley de 1975 y rectificado por la Constitución portuguesa de 1976 (C. ROWAT, op cit, p. 124-126). Esta figura se modificó en 1982 a partir de una reforma constitucional (CARBALLO ARMAS, 2003, p. 113-114).
[6] Previsto en el artículo 54 de la Constitución Española de 1978 y desarrollada a través de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (LODP en adelante) y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo en 1983 (ROP en adelante)

### 2.2.2 Algunas particularidades del modelo del Defensor del Pueblo español

El modelo de Defensor del Pueblo en España está inspirado en el prototipo nórdico, concretamente el danés (DÍEZ BUESO, 1999, p. 31, DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 40; C. ROWAT, *op cit,* p. 131). Sin embargo, esta institución no obedece a la mera importación de figuras foráneas (VERA SANTOS, *op cit*), puesto que hay un conjunto de contrastes normativos y de *modus operandi* que se ha de considerar (DÍEZ BUESO, *op cit*).

La particularidad más destacable del *Ombudsman* español en relación con los «modelos clásicos» es su función de promoción y defensa de los derechos fundamentales (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit,* p. 41 y 74, DÍEZ BUESO, *op cit*). El artículo 54 CE, además de estar ubicado en el capítulo IV del Título I sobre «garantías de las libertades y derechos fundamentales», al igual que el 1 LODP, establece que la finalidad del Defensor del Pueblo es la «defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución» y, para cumplirla, se le habilita «supervisar la actividad de la Administración». Cabe destacar que la tradicional finalidad de los *Ombudsman* era y es la fiscalización de la Administración pública, por lo que la labor de defensa de los derechos fundamentales del *Ombudsman* español rompe en cierta forma con el esquema tradicional (CARBALLO ARMAS, 2003, p. 147; DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 37 y 41; VERA SANTOS, *op cit*, p. 46).

Aunque, para algunos autores, las funciones de control de la administración y de garante de los derechos fundamentales resulten en gran medida coincidentes (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit;* CARBALLO ARMAS, *op cit*, p. 147), se podría decir que estas se sustentan en distintos modelos teóricos de derecho. Por un lado, la función de defensa de los derechos fundamentales reforzaría el paradigma constitucionalista propuesto por FERRAJOLI, según el cual, a partir de normas constitucionales rígidas, se reconocen e imponen límites y vínculos a los poderes de la mayoría y del mercado (2014, p. 74). Por otro lado, la función del *Justitieombudsman*, en cambio, estaría inserta en el paradigma legislativo en la medida que la función de control de la Administración estaba y está circunscrita a asegurar el respeto del principio de legalidad (DÍEZ BUESO, *op cit,* p. 27; GIL RENDÓN, *op cit,* p. 16). Esta diferencia teórica también tendría, en principio, implicaciones normativas en relación con el objeto y parámetro de control del *Ombudsman*.

En cuanto al objeto de control, desde el paradigma constitucionalista es más plausible entender que el *Ombudsman* no solo supervisa a la Administración, su «objeto natural» de control en términos de ESCOBAR, sino también al poder legislativo y, de forma indirecta, a los particulares (ESCOBAR, 2005, 2008).

Por un lado, el Defensor del Pueblo como «órgano auxiliar» en el sentido objetivo y, por ende, con autonomía orgánica y funcional (VERA SANTOS, *op cit*, p. 31-35; DE ANDRÉS ALONSO, *op cit,* p. 63), controla al Parlamento, aunque de forma más ligera (ESCOBAR, *op cit,* p. 175). Por ejemplo, a diferencia de los *Ombudsmen* tradicionales, el Defensor del Pueblo, en virtud del artículo 162 CE está legitimado para interponer recursos de inconstitucionalidad -como de forma similar atribuye el artículo 281 de la Constitución Portuguesa al Proveedor de Justicia- y de recursos de amparo. Asimismo, en virtud del artículo 28.2 LODP, realiza sugerencias no solo a la Administración, sino al órgano legislativo competente. En esta línea, el *Ombdusman* español tendría una función de controlador del ordenamiento y de los efectos de aplicación: tiene la oportunidad de conocer si las normas reguladoras de las quejas pueden provocar situaciones injustas o perjudiciales y, en este sentido, promover modificaciones o incluso la promulgación de nuevas normas (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit,* p. 42).

Por otro lado, aunque el Defensor no pueda controlar a los particulares[7], dicho control, como señala ESCOBAR, se llevaría a cabo a partir de la supervisión de los posibles incumplimientos de protección de los derechos fundamentales por la Administración (*op cit,* p. 176). Al fin y al cabo, los derechos no solo son vulnerados por la Administración, sino también por otros poderes públicos, como el legislador, así como por sujetos privados.

En cambio, desde el paradigma legislativo el objeto de control del Defensor del Pueblo se focalizaría exclusivamente en la Administración; más aún en el contexto del Estado social, el cual, a juicio de C.ROWAT, es más verosímil que los derechos del ciudadano sean accidentalmente atropellados por el «monstruo de la maquinaria administrativa del gobierno» (sic) (*op cit,* p. 43 y 46).

En cuanto al parámetro de control, el Defensor del Pueblo, con el fin de defender los derechos fundamentales, controla actos, resoluciones, omisiones y normas basándose,

[7] A excepción de las empresas concesionarias de servicios públicos o prestadoras de servicios de interés general el Defensor del Pueblo.

entre otros parámetros, en los derechos del título I de la CE (ESCOBAR, *op cit*, p. 176). Desde el paradigma constitucionalista, en este sentido, llevaría a cabo una valoración crítica de las normas jurídicas de forma que señalaría las lagunas y las antinomias posibles de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución (ESCOBAR, *op cit*, p. 26). En cambio, en otros modelos de *Ombudsman* este parámetro de control, el de los derechos fundamentales, se circunscribirían en el principio de legalidad y en el marco de la arbitrariedad administrativa y de la mala administración[8].

No obstante, cabe decir que estas diferencias —que se sitúan en un plano teórico y, en parte, normativo— no son tan «radicales» como parecen. Por un lado, el ámbito competencial subjetivo del Defensor del Pueblo es principalmente la Administración[9]. De forma menos intensa controla al Parlamento e indirectamente a los particulares (*Ibídem*). Por otro, los artículos 1 *in fine* y 9.1 LODP amplían el parámetro de control del Defensor del Pueblo a los principios y bases reconocidas de la Administración Pública del artículo 103 CE (VERA SANTOS, *op cit*, p. 44-46; ESCOBAR, 2010, p. 236). Los artículos 23 y 28.2 LODP lo amplían aún más al referirse al «abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión» de los funcionarios y «las situaciones injustas o perjudiciales para los administrados». Esto último ha conducido, según ESCOBAR, a que la práctica institucional esté más cercana al control de la *mala administración* que a la tutela de los derechos fundamentales (2010, p. *op cit*).

Además, la función de defensa de los derechos fundamentales y de supervisión a la Administración no son incompatibles. En términos de TUNC, el primero estaría relacionado con el acceso a la maquinaría social y administrativa del Estado de bienestar y el segundo con los medios de control de dicha maquinaria (1981, p. 342). En la práctica los textos reguladores de las Defensorías recogen ambas funciones. En el punto 11 de los Principios de Venecia de la Comisión Europea para la Democracia de Derecho (2019) se señalan la prevención y corrección de la mala administración, así como la protección y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales como ámbitos en los que debe abarcar el mandato del *Ombudsman.*

[8] Aunque también es cierto que el *Ombudsman* danés y el Médiateur francés utilizan los parámetros de la equidad o la eficacia, que van más allá del principio de legalidad.
[9] El Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 FJº 33 interpretó el concepto de «Administración» como todo poder público distinto de la legislación y la jurisdicción

### 2.2.3 El modelo de Defensor del Pueblo español como garantía de los derechos

Con la función de promoción y defensa de los derechos fundamentales, el *Ombudsman* español constituiría un mecanismo de garantía de los derechos fundamentales en la medida que contribuye o, al menos, está destinado a reducir la distancia estructural entre la efectividad y la normatividad de estos. A continuación, atendiendo a la clasificación del apartado 2.1.2, se analizará con más detalle este mecanismo de garantía.

En primer lugar, en cuanto al alcance del mecanismo de tutela, el Defensor del Pueblo se aproximaría a las garantías secundarias, a pesar de que este carece de la facultad de coerción propia de todo órgano jurisdiccional (VARELA SUANZES-CARPEGNA, 1983, p. 71; ESCOBAR, 2008, p. 26). Como señala VERA SANTOS, las resoluciones del Defensor «son fiel reflejo de una actuación más referida a la *auctoritas* que a la *potestas*» (*op cit*, p. 61). A fin de cuentas, como se ha mencionado, el *Ombudsman* español es considerado por la doctrina como un «órgano auxiliar», en contraposición a «órgano constitucional», en la medida que no lleva a cabo una «función constitucional, es decir, creadora de derecho y que, por tanto, no incide en la forma del Estado» (VARELA SUANZES-CARPEGNA, *op cit*, p. 64); dicho en otras palabras: el Defensor del Pueblo no participa en la formación de la dirección política (VERA SANTOS, *op cit*, p. 31). En este sentido, el *Ombudsman* español, al igual que el resto de *Ombudsmen*, no puede, como establece el artículo 28.1 LODP, modificar o anular actos y resoluciones de la Administración Pública. Lo que puede hacer son advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales. Asimismo, las posibles «sanciones» son los nuevos recordatorios, la publicidad del incumplimiento mediante el informe anual, la información al Fiscal General del Estado —en caso de que el Defensor considere que se cometió un delito— y el ejercicio de la acción de responsabilidad del artículo 26 LODP (ESCOBAR, 2010, p. 238-239).

Así pues, en lo que respecta al «aseguramiento» mediante la corrección o ejecución de las medidas adecuadas (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p.71) el Defensor sería calificado como Magistratura o institución de persuasión al carecer de potestad sancionadora alguna (CARBELLO ARMAS, *op cit*, p. 154; DÍEZ BUESO, *op cit*, p. 295-296). No obstante, cabe decir que la LODP faculta al Defensor del Pueblo de un conjunto de medidas, de carácter coactivo, que permiten dotar de eficacia su labor –véase, por

ejemplo, la obligación de los poderes públicos a auxiliarle en sus investigaciones e inspecciones (VARELA SUANZES-CARPEGNA, *op cit*, p. 70).

En todo caso, si se entiende el «control» como la comprobación de la adecuación del comportamiento a las normas (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 71; ESTÉVEZ ARAUJO, 2021, p. 93-94), no hay duda de que el *Ombudsman* español es una verdadera institución de control (CARBELLO ARMAS, *op cit*, p. 153-156; VARELA SUANZES-CARPEGNA, *op cit*, p. 68-69).

En segundo lugar, desde una perspectiva subjetiva, el Defensor del Pueblo sería un mecanismo de garantía institucional, concretamente, a medio camino entre una garantía semi-política y semi-jurisdiccional. Como señala metafóricamente SENEVIRATNE, los *Ombudsmen* tienen dos papeles estrechamente vinculados entre sí: por un lado, el rol de «bombero» (*fire-fighting role*) que, de forma similar a los jueces, proveen de remedios para problemas individuales y, por otro, el rol de «guardabosque» (*fire-watching role*) que consiste en supervisar los problemas sistemáticos de la Administración para ofrecer mejoras (*op cit*, p. 19-20).

Por un lado, es posible ver el carácter semi-jurisdiccional, el de «bombero», en las resoluciones que lleva a cabo el Defensor en relación con las quejas a iniciativa de parte. Efectivamente, las investigaciones que lleva a cabo los *Ombudsmen* estatal y autonómicos pueden ser iniciadas de oficio y a instancia de parte, exigiéndose en este último caso la existencia de «un interés legítimo»[10]. A pesar de que el *Ombudsman* no actúe como un tribunal, es precisamente el carácter no formal de sus investigaciones —sin las rigideces de un procedimiento administrativo o judicial— lo que más destaca de esta figura (ESCOBAR, *op cit*, p. 27; C.ROWAT, *op cit*, p. 46; SENEVIRATNE, *op cit*, p. 12). A juicio de C.ROWAT, es la posibilidad de llegar al fondo de los hechos en aquellos pequeños asuntos, donde un procedimiento judicial resultaría demasiado complicado, formal y costoso, una gran ventaja del *Ombudsman* (*op cit.).* Asimismo, en el caso del Defensor del Pueblo español, no se debe olvidar que como «órgano impulsor de la jurisdicción constitucional» tiene la facultad de interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo, así como de ejercitar la acción de responsabilidad a la que alude el artículo 26 LODP (VARELA

[10] El concepto de «interés legítimo», como señala DÍEZ BUESO, lo han interpretado los *Ombudsmen* autonómicos de forma muy amplia, «considerando interés legítimo cualquier insatisfacción jurídica con una actuación administrativa referida a la propia persona que interpone la queja o a un tercero» (*op cit*, p. 261)

SUANZES-CARPEGNA, *op cit,* p. 73) e incluso la facultad de instar el procedimiento de «Habeas Corpus» en virtud del artículo 3 LOHC.

Por otro lado, el *Ombudsman* español sería un órgano externo e independiente del poder legislativo que realiza, en parte, funciones de control político (PISARELLO, *op cit,* p. 113 y 120). Destáquese que la naturaleza de «órgano auxiliar» en el sentido objetivo implica que el Defensor actúe con autonomía orgánica y funcional respecto a las Cortes y que las relaciones entre estas instituciones no sean en términos de paridad, pero tampoco de jerarquía o subordinación (VARELA SUANZES-CARPEGNA, *op cit,* p. 63-67; CARBELLO ARMAS, *op cit,* p. 144). Dichas funciones de control político se pueden observar, de acuerdo con PISARELLO, en la emisión de informes y recomendaciones por parte del Defensor, los cuales otorgan «visibilidad» a las distintas formas de vulneración de los derechos civiles, políticos y sociales (*Ibídem,* p. 120). Ciertamente, como «guardabosque», los *Ombudsmen,* más allá de resolver las quejas individualmente, pueden orientar su actuación hacia el análisis y resolución de los problemas sistemáticos de la Administración a través de las quejas o de sus investigaciones de oficio (SENEVIRATNE, *op cit,* p. 17; DÍEZ BUESO, *op cit,* p. 333)

Finalmente, en cuanto a las escalas, es evidente que el Defensor del Pueblo español es una garantía de ámbito estatal. Sin embargo, en España están presentes, en relación con el ámbito supraestatal, el Defensor del Pueblo europeo y, respecto al ámbito infraestatal, los *Ombudsmen* autonómicos –véase el Síndic de Greuges de Cataluña- y, como se estudiará más en detalle, los *Ombudsmen* locales. Es más, existen *Ombudsmen* de ámbito sectorial como, por ejemplo, los Defensores Universitarios que prevé la LOU. El fenómeno ya mencionado de la «ombudsmanía» no solo conlleva la expansión de la figura del *Ombudsman* en distintos Estados, sino también, en los Estados descentralizados, los *Ombudsman* de ámbito infraestatal (GARCÍA-CALABRÉS COBO, *op cit*).

