

EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**
- II. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**
- III. EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**
 - 1. Antecedentes autonómicos**
 - 2. Creación. La proposición de Ley Foral de Defensor del Pueblo. La competencia de la Comunidad Foral de Navarra para establecer y regular este órgano**
 - 3. Posición institucional del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral**
 - 4. Elección, nombramiento y toma de posesión. Cese y sustitución**
 - 5. Estatuto orgánico: autonomía funcional. Prerrogativas e incompatibilidades. Medios humanos y materiales**
 - 6. El Adjunto del Defensor del Pueblo**
 - 7. Sus funciones de supervisión de la actividad administrativa y de colaboración con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales**
 - 8. La actividad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral. Sus distintos medios jurídicos**
 - 9. El ámbito de la actividad del Defensor del Pueblo: las Administraciones Públicas de Navarra. Las autoridades administrativas y los funcionarios públicos**
 - 10. El procedimiento de investigación de las actuaciones. Presentación y tramitación de las quejas**
 - A) La legitimación para iniciar la investigación**
 - B) Requisitos**
 - C) Tramitación de las quejas**
 - 11. Obligaciones de colaboración de los poderes públicos con el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral**
 - 12. La responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra**
 - 13. Resoluciones**
 - 14. Las relaciones con el Parlamento de Navarra. Los informes anual y extraordinario**

I. INTRODUCCIÓN. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La principal de las finalidades de los Estados de Derecho es, sin duda, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de sus ciudadanos. Para ninguna otra finalidad distinta se ha configurado históricamente el Estado de Derecho, cuyos orígenes, como es bien sabido, se remontan a las ideas iusnaturalistas y liberales de los siglos XVIII y XIX. Mientras que la finalidad primordial del Estado, en cuanto organización política, es asegurar la convivencia de los hombres y satisfacer sus necesidades derivadas de su vida en común, dada la naturaleza social de los seres humanos, el Estado de Derecho, como resultado de la racionalización de la figura del Estado, se asienta sobre dos pilares básicos: el reconocimiento de unos derechos de cada individuo (derechos subjetivos), previos al propio Estado que éste reconoce y garantiza por medio del Derecho objetivo, y, por ende, la subordinación de toda la actividad del Estado al Derecho como único medio posible de garantizar a los individuos. Al servicio de estas dos ideas esenciales está la Constitución, es decir, la primera de las normas del nuevo Estado de Derecho, que declara y protege los derechos fundamentales de las personas y limita la actividad de los poderes públicos.

Así, el elemento central del Estado de Derecho es el «ciudadano», nueva categoría instaurada por los liberales para designar al individuo portador de un conjunto de derechos y deberes públicos, unos de origen natural y otros de configuración legal, en sus relaciones jurídicas con la nueva forma de Estado.

En su devenir histórico, el Estado de Derecho ha padecido importantes transformaciones. Las dos más importantes han sido, al menos en Europa, el refuerzo de su legitimidad democrática en el siglo XIX (que dará lugar al Estado democrático) y su preocupación por atender el mayor número de necesidades sociales de sus ciudadanos, tales como la educación, la sanidad, la vivienda, el medio ambiente..., para conseguir una mejora en su calidad de vida y en su bienestar (que ha dado lugar al Estado social). La transformación ideológica del Estado de Derecho también ha afectado a la configuración de los derechos de los ciudadanos. Hoy ya no son derechos naturales absolutos y omnipotentes, aunque sí siguen siendo, con carácter general, un límite a la actividad del Estado. Un grupo reducido de derechos subjetivos públicos se vincula con el supremo valor de la dignidad humana; son los derechos que la doctrina ha llamado «de la personalidad», por encontrar en ésta su fundamento. Aquí se encuentran el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad personales, a la intimidad personal y familiar, al honor y a la propia imagen, y a pensar y actuar libremente. Otro grupo de derechos se ve reconocido por el Estado, pero al mismo tiempo configurado por éste por medio de las leyes, de tal modo que es la ley quien dota de contenido a esos derechos. Aquí se encuentra el resto de los derechos, tanto los que se disfrutan en la condición de miembro de la comunidad política (derechos y libertades públicas) como los que se conceden para satisfacer necesidades básicas (a los que se denomina «derechos sociales»).

Si en sus versiones iniciales, las Constituciones liberales se limitaban a reconocer una tabla de derechos de los ciudadanos y a dejar en manos del poder legislativo y, sobre todo, del poder judicial la protección del ejercicio de esos derechos, durante el siglo XX el afán por aumentar los mecanismos de protección de los derechos llevó a las Constituciones a establecer nuevos instrumentos de garantía. Estas nuevas garantías se clasifican, principalmente, en tres grupos: las garantías normativas, las jurisdiccionales y las institucionales¹. La mayor parte de ellas está recogida en los textos constitucionales y otras garantías se irán sumando por la vía legislativa.

1. De entre todas las clasificaciones doctrinales posibles sobre las garantías de los derechos y libertades públicos, se sigue aquí la clasificación de A. PÉREZ LUÑO, *Derechos fundamentales*, 8ª edición, Temas Clave de la Constitución Española, Editorial Tecnos, Madrid, 2004, pp.65-104.

Las *garantías normativas* hacen referencia a que sólo la ley y nadie más que la ley –sin perjuicio de las normas directas que se derivan de la propia Constitución– puede regular el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Es la conocida como «reserva de ley». A ella se suma otra importante garantía normativa, pero esta vez de rango constitucional, consistente en que cualquier reforma de la Constitución que afecte a alguno o a todos los derechos ciudadanos requerirá de un procedimiento parlamentario reforzado o agravado y unas mayorías cualificadas superiores a las ordinarias.

En cambio, las *garantías jurisdiccionales* son aquéllas cuya prestación se deja en manos de los órganos judiciales. Tienen una finalidad reactiva y no preventiva, ya que su finalidad es ofrecer a cada ciudadano la posibilidad de reaccionar frente a las vulneraciones de sus propios derechos y no la de prevenir esas eventuales vulneraciones. Normalmente, son los jueces y tribunales ordinarios los encargados de esta misión (en el caso del control de la actividad administrativa, la jurisdicción contencioso-administrativa), pero una gran parte de las Constituciones democráticas han creado un órgano *ad hoc* para garantizar los derechos fundamentales en última instancia, mediante un procedimiento especial conocido como «recurso de amparo constitucional», y al máximo nivel: el Tribunal Constitucional. Dentro de estas garantías jurisdiccionales se encuentran los recursos judiciales ordinarios que las leyes prevén y otras garantías establecidas constitucionalmente, tales como el *Habeas corpus*, los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad ante el mencionado Tribunal Constitucional, el recurso de amparo judicial o proceso sumario y preferente para la defensa de determinados derechos, etcétera.

Las garantías jurisdiccionales no se agotan en los tribunales nacionales, sino que la internacionalización de la protección de los derechos humanos ha llevado a que también puedan los ciudadanos de los Estados acudir ante tribunales internacionales creados en virtud de tratados entre Estados. El ejemplo paradigmático lo representa, sin duda, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos creado por la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950. A él se sumará el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su nueva misión de garante de los derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos de la Unión Europea, si finalmente llega a entrar en vigor el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa u otro tratado europeo con idéntica pretensión.

Finalmente, las *garantías institucionales* son los instrumentos de protección de los derechos de los ciudadanos que la Constitución o las leyes dejan en manos de determinadas instituciones y órganos públicos: el Jefe del Estado, mediante su juramento o promesa de respeto de los derechos de los ciudadanos; el Parlamento, quien ejerce un control permanente de la actividad de los otros poderes públicos en relación con los derechos de los ciudadanos, en especial de la Administración; el Ministerio Fiscal; las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y, muy especialmente, el Defensor del Pueblo².

Citadas así las principales garantías que el ordenamiento jurídico ha establecido en el moderno Estado de Derecho, en este trabajo nos vamos a centrar en una de las garantías institucionales de más raigambre: el Defensor del Pueblo, y, de un modo más particular, en la figura que nos toca más de cerca por razones territoriales, que es el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. No obstante, un análisis de la institución navarra exige, como no puede ser de otra forma en un Estado constitucionalmente autónomo como el actual, una aproximación, siquiera somera, al Defensor del Pueblo estatal por dos razones: Primera, porque el órgano estatal es el único que la Constitución ha instituido, siendo los órganos autonómicos similares de configuración legal y posterior a aquél; y segunda, porque la configuración del modelo navarro no se

2. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. I, 5ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2005, p. 624.

aparta, como veremos, del modelo estatal y, por ello, el legislador foral ha seguido en el ámbito de sus competencias la traza marcada por el legislador estatal.

II. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El auténtico origen –y se puede decir que único– del Defensor del Pueblo³ se localiza en la figura del *Justitie-Ombudsman* que contempló el art. 96 de la Constitución sueca de 1809⁴. Era éste un comisionado del Parlamento, dotado de la necesaria autonomía, que se encargaba de controlar la actividad de la Administración y de imparición de la justicia con el propósito de que los funcionarios regios no lesionasen el derecho de los ciudadanos a ser bien administrados. Desde Suecia la institución se expandió, con diferentes nombres, por diversos países europeos, primero por los nórdicos (Finlandia en 1919, Noruega en 1952 y Dinamarca en 1954), luego por Gran Bretaña (*Parliamentary Commissioner Act* de 1967), Francia (*Ley 73-6*, de 3 de enero de 1973, *instituant un Médiateur*), Portugal (*Provedor de Justiça*, en 1975) o España, a donde llegó merced a la Constitución de 1978, y, finalmente, por la mayoría de ellos⁵ e incluso ya por todos los Estados democráticos del mundo.

Estos orígenes revelan la ajenidad de la institución a los sistemas jurídicos mediterráneos⁶ y explican el porqué de la desconfianza que despertó inicialmente la introducción de esta institución, sobre todo en los países con órganos de control jurisdiccional de la actividad administrativa. Es una figura nacida en el norte de Europa, que se extiende hacia el centro del continente y, finalmente, siglo y medio después, llega al sur. Hoy, la mayor parte de los Estados europeos cuenta con una figura que responde a los patrones comunes del *Ombudsman*, hasta el punto de que se ha llegado a hablar de una auténtica «ombudsmanía»⁷.

En su extensión por Europa, la doctrina ha distinguido tres modelos generales de institución⁸:

a) El modelo nórdico, que es el seguido, entre otras, por la Constitución española de 1978. En éste, el titular de la institución se nombra por el Parlamento, aunque es inde-

3. Sobre el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, véanse A. PÉREZ CALVO, «Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo», *Revista de Derecho Político* núm. 4, UNED, 1979, pp. 79-105. A. GIL ROBLES y GIL DELGADO, *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, 2ª edición, INAP, Madrid, 1981. A. PÉREZ CALVO, «Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril», *Revista de Derecho Político* núm. 11, UNED, 1981, pp. 67-81. V. FAIRÉN GUILLÉN, *El Defensor del Pueblo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, vol. I, 1982, y vol. II, 1986. A. PÉREZ CALVO, «Comentarios al art. 54 de la Constitución española: El Defensor del Pueblo», en *Comentarios a la Constitución de 1978*, director: O. ALZAGA, Tomo IV, EDERSA, Madrid, 1984. H. OEHLIN RUIZ, «El Defensor del Pueblo, algunos problemas en su adaptación orgánico-funcional», *REP* núm. 72, 1991. SAINZ MORENO y otros, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Universidad Juan Carlos I, Madrid, 1992. F. ASTARLOA VILLENNA, *El Defensor del Pueblo en España*, Ensayos jurídicos, Palma de Mallorca, 1994. M. PÉREZ UGENA y COROMINA, *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996. A. ROVIRA VIÑAS y otros, *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Ed. Aranzadi, 2002.

4. Según PÉREZ LUÑO, *Derechos fundamentales*, cit. p. 102, *Ombudsman* significa en sueco «mandatario» o «representante». Sobre el *Ombudsman* en general, DC ROWATT, *El Ombudsman en el mundo*, Editorial Teide, Barcelona, 1990. A su vez, los antecedentes del *Ombudsman* son tratados por GIL ROBLES y GIL DELGADO, *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, cit.

5. También otros países de influencia británica, como Nueva Zelanda (1962), Canadá (1969) o Australia, han asumido la institución.

6. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 625.

7. F. GARRIDO FALLA, en la obra colectiva dirigida por él mismo *Comentarios a la Constitución*, 3ª edición, Editorial Civitas, Madrid, 2001, pp. 990-991.

8. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, cit.; ASTARLOA VILLENNA, *El Defensor del Pueblo en España*, cit.

ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, cit. p. 626, los reduce a dos modelos: el modelo sueco y el modelo anglofrancés, uniendo en éste los otros dos.

pendiente funcionalmente de éste, aparece dotado de amplios poderes de control sobre la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, su actuación se produce tanto de oficio como a instancia de parte y se lleva a cabo a través de medios informales y sumarios, y los ciudadanos pueden acceder directamente al mismo sin necesidad de intermediarios.

b) El modelo inglés. Aquí el nombramiento no lo realiza el Parlamento, sino la Corona, a propuesta del Gobierno. El Comisario sólo puede investigar la actividad de un ministerio o autoridad a instancia de parte, esto es, siempre que un particular haya dirigido una reclamación por escrito a un diputado de la Cámara de los Comunes como resultado de una mala administración y el diputado haya trasladado esa reclamación al Comisario. Se trata, por tanto, de una actuación completamente mediatizada y subsidiaria. El Comisario no puede realizar la investigación si el interesado tiene derecho a recurrir ante cualquier tribunal de justicia, salvo que el Comisario entienda que no es razonable esperar que la persona utilice o haya utilizado el recurso. El resultado de la información se comunica al Diputado, al superior jerárquico del Departamento afectado y, en su caso, al Parlamento, proponiendo medidas de reparación.

e) El modelo francés, que se aproxima más al modelo británico que al sueco. La figura fue recibida con cierta crítica, pues se consideraba que el Consejo del Estado era el mejor defensor del pueblo⁹. El nombramiento del Mediador de la República compete al Consejo de Ministros por un período de seis años improrrogable. El nombrado no puede ejercer ninguna actividad privada, ni función pública ni desempeñar cargos electos.

El poder controlador del *Médiateur* es más reducido que en el modelo nórdico: sólo conoce las reclamaciones concernientes, en sus relaciones con los administrados, al funcionamiento de las administraciones del Estado, de las colectividades públicas territoriales, de los establecimientos públicos y de cualquier organismo encargado de una misión de servicio público. Es una autoridad independiente, que se comporta más como un mediador o intermediario entre los ciudadanos y la Administración que de un defensor de los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones lesivas de la Administración.

La institución actúa fundamentalmente a instancia de parte y de forma mediatizada, aunque desde 2000, se admite que el Parlamento se dirija también a él de oficio. Cualquier persona física o jurídica que estima que una Administración no ha funcionado conforme a la misión de servicio público y que haya realizado las gestiones necesarias delante de esa Administración, puede solicitar por escrito que el asunto sea llevado al conocimiento del Mediador. La solicitud se dirige a un diputado o senador, quien la puede transmitir al Mediador si considera que entra en su competencia y merece su intervención. El Mediador cuenta con amplias facultades para formular las recomendaciones que considere oportuno, proponer soluciones «en equidad» que satisfagan a las partes, proponer medidas que remedien la situación, sugerir modificaciones legislativas o reglamentarias e incluso, en defecto de actuación de la autoridad competente, iniciar contra cualquier agente responsable un procedimiento disciplinario o presentar una denuncia ante el juez. No puede intervenir en un procedimiento iniciado ante una jurisdicción, ni revisar las resoluciones judiciales, aunque sí conocer de la inejecución de las resoluciones judiciales. Si no obtiene una respuesta adecuada de las autoridades administrativas, puede hacer público un informe especial, sin perjuicio del informe anual público que tiene que presentar al Presidente de la República y a las dos cámaras del Parlamento. Desde la reforma de 2005 dispone de delegados nombrados por él mismo.

9. La frase es famosa y se recoge tanto en textos doctrinales como legales. Cabe destacar entre estos últimos la exposición de motivos de la Ley vasca 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del *Ararteko*. A. PÉREZ CALVO, «Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario Vasco» RVAP núm. 3, 1982, pp. 33-34, pone las palabras en boca del gran jurista francés R. Drago, parafraseando la conocida expresión del Alcalde de Zalamea: «Le meilleur Ombudsman c'est le Conseil d'Et at».

Los tres modelos tienen algo en común: La institución se presenta, como enfatiza el legislador autonómico vasco¹⁰, como una «magistratura de persuasión que incita o impulsa a la Administración, señala casos que merecen ser revisados, sugiere modificaciones en el funcionamiento administrativo e, incluso, cuando el mal funcionamiento de la Administración se debe a la Ley, urge su modificación a los titulares de la iniciativa legislativa. (...) No actúa sólo cuando se detectan ilegalidades, sino que también impulsa el cambio de la legalidad, a fin de lograr una mejor calidad de vida. (...) Es así un colaborador crítico de la Administración que viene a colmar las lagunas que existen inevitablemente en el sistema de garantía de los derechos de los administrados».

El innegable proceso «constitucionalización» que recorre el espacio europeo y provoca que la mayor parte de los países europeos –con mayor razón los que han salido de la órbita comunista hace poco más de una década– apruebe sus respectivas Constituciones sobre unas bases comunes (reconocimiento de los derechos humanos como valores superiores del ordenamiento, amplias garantías de estos derechos, sistema parlamentario de relaciones entre poderes...), ha llevado a su vez a que también los Tratados entre Estados europeos que regulan el ejercicio comunitario o coordinado de distintas políticas estatales mediante instituciones comunes, incluyan la figura de un Defensor del Pueblo Europeo. De este modo, tanto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en su redacción vigente (art. 195 de la versión consolidada), introducida por el Tratado de la Unión Europea de 1992, como el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (art. I-49), han instituido la figura del *Ombudsman* o Defensor del Pueblo. En ambos textos se sigue el modelo original sueco: se trata de un órgano dependiente del Parlamento Europeo, cuyo titular se nombra por éste. Se configura como una vía de acceso para que los ciudadanos de la Unión puedan presentar quejas relacionadas con el mal funcionamiento de las instituciones comunitarias sin mencionarse la vulneración de los derechos fundamentales.

En España, el Defensor del Pueblo está previsto en el art. 54 CE. Este precepto establece que «una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales». La Constitución ha optado así por un único Defensor del Pueblo de carácter global y para todas las Administraciones Públicas, diferenciándose del actual modelo sueco, donde hoy se admiten varios *Ombudsmen* para distintos sectores¹¹. Otra diferencia constitucional entre los modelos sueco y español está en la imposibilidad del *Ombudsman* de impugnar los actos del Parlamento, mientras que el Defensor del Pueblo puede recurrir ante el Tribunal Constitucional las leyes de las Cortes [art. 162.1 a) CE].

Se han buscado algunos antecedentes del Defensor del Pueblo en *el Justicia de Aragón* de las Cortes medievales aragonesas y en algunas otras figuras medieva-

10. Exposición de motivos de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del *Ararteko*. También ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 627, lo califica de «auténtica Magistratura de opinión y de influencia». Y las mismas palabras utiliza A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional Español*, tomo I, 5ª edición, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2004, p. 574. J. GARCÍA MORILLO en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, de L. LÓPEZ GUERRA y otros, Vol. I, 6ª edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 464, lo califica de «institución sin competencias ejecutivas, sino tan sólo de persuasión, bien directamente, bien a través de sus informes a las Cortes Generales. Su proyección es, por tanto, más política o de opinión pública que jurídica». J. C. DE BARTOLOMÉ CENZANO, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 280, lo califica de «magistratura de opinión, toda vez que, además de informar a las Cortes Generales, actúa como conciencia cívica informando a la opinión pública, no sólo de las transgresiones en materia de derechos, sino también de los errores, deficiencias y mal funcionamiento de la Administración pública en todos sus niveles».

11. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 627.

les o incluso anteriores¹². Creo que aquí se incurre en el riesgo de caer en uno de los errores más habituales que comete en ocasiones el estudio del constitucionalismo, cual es de comparar ciertas instituciones anteriores al liberalismo y al Estado de Derecho con instituciones propias de éstos, olvidando que cada institución responde a contextos sociales, económicos, políticos y culturales radicalmente distintos cuando no opuestos.

El Justicia de Aragón –y lo mismo muchas de las figuras medievales que se suelen traer a colación– se asentaba en un sistema jurídico-político de naturaleza estamental, en el que no se proclamaban derechos subjetivos con carácter universal e igual para todos los individuos, sino que, en la actividad pública, lo más que podía hablarse era de privilegios de unos súbditos, otorgados por el Monarca o el señor, en función de su pertenencia a tal o cual estamento y, dentro de éste, incluso con notables diferencias entre sí. Ningún parecido real existe entre esta figura medieval y la de un órgano comisionado de un Parlamento que es –éste último– el centro de la actividad política y que se elige democráticamente por todos los ciudadanos, iguales ante la ley en cuanto expresión de la voluntad general del pueblo, todo ello en el marco de un sistema político sometido al Derecho que proclama la libertad de todos los seres humanos. El Defensor del Pueblo sirve para garantizar derechos reconocidos constitucionalmente a todos los ciudadanos por igual ante las Administraciones Públicas en un sistema de separación de poderes y de subordinación completa de éstos al ordenamiento, características que en absoluto se corresponden con las propias de los sistemas del medievo.

La misión constitucional del Defensor del Pueblo español consiste en garantizar la defensa de los derechos y libertades que proclama el Título I de la Constitución frente a posibles lesiones generadas por la actividad de la Administración Pública. Esta función implica la supervisión de las actuaciones administrativas y la dación de cuentas de sus actos a las Cortes Generales, de las que depende¹³.

Se plantea aquí una cuestión ciertamente interesante: ¿La misión garantista se limita únicamente a los derechos consagrados en el Título I de la Constitución o alcanza también a otros derechos añadidos bien por el legislador estatal, bien por efecto de los Tratados internacionales celebrados por el Reino de España e incorporados al ordenamiento nacional mediante su publicación en el BOE? A mi juicio, la respuesta adecuada es la primera, lo cual conduce, como veremos, a una cierta paradoja en relación con otras figuras similares a la del Defensor del Pueblo. Tanto del art. 54 CE como de los arts. 1, 9 y 14 de la LODP, se colige de forma palmaria que los derechos por cuyo respeto vela son los proclamados en el Título I de la Constitución. Esta interpretación es la literal, pero también la lógica, pues no puede pedirse a una institución que abar-

12. GIL ROBLES y GIL DELGADO, en *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, cit. menciona la figura del *Sahib-al-Mazalim* o «señor de las injusticias» que nombraba el Sultán, el Gran Senescal, el Justicia Mayor de Aragón, etcétera. DE BARTOLOMÉ CENZANO, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, cit., p. 281, cita también el Tribuno Romano de la plebe o el Diputado del Común de Canarias.

13. La función del Defensor del Pueblo guarda algunas similitudes con la del Ministerio Fiscal, a quien el art. 124 CE encomienda la misión de «promover la acción de la justicia en defensa (...) de los derechos de los ciudadanos (...), de oficio o a petición de los interesados (...)». La diferencia fundamental entre ambas instituciones se encuentra en el ámbito de actuación: mientras que el Ministerio Fiscal desarrolla sus competencias en el ámbito jurisdiccional ordinario (promueve la acción de la justicia), el Defensor del Pueblo se desenvuelve fuera de ese ámbito y actúa bien como garantía extrajudicial, bien incluso como garantía jurisdiccional constitucional, pudiendo acceder al Tribunal Constitucional. Además de la anterior diferencia, no puede perderse de vista ni el modo de elección de cada institución ni su dependencia orgánica. El Ministerio Fiscal se nombra por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial. En cambio, la elección del Defensor del Pueblo se realiza directamente por las Cortes Generales. Sobre las diferencias entre el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional Español*, cit., p. 575.

que un campo ilimitado de derechos subjetivos¹⁴. Sin embargo, aun siendo esa la conclusión, choca con el más amplio ámbito de los Defensores del Pueblo autonómicos y del Defensor del Pueblo de la Unión Europea, quienes en virtud de sus leyes o del Tratado comunitario, respectivamente, pueden actuar en relación con cualesquiera tipos de derechos subjetivos reconocidos o atribuidos legalmente o en relación con la deficiente actividad de las instituciones administrativas.

La Constitución remite la regulación pormenorizada de la institución a una Ley Orgánica. Ésta es la LO 3/1981, de 6 de abril, modificada parcialmente por la LO 2/1992, de 5 de marzo, de constitución de una Comisión Mixta Congreso-Senado de las relaciones con el Defensor del Pueblo. Además, las Mesas del Congreso y del Senado, en una reunión conjunta de 6 de abril de 1983, aprobaron, a propuesta del propio Defensor del Pueblo, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, modificado por Resolución de las mismas de 21 de abril de 1992. Se trata de un reglamento cuyo alcance, más allá de lo puramente orgánico e interno, ha suscitado alguna crítica no exenta de razón¹⁵. Con posterioridad, la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, reguló las relaciones entre las instituciones del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas¹⁶.

En definitiva, el Defensor del Pueblo se configura, básicamente, como un órgano constitucional, elegido por una mayoría cualificada (tres quintos de cada cámara) del Parlamento¹⁷, que carece de naturaleza jurisdiccional, por lo que no emite sentencias, sino que recaba informaciones, hace sugerencias y recomendaciones, respaldadas sobre todo por su autoridad moral y su deber de informante a la comunidad de ciudadanos y a sus representantes políticos¹⁸. Pero, junto a esas funciones sugestivas, el Defensor también tiene atribuidas constitucionalmente competencias reactivas en el ámbito jurisdiccional constitucional, de las que carece el *Ombudsman* sueco. En efecto, en su labor defensora de los derechos y las libertades, el Defensor del Pueblo está legitimado para interponer ante el Tribunal Constitucional recursos de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley [art. 162.1 a) CE] y de amparo por viola-

14. A esta conclusión también se suma el rechazo que otra institución constitucional, como el propio Tribunal Constitucional, ha mantenido hacia la ampliación, «vía tratados internacionales», de los derechos fundamentales sometidos a su ámbito competencial, y que ha afirmado: «Como recientemente hemos recordado en la STC 249/2000, de 30 de octubre, F. 2, no le corresponde a este Tribunal, en el conocimiento del recurso de amparo, examinar la observancia o inobservancia *per se* de textos internacionales que obliguen a España, sino comprobar el respeto o la infracción de los preceptos constitucionales que reconocen derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo (arts. 53.2 CE y 49.1 LOTC, sin perjuicio de que, por mandato del art. 10.2 CE, deban tales preceptos ser interpretados «de conformidad con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España» (STC 120/1990, de 27 de junio, F. 3)» [STC 7/2004, de 9 de febrero, F. 2].

15. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, cit., p. 998. El reglamento no emana el Gobierno sino de las Cortes Generales, dado el carácter de comisionado de éstas que tiene la institución, y dentro de éstas ha sido dictado por las Mesas de las dos Cámaras, con la finalidad de regular una cuestión de organización y funcionamiento interno de las Cortes. Sin embargo, el contenido va más allá de las cuestiones de organización y funcionamiento interno y se extiende a relaciones y obligaciones de otros poderes públicos, incluidas las Comunidades Autónomas, amén de repetir innecesariamente cuestiones que son –y deben ser únicamente– objeto de regulación en la Ley Orgánica.

16. Esta Ley estatal otorga a las instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo las garantías de inviolabilidad e inmunidad que poseen los miembros de las Asambleas Legislativas en los Estatutos de Autonomía. Asimismo, les extiende el aforamiento en la Sala correspondiente de los Tribunales Superiores de Justicia y otra serie de privilegios y prerrogativas. La Ley prevé un régimen de cooperación para la investigación de la actividad de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, así como la posible colaboración del respectivo comisionado parlamentario autonómico con el Defensor del Pueblo en la supervisión de la actividad de los órganos de la Administración pública estatal, convirtiendo así al autonómico en un órgano colaborador del estatal.

17. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, cit., p. 996, califica, esta exigencia de tres quintos para obtener el nombramiento como «excesiva».

18. DE BARTOLOMÉ CENZANO, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, cit., p. 281.

ción de los derechos y libertades [art. 161.1 b) CE]¹⁹. El Defensor del Pueblo se convierte así en un auténtico agente legitimado para obtener del Tribunal Constitucional una sentencia dirigida a garantizar la preeminencia de los derechos y libertades de los ciudadanos, sin perjuicio de que también interpongan recurso de amparo el Ministerio Fiscal o el propio agraviado. La legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad le convierte en la única vía de los particulares y de los grupos sociales para, a su través, intentar impugnar las leyes que presuntamente pueden contener disposiciones contrarias a la Constitución.

III. EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

1. Antecedentes autonómicos

A semejanza de la organización estatal y para defender y desarrollar su propia autonomía política, la mayor parte de las Comunidades Autónomas se ha dotado, con distintos nombres, de su propia institución de Defensor del Pueblo con análogas funciones de supervisión de la actividad de sus respectivas Administraciones que el dependiente de las Cortes Generales, y con distintos nombres²⁰.

La creación se ha llevado a cabo por dos vías: En unos casos, directamente en el propio Estatuto de Autonomía. En otros, por medio de leyes autonómicas en virtud de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para regular la organización de sus instituciones de autogobierno [arts. 147.2 c) y 148.1.1ª CE] y con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la creación de órganos por las Comunidades Autónomas, en virtud de su potestad de autoorganización, que ejerzan funciones similares a las que tienen algunos órganos constitucionales, como el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FF. 4 y 5).

El primer camino es el que ha permitido la creación del *Ararteko* en la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 15 EA del País Vasco); del *Sindic de Greuges* en Cataluña (art. 35 EA de Cataluña); del *Valedor do Pobo* de Galicia (art. 14 EA de Galicia); del Defensor del Pueblo Andaluz (art. 46 EA de Andalucía); del Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana (art. 24 EA de la Comunidad Valenciana); del Justicia de Aragón (arts. 33 y 34 EA de Aragón), etcétera.

En cambio, la segunda vía es la que han seguido Castilla y León, que fue la primera en acogerse a la competencia de autoorganización de sus instituciones para regular el Procurador del Común, luego incorporado al Estatuto de Autonomía; Navarra, con el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral²¹; Castilla-La Mancha y La Rioja,

19. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 629, sostiene con acierto que no caben límites a la legitimación del Defensor del Pueblo para acudir al Tribunal Constitucional: no sólo defiende derechos subjetivos, sino también la constitucionalidad del Derecho objetivo. En los mismos términos, con apoyo en la STC 150/1990, de 4 de octubre, GARCÍA MORILLO en *Derecho Constitucional*, cit., p. 467.

20. Sobre estos Defensores autonómicos, véanse L. Díez BUESO, *Los Defensores del Pueblo de las Comunidades Autónomas*, Senado, Madrid, 1999. A. EMBID IRUJO, *El control de la Administración Pública por los comisionados parlamentarios autonómicos*, 2ª edición, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

21. Sobre el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, véanse A. PÉREZ CALVO, *Manual de Derecho Público de Navarra*, 2ª edición revisada, Colección *Pro Libertate* núm. 2, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2004, p. 190. M. GALÁN LORDA, A. DE LA IGLESIA CHAMORRO y M. A. SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (Análisis de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio: antecedentes históricos y régimen jurídico de la institución)*, Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en colaboración con la Universidad de Navarra, Pamplona, 2004. J. MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ, «El Defensor del Pueblo de Navarra», en *Administración y Derechos*, Pamplona, 2001. E. MATEO SANZ, «Aproximación a la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra», en *Administración y Derechos*, Pamplona, 2001.

que le otorgan igual denominación de Defensor del Pueblo; y Asturias, en donde se le denomina Procurador General.

Prácticamente todas las instituciones creadas siguen el patrón fijado por la LOPD: son altos comisionados parlamentarios para la defensa de los derechos de los ciudadanos, aunque desprovistas de las funciones que son competencia únicamente de la institución estatal, como la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional. Sí que puede verse una diferencia en los comisionados autonómicos de Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y La Rioja, a los que sus respectivas leyes les otorgan dos funciones más, que le conceden unos perfiles característicos y singulares: la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela y conservación del ordenamiento jurídico autonómico²².

2. Creación. La proposición de Ley Foral de Defensor del Pueblo. La competencia de la Comunidad Foral de Navarra para establecer y regular este órgano

La Comunidad Foral de Navarra no fue ajena a la propagación del *Ombudsman* y se dotó de su propia institución del Defensor del Pueblo. Lo hizo de nuevas, sin buscar ni traer a colación instituciones medievales de arraigo en Navarra, consciente de que regulaba una nueva institución vinculada a algo tan históricamente moderno como la protección por el Estado de Derecho de los derechos y las libertades de los ciudadanos²³.

A diferencia de la mayor parte de las Comunidades Autónomas, la iniciativa de creación del Defensor del Pueblo navarro no partió del Gobierno de Navarra, sino que provino del Poder Legislativo, concretamente, del grupo parlamentario «Socialistas del Parlamento de Navarra», que presentó la oportuna proposición de Ley Foral²⁴. Ocurrió así con el Defensor del Pueblo navarro lo mismo que había sucedido con la regulación estatal: la iniciativa legislativa emanaba del grupo socialista, en la oposición²⁵.

El Pleno del Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, de Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral (en adelante, LFDP)²⁶. La Ley ordenó el inicio del procedimiento de nombramiento, que no el nombramiento como tal, del

22. La expresión «alto comisionado parlamentario» se emplea por primera vez por A. PÉREZ CALVO, en «Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario Vasco», pp. 39-55, cit., véase también GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., p. 97.

23. Sobre la similitud del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra con ciertas figuras del Reino de Navarra, GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp 38-66, mencionan como posibles antecedentes, la *visita* o el *juicio de relevancia*, la *ratonera* o buzón de las Cortes de Navarra, la declaración del *contrafuero*, la *reparación de agravios*, el *pase foral*, el *agente* del Reino, el abogado o procurador de los pobres o los *síndicos*.

24. La proposición se presentó el 14 de octubre de 1999 y se publicó en el BOPN núm. 13, de 25 de octubre de 1999. Sobre la tramitación de la proposición de ley foral, GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp 84-86.

25. No fue éste el primer intento de aprobación de una proposición de ley foral de Defensor del Pueblo. El primero en presentar una proposición fue el grupo parlamentario de Eusko Alkartasuna en 1989, que fue rechazado. El segundo lo fue del grupo parlamentario de Convergencia de Demócratas Navarros, en 1997, también rechazado por los votos en contra de UPN y, paradójicamente, por el Partido Socialista de Navarra.

26. La tramitación de la proposición de ley foral fue la siguiente: El Pleno del Parlamento de Navarra celebrado el 24 de noviembre de 1999 acordó la toma en consideración de la proposición de ley foral. El 30 de noviembre de 1999 la Mesa del Parlamento de Navarra dispuso la tramitación de la proposición por el procedimiento ordinario y atribuyó la competencia para dictaminar sobre ella a la Comisión de Régimen Foral. Al texto propuesto se presentaron 136 enmiendas: 90 por el grupo parlamentario que sustentaba al Gobierno de Navarra, Unión del Pueblo Navarro, muchas de ellas buscando una mejora técnica en el texto; 20 por el grupo parlamentario de *Eusko Alkartasuna-Eusko Alderdi Jeltzalea*; 17 por el grupo parlamentario de *Euskal Herritarrok*; y 9 por el grupo parlamentario de Izquierda Unida de Navarra-*Nafarroako Ezker Batua*. La Comisión de Régimen Foral debatió las enmiendas presentadas el 4 de abril de 2000 y aprobó el correspondiente dictamen, que se publicó en el BOPN núm. 36, de 27 de abril de 2000. El dictamen, luego aprobado por el Pleno del Parlamento de 22 de junio de 2000 no alteró las líneas básicas de la proposición de ley. La Ley se publicó en el BON núm. 82, de 7 de julio de 2000, y entró en vigor el 8 de julio de 2000.

Defensor del Pueblo en el plazo de cuatro meses (disposición adicional segunda); se aplicó con carácter retroactivo a las quejas que tuvieran su origen en actos dictados menos de un año antes, pero no impidió la investigación de oficio a quejas originadas más allá de ese año si se debían a un mal funcionamiento general de la Administración (disposición transitoria); y facultó al Defensor para que, pasados cinco años desde la entrada en vigor, propusiera las modificaciones legales que entendiera más oportunas (disposición adicional tercera), previsión que no se ha traducido en ninguna reforma legislativa.

Con posterioridad, la LFDP se ha modificado puntualmente por la Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo, con el propósito de reducir el quórum exigido al Parlamento para su elección: si antes era de tres quintos, ahora es de mayoría absoluta en la primera vuelta y de mayoría simple en la segunda²⁷.

La Ley Foral es técnicamente muy completa²⁸: se ocupa de todos los contenidos posibles, regulando las funciones y competencias, elección y cese, estatuto (prerrogativas e incompatibilidades), Adjunto, procedimiento de investigación, obligaciones de colaboración de los poderes públicos, resoluciones, relaciones con el Parlamento y con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, y medios personales y materiales con los que cuenta²⁹. Sin embargo, en su debe no queda más remedio que destacar que resulta un tanto reiterativa en varios de sus preceptos, sobre todo en los que se refieren a las funciones del Defensor, que se repiten de una forma innecesaria y, a veces, algo inconexa. En todo caso, en el contenido de la ley foral se observa la directa inspiración de sus redactores en las normas estatales.