## 2.3 Las Defensorías locales

### 2.3.1 El *Ombudsman* ante la Administración local

La supervisión de la Administración local por los *Ombudsmen* no constituye una novedad desde una perspectiva comparada. En 1957 Suecia amplió la jurisdicción del *Ombudsman* a las autoridades locales, cosa similar en 1961, 1969 y 1976 en Dinamarca, Noruega y Nueva Zelanda, respectivamente (C.ROWAT, *op cit,* p. 63). En 1974 Reino

Unido estableció diversos comisionados –tres en Inglaterra, uno en Gales y otro en Escocia- para la administración local y recoger así «las quejas sobre las injusticias ocasionadas por la mala administración de las autoridades locales» (GIL RENDÓN, *op cit*, p. 92-93, C.ROWAT, *op cit*).

En el caso de España, debido al modelo descentralizado del Estado, el Defensor del Pueblo y los *Ombudsmen* autonómicos comparten la supervisión de la Administración local (ESCOBAR, *op cit*, p. 174). A pesar de que el artículo 2.1 de la Ley 36/1985 establezca que los *Ombudsmen* autonómicos solo puedan controlar los entes locales cuando estos actúen en ejercicio de competencias delegadas por la Comunidad Autónoma, en la práctica el Defensor ha permitido a sus homólogos autonómicos el control de toda la Administración local (DÍEZ BUESO, *op cit*, p. 203 y 209, DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 375-376). Asimismo, superada la doctrina jurisprudencial que restringía la competencia del *Ombudsman* autonómico, el Tribunal Constitucional en la STC 137/2010, de 16 diciembre, FJ 7º señaló la constitucionalidad del último párrafo del artículo 78.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña[11], en la medida que el control sobre la Administración local por parte del Síndic de Greuges no se entienda con «carácter exclusivo». En la misma línea apunta la STC 46/2015 de 5 marzo FJ 3º que entiende que el artículo 26.b) y c) de la Ley 24/2009, de 23 de diciembre[12], del Síndic de Greuges es constitucional, puesto que «la supervisión del Síndic de Greuges sobre la Administración local y los organismos vinculados a ella no es exclusiva, con lo que no excluye la del Defensor del Pueblo».

Así pues, la concurrencia competencial ha conllevado la necesidad de colaboración y coordinación entre el Defensor estatal y los autonómicos. Una de las formas de coordinarse es a través de los convenios o acuerdos institucionales, los cuales el artículo 2.2 de la Ley 36/1985, criticado por la doctrina, obliga a concertar bajo unos estándares mínimos, si bien el contenido de dichos acuerdos depende de la voluntad conjunta de las instituciones (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 370-377).

[11] Esta disposición faculta al Síndic de Greuges de Cataluña a «supervisar la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados que dependen de la misma».
[12] Este artículo prevé la Administración local y los organismos públicos o privados vinculados a la Administración local como sujetos susceptibles de control por parte del Síndic de Greuges de Cataluña.

### 2.3.2 El *Ombudsman* municipal y sus potencialidades

Dejando de lado los *Ombudsmen* de ámbito estatal o regional que supervisan la Administración local, a continuación, se tratará la figura del Defensor municipal en la defensa de los derechos de los ciudadanos en el ámbito local. Desde una perspectiva comparada, ciudades como Rotterdam y La Haya previeron su propio sistema de *Ombudsman* local en 1978 y 1980, respectivamente[13] (C.ROWAT, *op cit*, p. 129). En España actualmente existen más de setenta defensores locales, siendo Cataluña con más de cuarenta la Comunidad Autónoma con más defensores (GARCÍA-CALABRÉS COBO, *op cit*, p. 146).

Este mecanismo de garantía secundario, institucional y de ámbito infraestatal está estrechamente vinculado con el desarrollo del municipalismo y del despliegue provincial y municipal, esto es, con la «segunda descentralización» en España (GARCÍA-CALABRÉS COBO: *op cit*, p. 130). Efectivamente, las Defensorías locales son fruto del reconocimiento constitucional de la autonomía de los entes locales y de su capacidad de autoorganización (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 497).

Cabe señalar que la figura del Defensor local difiere en cierto modo con los *Ombudsman* de ámbito nacional y autonómico en la medida que carece de origen legislativo[14] (*Ibídem*). Efectivamente, no hay relación legislativo-ejecutivo en los gobiernos locales y que el pleno, a pesar de ser un órgano representativo, también es un órgano de gobierno (SANDER, 2013, p. 13; DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*). No obstante, el órgano plenario de los Ayuntamientos, el cual incorpora a los representantes de los diferentes grupos políticos elegidos democráticamente, crea y nombra esta institución a través de mayorías cualificadas (Artarteko, 1999, p. 576; VALERI FERRET y MARTÍNEZ PRAT, 2013, p. 211).

Si bien es cierto que el hecho de que el propio sujeto «controlado» designe al sujeto «controlador» suscite dudas sobre la imparcialidad de este último, las Defensorías locales serían auténticos *Ombudsmen* como «Magistratura de persuasión» en la medida que se les garantice su independencia (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit;* CARBALLO ARMAS,

[13] Cabe decir que en Países Bajos la implementación de los *Ombudsman* de ámbito local se produjo antes de 1981, año en el que se nombra al primer *Ombudsman* estatal neerlandés.
[14] Esto, efectivamente, es así en los Estados en donde es el Parlamento quien designa al *Ombudsman.* No obstante, como ya se ha señalado, existen modelos de Defensorías como las de Reino Unido o Francia en las que esta figura se vincula al poder ejecutivo.

*op cit*, p. 39-40 y 243). Es por esta razón que la figura de la «Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones» prevista por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, aun teniendo funciones similares al *Ombudsman*[15], se alejaría considerablemente de las Defensorías locales al no garantizar su independencia de origen y funcionamiento[16](DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 501).

Respecto a las ventajas que supone esta figura, GARCÍA-CALABRÉS COBO señala, como ya se ha mencionado con los *Ombudsman* en general, el carácter «ágil y flexible» de los *Defensores* frente a la «costosa y lenta» vía judicial. Asimismo, ayudan a incrementar la calidad de los servicios públicos y la eficacia y transparencia de las Administraciones públicas. También debido al carácter de proximidad con el ciudadano ayudan al «funcionamiento democrático» de los poderes públicos al ayudar a atender a la ciudadanía sus demandas (*op cit*, p. 131-132). En línea con esto último, SANDER apunta a que la existencia de los *Ombudsmen* locales contribuyen a aliviar la carga de trabajo del *Ombudsman* de ámbito estatal, los cuales están la mayor parte del tiempo sobrecargados (*op cit*). En definitiva, las Defensorías municipales constituyen un «mecanismo de profundización y madurez democrática, de participación ciudadana en lo local, de garantía en la defensa de los derechos» (GARCÍA-CALABRÉS COBO, *op cit*, p. 132).

Todas estas potenciales virtudes también son señaladas por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en la Recomendación 61(1999) y la Resolución 80(1999), donde se recomienda a los gobiernos de los Estados miembros a implementar la figura del *Ombudsman* a nivel local. Más allá de mejorar la relación entre los poderes públicos y los ciudadanos, en ambos textos del Consejo de Europa se vincula la figura del *Ombudsman* con la «consolidación de los sistemas de protección de los derechos humanos»[17].

En este sentido, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, elaborada en Saint-Denís en 2000, prevé en la parte relativa a los «mecanismos

[15] El artículo 132 de la Ley 57/2007 prevé como finalidad de esta figura la «defensa de los derechos de los vecinos ante la Administración municipal», pudiendo «supervisar la actividad de la Administración municipal».

[16] Cabe decir que la Comisión está formada, según el apartado 2 del citado artículo 132, «por representantes de todos los grupos que integren el Pleno, de forma proporcional al número de miembros que tengan en el mismo».

[17] Tanto el punto 3 de los Principles governing the institution of the mediator at local and regional level de la Resolución 80(1999) como el 14 de la Recomendación 61(1999) se afirma que la institución del *Ombudsman* en todos los niveles ayuda tanto a reforzar el sistema de los derechos humanos como a mejorar la relación entre las autoridades públicas y los ciudadanos.

de garantía de los derechos humanos de proximidad» y, concretamente, al artículo XXVII sobre «mecanismos de prevención» al «*Ombudsman* municipal o Defensor del pueblo, como institución independiente e imparcial». Asimismo, la Declaración de Girona, surgida del Congreso Internacional de Defensores Locales en 2016, señala que las Defensorías locales son, «como refuerzo de la cualidad democrática de los ayuntamientos, una institución necesaria para promover los Derechos Humanos, el buen gobierno, la transparencia y la buena administración desde la proximidad»[18]. A este respecto, la Declaración recomienda la implementación de esta figura mediante unas condiciones «indispensables para garantizar el prestigio, la eficacia y la legitimidad» de la persona que ocupa el cargo de Defensor, a saber: «mandato democrático; independencia, objetividad y equidad; medios suficientes; lealtad institucional y respeto en su ámbito de competencias en el ejercicio de sus funciones.»

Entre todos estos elementos del *Ombudsman* que hacen referencia los mencionados textos normativos, la independencia es uno de los más importantes. Al carecer de potestad sancionadora, la independencia de las Defensorías municipales es imprescindible para constituir la *auctoritas* de esta institución (Síndic de Greuges de Cataluña, 2018, p. 7). Dicho elemento, a juicio de muchos autores, es uno de los rasgos más identificativos de esta y una de las ventajas que dispone esta figura frente a los mecanismos de garantía institucionales de carácter político (GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, *op cit*, p. 656; DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 2-3; C.ROWAT, *op cit*, p. 46).

### 2.3.3 Marco jurídico de los *Ombudsmen* municipales: el caso concreto de Cataluña

Para estudiar el marco jurídico de las Defensorías locales en Cataluña se debe señalar, en primer lugar, que la legislación general del régimen local de España no menciona esta figura. Como se ha apuntado, la fundamentación se encuentra en el principio de autonomía de los entes municipales reconocida constitucionalmente por los artículos 140 y 141 CE y en la potestad de auto organización de los municipios y provincias del artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local (GARCÍA-CALABRÉS COBO, *op cit*). En este sentido, el pleno, en virtud de la función del artículo 22.a) de la Ley 7/1985 de «control y la fiscalización de los órganos de gobierno», crea, regula y designa esta figura (DE ANDRÉS ALONSO, *op cit*, p. 497).

[18] De ahí que el lema de dicho congreso sea el de «pensamos globalmente, defendemos localmente».

En segundo lugar, Cataluña, la cual ha ofrecido más regulación legal sobre esta figura, la menciona y la recoge en su Estatuto de Autonomía (EAC en adelante) y en la Ley del Síndic de Greuges de Cataluña (LSG en adelante). Por un lado, en el artículo 78.4 EAC 2006 se menciona a los «defensores locales de la ciudadanía y otras figuras» como figuras en las que el Síndic de Greuges de Cataluña puede establecer relaciones de colaboración. Por otro lado, el artículo 80 LSG regula las relaciones que el Síndic de Greuges debe tener con los defensores locales de la ciudadanía.

Ahora bien, el texto normativo que desarrolla mínimamente el *Ombudsman* municipal es la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC en adelante), bajo la denominación de «Síndic municipal de greuges»[19]. En el artículo 48.2.c) TRLMRLC se prevé la complementariedad de esta figura y, por tanto, su no obligatoriedad, por lo que el municipio puede preverla si la mayoría absoluta del pleno municipal, a propuesta de un grupo municipal, así lo decide; por otro lado, se prevé como un «órgano» de la organización municipal.

Asimismo, el artículo 59 TRLMRLC dispone, de forma similar al Defensor del Pueblo y el Síndic de Greuges de Cataluña, que la función de las Sindicaturas municipales es la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los vecinos del municipio, por la cual se le habilita a «supervisar las actividades de la Administración municipal»; se reconoce el principio de «independencia y objetividad» en lo que respecta el ejercicio de sus funciones; se establece una mayoría cualificada de 3/5 partes de los miembros del pleno del ayuntamiento en una primera vuelta y en mayoría absoluta en la segunda vuelta; se fija la duración del cargo en 5 años y las causas de cese; finalmente, se establecen unos requisitos para poder ser designado como Síndico.

Por último, a nivel local existe una disparidad en la regulación de esta figura en los reglamentos, si bien es cierto que en Cataluña es más homogénea que en otras Comunidades Autónomas (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 2007, p. 254-257; GARCÍA-CALABRÉS COBO, *op cit*). Esto se puede ver en los instrumentos jurídicos empleados para regular esta figura: mayoritariamente los municipios emplean un reglamento específico para regularla; otra parte considerable utilizan sus reglamentos orgánicos municipales; en cambio, una ínfima minoría la regulan a través del reglamento de participación ciudadana

[19] Concretamente en 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»

o según la regulación del TRLMRLC (Síndic de Greuges de Cataluña, *op cit*, p. 13). Esta heterogeneidad es debida a la existencia de casi un quinto de Defensorías municipales catalanas antes de la entrada en vigor del TRLMRLC (*Ibídem*), aunque también cabe señalar la ausencia de regulación legal en muchas materias que son fundamentales para esta figura.

Por eso último, se encuentran divergencias en las normativas locales en relación con las siguientes materias: la propuesta y el proceso para seleccionar la candidatura a ser Síndico; la participación ciudadana en el proceso de designación del Síndico; los recursos materiales, personales de las Sindicaturas, así como la remuneración del Síndico; y todo aquello relativo al procedimiento de resolución de los expedientes. Esto último hace referencia a la legitimación de la presentación de las quejas, las causas de inadmisión de las quejas, la fase intermedia del proceso y su finalización —especialmente importante en lo que respecta al seguimiento de la Administración cuando el Síndico detecta una irregularidad en su actuación. No obstante, hay cuestiones que, sin estar previstas en el TRLMRLC, todas las normativas locales comparten, por ejemplo, la obligación de los Síndicos de elaborar y presentar un informe anual de sus actuaciones ante el pleno municipal.