No parece que una ley con un contenido tan exhaustivo requiriera de un desarrollo reglamentario. Empero, la disposición adicional primera de la Ley Foral habilitó, de modo similar a la normativa estatal, a la Mesa del Parlamento de Navarra para que, a propuesta del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, aprobara un Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta institución, así como para acordar las ulteriores modificaciones del mismo. Este Reglamento se adoptó por acuerdo de la Mesa de 21 de noviembre de 2005 (en lo sucesivo, ROF). Su contenido plantea los mismos problemas que se han comentado con ocasión del reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. En unos puntos reitera innecesariamente preceptos de la Ley Foral, y en otros da la impresión de exceder del contenido orgánico y de funcionamiento interno limitado por ésta.

Como ya se ha indicado, la Comunidad Foral aprobó la Ley Foral sin contar con una previsión expresa en tal sentido en la LORAFNA, siguiendo la estela de Cas-

27. La citada Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo, justifica la reducción del quórum en «las dificultades existentes para lograr mayorías parlamentarias de gran amplitud, capaces de alcanzar los porcentajes que en ciertas ocasiones se exigen para la elección o designación por parte del Parlamento de Navarra de miembros o titulares de órganos creados por la propia Cámara y dependientes de la misma, así como para mantener dicha mayoría durante el período en que se desempeñen los respectivos cargos por parte de los elegidos o designados». Estas dificultades «imponen revisar dichas mayorías, al igual que otros eventuales requisitos concurrentes con las mismas, para que la situación o coyuntura política existente en cada momento no haga imposible la citada elección o designación».

28. A pesar de esta complitud, GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., p 86, califican la ley foral de «escasamente original».

29. La Ley Foral consta de seis títulos. El primero se dedica al Estatuto del Defensor del Pueblo (carácter y elección, prerrogativas e incompatibilidades, cese y sustitución, y el Adjunto); el segundo, a las funciones y procedimiento (ámbito de competencias, iniciación y contenido de la investigación, tramitación de las quejas, obligaciones de colaboración, responsabilidad de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra); el tercero a las resoluciones (contenido, notificaciones y comunicaciones); el cuarto, a las relaciones con el Parlamento (informe al Parlamento de Navarra); el quinto a las relaciones con el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales; y el sexto a los medios personales y materiales. En total, son 45 artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria y una final.

tilla y León³⁰. Pero tal aprobación debe considerarse plenamente constitucional, pues Navarra tiene, en virtud de su régimen foral (que no lo olvidemos se fundamenta en la disposición adicional primera de la Constitución), competencia exclusiva para la regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, entre ellas el Parlamento o Cortes de Navarra [art. 49.1 a) de la LORAFNA]³¹. Al Parlamento navarro le compete a su vez controlar la acción de la Diputación Foral y desempeñar «las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico» (art. 11 LORAFNA). Por lo tanto, nada podía impedir al Parlamento la aprobación de una ley foral que contemplase un órgano suyo encargado de controlar la acción administrativa de la Diputación Foral, esto es, de la Administración que ésta dirige o de la que es responsable desde el punto de vista de sus competencias. En cuanto al control sobre la actuación administrativa de las entidades locales de Navarra, no hay tampoco vulneración competencial ni de la autonomía municipal³². Las entidades locales de Navarra están sujetas al control de legalidad y del interés general por parte de la Diputación Foral (art 46.2 LORAFNA), por lo que, con mayor motivo, estarán sometidas al control del Parlamento de Navarra en su calidad de representante del pueblo navarro, y el pueblo navarro no es una entidad abstracta e inaprensible, sino el conjunto integrado por los ciudadanos que viven en Navarra y que son titulares de derechos y libertades en relación con todos los poderes públicos.

Además, el propio Tribunal Constitucional ha admitido la inserción en las competencias autonómicas de controles sobre las entidades locales, siempre que se respete la autonomía que el art. 140 CE reconoce a los municipios³³. Parafraseando lo dicho por éste, cabe afirmar que la actividad supervisora sobre las entidades locales que la Comunidad Foral atribuye al Defensor del Pueblo –órgano, por otra parte, dependiente orgánicamente del Parlamento– satisface las exigencias de la jurisprudencia constitucional. Se trata de controles concretos que no colocan a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia jerárquica. Con carácter general, la actividad supervisora del Defensor del Pueblo se reduce a la propuesta de recomendaciones y sugerencias y es a los propios órganos competentes de dichas entidades locales a quienes

30. Como acertadamente recoge la exposición de motivos de la LFDP, la Comunidad Foral de Navarra, en aplicación de sus competencias reconocidas en el actual ordenamiento jurídico constitucional, y en concreto en el artículo 49.1 de la LORAFNA en relación con el artículo 148.1.1ª CE, podía crear y regular esta institución, directamente relacionada con el Parlamento de Navarra y con unas funciones propias y coordinadas con las del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales. Asimismo, el preámbulo de la ley recuerda que el Tribunal Constitucional había dejado sentado que la capacidad de regulación de las instituciones de autogobierno alcanzaba incluso la posibilidad de crear éstas, aun cuando no estuvieran expresamente previstas en la letra de la norma estatutaria y, en el caso de Navarra, en la LORAFNA.

31. Sobre la constitucionalidad de la creación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp 38-66.

32. PÉREZ CALVO, en *Manual de Derecho Público de Navarra*, cit., pp. 193-194, recuerda que la redacción de la LFDP, al considerar a las entidades locales como objeto de supervisión del Defensor del Pueblo, va más allá de lo que con carácter general establece la Ley 36/85, que limita la competencia de los comisionados parlamentarios autonómicos en relación con las entidades locales a la supervisión de las actuaciones de éstas cuando actúan en ejercicio de competencias delegadas por la Comunidad Autónoma respectiva. Sin embargo, con toda razón, salva la contradicción en el carácter histórico de las competencias que la Comunidad Foral ostenta en materia de régimen local, en virtud del art. 46.1 de la LORAFNA.

33. En su STC 187/1988, de 17 de octubre, F. 11, el Tribunal declaró que «el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias realizado por el Estado o por las Comunidades Autónomas en los casos y formas predeterminados por el legislador, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales. Pero nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incida en intereses generales concurrentes con los de aquéllos».

corresponde entender de las propuestas en ellos contenidas, sin perjuicio de que sean trasladadas al Parlamento para su conocimiento.

3. Posición institucional del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral

El modelo adoptado por el legislador foral para el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no se separa mucho del configurado por las Comunidades Autónomas que le han precedido en la regulación de esta institución³⁴. Todas ellas responden, ya se ha dicho, al modelo general elegido por el legislador estatal, que sigue a grandes rasgos el modelo nórdico³⁵.

La Ley Foral esboza un único Defensor del Pueblo para todas las Administraciones Públicas de Navarra. Huye así de disgregaciones o divisiones sectoriales o por materias. Sólo hay una institución para toda la actividad de todas las Administraciones navarras. No hay diferencia en esto con el Defensor estatal. Sin embargo, sí que hay dos diferencias relevantes con el plantel general de Defensores autonómicos: la comprensión de toda la actividad local, a la que se hará referencia más adelante, y la agregación de funciones de mediación y arbitraje que recuerdan a la del *Médiateur* francés. Respecto de esta segunda, no es que la figura navarra se sitúe a medio camino de los modelos sueco y francés, sino que, adoptando básicamente el primero, lo complementa con funciones del segundo. Esta función mediadora aparece mencionada, aunque de una forma un tanto tímida, en el art. 17 c) de la Ley Foral, cuando atribuye al Defensor la facultad de «procurar, en colaboración con los órganos y servicios competentes, las soluciones más adecuadas en defensa de los intereses legítimos de las personas». Pero es el ROF quien se encarga ya de configurarla de una forma mucho más explícita en los números 2 y 3 del art. 20: El Defensor del Pueblo puede «proponer igualmente al departamento, organismo o entidad afectados, fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de quejas» y «desempeñar funciones de mediación cuando así le sea solicitado y las partes afectadas muestren su conformidad con dicha intervención así como con los términos de la misma».

Teóricamente, la labor arbitral del Defensor del Pueblo puede ser positiva si en ello están de acuerdo las partes implicadas, pero tal y como está trazada esa labor por el legislador foral, de una forma un tanto tímida y voluntaria para la Administración, parece difícil creer que, en la práctica, la Administración se someta a este arbitraje y renuncie a la cómoda posición que le otorga su potente prerrogativa de autotutela administrativa y que le permite defenderse de los ciudadanos en el campo de lo estrictamente jurídico a expensas de que éste le lleve ante los tribunales de justicia. En definitiva, la función mediadora puede que no llegue a prosperar en una sociedad como la navarra donde las soluciones a los conflictos de los particulares con la Administración se solventan bien negociando directamente en sus despachos, bien, como se hace tradicional y mayoritariamente, ante los tribunales, sean los judiciales o el Tribunal Administrativo de Navarra.

34. Antes que Navarra han dictado leyes reguladoras del Defensor del Pueblo las Comunidades Autónomas siguientes: Andalucía, con la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, de Defensor del Pueblo Andaluz; Cataluña, con la Ley 14/1984, de 20 de marzo, del *Sindic de Greuges*; Canarias, con la Ley 1/1985, de 12 de febrero, del Diputado del Común; País Vasco, con la Ley 3/1985, de 27 de febrero, del *Ararteko*; Aragón, con la Ley 4/1985, de 27 de junio, del Justicia de Aragón; la Comunidad Valenciana, con la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del *Sindic de Greuges*; las Illes Balears, con la Ley 1/1993, de 10 de marzo, del *Sindic de Greuges*; Castilla y León, con la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común; y Galicia, con la Ley 3/1994, de 18 de julio, del *Valedor do Pobo*.

Con posterioridad, otras tres Comunidades Autónomas han aprobado también leyes creadoras de esta institución: Son Castilla-la Mancha, con su Ley 16/2001, de 20 de diciembre, del Defensor del Pueblo; Asturias, con la Ley 5/2005, de 16 de diciembre, del Procurador General; y La Rioja con la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano.

35. GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., p 94.

El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral se perfila en el ordenamiento navarro como *un órgano* dependiente del Parlamento de Navarra. Ahora bien, el hecho de que su titular sea designado por el Parlamento, no obsta a que luego actúe con la precisa autonomía funcional frente a todos los poderes públicos. Su condición de «alto comisionado», es decir, de elegido para hacerse cargo de un mandato o misión específicos, hace que deba responder únicamente ante el Parlamento de su gestión (art. 3 ROF). Es un órgano del Parlamento, pero no dependiente de éste, ni subordinado al mismo cuando actúa para la función que la ley le encomienda.

Su función se orienta primordialmente al control de la Administración en defensa de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la LORAFNA, especialmente frente a posibles abusos y negligencias de la Administración (art. 1 ROF). Pero a esta labor defensiva se suma la más activa de mejora del nivel de protección general de los derechos mediante recomendaciones al legislador foral o a las Administraciones Públicas, sin descartar, aunque sea en un plano más teórico que real, el mencionado arbitraje o la mediación en los conflictos de la Administración con los particulares, a petición de ambas partes. Su actuación se realiza de oficio o a instancia de parte de los ciudadanos, en este último caso sin necesidad de intermediarios, y a través de medios informales y sumarios.

De esta forma, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral reúne en sí tres funciones: a) La de defensor de los ciudadanos desde la estricta legalidad de sus derechos individuales o colectivos, previas las investigaciones oportunas; b) la de recomendador al legislador y a las Administraciones Públicas de la mejora de las leyes y de los servicios públicos relacionados con los derechos y las libertades públicas; y c) la de un mediador o componedor de soluciones entre la Administración y las personas titulares de legítimos intereses.

Como se ha expuesto, es un órgano auxiliar del Parlamento. O dicho de otro modo, no es una persona jurídica, a pesar de que el ROF se refiera a él como una «institución», pero ello no prejuzga ni le atribuye personalidad jurídica. La afirmación puede deducirse fácilmente de la lectura de los preceptos de la Ley Foral que regulan el personal y los medios materiales de que puede dotarse (arts. 40 a 45), que lo conciben como una parte orgánica más del Parlamento de Navarra.

Resultado de su posición institucional privilegiada y de su autonomía funcional, y de modo análogo al que contempla la legislación estatal, la actividad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra es permanente y de alguna forma incluso ajena a la propia suerte del Parlamento de Navarra. Su labor no se interrumpe por el hecho de que el Parlamento de Navarra no esté reunido, haya expirado su mandato o haya sido disuelto. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral continúa dependiendo de la Comisión Permanente del Parlamento (art. 20, núms. 1 y 2 LFDP).

La Ley Foral garantiza también la continuidad de la actividad del Defensor en los casos de declaración de los estados de excepción o de sitio, manteniendo intacto el derecho de los ciudadanos a acceder al mismo, salvo que les hayan sido suspendidos determinados derechos en los términos y formas generales o individuales previstos en el art. 55 de la Constitución (art. 20 LFDP). No obstante, estas dos afirmaciones son discutibles. En primer lugar, porque no parece que sea competencia del legislador foral regular la actuación del Defensor del Pueblo de Navarra en relación directa con dos estados, como el de excepción y sitio, cuya declaración es sólo competencia de los poderes centrales (art. 116 CE). Y en segundo lugar, porque la fijación de los efectos jurídicos de ambos estados excepcionales corresponde únicamente al Gobierno o a las Cortes Generales, entre ellos incluso la posible suspensión de la actividad de los poderes autonómicos o su subordinación al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

4. Elección, nombramiento y toma de posesión. Cese y sustitución³⁶

Como no puede ser de otra forma en un alto comisionado parlamentario, la elección del Defensor del Pueblo corresponde única y exclusivamente al Parlamento de Navarra (art. 2.1 LFDP), sin intervención alguna del Poder Ejecutivo ni del Presidente del Gobierno de Navarra. El procedimiento electivo se regula completamente en la Ley Foral, sin adiciones o matizaciones en el Reglamento de la Cámara Legislativa³⁷.

Puede ser elegido Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra cualquier persona que goce de la condición política de navarro y se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos (art. 3 LFDP)³⁸. Ostentan dicha condición política de «navarros» los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Navarra (art. 5.1 LORAFNA)³⁹. El pleno disfrute de los derechos civiles y políticos implica el no haber sido declarado, por sentencia judicial, incapacitado por razones físicas o psíquicas, o inhabilitado penalmente⁴⁰.

Los requisitos que la ley foral exige se antojan un poco escasos. Una institución de este porte y trascendencia social, que se encarga de proteger y defender derechos constitucionales de los ciudadanos y de supervisar la compleja actividad de las Administraciones con todas sus alambicadas formas y en el ámbito estricto de las competencias que a éstas les han marcado las leyes, bien merecía la fijación de unos requisitos mayores, al menos, iguales que los demandados, por ejemplo, para ser miembro del Consejo de Navarra (jurista de reconocido prestigio y experiencia) o Presidente de la Cámara de Comptos (estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, de Ciencias Económicas o Empresariales, o de Profesor Mercantil).

El Defensor del Pueblo se elige para un período de seis años (art. 2.1 LFDP), siendo reelegible, por no impedirlo la Ley Foral. Esta duración es una de las diferencias más relevantes de la institución navarra respecto de la estatal, pues en ésta el mandato es por un año menos. La amplitud temporal del mandato, mayor que la del propio Parlamento, coadyuva a incrementar su autonomía, pudiendo haber legislaturas en las que no se nombre ningún titular de la institución⁴¹.

36. Sobre la elección, mandato y cese del Defensor del Pueblo, véase GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp. 105-109.

37. La Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, aprobó el 6 de noviembre de 2000 unas normas para la elección del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Estas normas se publicaron en el BOPN núm. 97, de 13 de noviembre de 2000. La elección del segundo Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral se rigió por las Normas aprobadas por la Mesa del Parlamento de Navarra el 12 de febrero de 2007 (BOPN núm. 11, de 16 de febrero de 2007), previa audiencia de la Junta de Portavoces.

Por otro lado, el ROF remite la elección a lo dispuesto en la propia Ley reguladora y en el Reglamento del Parlamento de Navarra. El RDF se encarga de recordar que las causas y circunstancias del cese se establecen en la misma Ley y a especificar que si el nombrado fuese funcionario público, el nombramiento implica el pase a la situación de servicios especiales en tanto se encuentre desempeñando el cargo. Las tres anotaciones del reglamento son prácticamente innecesarias, pues no aportan nada nuevo al régimen legal preexistente.

38. Las normas para la elección, tanto las de 6 de noviembre de 2000, como las de 12 de febrero de 2007, disponen que la presentación de candidaturas se efectuará por los grupos parlamentarios o parlamentarios forales del Grupo Mixto mediante escrito dirigido a la Mesa de las Cámaras, al que se acompañará la declaración de aceptación de la candidatura y la acreditación de los requisitos previstos en el art. 3 LFDP.

39. Esas leyes generales del Estado son el art. 15 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, en donde se define al vecino como a la persona inscrita en el padrón municipal.

40. Las citadas normas para la elección, de 6 de noviembre de 2000 y 12 de febrero de 2007, consideran que los dos requisitos exigidos se acreditan mediante la declaración personal del candidato de hallarse en el pleno disfrute de sus derechos políticos y civiles y un certificado de empadronamiento en alguno de los municipios de Navarra.

41. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional Español*, cit., pp. 572-573.

La elección compete al Pleno del Parlamento⁴². Otra de las diferencias significativas con la institución estatal está en la mayoría exigida para la elección, a la que ya nos hemos referido, siendo mucho menos exigente y rigurosa la navarra tras la reforma legal operada por la Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo⁴³. Si inicialmente el Parlamento exigió, como en la elección estatal, la mayoría de tres quintos del Pleno, la modificación ha rebajado el nivel de exigencia a la mayoría absoluta, facilitando con ello la elección. Incluso esta mayoría absoluta sólo se precisa en una primera votación, puesto que, si ningún candidato la alcanza, se da paso a una segunda votación en la que son candidatos los dos que anteriormente hubieran obtenido mayor número de votos, y, finalmente, la elección se resuelve a favor del candidato que obtiene mayor número de votos. En el supuesto de que sólo haya un único candidato, la segunda votación se resuelve por mayoría simple (art. 2.2 LFDP).

Conseguida la mayoría necesaria, el candidato queda designado Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral (art. 2.4 LFDP). Pero la adquisición de la condición requiere, todavía, de tres actos constitutivos más: el nombramiento, su publicación y la toma de posesión. El nombramiento se acredita por el Presidente del Parlamento de Navarra con su firma. La publicación del nombramiento tiene lugar en el Boletín Oficial de Navarra (art. 4.1 LFDP). La toma de posesión del cargo se formaliza ante la Mesa del Parlamento de Navarra, prestando el designado juramento o promesa de respetar el régimen foral de Navarra y acatar la Constitución española y las leyes, así como de desempeñar fielmente su función (art. 4.2 LFDP). Sin ninguno de estos actos el nombramiento es ineficaz⁴⁴.

Por su parte, el cese se produce por la concurrencia de alguna de las siguientes causas (art. 8.1 LFDP): a) Por renuncia expresa, que debe comunicarse a la Mesa del Parlamento; b) por expiración del plazo de mandato para el que haya sido designado; c) por fallecimiento; d) por incapacidad sobrevenida; e) por destitución, que sólo puede realizarse por Parlamento a consecuencia de actuar con notoria negligencia en el desempeño de su cargo; f) por haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia firme; y g) por pérdida de la condición política de navarro o del pleno disfrute de los derechos civiles o políticos.

Las tres primeras causas son regladas⁴⁵, por lo que únicamente se declaran, tarea que la Ley Foral encomienda al Presidente del Parlamento de Navarra. En efecto, se trata de una mera declaración institucional, previa constatación de un hecho, que no precisa de más requisitos procedimentales.

En cambio, el cese en los demás casos es discrecional, incluso en los casos de condena firme por delito doloso, y, por tanto, su apreciación es más compleja: requiere la previa audiencia del interesado (que bien puede solicitarla la Comisión de Régimen Foral, como se puede sostener por interpretación extensiva de la previsión que para el

42. En las normas para la elección, de 6 de noviembre de 2000, la Mesa calificó si las candidaturas reunían los requisitos y convocó la Comisión de Régimen Foral para que eligiera al candidato a Defensor del Pueblo. La elección por la Comisión se efectuó mediante votación secreta por papeleta. Elegido el candidato en este primer filtro, el Presidente de la Comisión de Régimen Foral trasladó la propuesta al Presidente de la Cámara para que convocara el Pleno. Este fue extraordinario. La elección se efectuó mediante votación secreta por papeleta, en la que se podía votar sí, no o abstención, o votar en blanco.

43. La iniciativa legislativa no partió esta vez de la oposición, sino de la mayoría parlamentaria que sustentaba el Gobierno de Navarra (UPN-CDN). De ahí que la reducción provocase el rechazo de los grupos parlamentarios de la oposición en el Parlamento de Navarra, sobre todo de Izquierda Unida-Nafarroako Ezker Batua, cuya enmienda a la proposición de Ley Foral del año 2000 había fijado la mayoría de tres quintos.

44. Para hacer pública su condición ante terceros, el Parlamento de Navarra expide un documento oficial en el que se acredita la personalidad y el cargo de Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (art. 2.2 ROF).

45. PÉREZ CALVO, *Manual de Derecho Público de Navarra*, cit., pp. 190-191.

supuesto de incompatibilidad contiene el art. 7.5 LFDP), un debate de la cuestión en el Pleno y la mayoría de las tres quintas partes de los parlamentarios manifestada en ese mismo pleno (art. 8.2 LFDP). Como puede verse, en este punto se ha mantenido la mayoría cualificada inicialmente contemplada en la Ley Foral de 2000.

Declarado el cargo vacante, se inicia el procedimiento parlamentario para nombrar nuevo Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral en un período no superior a un mes (art. 8.3 LFDP).

En los casos de cese o incapacidad temporal del Defensor del Pueblo y lo mismo mientras el Parlamento no proceda a una nueva designación, desempeña interinamente sus funciones el Adjunto al Defensor del Pueblo (art. 8.4 LFDP). Pero la figura del Adjunto no es obligatoria, sino potestativa, por lo que, de no existir éste, no habrá lógicamente sustitución y la institución permanecerá vacante y sin suplencia. Para evitar esto en los casos de expiración del mandato, la Mesa del Parlamento de Navarra modificó el 12 de febrero de 2007 el art. 9 b) del RDF, y permitió que el Defensor/Defensora del Pueblo continúe sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo titular, como así asumió en marzo de 2007.

5. Estatuto orgánico: autonomía funcional. Prerrogativas e incompatibilidades. Medios humanos y materiales

De modo análogo al Defensor del Pueblo dependiente de las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no está sujeto a mandato imperativo alguno.

Aun cuando se elija por el Parlamento, ello no significa que en su actividad dependa de éste. Goza de autonomía funcional (pues así la califica la propia Ley Foral), que le impide –de un verdadero impedimento legal se trata– recibir instrucciones de ninguna autoridad, y le obliga a desempeñar sus funciones «según su propio criterio», que no es un criterio personal, sino institucional, en absoluto arbitrario, sino sometido a los principios generales de objetividad, imparcialidad, neutralidad política, ecuanimidad y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y, en todo caso, ha de ser motivado (arts. 5 y 18.1 LFDP y 1.3 ROF)⁴⁶.

El titular de la institución goza del sistema de garantías de inviolabilidad e inmunidad y dispone del aforamiento establecido con carácter general en la legislación estatal vigente para las instituciones autonómicas equivalentes al Defensor del Pueblo y, más concretamente, disfruta de las correspondientes a los parlamentarios forales (arts 6 LFDP y 2.1 ROF). La redacción de este art. 6 de la Ley Foral es coincidente, por tanto, con la del art. 1 de la Ley estatal 36/1985, de 6 de noviembre⁴⁷. Dicho precepto foral no es una norma que establezca *ex novo* privilegios procesales del Defensor del Pueblo navarro, pues la Comunidad Foral no tiene competencias en materia procesal y ello sólo corresponde al Estado *ex art.* 149.1.6º CE de forma exclusiva, sino de una norma reproductora de la estatal que concreta quienes son los miembros de la asamblea legislativa de la Comunidad Foral que disfrutan de las garantías de inviolabilidad e inmunidad y del privilegio de aforamiento especial: los parlamentarios forales⁴⁸.

46. Como bien expone PÉREZ CALVO, *Manual de Derecho Público de Navarra*, cit., pp. 190-191, este criterio que cita la Ley Foral no es un criterio meramente personal, «sino formado a partir de los valores que debe defender, o sea, los que se le asignan. En definitiva, su criterio debe estar conformado por la Constitución y la legalidad en general, poniendo énfasis, como es lógico, en los fines que le son peculiares y que recoge expresamente el art. 18 de la Ley Foral, cuando señala que llevará a cabo sus actuaciones a la luz de lo dispuesto en el art. 103.1 de la Constitución (referido a los principios a los que deben estar sometidas las Administraciones Públicas) y el respeto debido a los derechos y libertades proclamados en su Título Primero».

47. PÉREZ CALVO, *Manual de Derecho Público de Navarra*, cit., p. 191.

48. No compartimos, por tanto, el criterio de GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp. 110-111, de que haya aquí un exceso competencial de la Comunidad Foral al legislar sobre materias procesales que son competencia del Estado.

De esta manera, el Defensor del Pueblo de Navarra goza, por un lado, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (art. 13.2 LORAFNA), y por otro, de inmunidad, lo que le garantiza no ser retenido durante el período de su mandato por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de Navarra, sino en caso de flagrante delito (art. 14.1 LORAFNA). Tiene atribuido también un fuero especial, ya que corresponde decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Navarra (art. 1.1 Ley 36/1985, de 6 de noviembre).

También por efecto de la misma Ley 36/1985, de 6 de noviembre, le son aplicables las siguientes garantías de que goza el Defensor de las Cortes Generales:

- a) La inviolabilidad o imposibilidad de censura de la correspondencia que le sea remitida, incluso la proveniente de cualquier centro de detención, internamiento o custodia de las personas (art. 16.1 LODP).
- b) La imposibilidad de escucha o interferencia de las conversaciones que se produzcan entre la institución y cualquiera otra persona de las relacionadas en la letra anterior (art. 16.2 LODP).

Ambas prerrogativas tienen su reflejo en el art. 22 de la Ley Foral del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral: la correspondencia y las comunicaciones por cualquier medio que se produzcan entre las personas y el Defensor no pueden ser objeto de control, escucha, censura o interferencia alguna, incluidas las comunicaciones remitidas desde cualquier centro de detención, custodia o internamiento de personas.

- c) La cooperación de todos los poderes públicos, con carácter preferente y urgente, en sus investigaciones e inspecciones (art. 19 LODP).
- d) La adopción de medidas en caso de entorpecimiento u hostilidad hacia la actuación investigadora, incluidas las penales (art. 24 LODP).
- e) El ejercicio de acciones de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local (art. 26 LODP).
- f) La comunicación por el Fiscal General del Estado de las infracciones e irregularidades administrativas de que tenga conocimiento el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones (art. 25 LODP), entendiéndose que, en tales casos, la relación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral lo es con el Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Todas estas prerrogativas y garantías son asimismo aplicables al Adjunto del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral durante el ejercicio de sus funciones (art. 1.3 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre), e incluso el art. 22.1 LFDP amplía algunas de ellas, como la inviolabilidad de las comunicaciones a los asesores o colaboradores del Defensor del Pueblo navarro en términos análogos a los que emplea el art. 16.2 LODP.

Para asegurar su neutralidad social y política en todo momento, la condición de Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral es incompatible con los cargos o situaciones que relaciona el art. 7.1 LFDP:

- a) Todo mandato representativo de elección popular.
- b) Cualquier cargo político de libre designación.
- c) La afiliación a un partido político, sindicato u organización patronal. Sin embargo, a poco que se constate, no es extraño ver que acceden a la titularidad de los altos comisionados parlamentarios (sean el estatal o los autonómicos) personas que han tenido una clara afiliación política y que proceden a satisfacer formalmente este requisito dándose de baja del partido o sindicato días antes de su elección. Si realmente se quiere dotar a la institución de prestigio social, deberían elegirse candidatos con requi-

sitos como los que se han propuesto *ut supra* al analizar la elección del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, provenientes del mundo profesional y con ciertos rasgos de independencia ganados, no a partir de la elección, sino con sobrada antelación.

d) El desempeño de funciones directivas en una asociación o fundación. Aquí el término «asociación» debe entenderse en la más amplia de sus acepciones jurídicas posibles.

e) La permanencia en el servicio activo en cualquier Administración Pública. Si el nombrado Defensor del Pueblo es funcionario público, el nombramiento implica su pase a la situación de servicios especiales en tanto se encuentre desempeñando el cargo (art. 4.2 ROF), lo que se corresponde con la previsión general de los arts. 24.1 g) del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y 29.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y la previsión más específica de la disposición adicional de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Pueblo y las figuras similares en las Comunidades Autónomas.

f) El ejercicio de las carreras judicial o fiscal.

g) El ejercicio de cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.

El incumplimiento de estas situaciones lleva aparejada para el designado la imposibilidad de la toma de posesión, si la incompatibilidad es anterior a ésta; o la renuncia del cargo, si es una incompatibilidad sobrevenida (art. 7.4 LFDP). Cualquier estado de duda o controversia sobre las situaciones de incompatibilidad se dictamina por la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra, por mayoría de tres quintas partes de los votos de la Comisión, aunque la decisión final es del Pleno, sin necesidad de ningún quórum al respecto (art. 7.5 LFDP).

Como es obvio, y si quiere hacer valer su imparcialidad, el titular de la institución no puede realizar ninguna actividad de propaganda política (art. 7.2 LFDP), ni en razón de su cargo ni de modo personal, lo mismo dentro que fuera del ámbito territorial de la Comunidad Foral.

Otra manifestación más de la autonomía funcional del Defensor del Pueblo se encuentra en su capacidad para dotarse de medios personales y materiales. Pero esta autonomía se encuentra aquí condicionada por la dependencia orgánica del Parlamento de Navarra y por las partidas presupuestarias destinadas al efecto en su Presupuesto (art. 1.2 ROF).

Hacia el exterior, el Defensor del Pueblo es el representante de la institución, como lo declara el art. 7.1 a) del ROF. A él le compete mantener relación directa con los ciudadanos que le formulen quejas o consultas y con los demás poderes públicos, incluidos los demás defensores (sean supranacionales, nacional o autonómicos) [art. 7.1 ROF].

Respecto de la organización y funcionamiento interno de la institución, todas las funciones rectoras y administrativas corresponden al Defensor del Pueblo (art. 5.1 ROF)⁴⁹. Él es el jefe superior de la institución, sin perjuicio de que, para el ejercicio de sus funciones, el ROF le permita estar asistido por una Junta de Coordinación y Régimen Interior (art. 5.2)⁵⁰ y auxiliado por un Gabinete (art. 7.2), de tal

49. Entre esas funciones figuran: a) aprobar instrucciones de orden interno para la mejor ordenación de los servicios de la institución; b) supervisar el funcionamiento de la institución; c) fijar las directrices para la ejecución de su presupuesto; d) ejecutar las facultades de órgano de contratación; e) autorizar y disponer los gastos, así como ordenar los pagos..., todas ellas recogidas en el art. 7.1 ROF.

50. Conforme al art. 11 ROF, la Junta es el órgano de consulta y asesoramiento al Defensor para el ejercicio de sus funciones y para la organización, administración y régimen interno. Esta compuesta por el Defensor, que la preside, y los asesores responsables de área. A sus sesiones pueden asistir, a efectos de información y previa convocatoria expresa, los asesores, así como cualquier persona que el Defensor considere oportuno. Se debe reunir, al menos, una vez al mes. El art. 12 ROF precisa sus funciones.

manera que, aunque en la práctica su funcionamiento tienda a ser colegiado, la responsabilidad siempre será personal.

En cuanto al personal, éste se divide entre el de libre designación y el resto⁵¹. El primero es designado y cesado libremente por el Defensor del Pueblo. Son sus asesores y el personal de confianza necesarios para el ejercicio de sus funciones de acuerdo con el ROF y sin más límite que las previsiones presupuestarias⁵². Este personal tiene la condición legal de personal eventual y se le aplica el mismo régimen que el previsto para el personal eventual del Parlamento de Navarra (art. 40 LFDP). Cesa automáticamente en el momento de la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo (art. 42 LFDP). El resto del personal debe ser de plantilla del Parlamento de Navarra, aunque corresponde al Defensor su asignación de destino, el poder disciplinario, excepto la separación de servicio, y los demás actos relativos a su situación laboral o funcional (art. 40 LFDP)⁵³.

En cuanto a los medios materiales o económicos⁵⁴, le corresponde al Defensor del Pueblo elaborar el anteproyecto de su propio presupuesto, que se integra en el Presupuesto del Parlamento de Navarra como una partida de éste (arts. 43 LFDP y 29 ROF)⁵⁵. La Ley Foral sólo le marca un contenido necesario a este anteproyecto: el de contener una partida destinada a hacer frente a los gastos efectuados o perjuicios materiales sufridos por los particulares que, sin ser reclamantes o autores de la queja, hayan sido convocados por el Defensor con motivo de una investigación, entre ellos los gastos de desplazamiento y los derivados de la pérdida de horas laborales (arts. 45 LFDP y 31.1 ROF)⁵⁶. Por lo que respecta a la gestión presupuestaria, la contabilidad, la intervención, la autorización de gastos, la contratación y la adquisición de bienes y derechos se encuentran sometidas al mismo régimen que el Parlamento de Navarra (arts. 44 LFDP y 7.1 y 30.1 ROF)⁵⁷. Sobre el Defensor descansa la competencia para autorizar y ordenar los pagos derivados de la ejecución presupuestaria y para efectuar las transferencias de créditos entre conceptos presupuestarios (art. 30 ROF).

51. Sobre el personal del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, vid los arts. 22 a 28 del ROF. Una de las principales novedades de estos preceptos es la posibilidad de designar libremente un Secretario General, cuyas funciones son las de asesor y otras que determine el Defensor, apareciendo a priori un tanto desdibujadas esas funciones. Véase el pormenorizado estudio que al respecto realizan GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp. 122-132.

52. El art. 22 del ROF menciona entre este personal «los responsables de área, asesores técnicos y personal de confianza». El art. 25 del mismo amplía esta condición al Secretario General, del que no especifica claramente sus funciones, dejándolas a la determinación del Defensor.

53. El art. 7.1 f) del ROF señala las siguientes funciones del Defensor del Pueblo respecto al personal de la institución: a) Proponer la plantilla orgánica; b) nombrar y cesar al personal eventual y nombrar a los funcionarios al servicio de la misma, en este último caso por delegación de la Mesa del Parlamento, a la que debe dar cuenta de ello; c) nombrar y cesar al Secretario General; y d) ejercer la jefatura de personal y la potestad disciplinaria.

54. Sobre el régimen económico del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, véanse los arts. 29 a 32 del ROF. Véase también GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp. 133-136.

55. Conforme al art. 29 del ROF, el avance de anteproyectos de presupuestos se elabora por los servicios de la institución, que lo someten a la aprobación del Defensor de Pueblo. Aprobado por éste, lo eleva, a través del Presidente del Parlamento de Navarra a la Junta de Portavoces para la aprobación del proyecto de presupuestos. El Defensor puede solicitar comparecer ante la Junta de Portavoces antes de que ésta decida sobre su anteproyecto, para informar de los criterios seguidos en su elaboración. La dotación económica del Defensor constituye una partida del Presupuesto del Parlamento, aunque, a los efectos de su integración en los Presupuestos Generales de Navarra, debe procederse a su clasificación por capítulos económicos, transferencias corrientes y transferencias de capital.

56. El art. 31.2 ROF añade que «a tales efectos se abonarán los gastos de desplazamiento debidamente justificados así como los derivados por la pérdida de horas laborales cuando ello sea necesario».

57. Conforme al art. 32 ROF, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, sin perjuicio de la inclusión del correspondiente detalle en su informe anual, debe remitir anualmente la liquidación de su presupuesto, a través del Presidente del Parlamento, a la Junta de Portavoces para su aprobación. Asimismo, debe dar cuenta de la liquidación del presupuesto o estado de ejecución del mismo cuando sea requerido para ello por el órgano competente del Parlamento de Navarra.

Ni la singular posición institucional ni su autonomía funcional, eximen al Defensor del Pueblo de que sus resoluciones y actos en las materias de personal, administración y gestión patrimonial estén sujetas a control judicial. Una ausencia de este control no casaría con un Estado de Derecho. Son éstos actos de naturaleza administrativa, puesto que, en tales casos, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral se comporta más como una Administración Pública, ciertamente singular pero sometida al control de la legalidad de los tribunales y de los jueces (art. 106.1 CE), que como órgano parlamentario. Por eso, el art. 1.3 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, somete al conocimiento de los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo tales actos. Más concretamente, son actos sometidos a la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, quien conoce de ellos en única instancia, conforme al art. 10.1 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por último en lo que a su estatuto se refiere, el ROF no aclara mucho acerca de cuál es el tratamiento de su titular, puesto que su art. 6.1 no pasa de decir que será el «que corresponda a su categoría institucional», a diferencia, por ejemplo del Defensor riojano, que tiene el tratamiento de Excelentísimo. Su participación y orden de precedencia en los actos oficiales se rige por la normativa de aplicación en la Comunidad Foral de Navarra (art. 6.2 ROF). Hoy, el art. 5.2 del Decreto Foral 61/1986, de 14 de marzo (tras la modificación operada por el Decreto Foral 674/2003, de 10 de noviembre), que regula el régimen de precedencias de las autoridades e instituciones de la Comunidad Foral de Navarra, lo sitúa después de los presidentes del Consejo de Navarra y de la Cámara de Comptos y antes que los vicepresidentes y vicesecretarios del Parlamento de Navarra.