# 3. TEORÍA E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

## 3.1 Modelo teórico

La teoría del presente trabajo parte de la premisa de que los Defensores municipales en Cataluña se acercan al «modelo de control» como tipo ideal. Se asume, asimismo, que los partidos políticos con representación en el pleno municipal pueden influir a los órganos con autonomía funcional como las Defensorías locales. Dicha influencia es mayor o menor dada la disparidad regulatoria en lo que respecta a la previsión de medidas para garantizar la autonomía de las Sindicaturas locales y se ejerce de diversas formas, entre otras: la propuesta de nombramiento de la figura por el partido del gobierno y la designación del *Ombudsman* por el órgano plenario y la dotación de recursos a la figura por voluntad política del Ayuntamiento.

A pesar de que formalmente se reconozca la «independencia» de esta figura por el TRLMRLC, esto no evita la posible distancia entre el «ser» del «deber ser» jurídico y, en este caso, que los partidos políticos designen personas que sean más afines o próximas a ellos (SALVADOR MARTÍNEZ, 2015, p. 92-94). El *Ombudsman*, como se ha señalado, es

una «Magistratura de persuasión» y, por tanto, aunque no sea un obstáculo a las labores del gobierno municipal, las críticas que puede realizar a la Administración local podrían empeorar la visión de la opinión pública del partido o coalición de partidos gobernante, suponiendo un peligro en su reelección. En este sentido, al partido o coalición del gobierno municipal no le interesa que el Defensor local sea un verdadero «contrapoder» en la esfera de la *auctoritas*, sino una figura de garantía de los derechos, como diría PEDROL ROVIRA, meramente decorativa (*op cit*, p. 162). Este Defensor «de adorno» no dejaría de ser un *Ombudsman* con poca autonomía funcional, organizativa y/o presupuestaria, lo cual la *auctoritas* de esta figura se vería cuestionada, así como el correcto desarrollo de la función de supervisión de la Administración y de garantía de los derechos fundamentales.

Como ha señalado el Síndic de Greuges de Cataluña, dicha autonomía puede verse en peligro cuando la propuesta de nombramiento del Defensor la monopoliza el equipo de gobierno que, en última instancia, es aquel que dirige la Administración objeto de control (*op cit*, p. 19). Sucede un riesgo similar cuando las mayorías necesarias para designar al Síndico municipal no son lo suficientemente extensas –como en el caso de mayorías simples o absolutas- para implicar el apoyo de partidos políticos que no componen el gobierno. (*Ibídem*, p. 8). Asimismo, más allá de la propuesta y nombramiento de la figura, los recursos personales y económicos que debe disponer el *Ombudsman* son cruciales para su autonomía organizativa y presupuestaria[20] (Síndic de Greuges de Cataluña, *op cit;* SALVADOR MARTÍNEZ, *op* cit).

Así pues, se supone que la falta de autonomía funcional, organizativa y presupuestaria conlleva que el Defensor local sea menos proactivo y «crítico» con la actuación del gobierno municipal. La razón es la siguiente: si los *Ombudsman* municipales son próximos del partido de gobierno y/o no disponen de recursos personales propios y económicos suficientes, tendrán dificultades para poder supervisar la Administración objeto de control. Por consiguiente, es razonable pensar que en los municipios en los que dicha autonomía peligra las actuaciones de oficio que llevarán a cabo serán menores que en donde dicha autonomía está más consolidada.

[20] De hecho, el punto 21 de los Principios de Venecia adoptados en 2019 por la Comisión de Venecia, un órgano consultivo del Consejo de Europa, relaciona la autonomía financiera con el buen funcionamiento del *Ombudsman* al establecer que «la ley establecerá que la asignación presupuestaria de fondos al Defensor del Pueblo debe ser adecuada a la necesidad de garantizar el cumplimiento pleno independiente y efectivo de sus responsabilidades y funciones».

Respecto a las mayorías necesarias para designar al *Ombudsman*, se piensa que no solo influye el quórum de designación, sino también la fragmentación del órgano plenario. Efectivamente, en principio, en los plenos municipales más fragmentados el partido o coalición de gobierno necesita pactar con otras fuerzas políticas, por lo que la autonomía en relación con el estatus jurídico del *Ombudsman*, de facto, estaría más consolidada. En este sentido, la influencia de la fragmentación del pleno municipal sobre la autonomía de la figura está modulada por el quórum para designarla.

Con esta teoría se espera observar diferencias entre los municipios en relación con la cantidad de actuaciones de oficio del *Ombudsman* municipal, según si este se propone únicamente por el equipo de gobierno o si en la propuesta participan más actores; y, por otra parte, según la fragmentación del pleno municipal. En relación con esto último, se supone que el efecto de la proactividad según la fragmentación será distinto entre los municipios donde se necesita mayoría absoluta para designar al Síndico y en aquellos donde el quorum es más reforzado.

## 3.2 Hipótesis de la investigación

A partir de esta teoría se extraen dos hipótesis, formalizadas de la siguiente manera:

- *$H_{1.}$ En los municipios donde la propuesta del candidato a ser el Defensor municipal la monopoliza el equipo de gobierno, la cantidad de actuaciones de oficio que lleva a cabo este es menor que en los que en aquellos en los que participan otros actores.*
- *$H_{2.}$ Cuanto más fragmentado esté el pleno en un municipio, más actuaciones de oficio lleva a cabo el Defensor municipal.*
    - *$H_{2.1.}$ Hay mayor correlación entre la fragmentación y las actuaciones de oficio en los municipios en donde se necesita mayoría absoluta para nombrar al Defensor que en donde el quórum es más reforzado.*

En primer lugar, el trabajo se centra en el proceso de propuesta del candidato a *Ombudsman* municipal. Se trata de analizar si hay diferencias en la cantidad de actuaciones de oficio iniciadas por el Defensor en aquellos municipios en los que el único que escoge dicho candidato es el equipo de gobierno, en contraposición con los que en su elección participan otros actores —junta de portavoces, participación ciudadana, etc.

En segundo lugar, se estudia si hay correlación entre la fragmentación del pleno y la cantidad de actuaciones de oficio del Defensor. Concretamente, se trata de investigar si esta correlación es más intensa en los municipios en los que se necesita mayoría absoluta para nombrar al Defensor municipal frente a los que se establecen otros quórums más reforzados.

Estas hipótesis no pretenden tener un carácter causal, sino tan solo descriptivo. Como ya se ha apuntado en el apartado 2.3.3, los municipios que disponen de Defensor municipal, así como la regulación de dicha figura, son producto de la decisión política de los representantes de la Corporación. En pocas palabras: las diferencias existentes en la normativa local no son aleatorias. Al autoseleccionarse los grupos de control y de tratamiento ya no se estaría comparando unidades similares (*ceteris paribus*), lo que impide señalar la existencia de relaciones causales entre las variables estudiadas. Las hipotéticas diferencias en las actuaciones de oficio de los Defensores municipales entre los distintos municipios podrían deberse a «variables confusoras» que influyan tanto la variable dependiente como la independiente.

# 4. ANÁLISIS EMPÍRICO Y MÉTODO

## 4.1 Datos, selección de casos y operacionalización de las variables

En el presente trabajo la fuente de información principal son los distintos informes o memorias publicados por las Defensorías municipales en Cataluña entre los años 2017 y 2020. Asimismo, se basa en la normativa vigente a nivel municipal que regula con cierto detalle esta figura. Como se ha señalado en el apartado 2.3.3, en todos los reglamentos locales en Cataluña se establece la obligación de elaborar y presentar un informe anual en donde se recoja las actuaciones de las Sindicaturas municipales. Sin embargo, se han detectado dificultades para acceder a las memorias de algunas Sindicaturas municipales: algunas no han elaborado y presentado sus memorias durante dicho periodo[21]. Otras, a

[21] Por ejemplo, la Defensora del Ciutadà de Salt, nombrada en 2016, la última vez que presentó la memoria de sus actuaciones fue en 2017 (Acta de la Sesión Ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Salt, 07/2017, p. 3). Más allá de ese año no se tiene constancia en las actas de las sesiones plenarias ningún informe más; el anterior Defensor de la Ciutadania de Tortosa, Joaquim Ricart, el cual ocupó el cargo desde 2009 a 2019, año en el que murió. Desde 2012 no presentaba las memorias frente al pleno por motivos personales, según informó el Alcalde del momento (Acta de Sesión del Pleno del Ayuntamiento de Tortosa, 01/2018, p. 9). En relación con el Síndic Municipal de Calonge i Sant Antoni no consta en las actas de las sesiones plenarias ningún informe más allá del presentado en mayo de 2018 (Acta de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Calonge i Sant Antoni, 31 de mayo de 2018: Pleno Municipal, 07/2017, p. 3). El «Defensor del Ciutadà de Mataró» aunque ha presentado los informes de los años 2017, 2018 y 2019, aún a día de hoy no ha presentado sus memorias de 2020.

pesar de que los elaboran y los presentan al pleno, no los publican en la página web anualmente[22]. En estos casos se ha intentado suplir la falta de datos de interés contenidos en las memorias a través de las actas de las sesiones plenarias, así como la solicitud de estas por correo electrónico.

Se ha seleccionado este período de tiempo con el fin de disponer de suficiente información para llevar a cabo el estudio, puesto que podría haber divergencias en los valores de la variable dependiente entre los diferentes años. Esto, además, es útil para abarcar al menos dos mandatos de los miembros del órgano plenario municipal (2015 a 2019 y 2019 a la actualidad). En relación con esto, cabe señalar la reciente creación de algunas Sindicaturas municipales como las de Alella, Calella, l'Hospitalet de Llobregat, Vic y Terrassa, creadas en 2017 o 2018. Otras Defensorías como las de Sabadell, Vilanova i la Geltrú e Igualada reformaron su normativa local en 2017, aunque ya existían de antes. Otros municipios como Amposta, Ripollet, Calella, Vilassar de Dalt, Arenys de Mar tenían vacante el cargo de Defensor municipal durante algunos años del periodo estudiado. Finalmente, municipios como Tiana y Ulldecona no disponen de un *Ombudsman* municipal en ese período, aunque no hayan derogado la normativa que los prevé.

Los municipios seleccionados durante este período de tiempo son los siguientes: Amposta, Alella, Arenys de Mar, Argentona, Badalona, Barcelona, Calella, Calonge i Sant Antoni, Cornellá de Llobregat, Cruïlles-Monells-St Sadurní de l'Heura, Gavà, Girona, Igualada, l'Hospitalet de Llobregat, la Seu d'Urgell, l'Escala, Lleida, Lloret de Mar, Manlleu, Mataró, Mollet del Vallès, Palafrugell, Palamós, Reus, Ripollet, Rubí, Sabadell, Salt, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Guíxols, Sant Feliu del Llobregat, Sant Jaume d'Enveja, Santa Coloma de Gramenet, Terrassa, Vic, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilanova del Vallès, Vilanova i la Geltrú y Vilassar de Dalt.

Asimismo, se han tomado como unidad de observación las mencionadas Defensorías de cada año estudiado[23]. Así pues, si para el estudio hay cuarenta y un

[22] Algunas memorias presentadas por los Defensores recogen las actuaciones de varios años. En muchos de estos casos no se diferencia las actuaciones por año de los Defensores. A efectos de este trabajo, se ha dividido el número de actuaciones total por los años en los que comprende el informe.

[23] Esto permite, por una parte, disponer de más observaciones y aumentar la precisión de los resultados y, por otra, tener la evolución de los últimos cuatro años de las actuaciones de oficio de las distintas Sindicaturas.

*Ombudsmen* municipales, al comprender cuatro años de análisis como máximo podría haber ciento sesenta y cuatro observaciones. Sin embargo, la existencia de Sindicaturas de nueva creación, así como aquellas que tenían vacante el cargo han reducido el número de las observaciones.

### 4.2.1 Variables dependientes

A continuación, se definirá operacionalmente el concepto de «proactividad» de los *Ombudsmen* que se menciona en el modelo teórico, esto es, se trasladará dicho concepto en un indicador medible u observable. Pues bien: la variable dependiente tomada para el presente trabajo son las actuaciones de oficio llevadas a cabo por las Defensorías municipales. Se entiende por actuaciones de oficio, en contraposición a las actuaciones iniciadas a petición de parte, como todos aquellos expedientes incoados a iniciativa de los propios *Ombudsmen* municipales que tengan como objeto investigar a los sujetos que esta figura puede controlar.

Se ha decidido seleccionar este indicador por varias razones: en primer lugar, se trata de una variable «objetiva» en tanto que responde a una cuestión de hecho referida a la realidad social susceptible de ser verificada por el investigador[24] (E. SARIS y GALLHOFER, 2004, p. 238). En segundo lugar, la iniciación de un procedimiento de investigación a iniciativa del propio Defensor indica, por una parte, que este ha tenido ciertos indicios de irregularidades o de vulneraciones de derechos de la ciudadanía y que ha decidido iniciar una investigación para aclararlos; en este sentido, es razonable pensar que las actuaciones de oficio son una manifestación del carácter proactivo del Defensor. Por otra parte, podría revelar un mínimo nivel de recursos económicos y personales, los cuales son necesarios para recabar aquellos indicios para el iniciar la investigación, así como para llevarla a cabo.

Sin embargo, esta variable conlleva ciertos límites que se han de advertir. Primeramente, la «proactividad» del Defensor no solo se refleja en los expedientes incoados de oficio, sino en otras actividades como la elaboración de informes extraordinarios, la búsqueda de convenios de colaboración con entidades públicas y del tercer sector o, algunas de ellas más informales, como la asistencia en conferencias y

[24] A este respecto, se podría obtener la misma medida —actuaciones iniciadas por el Síndico— si se repitiera el estudio. Al fin y al cabo, cualquier investigador podría acceder a los informes de los distintos Ombudsman municipales y obtener este indicador.

charlas para la promoción y defensa de los derechos humanos, la visita en el terreno en determinados puntos del municipio, entre otros. Además, en los municipios pequeños, en donde la relación entre los cargos públicos y los ciudadanos es más cercana, podría ser que no todas las actuaciones del Defensor queden plasmadas formalmente en las memorias anuales[25]. Finalmente y en relación con esto último, no se debe olvidar que la cantidad de actuaciones de oficio no permiten tener en cuenta otras variables también interesantes, pero difíciles de medir[26].

Asimismo, dada la mencionada heterogeneidad normativa, no todos los Defensores municipales en Cataluña están facultados a iniciar su actuación de oficio. En la siguiente tabla se puede observar que casi tres cuartas partes de los municipios que disponen de esta figura recogen en la normativa local la facultad de actuación de oficio de los Defensores.