6. El Adjunto del Defensor del Pueblo

Como ya se ha señalado, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral puede estar auxiliado en su misión por un Adjunto⁵⁸. No es ésta una figura obligatoria, sino voluntaria, cuya presencia decide el titular de la institución. En ella puede delegar sus funciones⁵⁹. Y es ella quien le ayuda en el ejercicio de las mismas y le sustituye en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese (art. 9.1 LFDP)⁶⁰.

La Ley Foral se limita a contemplar un único Adjunto, a diferencia de la institución estatal, que contempla dos Adjuntos con idénticas funciones (art. 8 LODP). Incluso esta previsión de un solo Adjunto parece excesiva en una Comunidad como la navarra, de unas dimensiones poblacionales y geográficas que pueden calificarse de reducidas y que permiten prescindir de esta figura por superflua.

Es el mismo Defensor de la Comunidad Foral quien nombra y separa personalmente a su Adjunto (art. 10.1 ROF). Pero tanto uno como otro acto precisan de la pre-

58. Sobre el Adjunto del Defensor del Pueblo, véase GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp. 113-114.

59. En ningún caso el Defensor del Pueblo puede delegar en el Adjunto la relación o la actuación frente a actividades estrictamente administrativas del Parlamento, el Gobierno o los Consejeros (art. 9.5 LFDP). La delegación de funciones recomienda su publicación en el BON, por elementales razones de seguridad jurídica y de general conocimiento, aun cuando de ello nada digan ni la Ley Foral ni el ROF.

60. Según el art. 9 ROF, corresponden al Adjunto las siguientes competencias: a) Auxiliar al Defensor en el trabajo de la institución; b) ejercer las funciones del Defensor en los casos de imposibilidad física o ausencia temporal (en tales casos, no puede cesar al personal asesor de la oficina del Defensor sin aprobación de la Comisión de Régimen Foral del Parlamento, como lo dispone el art. 10.2 LFDP); c) supervisar la tramitación y desarrollo de las funciones de investigación que para la resolución de las quejas o expedientes le encomiende el Defensor; d) colaborar en la elaboración del informe anual, así como en la de los informes extraordinarios que se presenten al Parlamento de Navarra; e) proponer al Defensor las determinaciones que correspondan en aquellos asuntos que le hayan sido encomendados por éste; f) participar como miembro en las sesiones de la Junta de Coordinación y, en ausencia del Defensor, presidir las mismas; y g) aquellas que el Defensor le encomiende conforme a la ley y el reglamento.

via conformidad de las tres quintas partes de los miembros de la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra (art. 9.2 LFDP) y de la publicación en el BON (art. 9.3 LFDP). Se trata, por tanto, de una doble confianza: del titular de la institución primero y del Parlamento después. La toma de posesión del cargo se lleva a cabo conjuntamente ante el Presidente del Parlamento de Navarra y el Defensor del Pueblo, prestando juramento o promesa con el mismo contenido que el demandado a éste (art. 10.2 ROF). Dada su pendencia del Defensor, el Adjunto cesa automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor (arts. 10.1 LFDP y 10.4 ROF).

Al Adjunto le son aplicables los mismos requisitos para su elección, garantías de inviolabilidad e inmunidad, régimen de incompatibilidades y motivos de cese y sustitución que al Defensor del Pueblo (arts. 9.4 LFDP y 10.3 ROF). En todo caso, es directamente responsable de su gestión ante el Defensor (art. 10.3 ROF), pero esto no excluye que sea también responsable ante el Parlamento, quién podrá luego pedir responsabilidades o el cese al Defensor que lo nombró.

7. Sus funciones de supervisión de la actividad administrativa y de colaboración con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales

Ya se ha señalado que la Ley Foral califica al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, en su primer artículo, como «el alto comisionado del Parlamento de Navarra, designado por éste para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la LORAFNA». Y también que a esta redacción se añade que «cuenta como función primordial la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración».

No obstante, esta segunda función, superpuesta en comparación con la que caracteriza al Alto Comisionado de las Cortes Generales, no supone la atribución de competencias nuevas o distintas al Defensor navarro de las que tiene el Defensor estatal, sino tan sólo una precisión a las funciones de defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, pues, en definitiva, es imposible no conectar el posible abuso o negligencia administrativa con la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. No obstante, es innegable que su ámbito de actuación contempla todos los casos de mala administración, tales como retrasos, errores, desidias, mala atención al ciudadano, ineficiencias, etcétera.

Otro elemento a destacar de la función del Defensor del Pueblo foral es que los derechos objeto de su defensa o protección son «los derechos y libertades amparados por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra» (art. 1.1 LFDP). Es preciso hacer referencia a estos derechos mencionados.

En primer término, el legislador foral otorga al Defensor navarro la misión de proteger no sólo los derechos del Título I de la Constitución, como ocurre con el Defensor estatal, sino todos los de la Constitución. Debe reconocerse en este punto el acierto del legislador foral, ya que no todos los derechos constitucionales de los ciudadanos están en este Título I. Hay muchos otros derechos, ciertamente importantes, más allá de sus muros, dispersos a lo largo de todo el texto constitucional, en ocasiones, camuflados con una apariencia de mandato a todos los poderes públicos, sean legislativos, ejecutivos o judiciales, o ubicados en determinadas materias propias de la actividad socioeconómica o de la organización territorial del Estado autonómico⁶¹. Derechos que son predicables cuando de la Comunidad Foral se trata, con las adaptaciones que sea menester.

61. Por ejemplo, en relación con el Poder Legislativo están el derecho de cualquier ciudadano a formular peticiones individuales y colectivas ante las dos cámaras que integran las Cortes Generales (art. 77.1), o

En segundo lugar, más allá de la Constitución, el Defensor del Pueblo foral debe proteger los derechos que ampara la LORAFNA. Y surge así la pregunta: ¿Y qué otros derechos y libertades distintos ampara la LORAFNA que no figuren en la Constitución? La respuesta es que muy pocos y muy específicos, y ello por varias razones. La primera razón, que hasta los recientes Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña ningún estatuto de autonomía había reconocido, con carácter general, derechos a los ciudadanos de una Comunidad Autónoma distintos de los que había establecido la Constitución, pues no es la norma estatutaria la más idónea para esa tarea, a la vista de las previsiones que sobre su contenido establece el art. 147.2 CE⁶². Esto no obsta, como se verá seguidamente, para que los estatutos recojan, de forma más indirecta que directa, las bases de unos derechos específicos de los ciudadanos de cada territorio, en razón de la elección de las instituciones autonómicas o de unas competencias propias⁶³. La segunda razón, consecuencia de lo dicho, es que el art. 6 de la LORAFNA se limita a declarar de forma tan breve como meridiana que «los navarros tendrán los mismos derechos, libertades y deberes fundamentales que los demás españoles».

Toda la actividad del Defensor del Pueblo, sea de defensa o de mejora de derechos individuales, sea de reacción frente a abusos o negligencias, se realiza a la luz de los principios del art. 103.1 CE, por lo que también vela para que la actividad de la Administración Pública se subordine a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 18.1 LFDP).

Pero además de esta función propia que la legislación foral le encomienda al Defensor del Pueblo navarro, cual es la de supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra en el ámbito de las competencias de la Comunidad Foral, también la institución tiene atribuida una función auxiliadora o colaboradora del Defensor del Pueblo estatal, venida de allende el ordenamiento navarro. En efecto, el art. 1.2 LFDP recalca que el Defensor navarro «coordinará sus funciones, en el marco de la legislación general, con las del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Genera-

la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley (art. 87.3). En lo que atañe a la Poder Ejecutivo, se encuentran los derechos que el art. 105 CE reconoce a los ciudadanos ante la Administración, como la audiencia en la elaboración de disposiciones administrativas que les afecten, el acceso a los archivos y registros administrativos o la audiencia al interesado en todo procedimiento que le afecte; también figura el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran con motivo del funcionamiento de los servicios públicos (art. 106.2). En el Título VII, también se reconocen derechos que afectan a la actividad de la Economía y la Hacienda: el derecho de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general, la participación en la empresa y en las sociedades cooperativas, el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción (art. 129), o el trascendental derecho a la legalidad tributaria (art. 133 CE). Los derechos también se garantizan constitucionalmente cuando de la organización territorial del Estado se trata: Fundamental es el principio de igualdad de todos los españoles y obligaciones en cualquier parte del territorio del (art. 139.1), que se completa con la prohibición de la existencia de privilegios económicos o sociales derivados de las diferencias entre los Estatutos de Autonomía (art. 138.2 CE); y no menos importante lo son los derechos de libertad de circulación y establecimiento de las personas y a la libre circulación de bienes en todo el territorio español que proclama el art. 139.2.

62. En efecto, el art. 147.2 CE delimita el contenido de los Estatutos de Autonomía y éste se refiere a la denominación de la Comunidad, la delimitación de su territorio, la organización de las instituciones autonómicas, y las competencias asumidas, sin prever cartas de derechos subjetivos. Véase al respecto F. J. ENÉRIZ OLAECHEA, «La regionalización de los derechos de los ciudadanos en el ordenamiento español: el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Temas Actuales de Derecho*, colección Aula de la Experiencia núm. 3, Universidad Pública de Navarra, 2007, pp. 173-208. Véase también L. M. DIEZ-PICAZO, «Pueden los Estatutos de Autonomía declarar decretos, deberes y principios?», REDC núm. 78, 2006, pp. 63-75.

63. Estos son los derechos que se desprenden directamente de la LORAFNA y que son distintos de los que menciona la CE: ostentar la condición política de navarros cuando tuvieran la vecindad administrativa en un municipio navarro (art. 5.1 de la LORAFNA); adquirir, conservar y recuperar la condición civil foral conforme al Fuero Nuevo (art. 5.3); expresarse en vascuence en las zonas vascoparlantes en donde se haya declarado como lengua oficial (art. 9.2); elegir el Parlamento de Navarra o participar en su elección (art. 15.1); disfrutar de algunas prerrogativas procesales en caso de ser titular de los cargos públicos correspondientes (art. 14. 2); ejercer la iniciativa legislativa popular (art. 19.2); o disfrutar de las garantías que se explicitan para los funcionarios transferidos del Estado a la Administración de la Comunidad Foral (disp. transít. 4^ª).

les, prestando su cooperación cuando le sea solicitada y recabándola de aquél a los mismos efectos». En parecidos términos, se muestran los arts. 11 y 12 de la misma Ley Foral y el art. 21.1 ROF. Tales funciones de colaboración y coordinación del Defensor navarro con el estatal provienen del art. 2 de la antes mencionada 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 Autónomas⁶⁴.

De este modo, el Defensor del Pueblo de Navarra es también un órgano colaborador del Defensor del Pueblo estatal: un medio puesto al servicio de éste en el ámbito de la Comunidad Foral sin llegar al grado de los Delegados del Mediador de la República Francesa. Ahora bien, no está clara la línea legal de separación competencial entre ambas instituciones: de hecho, las dos son competentes para recibir las mismas quejas si tienen por destinatarias las Administraciones foral y local, mas no así la estatal, para la cual sólo es competente el Defensor designado por las Cortes Generales. De esta forma, cada institución se ocupa de las quejas a ella le llegan sin que ambas puedan renunciar a recibirlas cuando sean competentes para ello⁶⁵.

La colaboración y la coordinación entre ambas instituciones se subordina por la ley estatal a la celebración de acuerdos que precisen los ámbitos de actuación de las Administraciones públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los comisionados parlamentarios, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicación entre ellas y la duración de esos acuerdos. La Ley Foral recoge en su art. 38 esta posibilidad de establecer acuerdos entre ambos órganos para fijar criterios de actuaciones conjuntas a fin de materializar la coordinación, cooperación y colaboración entre ambas instituciones⁶⁶. Los acuerdos de carácter general a que lleguen, han de ser notificados al Parlamento de Navarra para su conocimiento y aprobación, y publicarse en el BON.

Pero, en determinados casos, no son precisos estos acuerdos, sino que la ley fija ya el deber concreto de colaboración y el modo de hacerlo. Ocurre así con la supervisión de la actividad de los órganos de la Administración pública estatal que radiquen en el territorio de la Comunidad Foral. En tales casos, por un lado, el Defensor del Pueblo estatal se halla facultado para recabar la colaboración del Defensor navarro para la mejor eficacia de sus gestiones. Por otro, éste último le debe remitir las quejas que le lleguen sobre la actividad de dichos órganos de la Administración estatal, pero tal deber no se corresponde con ninguno otro recíproco del Defensor estatal, quien «puede» (es curioso que, más allá de lo puramente competencial y por razones de cortesía o de colaboración, no se haya establecido por el legislador estatal obligación legal alguna al respecto) informar al Defensor navarro del resultado de sus gestiones [arts. 1.2 c) y 2.3 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre].

64. F. VISIEDO MAZÓN, *El Defensor del Pueblo en el ámbito de las Comunidades Autónomas: principales problemas que plantean en las Cortes Generales*, IEF, Vol. III, Madrid, 1987.

65. Como razona DE BARTOLOMÉ CENZANO, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, cit., p. 286, esta dualidad se debe, además de al imperativo legal, a que sólo el Defensor estatal puede utilizar los recursos de amparo e inconstitucionalidad, que no están al alcance de los defensores autonómicos, por lo que, de separar rígidamente ambas instituciones, se colocaría a algunos ciudadanos en situación de inferioridad si sólo pudieran recurrir al Defensor de su Comunidad.

66. El art. 21.2 ROF reitera la posibilidad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de suscribir los convenios y acuerdos que estime convenientes en orden a la colaboración con las instituciones análogas de ámbito supraestatal, estatal o autonómico.

PÉREZ CALVO, *Manual de Derecho Público de Navarra*, cit., pp. 197-199, considera los acuerdos entre el Defensor del Pueblo nacional y los defensores autonómicos un buen ejemplo del intento de conjugar las condiciones exigidas por las leyes y la posibilidad de reparto de tareas, sobre todo, en beneficio de los comisionados autonómicos lo que, sin duda, puede ser aconsejable por diferentes razones como, por ejemplo, el gran volumen de asuntos que el Defensor estatal está llamado a resolver o la duplicidad de tareas que puede darse. En esas páginas realiza una interesante disección del contenido de estos acuerdos.

Por otra parte, el art. 12 LFDP contempla la posibilidad, pues tan sólo de eso se trata, sin obligación alguna del Defensor del Pueblo estatal de contestarle y sin necesidad de acuerdos interinstitucionales, de dirigirse a éste o a los defensores autonómicos para coordinar actuaciones que excedan del ámbito territorial de Navarra.

Finalmente, el Defensor de Navarra, de oficio o a instancia de parte, también puede dirigirse de forma razonada al Defensor del Pueblo estatal solicitándole (pues de tan sólo una petición se trata sin poder obligatorio alguno) para que éste, en defensa de los intereses ciudadanos, y siempre que lo considere oportuno, interponga o ejercite recurso de inconstitucionalidad o de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 14.2 LFDP), o dirija recomendaciones o sugerencias a la Administración del Estado cuando las deficiencias en el funcionamiento de los órganos y entidades de Navarra sean originadas por el deficiente funcionamiento de la Administración del Estado o deriven de normas de competencia estatal (art. 39 LFDP).

Efectivamente, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral carece de legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad o de amparo. Sus únicas facultades en este terreno son las de instar al Defensor estatal que los interponga, «si éste lo considera oportuno»⁶⁷. Nada hay que objetar en este punto a este impedimento por disponerlo así tanto los arts. 161.1 b) y 162.1 a) CE como la LOTC.

Ahora bien, no puede verse en todas estas relaciones del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales ningún atisbo de dependencia jerárquica. El Defensor navarro es –la ley foral lo recalca bien– independiente y autónomo en su funcionamiento del Defensor estatal (art. 38.1 LFDP). Cada uno actúa en el ámbito de sus competencias con pleno respeto de las competencias del otro, lo que no impide sus deseables y debidas colaboración y cooperación en un Estado como el autonómico que ha hecho del principio de colaboración uno de los pilares básicos de su organización territorial (STC 233/1999, de 13 de diciembre, F. 7). Sin embargo, la expresión «coordinación» que utilizan tanto el legislador estatal como el foral no parece la más acertada para definir estas relaciones. La coordinación, en palabras del Tribunal Constitucional, conlleva un cierto poder de dirección como consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado (por todas, STC 194/2004, de 10 de noviembre, F. 8), y, al menos aquí, no puede hablarse con rigor de una superioridad de las Cortes Generales sobre el Parlamento de Navarra cuando se trate de supervisar la Administración de la Comunidad Foral en el ejercicio de sus competencias. Las expresiones que mejor definen las relaciones entre ambos son, pues, las de colaboración y cooperación (STC 13/2007, de 18 de enero, F. 7).

8. La actividad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral. Sus distintos medios jurídicos⁶⁸

La esencial función supervisora de la actividad de las Administraciones para salvaguardar a los ciudadanos frente a posibles abusos y negligencias de éstas, que se ha encargado al Defensor del Pueblo, supone que éste necesite la utilización de diversos medios jurídicos que la Ley Foral relaciona en su art. 16. Tales medios son la práctica de investigaciones, la formulación de recomendaciones, la emisión de informes y la divulgación de su actividad. A ellos habría que añadir otro medio más, como son las propuestas de conciliaciones y mediaciones, que, a mi juicio, aparecen erróneamente

67. Para instar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad es preceptivo que la Junta de Coordinación y Régimen Interno conozca e informe de tal posibilidad [art. 13 c) ROF].

68. Sobre la actividad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, véase GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp. 145-167.

insertas en el art. 17 de la Ley Foral, y que tienen una gran relevancia, pues, como se ha dicho *ut supra*, convierten al Defensor del Pueblo en un auténtico mediador o amigable componedor, similar al *Médiateur* francés.

El Defensor del Pueblo navarro, al igual que el estatal, puede iniciar, de oficio o a instancia de parte, y practicar una investigación en relación con los actos o conductas, incluidas las omisiones, provenientes de las Administraciones que afecten a una persona o a un grupo de personas.

Asimismo, puede formular recomendaciones o recordar deberes legales a los órganos competentes y al personal al servicio de las Administraciones Públicas para que procuren corregir actos ilegales o injustos o mejoren los servicios de la Administración. Como puede observarse, estas recomendaciones pueden responder tanto a criterios de legalidad (frente a actos ilegales) como de mera oportunidad (frente a «actos injustos», calificación un tanto subjetiva y peligrosa, pues en un Estado de Derecho los actos injustos son sólo los ilegales) o de eficiencia (para mejorar los servicios administrativos). En estos dos últimos casos, cabe el riesgo de que también el Defensor del Pueblo caiga, guiado por la buena fe, víctima de su propia discrecionalidad y termine entendiendo que mejora los servicios públicos lo que a la larga pueda empeorarlos, o dibuje un modelo idílico prácticamente inalcanzable para unas Administraciones limitadas en medios humanos, económicos y materiales.