**Tabla 1. Sindicaturas municipales en Cataluña con facultad para actuar de oficio**

| | Frecuencia | Porcentaje |
|---|---|---|
| No lo reconoce la normativa local | 9 | 22% |
| Sí lo reconoce la normativa local | 32 | 78% |
| Total | 41 | 100% |

*Fuente*: elaboración propia a partir de los reglamentos locales

El hecho de que poco más de un cuarto de las Defensorías municipales actuales en Cataluña no puedan iniciar sus actuaciones de oficio podría alterar las conclusiones del presente trabajo: no se podrá encontrar relación entre las variables independientes y la cantidad de actuaciones de oficio si, para empezar, la normativa local no reconoce la potestad de actuar de oficio del *Ombudsman*. Sin embargo, no es menos cierto que el reconocer o no dicha facultad responde a la voluntad política en el momento de elaboración de la norma por parte de los miembros del pleno municipal[27].

[25] No obstante, sería una buena práctica de transparencia que los Síndicos de los municipios más pequeños recojan dichas actividades más de carácter informal con el fin de poder evaluar su actividad.

[26] Ejemplos de estas variables sería la aceptación o no por parte de la Administración de la recomendación del Síndico, si ha habido seguimiento tras la recomendación, el tiempo de resolución de los expedientes iniciados de oficio. Otras variables cualitativas podrían ser la precisión en el planteamiento de los expedientes o la calidad de la resolución de los expedientes (DÍEZ BUESO, *op cit*, p. 276).

[27] Como ya se ha señalado, es precisamente el hecho de que las mismas unidades de análisis sean las que seleccionan por ellas mismas el grupo de tratamiento y de control, lo que nos incapacita a extraer relaciones causales en el presente trabajo.

Por último, para probar la robusteza de los modelos en los que se utiliza las actuaciones de oficio, se tomará como variable el número de quejas presentadas o admitidas por las Sindicaturas municipales. Como ha advertido DÍEZ BUESO[28], la estadística basada en las quejas comporta una serie de problemas como los siguientes: la falta de un criterio común sobre lo que se entiende como «queja presentada» y «queja admitida»; la posibilidad de acumular en un solo expediente diversas reclamaciones referidas a un mismo problema; la posibilidad, además, de remisiones de las reclamaciones a otras instituciones como el Síndic de Greuges o el Defensor del Pueblo (*op cit,* p. 274-277). No obstante, la crítica de la autora hace referencia a la utilización del número de quejas como forma de valorar la eficacia de los *Ombudsman*, cosa que en el presente trabajo no pretende hacer.

La única razón por la que se considera la cantidad de quejas de las Defensorías municipales la siguiente: contrastar los modelos de regresión lineal en los que se analiza la variable de actuaciones de oficio con la variable de número de quejas. Ahora bien, esto no elimina las limitaciones que supone el estudio de dicha variable. Por ejemplo, algunos Defensores en sus informes no diferencian entre quejas presentadas y admitidas a trámite; eso sí, la inmensa mayoría clasifican sus actuaciones según si son consultas o quejas.

### 4.2.2 Variables independientes

Establecida la variable dependiente, se procederá a definir las variables independientes que pueden estar teóricamente correlacionados con la cantidad de actuaciones de oficio que lleva a cabo el Defensor municipal.

En relación con la primera hipótesis, el factor tomado será la propuesta de la persona candidata a ocupar el cargo de la Sindicatura. El primer paso en el proceso de elección y nombramiento del *Ombudsman* municipal es la propuesta de la persona concreta para que el órgano plenario, en un momento posterior, la apruebe a partir de las mayorías normativamente necesarias. En no pocos municipios la normativa local establece que es la Alcaldía o la junta de gobierno la competente para seleccionar el candidato, sin perjuicio de que se consulte a la junta de portavoces, a los grupos municipales o a los ciudadanos y entidades del municipio. En otros, la propuesta se lleva

[28] Aunque la obra de BUESO trata sobre los *Ombudsmen* autonómicos en España, esta crítica puede ser trasladada a nivel municipal.

a cabo por los miembros del órgano plenario, la junta de portavoces, a través de una convocatoria pública o a partir de un proceso de participación ciudadana[29].

Debido a la diversidad de opciones que hay más allá de la propuesta por parte de la Alcaldía o la junta de gobierno, este trabajo ha articulado la variable de forma dicotómica: o la candidatura a Síndico la propone exclusivamente el equipo de gobierno o participan otros actores —ya sean miembros del pleno municipal, junta de portavoces o a través de procesos de convocatoria pública y participación ciudadana. A este respecto, esta variable se centra en la propuesta del candidato y no en la realización de consultas previas a la propuesta. La razón de esto es por la variedad regulatoria del proceso de consultas: en algunos municipios sencillamente se menciona que la junta de portavoces será consultada y en otros de forma heterogénea se prevé un procedimiento más complejo[30].

En la tabla 2 se observa el número de municipios en donde las candidaturas a Síndico municipal son propuestas exclusivamente por el equipo de gobierno municipal (Alcaldía, Junta de gobierno o Comisión de gobierno), si no es propuesta exclusivamente por el equipo de gobierno, así como los casos en los que la normativa local no prevé nada sobre esta materia.

**Tabla 2. Síndicos municipales en Cataluña propuestos por el equipo de gobierno**

| | Frecuencia | Porcentaje |
|---|---|---|
| Propuesta por el equipo de gobierno exclusivamente | 19 | 46,34% |
| Propuestas por otros actores | 11 | 26,8% |
| La normativa local no lo especifica | 11 | 26,8% |
| Total | 41 | 100% |

*Fuente*: elaboración propia a partir de los reglamentos locales

[29] Cabe decir también que en algunos municipios la normativa local no regula esta materia. En algún municipio, como Manlleu en el artículo 30 del reglamento que regula al «Defensor del ciutadà de Manlleu», se prevé que en caso de lagunas pueda ser de aplicación las normas reguladoras del Defensor del Pueblo y del Síndic de Greuges de Cataluña. Esta cláusula, sin embargo, no está exento de problemas, puesto que, entre otras cosas, en lo que respecta a la propuesta del candidato, los artículos 2 de la LO 3/1981 y 8 de la Ley 24/2009 regulan esta cuestión de forma distinta.

[30] En algún caso, como en Ripollet, se establece un proceso de convocatoria pública para que se presenten las candidaturas, una Comisión formada por miembros del órgano plenario valoran el más indicado y, finalmente, el Alcalde propone el candidato teniendo en cuenta dicha valoración; en Sabadell es la Junta de Portavoces la que valora el candidato más indicado tras haberse iniciado un proceso de convocatoria pública; en Sant Cugat, a pesar de que lo propone la Alcaldía, se consulta previamente tanto a grupos municipales como a entidades asociativas del municipio; en Sant Jauma d'Enveja la Alcaldía es quien propone el candidato, aunque se prevé también que las entidades ciudadanas presenten otras propuestas alternativas.

Como se puede ver, poco menos de la mitad de las Sindicaturas municipales en Cataluña son propuestas por la Alcaldía, Junta de gobierno o Comisión de Gobierno de manera exclusiva, mientras que el 26,8% de las existentes son propuestas por otros actores -la junta de portavoces, a través de convocatoria pública, a través de procesos participativos, etc.-. Asimismo, el anterior porcentaje de municipios, el 26,8%, no prevén en su normativa reguladora el órgano competente para proponer la candidatura.

En segundo lugar, en lo que respecta a la segunda hipótesis, la fragmentación pretende medir el grado en el que el poder político se halla disperso o concentrado (A. OCAÑA; OÑATE, 1999, p. 234). En este trabajo se emplea el índice de *número efectivo de partidos* propuesto por LAAKSO y TAAGEPERA (1979, p. 4-9), concretamente, el número efectivo de partidos representados en el pleno municipal:

$$NEP = \frac{1}{\sum(s_i)^2}$$

En pocas palabras, este índice consiste en una división, cuyo denominador se obtiene a partir del sumatorio al cuadrado de la proporción de los escaños en el pleno municipal ($s_i$) y el numerador de 1. Los valores posibles de este indicador serían de entre 1 —en el caso de que solo haya un partido con representación en el pleno— hacia adelante según los partidos que tengan representación en el pleno. Por consiguiente, valores más elevados de este indican un mayor grado de fragmentación.

Cabe recordar que el periodo estudiado comprende un año, 2019, en el que se llevan a cabo elecciones locales y, por consiguiente, concurren dos valores del índice —la fragmentación resultante de las elecciones locales de 2015 y de 2019. A este respecto, se ha decidido que el índice de número efectivo de partidos en ese año corresponda con la nueva composición del órgano plenario de 2019.

En tercer lugar, la otra variable independiente que se estudiará en la $H_{2.1}$ son los quórums del órgano plenario normativamente necesarios para designar al Defensor municipal. Como se ha mencionado en el apartado 2.3.3, a pesar de que el artículo 59.2 TRLMRLC establezca que dicho quórum sea de 3/5 partes del pleno en primera vuelta y mayoría absoluta en la segunda, hay otros municipios que en su normativa local estipulan uno distinto. Eso sí, cabe destacar que en ninguna localidad se prevé un quórum menos

reforzado del que legalmente se establece[31]. Por consiguiente, las diferencias que se encuentran en esta materia son municipios en los que el quórum es el mismo que establece el TRLMRLC y otros en los que este es más reforzado: algunos no diferencian entre la primera o segunda vuelta y establecen un quórum de 3/5 partes del o 2/3 partes del pleno, mientras que otros mantienen esta diferencia, pero prevén mayorías más reforzadas.

Así pues, debido a la pluralidad de opciones de los municipios que no se ajustan a la ley autonómica, este trabajo define dicha variable de forma dicotómica: o las mayorías necesarias son las mismas que prevé el TRLMRLC o son distintas, esto es, son más reforzadas. En la tabla 3 se muestra el número de municipios en los que su normativa local regula las mayorías necesarias para nombrar al Síndico municipal de modo distinto al TRLMRLC y la cantidad de municipios cuya regulación se ajusta a la ley autonómica.

**Tabla 3. Mayorías necesarias para designar al Síndico municipal en Cataluña**

| | Frecuencia | Porcentaje |
|---|---|---|
| Quórum más reforzado que el TRLMRLC | 8 | 19,5% |
| Quórum idéntico al del TRLMRLC | 31 | 75,6% |
| No lo regula la normativa local | 2 | 4,9% |
| Total | 41 | 100% |

*Fuente*: elaboración propia a partir de los reglamentos locales

Como se puede observar, entre los municipios que disponen Defensorías municipales en Cataluña, en casi un quinto de estos el quórum para nombrar a esta figura es más reforzado del que establece el artículo 59.2 TRLMRLC, mientras que poco más de tres cuartas partes de los municipios se ajustan a la ley autonómica. Son dos las localidades que en su normativa local no establecen expresamente qué mayorías son necesarias para designar al Síndico: Badalona y Lleida.

Para acabar, debido a que la estructura de los datos empleados es de panel, se empleará los años del periodo estudiado (2017, 2018, 2019 y 2020) como variable de efectos fijos. De esta manera se aísla los efectos comunes relacionados con el año en curso y se explota la varianza individual. Asimismo, se empleará el logaritmo del tamaño poblacional del municipio en cada uno de los modelos de regresión lineal establecidos.

[31] El único caso que no es así es en Calonge i Sant Antoni, donde la normativa local establece, sin diferenciar entre primera y segunda vuelta, un quórum necesario de mayoría absoluta. Como dicha mayoría es la misma que la que establece la ley autonómica para la segunda vuelta, en este trabajo se ha equiparado a Calonge i Sant Antoni con los municipios cuya normativa local se ajusta en esta materia al TRLMRC.

La razón es sencilla: los municipios que disponen de *Ombudsman* municipal son heterogéneos en lo que respecta en este aspecto. Por ejemplo, las necesidades y las problemáticas de un municipio de más de millón y medio de habitantes, como Barcelona, y en otro de poco más de mil doscientas, como y Cruïlles, Monells y San Sadurní, son distintas, aunque ambos dispongan de un Defensor municipal. Por razones similares, otra variable de efectos fijos será el gasto público en actuaciones de carácter general previsto presupuestariamente[32]. Finalmente, se utilizará la variable de municipios en los que la normativa local faculta a las Sindicaturas a actuar de oficio.

## 4.2 Metodología

Para probar las hipótesis planteadas se llevará a cabo un análisis cuantitativo a partir del método de la regresión multivariada. Para cada una de las hipótesis se crearán modelos de regresión lineal a partir de las variables que se han mencionado en el anterior apartado.

Para la primera hipótesis, la variable dependiente (y) es la cantidad de actuaciones de oficio de los Defensores municipales (AO); la variable de la propuesta del Síndico municipal por el equipo de gobierno (PEG) se ha convertido en una variable *dummy* que toma los valores «1» cuando el Defensor municipal es propuesto solamente por el equipo de gobierno y «0» cuando no. Las variables de efectos fijos son los años del periodo estudiado (2017 a 2020). Además, se controla por el logaritmo del tamaño poblacional ($X_{\text{logpoblación}}$) y el gasto público previsto presupuestariamente en servicios públicos de carácter general ($X_{GPSG}$). Respecto a la variable de municipios en los que la normativa local faculta a las Sindicaturas a actuar de oficio, se ha creado una variable *dummy* que toma el valor «1» en aquellos municipios en los que sí se prevé y «0» en los que no. Así pues, la regresión lineal es la siguiente:

$$AO = ß_1(PEG) + ß_2X_{\text{logpoblación}} + ß_3X_{GPSG} + ß_4\ (AOR)$$

En relación con la segunda hipótesis, por una parte, se toma como variable independiente el índice de número efectivo de partidos en el pleno municipal (NEP) —valor distinto para el mandato de 2015-2019 en los años 2017 y 2018 y para el mandato

[32] A falta de información de la asignación presupuestaria de algunas Sindicaturas municipales, se ha decidido tomar esta área de gasto como un indicador indirecto de los recursos destinados a las Sindicaturas. Bajo esta categoría se agrupan los gastos relacionados con la entidad local que consisten en el «ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización».

2019-2023 en los años 2019 y 2020. Las variables de control siguen siendo las mismas que en el anterior modelo:

$$AO = ß_1 NEP + ß_2 X_{\text{logpoblación}} + ß_3 X_{GPSG} + ß_4\ (AOR)$$

Por otra parte, a efectos de contrastar la $H_{2.1,}$ se genera un modelo donde se lleva a cabo una interacción entre el índice de número efectivo de partidos en el pleno municipal (NEP) y el quórum para designar al Síndico municipal (M). Esta última se ha convertido en una variable *dummy* que toma los valores «1» cuando el quórum para designar al Síndico corresponde con lo establecido en el TRLMRLC y «0» cuando el quórum es más reforzado que lo establecido en la ley.

$$AO = ß_1 NEP + ß_5(M) + ß_2 X_{\text{logpoblación}} + ß_3 X_{GPSG} + ß_4\ (AOR) + ß_5(NEP * M)$$

A efectos comparativos, para cada uno de los modelos se crea paralelamente un modelo de regresión lineal multivariado que toma como variable dependiente el número de quejas de los Defensores. Las variables independientes y de efectos fijos son las mismas.