También puede advertir las deficiencias de la legislación, formulando recomendaciones a fin de dotar a la actuación administrativa y a los servicios públicos de la necesaria objetividad y eficacia en garantía de los derechos de los administrados. Por «legislación» ha de entenderse la manifestación de cualquier facultad normativa, incluida la reglamentaria, y no solamente las disposiciones con rango o fuerza de ley. De ahí que la letra c) del art. 16 LFDP aclare que estas recomendaciones sólo pueden dirigirse a quienes tienen potestad normativa, es decir, al Parlamento, la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales, mas no así al resto de entidades susceptibles de control.

Puede emitir informes, en el área de su competencia, a solicitud del Parlamento y sus órganos o de la Administración Foral y de las entidades locales, o de oficio. Como recuerda el art. 20.1 ROF, el Defensor del Pueblo puede dirigir a la Administración supervisada los informes que estime convenientes acerca de su funcionamiento, con lo que los informes se convierten en un buen instrumento para hacer llegar a los órganos administrativos todo tipo de sugerencias y recomendaciones, e incluso recordatorios legales, que redunden en su objetivo primordial de mejora del nivel de protección de los derechos de los ciudadanos.

Finalmente, puede divulgar, a través de todos los medios a su alcance y, en particular, a través de los medios de comunicación pública, la naturaleza de su trabajo, sus investigaciones y el informe anual. A tal efecto, la Ley Foral impone a los medios de comunicación públicos de la Comunidad Foral, incluidos por tanto los concesionarios administrativos, el deber de facilitar espacios al Defensor del Pueblo cuando éste lo estime conveniente para el mejor desarrollo de sus funciones y el conocimiento público de su actividad. No vemos alguna convincente razón para que esta misma obligación no se imponga en el futuro por el legislador a todos los medios privados que obtengan subvenciones públicas de la Administración Foral a partir de un determinado importe.

La triple actividad del Defensor del Pueblo de garante de los derechos de los ciudadanos, recomendador de mejora de normas y servicios públicos y de mediador de soluciones entre la Administración y particulares, se desarrolla por medios informales y expeditivos (art. 17 LFDP), por lo que sus procedimientos de actuación no están sometidos a los requisitos formales de las leyes de procedimiento administrativo ni a los plazos en ellas fijados. Los únicos requisitos exigibles son los que se contienen en

la Ley Foral o, con discutible base jurídica, en el ROF. La Ley Foral cita alguno de estos medios (adviértase que el precepto legal utiliza la expresión «a tal efecto podrá», por lo que también puede emplear otros que no hayan sido expresamente citados por el legislador), que son los siguientes:

- a) Las visitas de inspección a cualquier servicio o dependencia de los organismos y entidades administrativas o gestoras de servicios públicos, examinando o demandando documentos, oyendo a órganos, personal al servicio de las Administraciones Públicas y solicitando las informaciones que estime convenientes.
- b) Las investigaciones que estime convenientes, siempre que no colisionen con los derechos o intereses legítimos de las personas y de las entidades sujetas a control, y que abren la puerta a una amplísima actividad de la institución.
- c) La solicitud, mediante citación, de la comparecencia de cualquier persona que ostente la condición de empleado de las Administraciones objeto de supervisión y que razonablemente pueda dar información relacionada con el asunto a investigar.

Sin embargo, ya que, como se ha visto el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral supervisa la actividad administrativa relacionada con una «materia» (realmente es algo más que esto) tan sensible para el buen desarrollo de un Estado democrático y social de Derecho, como es la defensa de los derechos constitucionales de las personas físicas y jurídicas en Navarra, y dado que carece de toda posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo constitucional, no parece nada descabellado proponer que una reforma legal por parte del Estado permita a los defensores autonómicos, entre ellos el navarro, la interposición de recursos judiciales, con carácter general, ante los órganos de la jurisdicción ordinaria, dirigidos a defender en determinados casos los derechos de los ciudadanos ante la Administración: por ejemplo, ante disposiciones reglamentarias, actos con pluralidad de destinatarios (subvenciones, convocatorias de oposiciones...) o en supuestos de lesión grave de los derechos fundamentales y de las libertades públicas que protegen los arts. 14 a 29 CE, incluso en sustitución de un ciudadano carente de recursos económicos y por el procedimiento preferente y sumario a que se refiere el art. 53.2 CE. De esta manera, los defensores autonómicos serían también «Abogados del Pueblo», y abogados privilegiados, pues dispondrían de medios humanos y materiales para llevar a la práctica, en casos de quejas específicas de los ciudadanos, las consolidadas jurisprudencias del Tribunal Constitucional o del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos sobre la protección de los derechos fundamentales.

Incluso tampoco estaría de más que el Parlamento de Navarra, a través de las leyes administrativas que aprobase en materias de su competencia, reconociera al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral una legitimación para impugnar por sí mismo y no en sustitución del interesado, en primera instancia ante la Administración competente, los actos administrativos lesivos de los derechos de los ciudadanos y, en segundo lugar, de no ser atendida su solicitud, directamente ante la jurisdicción competente. Si las leyes administrativas han ampliado la legitimación para impugnar actos de las Administraciones al punto de instaurar la acción pública en ciertas materias, como el urbanismo o el medio ambiente, o la acción vecinal en materia de protección de los bienes de las entidades locales, no debiera haber obstáculo para conceder una legitimación general al Defensor del Pueblo para la salvaguardia de los intereses legítimos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones. No debe verse en esta propuesta ningún atisbo de desconocimiento del marco competencial del Estado. La Constitución, en su art. 149.1.6ª, permite de manera indirecta a las Comunidades Autónomas introducir las necesarias especialidades procesales derivadas de sus competencias sustantivas, y aquí lo que se propone es precisamente eso: que la Comunidad Foral de Navarra reconozca, como especialidad procesal derivada del ejercicio de sus competen-

cias, legitimación al Defensor del Pueblo para impugnar los actos administrativos lesivos de los derechos de los ciudadanos y solicitar la declaración de nulidad de pleno derecho o su anulación. Menos aún existiría lesión competencial si se le reconociese legitimación general para impugnar actos administrativos de las entidades locales frente al Tribunal Administrativo de Navarra.

9. El ámbito de la actividad del Defensor del Pueblo: las Administraciones Públicas de Navarra. Las autoridades administrativas y los funcionarios públicos

La función del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral se centra, como se ha reiterado, en examinar la actividad de la Administración (arts. 1, núms. 1 y 3, y 11 LFDP) a partir de los actos y resoluciones que ésta dicte expresamente, se le imputen de forma presunta o, contrariamente, no dicte, es decir, omita (art. 15).

Pero, ¿qué naturaleza han de tener todos estos actos? ¿Han de ser actos u omisiones de la Administración con independencia de que sean públicos o privados, o han de ser siempre actos públicos de ésta? La respuesta a la pregunta no es indiferente, pues de ser una u otra, quedarán dentro o fuera de la actividad supervisora del Defensor del Pueblo, por ejemplo, los derechos de los contratados laborales de la Administración, los contratos privados suscritos con la Administración en cualquiera de sus formas, y, en general, todas las relaciones jurídico-privadas.

De una exégesis lógica de la Ley Foral, ha de colegirse que la competencia del Defensor del Pueblo se extiende a: a) todos aquellos actos u omisiones que b) provengan expresa o tácitamente de la Administración, c) con independencia del régimen jurídico con arreglo al cual ésta actúe, d) siempre que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de competencias, funciones o servicios públicos, e) y puedan lesionar derechos públicos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución y en la LORAFNA, f) sea en el marco de una relación jurídico-administrativa general, en el de una relación jurídico-administrativa de sujeción especial o en el de relaciones jurídicas sometidas al Derecho Privado.

Lo característico de la intervención del Defensor del Pueblo es que proteja derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a cualquier actuación de las Administraciones Públicas de Navarra que puedan lesionarlos, con independencia de la manera en que se produzca la lesión y del ropaje con que se vista la Administración. De no ser así, quedarían al margen de la supervisión del Defensor del Pueblo todos los actos de las fundaciones públicas, de las sociedades públicas y de todas aquellas modalidades privadas a las que da vida la Administración para la adecuada gestión de servicios públicos.

Es más, el ámbito de actuación del Defensor queda perfectamente delimitado por una relación jurídica surgida entre dos personas: en un extremo, una persona física o jurídica titular de un derecho protegido constitucionalmente, cualquiera que sea éste, y en el otro, una Administración, con independencia de la vestimenta que la cubra. Estos son los elementos objetivos puros y duros de la relación, los elementos mínimos que configuran el núcleo esencial del objeto que supervisa el Defensor del Pueblo. Cualquier otra matización que se quiera añadir, como que la actuación se produzca siempre en el seno de una relación jurídico-pública o con motivo del funcionamiento de un servicio público o de la gestión de intereses públicos, lleva el grave riesgo de reducir el campo de intervención del Defensor del Pueblo. Con arreglo a esos dos elementos mínimos, nada obsta a que, por ejemplo, el Defensor del Pueblo analice la constitucionalidad, desde el punto de vista del Título I de la Constitución, del despido de un contratado laboral fijo de una entidad local o del trabajador de una empresa pública que gestione servicios públicos.

Así, el Defensor del Pueblo puede también penetrar de forma indirecta en las relaciones *inter privatos* (por ejemplo, entre consumidores y usuarios) cuando se den

dos circunstancias: a) se haya producido la lesión de un derecho constitucional en el seno de esas relaciones, y b) la Administración haya sido negligente, a requerimiento del afectado, en su función de tutela de ese derecho conforme a las leyes.

Otro aspecto sobre el que ha de llamarse la atención es que la supervisión del Defensor del Pueblo sobre las Administraciones navarras no se circunscribe a los actos de aplicación del Derecho público foral o local, sino que engloban también los dictados en ejecución del Derecho estatal e incluso del Derecho comunitario. El Defensor del Pueblo vigila que las Administraciones apliquen el Derecho con respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos y sujeción a los principios del art. 103.1 CE, al margen de si ese Derecho proviene de las instituciones locales, forales, estatales o comunitarias.

La propia LFDP se encarga de precisar qué se entiende por «Administraciones Públicas de Navarra» y quiénes las componen. Lo hace con exhaustividad y con una visión amplia y moderna del concepto de Administración. Son, conforme al art. 1.3 LFDP, Administraciones Públicas de Navarra las siguientes:

a) La Administración de la Comunidad Foral, sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan. Aquí quedan comprendidos tanto los organismos públicos creados por la Administración de la Comunidad Foral, tal y como así los definen los arts. 98 y siguientes de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral, esto es, los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, como cualquier sociedad, empresa o fundación «pública» creada por la Administración Foral, por sus organismos públicos o por otras entidades dependientes de ésta, que se encuentre bajo su vinculación o dependencia y sobre la que la Administración tenga una influencia decisiva o predominante por tener mayoría en su capital, en sus órganos directivos, etcétera. Son, en definitiva, todas las entidades públicas o privadas que integran el sector público de la Comunidad Foral de Navarra.

b) Las Entidades Locales de Navarra, sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan. En tales entidades locales se comprenden todas las que citan los arts. 2 y 3.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra: municipios, distritos administrativos, concejos, agrupaciones o corporaciones tradicionales de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales (Comunidad de Bardenas Reales, la Comunidad del Valle de Aezkoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar...), agrupaciones de servicios administrativos y mancomunidades. En cuanto a los entes públicos dependientes de las entidades locales, del art. 192 de la misma Ley Foral se desprende que pueden ser, entre otros, los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a entidades locales o a entes públicos de las mismas, o los consorcios formados por varias Administraciones en los que la presencia de éstas sea mayoritariamente.

c) La Administración parlamentaria y la actividad administrativa de las instituciones creadas por el Parlamento de Navarra, tales como la Universidad Pública de Navarra, el Consejo de Navarra o la propia Cámara de Comptos⁶⁹, que aunque no ha

69. Es cierto que, después de casi ciento cuarenta años, la Cámara de Comptos ya había sido restaurada en virtud del art. 4.5 del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra, y luego había sido regulada por un Acuerdo de 28 de enero de 1980, del Parlamento Foral. Pero, sin duda, el actual fundamento de la institución se encuentra en el art. 18.2 de la LORAFNA, que lo concibe como «órgano dependiente del Parlamento de Navarra» y cuyas competencias se remiten a una ley constitutiva, que hoy no es otra que la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre.

sido creada por el Parlamento de Navarra, sino directamente por la LORAFNA, depende orgánicamente de éste.

d) Los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, a cualquier organismo o entidad, persona jurídica o física, que actúe en un servicio público estando sometida, al mismo tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa. La facultad de supervisar a estas entidades es lógica. Se trata de titulares que gestionan servicios públicos mediante forma indirecta, bien sea por concesión administrativa, bien sea por otras modalidades que se ideen, como la gestión interesada, el concierto, el arrendamiento u otras. El servicio prestado no deja de ser público porque la forma de prestación sea privada y la realice un particular, ya que la evolución que ha sufrido la Administración Pública en las últimas décadas ha llevado a que una parte de su actividad se realice por terceros con arreglo al Derecho privado. Lo fundamental del caso es que el servicio público esté bajo la tutela de la Administración. La amplitud del tenor literal del precepto hace que queden cubiertos por el paraguas del Defensor del Pueblo todos los servicios públicos sin excepción, sin otro límite que el puramente competencial, esto es, que se trate de servicios cuya prestación corresponda a la Comunidad Foral en virtud de la LORAFNA o a las entidades locales en virtud de la Ley Foral de la Administración Local o de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Queda fuera de su ámbito el funcionamiento de la «Administración de Justicia» en la Comunidad Foral. Esta expresión entrecomillada ha de ser entendida en su sentido procesal, por lo que se refiere a la actividad que permanece en el Poder Judicial y se encarga de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 CE). Por el contrario, el Defensor navarro sí puede actuar sobre la parte de la Administración de Justicia (la «administración de la Administración de Justicia») que ha sido transferida a la Comunidad Foral de Navarra en virtud de los Reales Decretos 812 y 813/1999, de 14 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de medios personales, materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia⁷⁰. Cuando reciba quejas referidas al funcionamiento procesal de la Administración de Justicia, su función se limitará a dirigirlas al Ministerio Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley, o bien dará traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate. Esta limitación no impide que en su informe anual al Parlamento de Navarra pueda hacer referencias al tema (art. 13.1 LFDP). También podrá, previamente a ello, trasladar tales quejas al órgano judicial afectado, a la Audiencia Provincial o al Tribunal Superior de Justicia de Navarra (art. 13.2 LFDP).

La actividad del Defensor del Pueblo no se para en los entes sometidos al Derecho Público, sino que traspasa el velo de éstas para apuntar directamente a las personas físicas que las dirigen cuando sean presuntamente responsables de la lesión de los derechos de los particulares. Las atribuciones de la institución se extienden de esta manera a los actos administrativos de los miembros del Gobierno de Navarra (Presidente y Consejeros) y de las autoridades administrativas (Directores Generales y Directores

70. La diferenciación entre la «Administración de Justicia» en sentido estricto y la «administración de Administración de Justicia» como dos sectores materiales distintos es una construcción del Tribunal Constitucional. Su origen se encuentra en la STC 56/1990, de 29 de marzo (reiterada últimamente en las SSTC 56/2006, de 16 de febrero, 270/2006, de 13 de septiembre, y 294/2006, de 11 de octubre). Mientras que el primero es competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.5^a CE, en el segundo hay algunas Comunidades Autónomas que han asumido competencias sobre un conjunto de medios humanos y personales por el juego de la denominada «cláusula subrogatoria», es decir, de la previsión estatutaria que permite a esas Comunidades Autónomas ejercer facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye al Gobierno o a sus departamentos en lo relacionado con dichos medios. Sobre tales medios humanos y sobre la actividad de éstos el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral puede ejercer su actividad supervisora.

Gerentes), funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de cualquiera de las citadas Administraciones Públicas de Navarra (art. 18.2 LFDP). Del temor de este último precepto, parece que quedan fuera del ámbito del Defensor de Pueblo los «actos políticos», al igual que ocurre con los tribunales de justicia, en donde éstos encuentran limitaciones legales para su enjuiciamiento⁷¹. Ahora bien, el Defensor del Pueblo, en razón de su calidad de comisionado parlamentario, de la amplitud de su cometido y del antiformalismo que preside su actuación, puede realizar enjuiciamientos de oportunidad de la actividad de las Administraciones y, por ende, de los órganos políticos que las rigen. Si tales actos lesionan o restringen derechos de los ciudadanos, no cabe levantar muros que cerquen la actividad garantista del Defensor so pretexto de tratarse de actos políticos ajenos a su supervisión.

La responsabilidad de todos estos cargos y autoridades ante el Defensor del Pueblo es pública: se circunscribe al ejercicio de sus funciones o cargos públicos y no al ámbito de sus actividades privadas o familiares. Además, es, por regla general, individual, y sólo es colegiada cuando la autoridad forma parte de un órgano colegiado que asume o dirige la actuación objeto de supervisión.

La expresión «cualquier persona que actúe al servicio de cualquiera de las citadas Administraciones» obliga a incluir en ella a los contratados administrativos y contratados laborales, sean fijos o temporales, así como a todos los que desempeñen tareas directamente relacionadas con la gestión y la prestación de funciones y servicios públicos, tales como empleados de empresas públicas, concesionarios, arrendatarios, etcétera. Por lo tanto, la lista es más amplia que la del funcionario público *stricto sensu* y engloba a los titulares y empleados del servicio público *lato sensu*.

10. El procedimiento de investigación de las actuaciones. Presentación y tramitación de las quejas

La forma más habitual de actuación de Defensor del Pueblo es la práctica de investigaciones dirigidas al esclarecimiento de aquellos actos, omisiones y resoluciones de las Administraciones Públicas o de sus agentes que hayan podido lesionar los derechos y libertades proclamados por la Constitución (art. 18.1 LFDP).

A) *La legitimación para iniciar la investigación*

Las investigaciones pueden iniciarse por una de estas tres formas: De oficio, por el Parlamento de Navarra o a instancia de parte interesada, que es la vía más empleada y la que tiene mayor desarrollo en la Ley Foral.

Una vez iniciada por cualquiera de estas vías, la investigación ha de proseguir de oficio, sin que el Defensor del Pueblo pueda paralizar de hecho su tramitación, so pena de incurrir en negligencia, que la Ley Foral sanciona, cuando es notoria, con la destitución en el cargo [art. 8.1 d)]. El diferente modo de inicio no supone una tramitación distinta para la queja: como dispone el art. 15.2 del ROF, tanto si se trata de quejas presentadas a instancia de parte como de expedientes de oficio, la tramitación es sustan-

71. Como ha señalado la doctrina del TC, los actos políticos que se adoptan por órganos políticos no son actos de la Administración sometidos al Derecho administrativo, por lo que su control no es tarea de los tribunales de justicia *ex arts.* 106.1 CE y 8 LOPJ (SSTC 45/1990, de 15 de marzo, F. 2, y 196/1990, de 29 de noviembre, F. 5). Las únicas excepciones a esta regla general de la ausencia de control jurisdiccional se encuentran, como apunta el art. 2.1 a) LJCA, en la infracción de los elementos reglados que impongan las leyes, la vulneración de derechos fundamentales o el perjuicio para los intereses generales preponderantes (SSTS de 4 de abril de 1997 y 30 de enero de 1998). Sin embargo, como se ha manifestado, esta doctrina jurisprudencial no es aplicable a la actividad supervisora del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, quien sí puede controlar los actos dañinos de los derechos de los ciudadanos cuando provengan de la Administración.

cialmente idéntica, sin perjuicio de las particularidades propias que la naturaleza de la actuación requiera.

La iniciación de oficio es competencia del propio Defensor del Pueblo. Éste, sin necesidad de denuncia o de instancia por nadie, está facultado para comenzar *per se* la investigación cuando, según su criterio, entienda que una actividad administrativa puede lesionar derechos y libertades de los ciudadanos. Esta apreciación es libre y no puede ser objeto de revisión o control alguno, ni político, ni administrativo, ni judicial ni siquiera parlamentario. De esta forma, la Ley Foral deja en las manos del Defensor del Pueblo la realización de investigaciones orientadas a la supervisión de la actividad de cualquier Administración o servicio público. El origen real de esas investigaciones puede obedecer a programas que fija la propia institución o a las informaciones que reciba de los medios de comunicación, y puede recogerse en informes especiales o monográficos.

También el Parlamento de Navarra, en cuanto entidad responsable del comisionado, puede dar lugar al inicio de una investigación. Están facultados para ello cada uno de los parlamentarios forales, que lo pueden hacer individualmente, la Comisión de Régimen Foral y las Comisiones de Investigación creadas por el Parlamento de Navarra. La solicitud ha de ser por escrito y estar motivada (art. 19.2 LFDP). La solicitud no puede ser genérica e *in abstracto* con el fin de conseguir declaraciones generales o vagas al margen y con independencia de la existencia o no de una lesión actual de un derecho, sino que debe guardar relación con actos emanados de la Administración Pública competente que afecten a una persona o grupo de personas. Es un control concreto, que recae sobre actos administrativos ya producidos y que lesionan o pueden lesionar derechos constitucionales de personas. La afección no tiene que ser necesariamente individual o personalizada, sino que basta con que se refiera a un grupo o colectivo genérico de personas en razón de una circunstancia o elemento común⁷².

El procedimiento más habitual de inicio de la investigación normal es, como se ha dicho, a petición de parte. Para dirigirse al Defensor del Pueblo y solicitar su intervención está habilitada cualquier persona, natural o jurídica, que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. El concepto de «interés legítimo» es un concepto común y general al Derecho Público: se emplea tanto en la propia Constitución [art. 162. 1 b)] como en la legislación relativa a la Administración Pública (arts. 31 de la LRJPAC y 19 LJCA). Es una categoría más amplia que la de «derecho subjetivo» y de «interés directo», pues alcanza a toda persona cuya círculo jurídico pueda resultar afectado por la violación de un derecho, por obra de la Administración, aunque la violación no se haya producido directamente en su contra. Si las quejas son colectivas, los reclamantes deben identificar a su representante.

El acceso al Defensor del Pueblo no puede verse cercenado ni por las circunstancias de nacionalidad, residencia o vecindad civil o administrativa, sexo, raza, minoría de edad, incapacidad legal del sujeto, internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o poder público. Cualquier extranjero, sea o no residente en Navarra, menor de edad, incapaz, preso o recluso, puede acceder a él. Tampoco obstan a ello las ideas o la religión que profese el interesado.

72. Sobre esta cuestión última, no debe perderse de vista que ha sido el Tribunal Constitucional, con su importante STC 241/1991, de 11 de noviembre, quien ha reconocido la titularidad de derechos fundamentales que pertenecen a personas integradas en un colectivo genérico, al punto de que esas personas pueden exigir la protección jurídica de sus derechos si se ven lesionadas por imputaciones hechas contra el colectivo. Es el caso de una ciudadana judía que consiguió amparo constitucional para su derecho fundamental al honor frente a las imputaciones racistas y xenófobas de un particular contra el pueblo y la comunidad judíos.

La única exclusión que dispone la Ley Foral tiene por sujetos a las autoridades administrativas en asuntos de su competencia, a quienes se les prohíbe la presentación de quejas. La razón de esta exclusión no está carente de lógica y busca garantizar la ecuanimidad de unos y otros: si el objeto de la intervención del Defensor del Pueblo es precisamente la actividad administrativa, no pueden acudir a él las autoridades administrativas que sean responsables de la misma.

¿Pueden acudir al Defensor del Pueblo las personas jurídico-públicas? La respuesta es que sí en la medida en que puedan ser titulares de algunos de los derechos que les reconoce la Constitución en una posición análoga a la de los particulares y se vean perjudicadas en el contenido de esos derechos por otra Administración Pública. Por ejemplo, cuando una Administración niega la participación a otra en un expediente administrativo que le atañe directamente⁷³.

B) Requisitos

Las quejas que los particulares dirijan al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral han de cumplir ciertos requisitos formales mínimos con objeto de asegurar su veracidad y pretensión y acreditar la identidad del interesado.

Han de presentarse siempre por escrito, en papel común (es decir, no se requiere ningún modelo de instancia específico⁷⁴), y estar firmadas por el interesado, con indicación de su nombre y apellidos, domicilio, documento nacional de identidad o, si es extranjero, carta de identificación. La exigencia de que figure el nombre de la persona no impide que la queja se mantenga en secreto (art. 23.3 LFDP)⁷⁵.

También parece lógico que el interesado indique en su solicitud el lugar y la fecha, aunque no venga requerido a ello por la Ley Foral. Aquí se mezclan requisitos esenciales con otros más puramente formales, por lo que la carencia de unos u otros no puede producir los mismos efectos jurídicos. Por ejemplo, la omisión de la firma o de los apellidos o del domicilio puede dar lugar, intentadas las subsanaciones pertinentes, al archivo de la queja. Sin embargo, la omisión del documento nacional de identidad o de la carta de identificación no puede ser sancionada con el archivo de la queja, sino

73. Debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional, quien, siguiendo la línea marcada por las jurisprudencias constitucionales norteamericana y alemana, ha ido reconociendo paulatina y progresivamente a las personas jurídicas la titularidad de varias libertades y derechos. Lo ha hecho con un carácter más amplio a favor de las personas jurídico-privadas que respecto a las personas jurídico-públicas. A las primeras les ha reconocido la titularidad de aquellos derechos en que es lógico hacerlo tras la lectura de la Constitución. En cambio, a las personas jurídico-públicas les ha negado, como regla general, la mayor parte de los derechos, con la excepción de la titularidad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y para los casos en que su actividad es equiparable con la de una persona jurídico-privado, o se impide su acceso a la jurisdicción o se le produce indefensión en la vía procesal (SSTC 19/1983, de 14 de marzo, en que se reconoció a la Diputación Foral de Navarra legitimación para interponer un recurso de amparo por una vulneración de su derecho fundamental a la tutela de jueces y tribunales en un proceso que traía causa de una relación laboral, 64/1988, de 12 de abril, 197/1988, de 24 de octubre, 99/1989, de 5 de junio, 175/2001, de 26 de julio, 173/2002, de 9 de octubre, 176/2002, de 9 de octubre, y 201/2002, de 28 de octubre). En cambio, les ha negado expresamente a las personas jurídico-públicas la titularidad del derecho fundamental a la no discriminación que proclama el art. 14 CE, por ser éste predicable únicamente de los españoles (STC 211/1996, de 17 de diciembre). Pero esto en cuanto a los derechos fundamentales, porque respecto de los demás derechos será la interpretación de los preceptos constitucionales la que determine la posible titularidad de los derechos por parte de personas jurídico-públicas.

74. En una interpretación que parece excesivamente literal, GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., p. 152, consideran que la expresión «papel común» impide la utilización de métodos como correo electrónico, fax, etcétera. En mi opinión, «papel común» se emplea por el legislador no para destacar este medio y convertirlo en la única solución posible, sino precisamente para eliminar la exigencia de medios cerrados, tales como papeles timbrados, modelos de instancias, formularios, etcétera.

75. Sobre las dudas que suscita este precepto, véase GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., p. 153.

que, a lo más, ha de calificarse como una irregularidad del interesado sin efectos jurídicos negativos para él.

Las quejas han de estar razonadas, tal y como demanda la Ley Foral. Este razonamiento debe entenderse como una concreción de los hechos que han podido dar lugar a la vulneración del derecho subjetivo y de la subsiguiente petición, que ha de expresarse de forma clara, y no como una argumentación jurídica, sea grosera o detallada. No se exige, por tanto, la cita exacta y numérica de ningún precepto constitucional o legal lesionado, ni siquiera de su *nomen iuris*. Basta con la acotación suficiente del contenido del derecho violado para que la queja satisfaga los requisitos. En ese sentido, el art. 21.2 LFDP exime de la preceptiva asistencia de Letrado o Procurador, siendo suficiente la relación directa de la persona física o jurídica, o de sus representantes, con el Defensor del Pueblo sin intermediación alguna.

A estos requisitos mínimos se suma, como principio informador, el de gratuidad: Las actuaciones del Defensor del Pueblo son gratuitas para los interesados (art. 21.2 LFDP), por lo que la interposición de la queja o la intervención del Defensor no pueden estar gravadas con tasa alguna.

La Ley Foral también marca un plazo máximo para la presentación de la queja: un año contado a partir del momento en que el reclamante tenga conocimiento de los hechos objeto de la misma. Es decir, el plazo se inicia con el conocimiento y no en la fecha en que se produjo el hecho o acto, por lo que el plazo es mayor. Este plazo es de caducidad y no de prescripción, improrrogable, no susceptible de suspensión y de inexorable cumplimiento. Se computa desde que se tiene conocimiento del acto lesivo del derecho.

Las quejas pueden presentarse en la propia institución, en los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado o de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, lo que permite también su presentación en el Registro General del Gobierno de Navarra, o en las oficinas de correo, si aplicamos aquí de forma analógica, en ausencia de otras reglas, las previsiones del art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No obstante, el art. 15.1 del ROF es todavía más antiformalista: admite la presentación de las quejas por cualquier medio que permita acreditar la identidad del interesado o persona que la presente, sin más requisitos que los previstos en la Ley Foral, lo que permite la presentación de quejas por medios electrónicos a través de la página web que la institución tiene en internet, mediante fax, firma electrónica, correo electrónico si se asegura esa acreditación, etcétera.

C) Tramitación de las quejas

La tramitación de las quejas, esto es, su instrucción en todas las fases hasta llegar la resolución, está informada por los principios de sumariedad e informalidad (arts. 24.1 LFDP y 17 ROF). «Sumariedad» quiere decir brevedad y celeridad. La «informalidad» supone que no existe un cauce procedimental reglado diferente o más pormenorizado del que la Ley Foral contempla (art. 14.1 ROF), sin que le sean de aplicación —ni siquiera supletoria— las reglas procedimentales que establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, u otras reguladoras de los procedimientos administrativos. Esta afirmación no obsta a la integración de las lagunas jurídicas por la propia institución mediante la extensión analógica de preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o de otras leyes procedimentales. Este principio de antiformalismo conlleva, por un lado, que la actuación del Defensor del Pueblo no esté sometida a plazos y, por otro, que su intervención no paralice la actividad administrativa o interrumpa los plazos fijados para resolver.

De toda queja presentada se acusa recibo (art. 21.2 LFDP). El acuse sólo tiene por finalidad dar a conocer al interesado que su queja ha sido recibida en la institución, pero no implica la admisión y, mucho menos, la estimación de la pretensión aducida.

Recibida la queja, el Defensor procede a su inscripción en el Registro general de la institución. En ausencia de otras reglas, continuará integrándose la laguna mediante la aplicación analógica de las previsiones del mencionado art. 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Aunque nada diga la Ley Foral, debe entenderse que, si el escrito de la queja no reúne los requisitos exigidos, la institución viene obligada a requerir al interesado para que, en un plazo prudencial, subsane las omisiones, con indicación de que si así no lo hace, podrá tenerse por desistido y acordarse el rechazo de la queja.

La presentación e inscripción de la queja no tiene ningún efecto suspensivo sobre los plazos legales para recurrir el acto lesivo en la vía administrativa o en la jurisdiccional, ni sobre la ejecución de la resolución o del acto afectado por la queja (art. 14.2 ROF). La actividad administrativa continúa su vida con toda normalidad.

El siguiente paso al que viene obligado el Defensor del Pueblo es a decidir sobre la admisión a trámite de la queja presentada. Es una reflexión que se produce en el seno de la institución y que sólo trasluce al exterior y llega al interesado si, como resultado de esa reflexión, se decide el rechazo de la queja.

Tal rechazo requiere su expresión en un escrito y la necesaria motivación. Esta motivación es en todo caso obligada, por lo que constituye el contenido sustancial mínimo y necesario del escrito. No lo es, en cambio, la información que el Defensor pueda dar al interesado sobre otras vías más oportunas para ejercitar su acción, si a su entender hay alguna, y sin perjuicio de que el interesado utilice las que considere pertinentes. Éste es, pues, un contenido voluntario y eventual.

Las causas legales de rechazo son las siguientes (art. 23, núms. 2 y 3, LFDP):

- a) Que exista ya sobre esa queja una sentencia firme, o que se encuentre pendiente de resolución judicial. El Defensor debe renunciar a sus posibilidades investigadoras cuando la queja coexiste con un recurso seguido en la vía judicial (lo normal es que sea ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin descartar la laboral) o ya ha sido dictaminada por un órgano judicial, con mayor motivo si la sentencia es, además, absolutoria para la Administración.

Asimismo, el Defensor del Pueblo puede suspender el examen individual de la queja si el interesado interpone demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional con posterioridad a la presentación de la queja. Ahora bien, el rechazo o la suspensión de una queja de forma individual no impiden una investigación de tipo más amplio sobre los problemas que plantee la queja presentada. Así, lo puntual se eleva a la categoría de general. Tampoco el rechazo o la suspensión le impiden que vele especialmente para que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados. Precisamente, si en algún campo puede resultar eficaz la función del Defensor del Pueblo es en éste de la inactividad administrativa y de la no contestación de las peticiones y recursos.

Debe advertirse que lo que provoca la suspensión de la actuación del Defensor del Pueblo es la interposición de un recurso *judicial*, por lo que, *contrario sensu*, la interposición de un recurso en vía administrativa, aunque sea el Tribunal Administrativo de Navarra, no interrumpe la actuación fiscalizadora.

- b) Que la queja sea anónima. Es una causa de carácter formal. Si la Ley Foral requiere la identificación del autor de la queja, su imposible identificación arrastra consigo, de forma automática, el rechazo de la queja. Otra cosa distinta es que el Defensor del Pueblo decida, en virtud de sus propias facultades, iniciar y continuar de oficio la investigación a pesar de ese anonimato, pero ello requerirá

una motivación bien fundada para diferenciar entre la tramitación a partir de un anónimo y la tramitación de oficio.

- c) Que se advierta en la queja carencia de fundamento o inexistencia de pretensión. Son dos hechos distintos que se refieren al contenido de la queja. Se permite a la institución apreciar la inviabilidad de la queja, sin necesidad de abrir la investigación ni debatir sobre el tema, cuando de la lectura del escrito se desprende que su fundamentación no es sólida o que no se concreta la pretensión en nada serio. Es preciso que el cuerpo del escrito contenga una argumentación específica o los razonamientos que fundamenten la lesión de un derecho constitucional. Además, la queja debe ser fiel a su objeto, que no es otro que poner de manifiesto la vulneración de un derecho constitucional imputable de modo inmediato y directo a la acción u omisión de una Administración.
- d) Que se advierta mala fe o que la tramitación de la queja irroque perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. Aquí se trata de proteger al Defensor del Pueblo de posibles manipulaciones por terceros que tengan intención de dañar bien a la propia institución, a la Administración o, sobre todo, a los derechos de otros. El Defensor del Pueblo está para proteger los derechos subjetivos y no para perjudicarlos a instancia de parte.
- e) Que el ciudadano o ciudadana no se haya dirigido a la Administración para intentar solventar su petición. Este importante inciso contenido en el art. 23.3 LFDP revela el carácter subsidiario de la queja. Ésta sólo puede ser tramitada después de que el particular haya dado oportunidad efectiva a los órganos administrativos de remediar la lesión invocada o de pronunciarse sobre las vulneraciones aducidas. Ello no obliga al interesado a presentar e interponer todos los escritos y recursos imaginables ante la Administración, sino únicamente aquellos normales que, de manera clara y terminante, se manifiestan a partir de las previsiones legales y de su naturaleza y finalidad, como ejercitables, tales como una petición, el recurso de alzada o, en su caso, el de reposición.

Las decisiones de rechazo que acuerde el Defensor no son susceptibles de recurso administrativo, ni ante el mismo ni ante ningún órgano parlamentario, ni judicial.

La admisión inicial de la queja no sana los defectos insubsanables. En cualquier momento posterior, el Defensor del Pueblo puede acordar también el rechazo de la queja si aprecia la concurrencia de las causas legales fijadas para ello.

Al igual que lo señalado con motivo de la presentación de la queja, tampoco la admisión de ésta suspende los plazos legales para recurrir el acto lesivo en la vía administrativa o en la jurisdiccional, ni la ejecución de la resolución o del acto afectado por la queja (art. 14.2 ROF). Como establece la Ley Foral con un carácter general, la intervención del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no suspende en ningún caso el transcurso de los plazos (art. 33.1), por lo que el procedimiento administrativo continúa, al menos en lo que a esta cuestión se refiere, con toda normalidad.

Admitida la queja, el Defensor puede entrar ya a promover la oportuna investigación para el esclarecimiento de los actos y omisiones administrativas que puedan lesionar los derechos y libertades constitucionales de los interesados (art. 24.1 LFDP).

La investigación requiere «en todo caso» que se dé cuenta, al menos del contenido sustancial de la solicitud, al organismo o a la dependencia administrativa procedente, con el fin de que su jefe o un superior, en el plazo máximo de quince días hábiles, remita informe escrito, declaración o documentación. El citado plazo es ampliable si así lo considera el Defensor del Pueblo.

Este es el trámite mínimo que requiere la Ley. Pero el Defensor también puede realizar otras actuaciones que estime oportuno (art. 18.1 ROF), como solicitar información a la Administración⁷⁶, cualquier otra de las que prevé el art. 17 de la Ley Foral, entre ellas la de personarse en el centro administrativo o afecto a un servicio público para comprobar cuantos datos sea menester, hacer entrevistas personales, proceder al estudio de los expedientes y documentación necesarios (art. 26.2 LFDP), o solicitar la obtención o la remisión de copias de los expedientes y documentos relacionados con los asuntos objeto de la investigación (arts. 17.2 y 18.2 ROF).