# 5. RESULTADOS

## 5.1 Análisis 1: Actuaciones de oficio y propuesta de la candidatura

En la tabla 4 se observan dos modelos de regresión lineal multivariada: el primero toma como variable dependiente la media de actuaciones de oficio de las Defensorías municipales en Cataluña y el segundo el número de quejas presentadas o admitidas a trámite. Para cada uno de los modelos, las variables independientes son la propuesta de la candidatura por el equipo de gobierno (PEG) teniendo como valor de referencia las Defensorías propuestas por el equipo de gobierno municipal. Se ha incorporado el periodo estudiado (2017 a 2020) como variable de efectos fijos. Asimismo, en los modelos se controlan las variables del logaritmo del tamaño poblacional, el gasto público en actuaciones de carácter general (GPACG) y si la normativa local faculta a los Defensores a actuar de oficio (AOR), teniendo como referencia aquellos que sí la prevén.

En relación con el primer modelo, dentro de las Sindicaturas de los años del periodo estudiado, la media de actuaciones de oficio entre aquellos propuestos por el equipo de gobierno municipal —manteniendo constante las variables de tamaño poblacional, gasto público en actuaciones de carácter general y cuando la normativa local

faculta a los *Ombudsmen* a actuar de oficio— es 0.428 superior que en aquellos en los que en este proceso participan otros actores. Lo mismo sucede con el segundo modelo: la media de quejas presentadas o admitidas entre los Defensores propuestos por el equipo de gobierno municipal es, controlando las variables ya mencionadas, 11,329 superior en comparación con los Defensores propuestos por otros actores.

Ahora bien, el coeficiente $ß_1$ no es estadísticamente significativo con un nivel de confianza del 95%, ya que el p-valor es superior a 0,05. En pocas palabras: no es posible rechazar con seguridad la hipótesis nula y, por tanto, no se puede afirmar la hipótesis alternativa, según la cual el número de actuaciones de oficio es distinto entre los Defensores propuestos por el equipo de gobierno y entre los que participan otros actores. No se puede afirmar que haya relación entre la variable dependiente (AO) y la variable independiente (PEG). La misma interpretación puede darse para el segundo modelo en relación con el número de quejas presentadas o admitidas.

**Tabla 4. Modelos de regresión lineal multivariada: actuaciones de oficio de las Defensorías municipales en Cataluña (AO) y número de quejas presentadas o admitidas por los Defensores (Q) según propuesta por el equipo de gobierno (PEG)**

| | *Variable dependiente:* | |
|---|---|---|
| | AO | Q |
| | (1) | (2) |
| $PEG_1$ | 0.428 | 11.329 |
| | (1.471) | (18.376) |
| log(Población) | 0.444 | 3.455 |
| | (0.600) | (7.491) |
| GPACG | 0.039*** | 3.161*** |
| | (0.0008) | (0.103) |
| $AOR_1$ | 2.298 | 26.123 |
| | (2.387) | (29.808) |
| Observaciones | 106 | 106 |
| $R^2$ | 0.338 | 0.945 |

*Fuente*: elaboración propia a partir de las memorias de las Sindicaturas municipales de 2017, 2018, 2019 y 2020. Modelos con efectos fijos temporales. Errores estándares entre paréntesis. $^{*}p<0.1$; $^{**}p<0.05$; $^{***}p<0.01$

Por otro lado, en el primer modelo la única variable de control estadísticamente significativa es la de GPACG, con un p-valor inferior a 0,05. Dentro de las Defensorías del período 2017 a 2020 y manteniendo constante el resto de variables, por cada millón de euros de gasto público destinado en actuaciones con carácter general adicionales se llevan a cabo 0,039 actuaciones de oficio más. Este coeficiente, también estadísticamente significativo, es considerablemente inferior al del segundo modelo: manteniendo constante el conjunto de variables, por cada millón de euros adicional en gasto público en actuaciones de carácter general se presentan o se admiten a las Sindicaturas 3,161 quejas más.

Asimismo, la $R^2$ del primer modelo indica que el 33,8% de la variación en el número de actuaciones de oficio se «explica» por las variables de propuesta por el equipo de gobierno, así como de las variables de control ya mencionadas —o, equivalentemente, la misma proporción de variación de las variables independientes «explicadas» por el número de actuaciones de oficio de los Defensores[33] (BUENO DE MESQUITA, FOWLER, 2021, p. 32-33). Para el segundo modelo la $R^2$ es considerablemente superior que en el primero: el 94,5% de la variación en el número de quejas se «explica» por la variable de propuesta por el equipo de gobierno y el resto de variables de control.

En definitiva, la no significatividad estadística del coeficiente $ß_1(PEG)$ impide dotar de robustez a la $H_1$ del estudio: con los datos manejados, la cantidad de actuaciones de oficio entre los Defensores municipales propuestos solo por el equipo de gobierno no parece ser inferior que entre los Defensores propuestos por otros actores. Esto también es así con el número de quejas. Además, en virtud de la $R^2$ del primer modelo, la relación entre las actuaciones de oficio y la propuesta de la Sindicatura por el equipo de gobierno, el tamaño poblacional, el gasto público en actuaciones de carácter general y la previsión normativa de las actuaciones de oficio es considerablemente inferior a la relación entre las quejas y dichas variables independientes.

## 5.2 Análisis 2: fragmentación plenaria, mayorías y actuaciones de oficio

### 5.2.1 Actuaciones de oficio y fragmentación plenaria

En la tabla 5 se observan dos modelos de regresión lineal multivariada, uno con la variable dependiente como número de actuaciones de oficio y el otro con el número de

[33] El concepto «explicación» no ha de relacionarse en términos causales.

quejas de las Defensorías. Para cada uno de los modelos, las variables independientes son la fragmentación del pleno municipal a partir del índice de número efectivo de partidos (NEP). Se incorpora los años 2017 a 2020 como variable de efectos fijos y se controlan las mismas variables que en los modelos de la anterior tabla.

**Tabla 5. Modelos de regresión lineal multivariada: actuaciones de oficio de las Defensorías municipales en Cataluña (AO) y número de quejas presentadas o admitidas por los Defensores (Q) según fragmentación del órgano plenario (NEP)**

| | *Variable dependiente:* | |
|---|---|---|
| | AO | Q |
| | (3) | (4) |
| NEP | 0.978* | -2.999 |
| | (0.552) | (6.659) |
| log(Población) | -0.118 | 17.761*** |
| | (0.533) | (6.436) |
| GPACG | 0.041*** | 3.024*** |
| | (0.007) | (0.088) |
| $AOR_1$ | 2.541* | 26.958 |
| | (1.389) | (16.768) |
| Observaciones | 146 | 146 |
| $R^2$ | 0.294 | 0.935 |

*Fuente*: elaboración propia a partir de las memorias de las Sindicaturas municipales de 2017, 2018, 2019 y 2020. Modelos con efectos fijos temporales. Errores estándares entre paréntesis. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Respecto al modelo 3, se observa que, dentro de las Sindicaturas de los años del periodo estudiado, —manteniendo constante las variables de población, gasto público en actuaciones con carácter general y cuando la normativa local faculta a los *Ombudsmen* a actuar de oficio — por cada punto del índice del número efectivo de partidos (NEP) se llevan a cabo por parte de los Defensores municipales 0,978 actuaciones de oficio más. Además, a diferencia del modelo 1, el p-valor del coeficiente con un nivel de confianza del 95% se sitúa entre el 0,1 y el 0,05, por lo que se puede rechazar la hipótesis nula con una seguridad del 90%.

En relación con el modelo 4, controlando por las variables ya señaladas, por cada punto adicional en el índice de NEP, los Defensores municipales realizan 2,999 quejas menos. No obstante, a diferencia del primer modelo, el coeficiente no es estadísticamente significativo, por lo que no es posible rechazar la hipótesis nula.

En relación con las variables de control, se observa que en ambos modelos el coeficiente de la variable GPACG es estadísticamente significativo. Además, presenta significatividad estadística el coeficiente del logaritmo del tamaño poblacional en el modelo 4. A su vez, el coeficiente de la variable AOR presenta significatividad estadística en el modelo 3: manteniendo constante las variables de efectos fijos señaladas, en los municipios en los que se faculta a los Defensores a expedir por ellos mismos los expedientes se llevan a cabo 2,541 más de actuaciones de oficio.

Asimismo, tanto la $R^2$ del modelo 3 como del 4 son muy similares a los modelos del anterior apartado. El 29,4% y 93,5% de las variaciones en el número de actuaciones de oficio y de quejas, respectivamente, se explican por la variable de número efectivo de partidos, población, GPACG y la previsión normativa de la iniciativa de oficio de las Sindicaturas.

En conclusión, el valor positivo del coeficiente $ß_1$(NEP) para el modelo 3, así como su correspondiente p-valor muy cerca del 0,05 podrían ser indicios de robustez de la $H_2$ del presente trabajo. Parecería que las Defensorías en los municipios con más fragmentación del órgano plenario municipal llevan a cabo más actuaciones de oficio. Esto no ocurre con el número de quejas presentadas o admitidas por las Sindicaturas, donde dicho coeficiente no es estadísticamente significativo.

### 5.2.2 Actuaciones de oficio y fragmentación plenaria según mayorías necesarias

Finalmente, en la tabla 6 se muestran en dos modelos de regresión lineal multivariada la interacción entre la cantidad de actuaciones de oficio (modelo 5) y número quejas presentadas o admitidas (modelo 6) con el grado de fragmentación del pleno municipal y las mayorías necesarias para designar al Síndico. Esta última variable (M) tiene como valor de referencia las Defensorías designadas por las mismas mayorías que establece el TRLMRLC. Se incorpora los años del periodo comprendido entre 2017 a 2020 como variable de efectos fijos y se controlan por las mismas variables que en los modelos de las tablas anteriores.

**Tabla 6. Modelos de regresión lineal multivariada con interacción: actuaciones de oficio de las Defensorías municipales en Cataluña (AO), número de quejas presentadas o admitidas por los Defensores (Q) y fragmentación del órgano plenario (NEP) según mayorías necesarias para nombrar al Síndico (M)**

| | *Variable dependiente:* | |
|---|---|---|
| | AO | Quejas |
| | (5) | (6) |
| NEP | 1.117* | -7.515 |
| | (0.530) | (6.653) |
| log(Población) | -0.091 | 20.002*** |
| | (0.572) | (6.148) |
| GPACG | 0.040*** | 2.955*** |
| | (0.008) | (0.082) |
| $AOR_1$ | 2.636* | 23.131 |
| | (0.539) | (15.426) |
| $M_1$ | 3.077 | 20.572 |
| | (4.706) | (50.541) |
| $NEP:M_1$ | -0.561 | 4.657 |
| | (1.127) | (12.101) |
| Observaciones | 138 | 138 |
| $R^2$ | 0.305 | 0.949 |

*Fuente*: elaboración propia a partir de las memorias de las Sindicaturas municipales de 2017, 2018, 2019 y 2020. Modelos con efectos fijos temporales. Errores estándares entre paréntesis. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Como se puede observar en «$NEP:M_1$», aunque el coeficiente sea negativo, las interacciones en ambos modelos no son estadísticamente significativos (el p-valor es superior a 0,05). Por tanto, no es posible rechazar la hipótesis nula según la cual la cantidad de actuaciones de oficio y la fragmentación del pleno municipal, manteniendo constante las variables de control mencionadas, son distintas según si el Defensor es nombrado por las mismas mayorías que el TRLMRLC o por mayorías más reforzadas. Esto es así también para la variable del número de quejas presentadas o admitidas.

Cabe destacar, ahora bien, que el coeficiente de la variable NEP presenta significatividad estadística —si bien el p-valor se sitúa entre 0,05 y 0,1. En este sentido,

las Sindicaturas municipales llevan a cabo 1,117 más actuaciones de oficio por cada punto adicional en el indicador NEP cuando las mayorías son más reforzadas que las que establece el TRLMRLC ($M_1 = 0$). Al igual que en la anterior tabla, el coeficiente NEP del modelo 6 no es estadísticamente significativo. Por consiguiente, no es posible afirmar que haya relación entre el número de quejas admitidas o presentadas y la fragmentación de los municipios en los municipios donde las mayorías son más reforzadas que lo que establece el TRLMRLC ($M_1 = 0$).

En relación con las variables de control, al igual que en la anterior tabla, son estadísticamente significativos los coeficientes de la variable GPACG en ambos modelos, mientras que la variable $AOR_1$ solo lo es en el modelo 5 y el logaritmo del tamaño poblacional en el 6.

En suma, en la medida que la interacción en el modelo 5 no es estadísticamente significativa, no es posible sostener la $H_{2.1}$, según la cual la correlación entre las actuaciones de oficio y la fragmentación plenaria es mayor en los municipios donde el quórum para designar al Defensor es el mismo que el TRLMRLC que en donde el quórum es más reforzado.

## 6. CONCLUSIONES

Las Defensorías municipales constituyen un mecanismo complementario de garantía secundario e institucional de los derechos fundamentales de proximidad. El despliegue de dicha función lo llevan a cabo no solo mediante actuaciones a instancia de parte, sino también a iniciativa propia del Defensor. Estas últimas están destinadas a prevenir la vulneración de derechos y remediar los problemas sistemáticos de la Administración. No obstante, no todos los *Ombudsmen* ejercen esta facultad de la misma forma. El objetivo del presente trabajo ha sido analizar si la cantidad de actuaciones de oficio de las Sindicaturas municipales catalanas en los últimos cuatro años es distinta según dos elementos que consolidan su autonomía: la propuesta de la candidatura a Síndico y las mayorías necesarias para nombrarlo.

Así pues, se ha asumido como modelo teórico que las Defensorías con menor autonomía son menos proactivas en la defensa de los derechos fundamentales. Por un lado, en relación con la $H_1$, no se han encontrado diferencias estadísticamente significativas en la cantidad de actuaciones de oficio entre aquellas Defensorías

municipales propuestas solo por el equipo de gobierno municipal y entre aquellas en las que participan más actores. Por otro lado, respecto a la $H_{2,}$ parece ser que en los municipios con un pleno más fragmentado las Sindicaturas inician ligeramente más actuaciones de oficio. No obstante, en relación con la $H_{2.1,}$ no se han encontrado diferencias en las actuaciones *ex officio* según la fragmentación del pleno municipal entre los municipios donde las mayorías para nombrar al Síndico son las mismas que el del TRLMRLC y entre aquellos en donde éstas son más reforzadas.

En definitiva, a pesar de que no se puedan inferir causalmente los resultados, descriptivamente parece ser que el número de actuaciones de oficio de las Defensorías estudiadas es indiferente entre los municipios donde estos dos elementos de autonomía —propuesta y mayorías para designar al Síndico— están normativamente previstos. Ahora bien, a diferencia del número de quejas admitidas o presentadas, en los municipios donde el órgano plenario está más fragmentado el Defensor municipal lleva a cabo más actuaciones de oficio.

Diferentes interpretaciones pueden darse al respecto. Podría ser que la propuesta de la candidatura a Síndico sea un mal indicador para medir la autonomía de las Sindicaturas. Al fin y al cabo, una cuarta parte de los municipios estudiados no prevén en su normativa los sujetos competentes para proponer la candidatura. Respecto a las mayorías necesarias para nombrar al Síndico, es probable que el quorum previsto en el TRLMRLC sea suficiente para que el partido del gobierno pacte con otras fuerzas del pleno municipal. En esta línea, parece ser que las Sindicaturas son más proactivas en los municipios donde el órgano plenario está más fragmentado y, por consiguiente, donde se necesitan llegar a acuerdos con distintas fuerzas políticas para nombrar al Síndico.

En cualquier caso, los tres elementos estudiados (propuesta, fragmentación y mayorías) están vinculados con la «dimensión orgánica» de la autonomía de del *Ombudsman* (CARBALLO ARMAS, *op cit,* p. 56-99). La independencia de esta figura la conforman bastantes más elementos como, por ejemplo, la disponibilidad de recursos económicos y personales. En este sentido, se ha observado en los tres modelos de regresión que en los municipios con más gasto público en actuaciones con carácter general se llevan a cabo más actuaciones de oficio. Esto podría ser un indicio de que los recursos influyen en el número de actuaciones de oficio, tal y como señala el informe de la implementación de los Síndicos de la Diputación de Barcelona (2008, p. 26-27).

Asimismo, otra opción sería que, más allá de los elementos de autonomía, existiesen otras variables que explicasen el número de actuaciones de oficio de las Sindicaturas. Mientras que la variación del número de quejas recibida por el Defensor es explicada en gran parte por el tamaño poblacional y gasto público en actuaciones de carácter general, esto no ocurre así con el número de actuaciones de oficio. El modelo teórico del presente trabajo ha asumido que las distintas Sindicaturas municipales se acercan, en términos de SENEVIRATNE, al «modelo de control» de *Ombudsman*. Sin embargo, podría ser que el modelo, la función o la misma idea de actuar a iniciativa propia concebidos por los *Ombudsmen* no sean similares entre los distintos municipios estudiados.

Estas opciones serían susceptibles de ser estudiadas en futuros trabajos: ¿influye la disponibilidad de recursos económicos y personales en la proactividad de las Sindicaturas? ¿Comparten los distintos *Ombudsmen* catalanes las funciones y el rol que deben llevar a cabo? ¿La incoación de expedientes de oficio depende de las funciones concebidas por la persona al cargo de la Sindicatura?

A pesar de las limitaciones metodológicas, este trabajo pretende ser un punto de partida para futuras investigaciones. Es menester señalar, a este respecto, que han quedado pendientes otras cuestiones importantes de los *Ombudsmen* municipales catalanes. La dificultad de acceder a buena parte de las memorias de las Sindicaturas para llevar a cabo el presente trabajo remite el siguiente aspecto a ser estudiado: la publicidad y difusión de esta figura entre la ciudadanía. Esta cuestión es sumamente relevante no solo porque una mayor difusión conlleve un mayor acceso a esta figura, sino también en lo que respecta a la eficacia de la institución: cuanto más conocida sea la Sindicatura, más incidencia puede tener sus resoluciones ante la Administración local.

Finalmente, en la línea de la Declaración de Girona, sería deseable que en una futura e hipotética modificación legislativa se incluyera una regulación más clara y explícita de las Sindicaturas municipales. Si bien hay aspectos que podrían regular los reglamentos locales, hay otros que son cruciales como las funciones de la institución, la capacidad de actuación o la garantía de los recursos necesarios. Además, hay personas que opinan que las Sindicaturas deberían ser obligatorias a partir de una determinada

cantidad de población del municipio[34]. Parecería contradictorio que las Defensorías sean consideradas mecanismos de garantía de los derechos, pero pudiesen ser removidas por la mera voluntad política del momento. Sin embargo, la obligatoriedad de la figura es una condición necesaria, pero no suficiente: debería, entre otras cosas, garantizarse la disponibilidad de recursos económicos y personales de las Sindicaturas municipales. Las Defensorías, a pesar de que supervisen a la Administración pública, necesitan la implicación de esta para llevar a cabo dicho control. Solo de esta forma dichas figuras pueden ser «paladines de los derechos y libertades» (CARBALLO ARMAS, *op cit*, p. 17).

[34] No obstante, esta cuestión no es pacífica. En la propuesta legislativa que llevó a cabo el FórumSD en 2013 se decidió no incluir la obligatoriedad de implementar esta figura en virtud del principio de autonomía local y del «convencimiento democrático a que pueda llegar cada Ayuntamiento». Por el contrario, se proponía recomendar esta figura, especialmente, en las capitales de comarca y en los municipios de más de 20.000 habitantes (MARTÍNEZ; PRIETO, 2014, p. 39).

# BIBLIOGRAFÍA


ATIENZA, M. (2013). Constitucionalismo, globalización y derecho. Dentro ATIENZA, M. (ed.) *Podemos hacer más. otra forma de pensar el derecho* (p. 31-60). Reus S. A., Editorial.

ATIENZA, M. (2017). Ni positivismo jurídico ni constitucionalismo: una defensa del constitucionalismo postpositivista. Dentro ATIENZA, M. (ed.) *Filosofía del Derecho y transformación social.* (p. 117-146). Trotta.

BUENO DE MESQUITA, E.; FOWLER, A. (2021). *Thinking Clearly with Data: A Guide to Quantitative Reasoning and Analysis.* Princeton University Press

C. ROWAT, D. (1990). *El Ombudsman en el mundo.* (C. Giner de Grado, trad.) Teide. (Obra original publicada en 1985)

CAPELLA, J.R. (2008). *Elementos de análisis jurídico.* (5ª ed.) Trotta. (Obra original publicada en 1999)

CAPELLA, J.R. (2013). Derechos, deberes: la cuestión del método de análisis. Dentro Estévez Araújo, J. A. (ed.), *El libro de los deberes* (p. 39-60). Trotta.

CARBALLO ARMAS, P. (2003). *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el Derecho comparado.* Tecnos.

DE ANDRÉS ALONSO, F.L. (2015). *Los defensores del pueblo en el Estado social y democrático de Derecho español.* [Tesis doctoral, Universidad de La Coruña]. Repositorio de la Universidade da Coruña. https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/17108

DÍEZ BUESO, L. (1994). El Síndic de Greuges de Cataluña. *Autonomies. Revista catalana de dret públic*, (19), 23-48.

DÍEZ BUESO, L. (1999). *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas.* Secretaría General del Senado.

Diputación de Barcelona. (2008). *Síndics defensors de la ciutadania. Apunts per a la seva implementació.*

E. SARIS, W.; GALLHOFER, I. N. (2004). Operationalization of Social Science Concepts by Intuition. *Quality & Quantity*, 38(3), 235-258.

ESCOBAR ROCA, G. (2005). Defensorías del Pueblo y Democracia. *Quórum. Revista de pensamiento Iberoamericano,* (13), 72-89.

ESCOBAR ROCA, G. (2008). *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica.* Aranzadi.

ESCOBAR ROCA, G. (2010). Interpretación y garantía de los derechos fundamentales por el Defensor del Pueblo. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional,* (26), 229-257.

FERRAJOLI, L. (2014). *La democracia a través de los derechos.* (A. Ibáñez, trad.) Trotta. (Obra original publicada en 2014).

FERRAJOLI, L. (2019). *Derechos y garantías. La ley del más débil.* (A. Ibáñez; A. Greppi, trad.; 8ª ed.) Trotta (Obra original publicada en 1999)

GARCÍA-CALABRÉS COBO, F. (2010). Defensores locales de la ciudadanía. *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica,* (313-314), 125-154.

GIL RENDÓN, R. (2002). *El Ombudsman en el derecho constitucional comparado.* McGraw-Hill.

GIL ROBLES Y GIL-DELGADO, F.A. (2015). La evolución europea del Ombudsman. Dentro Carbonell Sánchez, M.; Fix Fierro, H.; Valadés, D. (ed.) *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria* (p. 653-661). Universidad Nacional Autónoma de México.

International Ombudsman Institute. (2018). *Own initiative investigations.* IOI Best Practice Paper.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. (1979). "Effective" number of parties. A mesure with application to West Europe. *Comparative political Studies,* 12(1), 3-27. https://doi.org/10.1177/001041407901200101

MADRID, A. (2010). *El acceso a los derechos. La experiencia del proyecto dret al Dret.*

MOURE PINO, A.M. (2014). La institución del Derecho del Pueblo en el derecho comparado. Dentro Moure Pino, A.M (ed.) *El Ombudsman: Un estudio de derecho comparado con especial referencia a Chile* (p. 19-78). Dykinson.

OCAÑA LARA, F. A.; OÑATE RUBALCABA, P. (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, (86), 223-246.

PEDROL, X. (2015). Repensar las garantías de los derechos: elementos para la construcción de un imaginario jurídico emancipatorio. Estévez Araújo, J. A; Messina, G. (ed.), *La democracia en bancarrota* (p. 155-166). Trotta.

PISARELLO, (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción.* Trotta.

PRIETO SANCHÍS (2007). Constitucionalismo y globalización. Dentro DE JULIOS CAMPUZANO, A. (ed.) *Dimensiones jurídicas de la globalización* (p. 41-54). Dykinson.

S. ASCHER, C. (1967). The Grievance Man or Ombudsmania. *Public Administration Review*, 27(2), 174-178. https://doi.org/10.2307/974153

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. (2007). El defensor del pueblo local en España: infrautilización de la figura. Dentro Cisneros Farías, Fernández Ruiz, López Olivera (ed.) *Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo.* Universidad Nacional Autónoma de México.

SANDER, G. (2013). Ombudsman and local governments. *International Local Governments Congress.* 10.13140/RG.2.1.2778.0328

SENEVIRATNE, M. (2002). *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice.* Butterworths.

Síndic de Greuges de Cataluña. (2018). *La sindicatura municipal com a Ombudsmen independent. La situación a Catalunya.*

TUSC, A. (1989). The quest for justice. Dentro Cappelletti, M. *Acces to Justice and the Welfare State* (p. 315-359). European University Institute.

VALERI FERRET, Mª G.; MARTÍNEZ PRAT, J.A. (2013). El Ombudsman local y el Fórum de Síndics, Síndiques i Defensors Locals de Catalunya – FòrumSD. Dentro G. Escobar Roca. (ed.) *La protección de los derechos humanos por las Defensorías del Pueblo.* Dykinson.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. (1983). La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo. *Revista Española de Derecho Constitucional,* (8), 63-80.

VERA SANTOS, J.M. (2002). *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

ZAGREBELSKY, G. (2009). *El derecho dúctil.* (M. Gascón, trad; 9ª ed). Trotta (Obra original publicada en 1992).

## REFERENCIAS NORMATIVAS

España. Constitución Española. (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Cataluña. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

España. Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1981, p. 9764 a 9768).

España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985).

España. 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. (BOE núm. 271, de 12 de noviembre de 1985, páginas 35520 a 35521)

Cataluña. 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. (DOGC núm. 3887, de 20 de mayo de 2003, p. 10237 a 10269).

España. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003).

Cataluña. Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges. (DOGC» núm. 5536, de 30 de diciembre de 2009).

Alella. Reglament de la Sindicatura municipal de Greuges d'Alella. (BOPB, 5 de octubre de 2017).

Arenys de mar. Reglament del Defensor/a del Ciutadà d'Arenys de Mar. (BOPB, núm. 23, 9 de diciembre de 2006).

Argentona. Reglament del Defensor/a del Vilatà/Vilatana d'Argentona. (BOPB, núm. 74, 26 de 3 de marzo de 2004)

Badalona. Reglament Orgànic municipal. Ajuntament de Badalona. (BOPB, 20 de marzo de 2017).

Barcelona. Reglament del Síndic de Greuges de Barcelona. (BOPB, núm. 83, 7 de abril de 2003).

Barcelona. Aspectes complementaris de l'organització i funcionament del Síndic/a de Greuges de Barcelona. (GMB, núm 7. 28 de febrero de 2005).

Calella. Reglament del Síndic/a municipal de Greuges de Calella. (BOPB, 15 de mayo de 2017).

Calonge. Reglament per regular la figura del Síndic de Greuges de Calonge. (BOPG, núm. 115, 17 de junio de 2009).

Cornellà de Llobregat. Reglament orgànic del funcionament i règim jurídic del Síndic/a Municipal de Greuges. (BOPB, 21 de marzo de 2017).

Cornellà de Llobregat. Reglament orgànic municipal. (BOPB, 28 de febrero de 2014).

Cruïlles-Monells-St Sadurní de l'Heura. Edicte sobre la constitució de la figura del defensor dels veïns i el seu nomenament. (BOPG, núm. 71, 12 de abril de 2012).

Gavà. Reglament orgànic municipal. (BOPB, 9 de abril de 2019).

Girona. Reglament orgànic municipal. (BOPG, núm. 226, 27 de noviembre de 2017).

Igualada. Reglament orgànic municipal. (BOPB, 20 de junio de 2017).

L'Hospitalet de Llobregat. Reglament orgànic dels òrgans de defensa de la ciutadania davant l'Ajuntament de L'Hospitalet de Llobregat: Síndic/a i Comissió de suggeriments i reclamacions. (BOPB, 22 de agosto de 2017).

La Seu d'Urgell. Ordenança del defensor del ciutadà de la Seu d'Urgell. (BOPL, núm. 154, 4 de noviembre de 2008).

L'Escala. Estatuts del Síndic de Greuges del municipi de l'Escala.

Lleida. Normes de funcionament de la Sindicatura Municipal de Greuges. (BOPL, núm 84, 20 de junio de 2006).

Lloret de Mar. Reglament del/de la Síndic/a del Ciutadà/na de Lloret de Mar. (BOPG, núm 85, de 3 de mayo de 2012).

Manlleu. Reglament de la institució: Defensor del Ciutadà de Manlleu. (BOPB, núm. 143, 15 de junio de 2000).

Mataró. Reglament orgànic municipal. (BOPB, 10 de marzo de 2017).

Mollet del Vallès. Reglament orgànic municipal de l'Ajuntament de Mollet del Vallès. (BOPB, 3 de abril de 2003).

Palafrugell. Reglament de participación ciutadana de l'Ajuntament de Palafrugell. (BOPG, núm. 13, 19 de enero de 2012).

Palamós. Ordenança reguladora del síndic o síndica municipal de greuges. (BOPG, núm. 85, 4 de mayo de 2004).

Reus. Reglament de la Sindicatura Municipal de Greuges de Reus. (BOPT, núm. 258, 10 de noviembre de 2006).

Ripollet. Reglament del Defensor/a de la Ciutadania de Ripollet. (BOPB, 12 de abril de 2018).

Rubí. Reglament del Síndic de Greuges de Rubí. (BOPB, núm 62, 13 de marzo de 2000).

Sabadell. Reglament de la Sindicatura Municipal de Greuges de Sabadell. (BOPB, 17 de agosto de 2017).

Salt. Reglament Orgànic Municipal. (BOPG, núm. 147, 31 de julio de 2001).

Sant Boi de Llobregat. Reglament del Defensor del Ciutadà de Sant Boi de Llobregat. (BOPB, núm. 168, 14 de julio de 2000).

Sant Cugat del Vallès. Reglament del Síndic/a de Greuges del Municipi de Sant Cugat del Vallès. (BOPB, núm 73, 27 de marzo de 2006).

Sant Feliu de Guíxols. Reglament orgànic municipal de l'Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols. (BOPG, núm. 198, 14 de octubre de 2015).

Sant Feliu del Llobregat. Reglament del Síndic Municipal de Greuges de Sant Feliu de Llobregat. (BOPB, núm. 94, 20 de abril de 2006).

Sant Jaume d'Enveja. Ordenança reguladora del Defensor del Ciutadà. (BOPT, núm. 14, 19 de enero de 2005).

Santa Coloma de Gramenet. Reglament del/la Síndic/a Defensor/a de la Ciutadania de Santa Coloma de Gramanet. (BOPB, núm. 271, 11 de noviembre de 2008).

Terrassa. Reglamento de la Sindicatura Municipal de Greuges de Terrassa. (BOPB, 22 de septiembre de 2016).

Vic. Reglament del Síndic/a municipal de Greuges de Vic. (BOPB, 9 de marzo de 2017).

Viladecans. Reglament orgànic del municipi de Viladecans. (BOPB, 2 de julio de 2019).

Vilafranca del Penedès. Reglament orgànic de l'Ajuntament de Vilafranca del Penedès. (BOPB, 4 de diciembre de 2003).

Vilanova del Vallès. Reglament del Defensor del Ciutadà. (BOPB, núm. 118, 17 de mayo de 2000).

Vilanova i la Geltrú. Reglament del Defensor/a de la Ciutadania. (BOPB, 10 de febrero de 2017).

Vilassar de Dalt. Reglament de Participació ciutadana. (BOPB, 19 de septiembre de 2016).

Amposta. Reglament del/da de la Defensor/a de la Ciutadania d'Amposta. (BOPT, núm. 186, 12 de agosto de 2003).

# ANEXO I. Base de datos elaborada

| ID | Municipio | Año | AO | Quejas | Pob | GPACG | PEG | NEP | M | AOR |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Alella | 2020 | 0 | 5 | 9904 | 3,5 | 0 | 2,96 | 1 | 1 |
| 2 | Arenys de Mar | 2020 | 1 | 20 | 15941 | 3,2 | 1 | 3,57 | 1 | 1 |
| 3 | Argentona | 2020 | N.A | N.A | 12536 | 3,2 | 1 | 3,25 | 1 | 0 |
| 4 | Badalona | 2020 | 0 | 40 | 223166 | 38,0 | 1 | 2,92 | N.A | 1 |
| 5 | Barcelona | 2020 | 35 | 1988 | 1664182 | 631,7 | 0 | 2,96 | 0 | 1 |
| 6 | Calella | 2020 | 0 | 0 | 19277 | 3,2 | 1 | 4,31 | 1 | 0 |
| 7 | Calonge i Sant Antoni | 2020 | 0 | 0 | 11331 | 6,0 | N.A | 1,00 | 1 | 0 |
| 8 | Cornellà de Llobregat | 2020 | 4 | 246 | 89936 | 25,3 | 0 | 2,73 | 1 | 1 |
| 9 | Cruïlles-Monells-St Sadurní de l'Heura | 2020 | 6 | 12 | 1270 | 0,5 | 0 | 1,25 | 1 | 1 |
| 10 | Gavà | 2020 | 0 | 17 | 47057 | 13,6 | 0 | 3,00 | 1 | 1 |
| 11 | Girona | 2020 | 4,68 | 249,67 | 781788 | 21,3 | N.A | 4,21 | 0 | 1 |
| 12 | Igualada | 2020 | 2 | 72 | 40742 | 7,2 | N.A | 3,47 | 0 | 1 |
| 13 | l'Hospitalet de Llobregat | 2020 | 10 | 32 | 269382 | 64,6 | 0 | 2,75 | 1 | 1 |
| 14 | la Seu d'Urgell | 2020 | 0 | 33 | 12206 | 2,7 | 1 | 3,57 | 0 | 1 |
| 15 | l'Escala | 2020 | 0 | 21,5 | 10244 | 4,8 | 0 | 2,25 | 1 | 0 |
| 16 | Lleida | 2020 | 0 | 85 | 140403 | 31,6 | 1 | 4,83 | N.A | 1 |
| 17 | Lloret de Mar | 2020 | 2 | 98 | 39089 | 6,8 | 1 | 4,55 | 1 | 1 |
| 18 | Manlleu | 2020 | 0 | 28 | 20912 | 4,0 | N.A | 3,53 | 1 | 0 |
| 19 | Mataró | 2020 | N.A | N.A | 129661 | 28,0 | N.A | 2,98 | 1 | 0 |
| 20 | Mollet del Vallès | 2020 | 0 | 40 | 51600 | 12,1 | 1 | 3,88 | 1 | 1 |
| 21 | Palafrugell | 2020 | 0 | 20 | 23244 | 4,3 | N.A | 3,90 | 1 | 0 |
| 22 | Palamós | 2020 | 1 | 20 | 8135 | 4,6 | 1 | 2,51 | 1 | 1 |
| 23 | Reus | 2020 | 26 | 69 | 106168 | 22,2 | 1 | 5,10 | 1 | 1 |
| 24 | Ripollet | 2020 | 3 | 77 | 39179 | 6,6 | 0 | 3,00 | 1 | 1 |
| 25 | Rubí | 2020 | 0 | 38 | 78591 | 22,6 | 1 | 3,70 | 0 | 1 |
| 26 | Sabadell | 2020 | 12 | 196 | 216520 | 34,9 | 1 | 4,12 | 0 | 1 |
| 27 | Salt | 2020 | 0 | 0 | 32138 | 4,4 | N.A | 4,28 | 1 | 0 |
| 28 | Sant Boi de Llobregat | 2020 | 2 | 72 | 84500 | 27,1 | 0 | 2,96 | 0 | 1 |
| 29 | Sant Cugat del Vallès | 2020 | 4 | 147 | 92977 | 40,5 | 1 | 4,14 | 1 | 1 |
| 30 | Sant Feliu de Guíxols | 2020 | 15 | 44 | 22097 | 5,3 | N.A | 3,42 | 1 | 1 |
| 31 | Sant Feliu del Llobregat | 2020 | 4 | 16 | 45467 | 14,5 | 1 | 4,64 | 1 | 1 |
| 32 | Sant Jaume d'Enveja | 2020 | 1 | 3 | 3527 | 1,4 | 0 | 2,05 | 1 | 1 |
| 33 | Santa Coloma de Gramenet | 2020 | 0 | 159 | 120443 | 31,9 | 1 | 2,26 | 1 | 1 |
| 34 | Terrassa | 2020 | 1 | 125 | 223627 | 41,4 | 1 | 3,90 | 1 | 1 |
| 35 | Vic | 2020 | 0 | 101 | 47630 | 14,6 | 1 | 2,71 | 1 | 1 |
| 36 | Viladecans | 2020 | 2 | 19 | 67197 | 16,6 | 1 | 2,91 | 1 | 1 |
| 37 | Vilafranca del Penedès | 2020 | 0 | 31 | 40154 | 8,5 | N.A | 4,20 | 1 | 1 |
| 38 | Vilanova del Vallès | 2020 | 0 | 1 | 5503 | 1,5 | N.A | 3,07 | 1 | 1 |
| 39 | Vilanova i la Geltrú | 2020 | 1 | 43 | 67733 | 17,4 | 0 | 4,84 | 1 | 1 |
| 40 | Vilassar de Dalt | 2020 | 21 | 6 | 9072 | 2,6 | N.A | 3,45 | 0 | 0 |
| 41 | Amposta | 2020 | 0 | 51 | 21115 | 8,3 | 1 | 1,09 | 1 | 1 |
| 42 | Alella | 2019 | 0 | 4 | 9801 | 3,8 | 0 | 2,96 | 1 | 1 |
| 43 | Arenys de Mar | 2019 | N.A | N.A | 15776 | 3,0 | 1 | 3,57 | 1 | 1 |
| 44 | Argentona | 2019 | N.A | N.A | 12452 | 3,0 | 1 | 3,25 | 1 | 0 |
| 45 | Badalona | 2019 | 3 | 65 | 220440 | 39,5 | 1 | 2,92 | N.A | 1 |
| 46 | Barcelona | 2019 | 26 | 1679 | 1636762 | 525,5 | 0 | 2,96 | 0 | 1 |
| 47 | Calella | 2019 | 0 | 9 | 19069 | 2,7 | 1 | 4,31 | 1 | 0 |
| 48 | Calonge i Sant Antoni | 2019 | 0 | 0 | 11092 | 6,3 | N.A | 1,00 | 1 | 0 |
| 49 | Cornellà de Llobregat | 2019 | 7 | 261 | 88592 | 25,0 | 0 | 2,73 | 1 | 1 |
| 50 | Cruïlles-Monells-St Sadurní de l'Heura | 2019 | 4 | 10 | 1279 | 0,4 | 0 | 1,25 | 1 | 1 |
| 51 | Gavà | 2019 | 0 | 11 | 46771 | 11,7 | 0 | 3,00 | 1 | 1 |
| 52 | Girona | 2019 | 4,67 | 249,67 | 771044 | 19,5 | N.A | 4,21 | 0 | 1 |
| 53 | Igualada | 2019 | 2 | 82 | 39967 | 6,6 | N.A | 3,47 | 0 | 1 |
| 54 | l'Hospitalet de Llobregat | 2019 | 4 | 22 | 264923 | 62,2 | 0 | 2,75 | 1 | 1 |
| 55 | la Seu d'Urgell | 2019 | 0 | 50 | 12089 | 2,4 | 1 | 3,57 | 0 | 1 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 56 | l'Escala | 2019 | 0 | 21,5 | 10339 | 3,5 | 0 | 2,25 | 1 | 0 |
| 57 | Lleida | 2019 | 0 | 30 | 138956 | 31,9 | 1 | 4,83 | N.A | 1 |
| 58 | Lloret de Mar | 2019 | 0 | 76 | 38373 | 6,6 | 1 | 4,55 | 1 | 1 |
| 59 | Manlleu | 2019 | 0 | 27 | 20573 | 3,2 | N.A | 3,53 | 1 | 0 |
| 60 | Mataró | 2019 | 0 | 108 | 128265 | 27,7 | N.A | 2,98 | 1 | 0 |
| 61 | Mollet del Vallès | 2019 | 0 | 60 | 51318 | 10,8 | 1 | 3,88 | 1 | 1 |
| 62 | Palafrugell | 2019 | 0 | 31 | 22974 | 4,2 | N.A | 3,90 | 1 | 0 |
| 63 | Palamós | 2019 | 2 | 27 | 17910 | 4,8 | 1 | 2,51 | 1 | 1 |
| 64 | Reus | 2019 | 45 | 69 | 104373 | 18,2 | 1 | 5,10 | 1 | 1 |
| 65 | Ripollet | 2019 | N.A | N.A | 38665 | 5,5 | 0 | 3,00 | 1 | 1 |
| 66 | Rubí | 2019 | 0 | 154 | 77464 | 22,5 | 1 | 3,70 | 0 | 1 |
| 67 | Sabadell | 2019 | 9 | 231 | 213644 | 29,7 | 1 | 4,12 | 0 | 1 |
| 68 | Salt | 2019 | 0 | 0 | 31362 | 4,4 | N.A | 4,28 | 1 | 0 |
| 69 | Sant Boi de Llobregat | 2019 | 1 | 101 | 83605 | 24,4 | 0 | 2,96 | 0 | 1 |
| 70 | Sant Cugat del Vallès | 2019 | 5 | 167 | 91006 | 38,2 | 1 | 4,14 | 1 | 1 |
| 71 | Sant Feliu de Guíxols | 2019 | 19 | 56 | 21925 | 4,4 | N.A | 3,42 | 1 | 1 |
| 72 | Sant Feliu del Llobregat | 2019 | 2 | 85 | 44860 | 11,3 | 1 | 4,64 | 1 | 1 |
| 73 | Sant Jaume d'Enveja | 2019 | 6 | 3 | 3503 | 1,4 | 0 | 2,05 | 1 | 1 |
| 74 | Santa Coloma de Gramenet | 2019 | 3 | 190 | 119215 | 31,1 | 1 | 2,26 | 1 | 1 |
| 75 | Terrassa | 2019 | 3 | 184 | 220556 | 37,3 | 1 | 3,90 | 1 | 1 |
| 76 | Vic | 2019 | 0 | 82 | 46214 | 12,4 | 1 | 2,71 | 1 | 1 |
| 77 | Viladecans | 2019 | 3 | 34 | 66611 | 16,4 | 1 | 2,91 | 1 | 1 |
| 78 | Vilafranca del Penedès | 2019 | 0 | 53 | 39746 | 7,9 | N.A | 4,20 | 1 | 1 |
| 79 | Vilanova del Vallès | 2019 | 0 | 1 | 5432 | 1,4 | N.A | 3,07 | 1 | 1 |
| 80 | Vilanova i la Geltrú | 2019 | 0 | 41 | 67086 | 18,1 | 0 | 4,84 | 1 | 1 |
| 81 | Vilassar de Dalt | 2019 | 7 | 7 | 9043 | 2,5 | N.A | 3,45 | 0 | 0 |
| 82 | Amposta | 2019 | 0 | 85 | 20738 | 3,4 | 1 | 1,09 | 1 | 1 |
| 83 | Alella | 2018 | N.A | N.A | 9764 | 3,5 | 0 | 2,96 | 1 | 1 |
| 84 | Arenys de Mar | 2018 | N.A | N.A | 15533 | 2,7 | 1 | 4,59 | 1 | 1 |
| 85 | Argentona | 2018 | 0 | 7 | 12295 | 3,0 | 1 | 4,31 | 1 | 0 |
| 86 | Badalona | 2018 | 3 | 65 | 217741 | 33,5 | 1 | 4,58 | N.A | 1 |
| 87 | Barcelona | 2018 | 23 | 1729 | 1620343 | 526,3 | 0 | 4,73 | 0 | 1 |
| 88 | Calella | 2018 | 0 | 7 | 18728 | 2,7 | 1 | 3,32 | 1 | 0 |
| 89 | Calonge i Sant Antoni | 2018 | 0 | 0 | 10897 | 6,2 | N.A | 4,07 | 1 | 0 |
| 90 | Cornellà de Llobregat | 2018 | 8 | 268 | 87173 | 25,6 | 0 | 3,74 | 1 | 1 |
| 91 | Cruïlles-Monells-St Sadurní de l'Heura | 2018 | 4 | 12 | 1274 | 0,4 | 0 | 1,25 | 1 | 1 |
| 92 | Gavà | 2018 | 0 | 6 | 46705 | 10,7 | 0 | 4,37 | 1 | 1 |
| 93 | Girona | 2018 | 11 | 369 | 761947 | 19,0 | N.A | 4,08 | 0 | 1 |
| 94 | Igualada | 2018 | 1 | 68 | 39540 | 6,7 | N.A | 3,04 | 0 | 1 |
| 95 | l'Hospitalet de Llobregat | 2018 | 1 | 24 | 261068 | 56,6 | 0 | 4,42 | 1 | 1 |
| 96 | la Seu d'Urgell | 2018 | 0 | 30 | 12041 | 2,6 | 1 | 3,04 | 0 | 1 |
| 97 | l'Escala | 2018 | 0 | 17 | 10417 | 3,3 | 0 | 3,18 | 1 | 0 |
| 98 | Lleida | 2018 | 4 | 316 | 137856 | 32,3 | 1 | 5,32 | N.A | 1 |
| 99 | Lloret de Mar | 2018 | 4 | 138 | 37350 | 6,7 | 1 | 5,88 | 1 | 1 |
| 100 | Manlleu | 2018 | N.A | N.A | 20194 | 3,3 | N.A | 4,37 | 1 | 0 |
| 101 | Mataró | 2018 | 0 | 33 | 126988 | 22,7 | N.A | 6,94 | 1 | 0 |
| 102 | Mollet del Vallès | 2018 | 2 | 52 | 51133 | 10,6 | 1 | 4,56 | 1 | 1 |
| 103 | Palafrugell | 2018 | 0 | 41 | 22860 | 3,9 | N.A | 3,53 | 1 | 0 |
| 104 | Palamós | 2018 | 0 | 21 | 17898 | 4,1 | 1 | 3,66 | 1 | 1 |
| 105 | Reus | 2018 | 37 | 365 | 103477 | 18,5 | 1 | 5,65 | 1 | 1 |
| 106 | Ripollet | 2018 | N.A | N.A | 38347 | 6,3 | 0 | 3,42 | 1 | 1 |
| 107 | Rubí | 2018 | 0 | 81 | 76423 | 22,5 | 1 | 6,31 | 0 | 1 |
| 108 | Sabadell | 2018 | 11 | 175 | 211734 | 28,6 | 1 | 7,08 | 0 | 1 |
| 109 | Salt | 2018 | 0 | 0 | 30622 | 3,8 | N.A | 5,19 | 1 | 0 |
| 110 | Sant Boi de Llobregat | 2018 | 4 | 94 | 82904 | 19,8 | 0 | 4,37 | 0 | 1 |
| 111 | Sant Cugat del Vallès | 2018 | 6 | 178 | 90664 | 37,9 | 1 | 3,88 | 1 | 1 |
| 112 | Sant Feliu de Guíxols | 2018 | 15 | 40 | 21824 | 4,8 | N.A | 4,45 | 1 | 1 |
| 113 | Sant Feliu del Llobregat | 2018 | 0 | 64 | 44474 | 11,6 | 1 | 5,88 | 1 | 1 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 114 | Sant Jaume d'Enveja | 2018 | 4 | 6 | 3481 | 1,4 | 0 | 2,81 | 1 | 1 |
| 115 | Santa Coloma de Gramenet | 2018 | 0 | 256 | 118821 | 27,9 | 1 | 2,93 | 1 | 1 |
| 116 | Terrassa | 2018 | 6 | 232 | 218535 | 37,1 | 1 | 4,76 | 1 | 1 |
| 117 | Vic | 2018 | 1 | 58 | 45040 | 13,2 | 1 | 3,53 | 1 | 1 |
| 118 | Viladecans | 2018 | 1 | 27 | 66168 | 15,4 | 1 | 3,93 | 1 | 1 |
| 119 | Vilafranca del Penedès | 2018 | 0 | 54 | 40055 | 7,6 | N.A | 4,28 | 1 | 1 |
| 120 | Vilanova del Vallès | 2018 | 0 | 3 | 5339 | 1,9 | N.A | 3,45 | 1 | 1 |
| 121 | Vilanova i la Geltrú | 2018 | 0 | 33 | 66274 | 18,1 | 0 | 5,63 | 1 | 1 |
| 122 | Vilassar de Dalt | 2018 | 0 | 3 | 9013 | 3,0 | N.A | 2,86 | 0 | 0 |
| 123 | Amposta | 2018 | 0 | 100 | 20606 | 3,2 | 1 | 1,65 | 1 | 1 |
| 124 | Alella | 2017 | N.A | N.A | 9625 | 3,7 | 0 | 2,96 | 1 | 1 |
| 125 | Arenys de Mar | 2017 | N.A | N.A | 15368 | 2,7 | 1 | 4,59 | 1 | 1 |
| 126 | Argentona | 2017 | 0 | 13 | 12133 | 2,7 | 1 | 4,31 | 1 | 0 |
| 127 | Badalona | 2017 | 6 | 44 | 215848 | 33,7 | 1 | 4,58 | N.A | 1 |
| 128 | Barcelona | 2017 | 16 | 1702 | 1620809 | 497,1 | 0 | 4,73 | 0 | 1 |
| 129 | Calella | 2017 | N.A | N.A | 18481 | 2,6 | 1 | 3,32 | 1 | 0 |
| 130 | Calonge i Sant Antoni | 2017 | 0 | 2 | 10804 | 5,8 | N.A | 4,07 | 1 | 0 |
| 131 | Cornellà de Llobregat | 2017 | 7 | 204 | 86610 | 23,7 | 0 | 3,74 | 1 | 1 |
| 132 | Cruïlles-Monells-St Sadurní de l'Heura | 2017 | 3 | 12 | 1296 | 0,3 | 0 | 1,25 | 1 | 1 |
| 133 | Gavà | 2017 | 1 | 8 | 46538 | 10,5 | 0 | 4,37 | 1 | 1 |
| 134 | Girona | 2017 | 11 | 341 | 755716 | 17,4 | N.A | 4,08 | 0 | 1 |
| 135 | Igualada | 2017 | 7 | 56 | 39316 | 6,5 | N.A | 3,04 | 0 | 1 |
| 136 | l'Hospitalet de Llobregat | 2017 | N.A | N.A | 257349 | 55,2 | 0 | 4,42 | 1 | 1 |
| 137 | la Seu d'Urgell | 2017 | 3 | 5 | 12015 | 2,3 | 1 | 3,04 | 0 | 1 |
| 138 | l'Escala | 2017 | 0 | 37 | 10407 | 3,4 | 0 | 3,18 | 1 | 0 |
| 139 | Lleida | 2017 | 9 | 385 | 137327 | 31,1 | 1 | 5,32 | N.A | 1 |
| 140 | Lloret de Mar | 2017 | 1 | 112 | 36878 | 6,6 | 1 | 5,88 | 1 | 1 |
| 141 | Manlleu | 2017 | N.A | N.A | 20007 | 3,4 | N.A | 4,37 | 1 | 0 |
| 142 | Mataró | 2017 | 0 | 54 | 126127 | 26,5 | N.A | 6,94 | 1 | 0 |
| 143 | Mollet del Vallès | 2017 | 0 | 47 | 51128 | 10,1 | 1 | 4,56 | 1 | 1 |
| 144 | Palafrugell | 2017 | 1 | 40 | 22725 | 4,0 | N.A | 3,53 | 1 | 0 |
| 145 | Palamós | 2017 | 0 | 31 | 17743 | 4,0 | 1 | 3,66 | 1 | 1 |
| 146 | Reus | 2017 | 1 | 300 | 103123 | 17,6 | 1 | 5,65 | 1 | 1 |
| 147 | Ripollet | 2017 | N.A | N.A | 37899 | 5,7 | 0 | 3,42 | 1 | 1 |
| 148 | Rubí | 2017 | 0 | 66 | 75568 | 20,8 | 1 | 6,31 | 0 | 1 |
| 149 | Sabadell | 2017 | 11 | 123 | 209931 | 24,6 | 1 | 7,08 | 0 | 1 |
| 150 | Salt | 2017 | 0 | 0 | 29836 | 3,5 | N.A | 5,19 | 1 | 0 |
| 151 | Sant Boi de Llobregat | 2017 | 1 | 358 | 82142 | 19,6 | 0 | 4,37 | 0 | 1 |
| 152 | Sant Cugat del Vallès | 2017 | 0 | 20 | 89516 | 32,0 | 1 | 3,88 | 1 | 1 |
| 153 | Sant Feliu de Guíxols | 2017 | 19 | 41 | 21721 | 4,7 | N.A | 4,45 | 1 | 1 |
| 154 | Sant Feliu del Llobregat | 2017 | 2 | 58 | 44198 | 10,8 | 1 | 5,88 | 1 | 1 |
| 155 | Sant Jaume d'Enveja | 2017 | 4 | 6 | 3479 | 1,3 | 0 | 2,81 | 1 | 1 |
| 156 | Santa Coloma de Gramenet | 2017 | 1 | 87,33 | 117597 | 26,9 | 1 | 2,93 | 1 | 1 |
| 157 | Terrassa | 2017 | 0 | 82 | 216428 | 33,8 | 1 | 4,76 | 1 | 1 |
| 158 | Vic | 2017 | N.A | N.A | 43964 | 13,3 | 1 | 3,53 | 1 | 1 |
| 159 | Viladecans | 2017 | 5 | 35 | 65993 | 14,8 | 1 | 3,93 | 1 | 1 |
| 160 | Vilafranca del Penedès | 2017 | 3 | 50 | 39532 | 7,9 | N.A | 4,28 | 1 | 1 |
| 161 | Vilanova del Vallès | 2017 | 0 | 2 | 5285 | 1,3 | N.A | 3,45 | 1 | 1 |
| 162 | Vilanova i la Geltrú | 2017 | 1 | 169 | 66077 | 13,6 | 0 | 5,63 | 1 | 1 |
| 163 | Vilassar de Dalt | 2017 | N.A | N.A | 8691 | 4,6 | N.A | 2,86 | 0 | 0 |
| 164 | Amposta | 2017 | N.A | N.A | 20572 | 3,6 | 1 | 1,65 | 1 | 1 |

*Fuente:* propia a partir de las memorias de las Sindicaturas de 2017 a 2020. «AO»: Número de actuaciones de oficio; «Quejas»: número de quejas admitidas o presentadas; «Pob»: tamaño poblacional del municipio; «GPACG»: gasto público en actuaciones de carácter general (en millones de euros); «PEG»: propuesta candidatura a Síndico por el equipo de gobierno (1 = sí; 0 = no); «NEP»: número efectivo de partidos; «M»: mayorías necesarias para designar al Síndico (1= igual que el TRLMRC; 0 = mayorías más reforzadas que el TRLMRC); «AOR» = Reglamento local prevé la facultad de actuar de oficio de la Sindicatura (1 = sí; 0 = no).

# ANEXO II. Código de R utilizado

```
library(foreign)
library(tidyverse)
library(stargazer)
library(haven)
library(plm)

setwd("F:/6º Doble grado/TFG")

Libro <- read_excel("data/Base_Datos_Pulida.xlsx")


Libro <- Libro %>%
  mutate(Mayoria.factor = ifelse(Mayoria == 1, "Quorum idéntico al del
TRLMRLC", "Quorum más reforzado que el TRLMRLC"))

Libro <- Libro %>%
  mutate(Propuesta1 = ifelse(Propuesta == 1, "Propuestas solo por el e
quipo de gobierno", "Propuestas por otros actores"))
```

**Tabla 4**

```
ols1<- plm(AO ~ as.factor(Propuesta1) + log(Poblacion) + as.numeric(Ga
sto) + as.factor(AOR),
             data = Libro,
             index = c("Año"),
             model = "within")

ols2<- plm(Quejas ~ as.factor(Propuesta1) + log(Poblacion) + as.numeri
c(Gasto) + as.factor(AOR),
             data = Libro,
             index = c("Año"),
             model = "within")


stargazer(ols1, ols2, type = "text")

stargazer(ols1, ols2,
          type = "html",
          out = "F:/6º Doble grado/TFG/Tabla4.htm")
```

**Tabla 5**

```
ols3 <- plm(AO ~ NEP + log(Poblacion) + as.numeric(Gasto) + as.factor(
AOR),
             data = Libro,
             index = c("Año"),
             model = "within")
```

```
ols4 <- plm(Quejas ~ NEP + log(Poblacion) + as.numeric(Gasto) + as.fac
tor(AOR),
             data = Libro,
             index = c("Año"),
             model = "within")

stargazer(ols3, ols4, type = "text")

stargazer(ols3, ols4,
          type = "html",
          out = "F:/6º Doble grado/TFG/Tabla5.htm")
```

**Tabla 6**

```
ols5 <- plm(AO ~ NEP + log(Poblacion) + as.numeric(Gasto) + as.factor(
AOR) + Mayoria.factor*ENP,
             data = Libro,
             index = c("Año"),
             model = "within")

ols6<- plm(Quejas ~ NEP + log(Poblacion) + as.numeric(Gasto) + as.fact
or(AOR) + Mayoria.factor*ENP,
             data = Libro,
             index = c("Año"),
             model = "within")

stargazer(ols5, ols6, type = "text")

stargazer(ols5, ols6,
          type = "html",
          out = "F:/6º Doble grado/TFG/Tabla6.htm")
```