Puede darse el caso puntual de que el superior jerárquico o el organismo prohíban a un empleado público responder a las requisitorias del Defensor del Pueblo o entrevistarse con él. En tal supuesto la Ley Foral obliga al responsable de la prohibición a manifestarlo por escrito debidamente motivado, dirigido al empleado y al Defensor. La prohibición permuta el destinatario de la investigación: en lo sucesivo, las actuaciones se dirigen al superior jerárquico o al director del organismo y no al subordinado (art. 28 LFDP).

La investigación puede requerir también el llamamiento del Defensor del Pueblo a terceros particulares para que informen, como testigos o peritos, sobre determinados extremos. De ser así, los gastos efectuados o los perjuicios materiales causados a dichos particulares no promotores de la queja, han de ser compensados con cargo al presupuesto de la institución, una vez que hayan sido debidamente justificados (art. 25 LFDP).

Una especialidad en la tramitación de la queja tiene lugar cuando lo que se investiga es la conducta de una persona al servicio de una Administración, siempre en relación con la función que desempeña (art. 27 LFDP). En este caso, el Defensor debe dar cuenta de ella al afectado y a su inmediato superior u organismo del que dependa. Es una relación doble: por un lado, el empleado, y por otro, el órgano administrativo. El afectado ha de responder por escrito y aportar los documentos y testimonios que considere oportunos en el plazo que se le haya fijado, que no puede ser inferior a diez días hábiles y puede ser prorrogado, a instancia de parte, por la mitad del inicialmente concedido. El Defensor puede emplear en tal caso los medios que considere oportuno para comprobar la veracidad de los documentos y testimonios y proponer a la persona afectada una entrevista para ampliar los datos. Son estos actos potestativos y no necesarios que puede acordar el Defensor, pero una vez acordados, quienes se nieguen a colaborar o no lo hagan, pueden ser requeridos para que manifiesten por escrito las razones que justifican la decisión. La información aportada por el empleado público es reservada, aunque nada impide al Defensor que denuncie los hechos si los considera delictivos. La investigación se lleva a cabo con la más absoluta reserva tanto para los particulares como para los demás organismos no relacionados con el acto investigado.

La tramitación concluye con la resolución que finalmente adopte el Defensor del Pueblo.

11. Obligaciones de colaboración de los poderes públicos con el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral

La trascendente función que el Parlamento de Navarra, en su calidad de representante del pueblo navarro (art. 11 LORAFNA), ha encomendado al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, se traduce en que todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Foral, así como todas las Administraciones Públicas de Navarra, incluidas las entidades locales y los gestores de servicios públicos, vienen obligados a

76. Las solicitudes de información que se dirijan a la Administración han de expresar de forma clara y sucinta los extremos a los que debe circunscribirse la contestación (art. 17.1 ROF).

auxiliar a éste, con carácter preferente y urgente, en todas sus investigaciones e inspecciones (art. 26.1 LFDP).

El deber general de colaboración de los poderes públicos con el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral tiene, como manifestación específica, que no se le pueda negar el acceso a ningún expediente o documentación administrativa que se encuentre relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación (art. 26.3 LFDP).

El acceso a la documentación es amplísimo, puesto que, por un lado, incluso los datos personales de terceros distintos de quien presenta la queja y que se encuentran en poder de la Administración deben cederse sin requerirse el previo consentimiento del interesado, como lo contempla el art. 11 de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos Personales; y por otro, la calificación de un documento o información como secreto oficial de acuerdo con la legislación estatal no puede impedir que el Defensor navarro solicite conocerlos aunque sea «en los términos previstos en la ley en cada momento»⁷⁷. Pero dicho acceso no es total, ya que el Gobierno de Navarra –y sólo, en cuanto órgano colegiado y político supremo–, mediante acuerdo motivado, puede denegar el acceso a esa información o documentación calificada de secreto oficial, sin perjuicio de que, si el Defensor del Pueblo considera que la información es fundamental para el buen fin de la investigación, ponga en conocimiento del Parlamento de Navarra la decisión gubernamental (art. 29.2 LFDP).

Esta facilidad de acceso a la documentación administrativa no exime al Defensor del Pueblo de actuar «dentro de la misma estricta reserva», lo que no obsta a que realice las consideraciones oportunas en los informes al Parlamento de Navarra.

12. La responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra

Uno de los aspectos en los que más hincapié hace la LFDP es en la responsabilidad de las autoridades o empleados públicos.

Tal responsabilidad aparece regulada de dos grandes modos: de modo general, o de modo vinculado a la mala conducta, a una actitud hostil o entorpecedora o a hechos delictivos. No obstante, si se indaga en el primer modo se verá que realmente se remite al segundo.

La responsabilidad general se contempla en el art. 14.1 LFDP y permite al Defensor del Pueblo iniciar de oficio una acción de responsabilidad o dirigirse al órgano competente para que exija en su caso la responsabilidad que corresponda.

Esa responsabilidad de oficio es una modalidad legal *sui generis*, distinta e independiente de cualesquiera otras responsabilidades. Su apreciación compete al propio Defensor del Pueblo, quien la puede demandar conforme al procedimiento y demás previsiones que establece la LFDP. La responsabilidad de oficio se concreta en los dos casos previstos en los arts. 30 y 31 de la LFDP, que se refieren, respectivamente, a la mala conducta o a la actitud entorpecedora de las autoridades o empleados públicos.

En efecto, si la queja ha tenido su origen presumiblemente (ni siquiera se requiere la certeza, dado el principio antiformalista que inspira la actividad del Defensor) en el abuso, la arbitrariedad, la discriminación, el error, la negligencia o la omisión de una persona al servicio de la Administración Pública, el Defensor puede dirigirse directa-

77. El art. 19 ROF especifica que únicamente el Defensor tiene conocimiento de los documentos clasificados oficialmente como secretos o reservados. La custodia de los mismos se realiza bajo su directa responsabilidad. En los informes que publique no puede hacer referencia al contenido de estos documentos secretos, ni tampoco en las respuestas a quejas o solicitudes de intervención. En cambio, la referencia a estos documentos en los informes al Parlamento debe ser prudentemente apreciada por el Defensor.

mente al afectado haciéndole constar su criterio al respecto. Lógicamente, esta resolución que le envíe requerirá una motivación del porqué de esa opinión y su concreción en una sugerencia, advertencia, recordatorio o recomendación. El mismo escrito (y no otro) debe trasladarse en la misma fecha al superior jerárquico u organismo del que dependa el empleando, formulando las observaciones y sugerencias (que bien pueden ser otras distintas de las enviadas al afectado individualmente) que considere oportunas, entre ellas la sugerencia de que abra un expediente disciplinario al causante o le exija responsabilidades por daños a la Administración, o el recordatorio de los deberes legales y de las infracciones administrativas.

Surge también una responsabilidad especial de aquel organismo, autoridad o persona al servicio de la Administración Pública que ha mantenido de forma persistente una actitud hostil o entorpecedora de las investigaciones que realiza la institución (art. 31 LFDP) o, simplemente, una actitud dirigida a impedir o dificultar la actividad del Defensor (art. 24.3 LFDP). El art. 24.2 LFDP singulariza todavía más esta responsabilidad por la negativa o la negligencia en el envío del informe inicial o documentación solicitada o en el acceso a éstos, que el Defensor puede calificarla de hostil o entorpecedora y hacerla pública de inmediato.

La responsabilidad por obstruir la actividad del Defensor se sanciona mediante un informe especial y su reflejo en la sección correspondiente del informe anual que se presentan al Parlamento. En esos informes, el Defensor puede incluso identificar, con nombre y apellidos, a quienes persisten en la negativa a cumplir sus resoluciones u obstaculizan el ejercicio de sus funciones, pero para ello antes ha de haber puesto en conocimiento de los hechos a la máxima autoridad responsable, concediéndole así la oportunidad de enmendarse.

El ordenamiento jurídico estatal otorga al Defensor navarro otra arma legal para combatir estas actitudes resistentes o negligentes de la Administración o de sus agentes, más potente y de carácter penal: el art. 502.2 del Código Penal de 1995 sanciona como delito de desobediencia y con la pena especial de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años la obstaculización en la que medie la negación o dilación indebida del envío de los informes que el Defensor del Pueblo autonómico hubiera solicitado o dificultado su acceso a los expedientes o documentos administrativos necesarios para tan investigación.

Parece un tanto exagerado y radical este castigo penal, sobre todo si se compara con la «otra sanción» posible, la de figurar con nombre y apellidos en el informe anual o especial que presente el Defensor del Pueblo ante el Parlamento, que se antoja, contrariamente, excesivamente laxa. En medio de los dos castigos cabría un tercero más cabal: la posibilidad de que la LFDP, previa su oportuna modificación, sancione como infracción administrativa ciertas dilaciones, retrasos, negligencias u obstaculizaciones de la tarea del Defensor del Pueblo, correspondiendo la imposición de la sanción al Gobierno de Navarra, a los alcaldes o al máximo órgano ejecutivo de la Administración incumplidora, sin perjuicio de que, llegado el caso de una desobediencia ciertamente grave, el asunto pasase ya a la competencia penal.

Aparte de estas responsabilidades especiales, están todas las generales, es decir, todas aquellas otras que puede apreciar el Defensor del Pueblo con apoyo en otras leyes: aquí entran las disciplinarias que prevén la legislación sobre funcionarios públicos o la normativa laboral sobre contratados laborales, la responsabilidad patrimonial de la Administración por lesiones a particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (art. 106.2 CE y arts. 139 y siguientes de la LRJPAC), la responsabilidad patrimonial exigida a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas después de haberse depurado la responsabilidad patrimonial objetiva (arts. 145 y siguientes de la LRJPAC), la responsabilidad contable por el menoscabo de caudales o efectos públicos (arts. 38 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas) y, como

no, la responsabilidad penal, que es de todas ellas la única que recoge explícitamente la Ley Foral en su art. 32.

Como se ha afirmado, cuando el Defensor del Pueblo de Navarra entiende que procede la exigencia de responsabilidad a una autoridad o empleado público, deberá dirigirse al órgano o institución competente para que se la exija (art. 14 LFDP). Específicamente, si tiene conocimiento de una conducta o hechos presuntamente delictivos, lo deberá poner en conocimiento del Ministerio Fiscal (art. 32.1 LFDP). En tal caso, el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Navarra podrá informarle, previa solicitud, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia (art. 32.2 LFDP).

13. Resoluciones

La actividad supervisora del Defensor del Pueblo en lo que a los derechos de los ciudadanos se refiere, se explicita en actos escritos que reciben el nombre de «resoluciones». Esta denominación es formal y no califica la naturaleza de la decisión. No se trata de actos administrativos, a pesar de que compartan con algunos de éstos su mismo nombre, sino de actos de una institución parlamentaria, propios y específicos y sujetos únicamente al régimen de la LFDP.

Las resoluciones del Defensor del Pueblo tienen el mismo contenido sugerente que las del Defensor estatal. Además, pueden ser resoluciones arbitrales si así lo acuerdan la Administración afectada y el ciudadano cuyos derechos han podido ser lesionados.

El Defensor de la Comunidad Foral de Navarra actúa siempre como una autoridad moral y no como un poder público. Carece de competencia para anular los actos y resoluciones administrativas y menos aún para modificarlos⁷⁸. No es, por tanto, un órgano de control de la legalidad de la actividad administrativa, sino tan sólo un supervisor parlamentario de esa actividad que puede recomendar y sugerir y, en ocasiones, proponer soluciones arbitrales. Pero sí que puede considerársele un «órgano de oportunidad» en la medida en que critica acciones administrativas no correctas o injustas y propone la introducción de mejoras en la actividad de las Administraciones Públicas, cuya decisión última sigue en manos de éstas.

Las resoluciones del Defensor del Pueblo con las que pone fin al procedimiento de investigación pueden tener uno o varios de estos contenidos:

a) Sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de los actos y resoluciones de la Administración (art. 33.1 LFDP).

b) Sugerir al Gobierno de Navarra, al Parlamento de Navarra o a las Administraciones Públicas de Navarra la modificación de normas cuyo cumplimiento riguroso considere que puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los ciudadanos (art. 33.2 LFDP). Aquí el destinatario no es sólo la Administración, sino también las dos instituciones forales con iniciativa legislativa: el Gobierno y el Parlamento de Navarra.

c) Instar a las autoridades administrativas el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción sobre los servicios públicos prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante (art. 33.3 LFDP). En este caso, se dirige a la Adminis-

78. Para GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp. 156-157, su actividad carece de contenido jurídico, por lo que no crea, reconoce, modifica, limita o extingue situación jurídica alguna. A mi modo de ver, sí que hay un contenido jurídico, pero meramente declarativo y no ejecutivo.

tración para que sancione al concesionario por la lesión de derechos de un usuario de ese servicio.

d) Formular a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas (art. 34.1 LFDP).

Como puede verse, no es un poder coercitivo, sino una magistratura unipersonal que busca más persuadir y convencer, ayudar y orientar, instar y sugerir, que imponer, vencer u obligar. Se mueve, pues, en el campo de la *auctoritas* y no en el de la *potestas*⁷⁹, lo que no empece a que se gane el respeto de los ciudadanos si finalmente resulta eficaz en sus actuaciones, especialmente, en las que supongan de desprecio de los derechos más básicos. Sus tres medios esenciales de actuación son la investigación, la sugerencia y la publicidad de sus críticas, lo que también lo convierte en una «magistratura de disuasión»⁸⁰.

El ROF define qué debe entenderse por «recomendación», «recordatorio», «sugerencia» o «advertencia». La primera es la forma de resolución mediante la que se manifiesta a la Administración o autoridad competente la conveniencia de efectuar determinadas actuaciones para poner fin a un defecto o irregularidad [art. 20.1 a)]. El «recordatorio» es la forma de resolución a través de la que se recuerda a la Administración la obligación de ajustarse a un determinado precepto legal o disposición administrativa de carácter general [art. 20.1 b)]. «Sugerencia» es la forma de resolución dirigida a la Administración o autoridad competente en la que se indica la conveniencia de iniciar o corregir algún determinado tipo de actuación en el marco de las funciones legalmente encomendadas a la institución [art. 20.1 c)]. La «advertencia» es la forma de resolución a través de la que se comunica a la Administración, autoridad o funcionario, la necesidad de modificar un determinado comportamiento perturbador de las facultades de investigación que ostenta la institución, haciéndole saber las medidas correctoras que pueden adoptarse en contra de quien persiste en dicha actitud [art. 20.1 d)].

Todas estas resoluciones han de comunicarse a la autoridad administrativa competente para que en un plazo no superior a dos meses adopte alguna medida adecuada. Si transcurrido ese plazo, dicha autoridad no ha adoptado ninguna medida o no informa de las razones para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral puede poner en conocimiento de la máxima autoridad de la Administración afectada los antecedentes del caso y las recomendaciones, advertencias, recordatorios o sugerencias presentadas. Si aún así tampoco obtiene una justificación adecuada, podrá incluir en su informe anual o especial el caso, mencionando expresamente los nombres de las autoridades o empleados públicos que no hayan adoptado una actitud favorable (art. 34.2 LFDP). En cualquier caso, ha de comunicar el resultado, que puede ser positivo o negativo, de sus investigaciones a la autoridad, empleado público u órgano administrativo sobre la que haya recaído la investigación (art. 35.4 LFDP).

Asimismo, las resoluciones han de comunicarse a quien ha dado lugar a las mismas. A quien sea parte interesada ha de informarle del resultado de sus investigaciones y gestión y de la respuesta que le ha dado la Administración o el personal a su servicio implicado (art. 35.1 LFDP). Si quien solicitó su intervención fue un parlamentario o una Comisión del Parlamento, también les ha de informar, al término de sus investiga-

79. J.F. ALENZA GARCÍA y F. GONZÁLEZ NAVARRO, «Disposición adicional segunda: El Defensor del Pueblo e instituciones autonómicas análogas», en *Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 943-944. GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., p. 95.

80. GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., p. 95.

ciones, de los resultados alcanzados, o, por el contrario, si ha decidido no intervenir, deberá igualmente informarles las razones de la desestimación (art. 35.2 LFDP).

Como ya se ha reiterado, el antiformalismo y la autonomía funcional que presiden la actuación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, impiden que, contra sus resoluciones decisorias del fondo del asunto, quepa la interposición de recurso alguno (35.4 LFDP).

14. Las relaciones con el Parlamento de Navarra. Los informes anual y extraordinario

El carácter de comisionado parlamentario de la institución obliga a que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, al igual que el Defensor estatal, se relacione con el Parlamento de Navarra y rinda ante éste cuentas de su actividad.

El Defensor se dirige al Parlamento a través del Presidente de esta institución (art. 2.1 LFDP). A su vez, la Comisión de Régimen Foral es el foro adecuado para relacionarse ordinariamente con el Defensor del Pueblo, debatir sobre los extremos derivados de la aplicación de su estatuto orgánico (art. 7.5), intervenir en el nombramiento y separación del Adjunto (art. 9.2) y actuar de filtro de las informaciones al Pleno que haya que darle en cuantas ocasiones sea necesario (art. 2.2 LFDP). Sin embargo, no es el único órgano parlamentario que interviene en la actividad del Defensor. La Mesa del Parlamento interviene de forma esencial en el nombramiento, tomando juramento o promesa y dando la posesión del cargo (art. 4.2 LFDP), así como en la aprobación de la propuesta del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor y de sus sucesivas modificaciones (disp. adic. primera de la LFDP). Por otro lado, la Comisión Permanente sustituye a la Comisión de Régimen Foral cuando el Parlamento no está reunido (art. 37.2 LFDP). Cuando el Defensor quiera dar cuenta al Parlamento de sus actividades con relación a un período determinado o a un tema concreto, deberá solicitarlo expresamente y su conocimiento corresponderá a la Comisión de Régimen Foral, a la Junta de Portavoces o a la Mesa de la Cámara, según determine ésta en razón de la entidad del asunto (art. 8.3 ROF).

La rendición de cuentas se realiza a través de la elaboración y presentación de informes. Estos pueden ser de dos tipos: Anual u ordinario⁸¹, y especial o extraordinario. Ambos tipos de informes se publican en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, por lo que cualquier persona puede llegar a conocerlos.

Mediante la presentación del primero, el Defensor da cuenta de la gestión realizada en un año, abarcando de forma global toda su actividad. Constituye, pues, una radiografía de las preocupaciones de los ciudadanos y de los ámbitos en los que fallan las Administraciones navarras⁸². El art. 37 LFDP relaciona el contenido del informe anual y obliga al Defensor del Pueblo a exponer de forma oral un resumen del mismo ante el Pleno del Parlamento (previamente se somete a la Comisión de Régimen Foral, como lo dispone el art. 8.1 ROF), pudiendo intervenir a continuación los grupos parlamentarios para fijar su postura. Son previsiones referidas únicamente al informe ordinario, por lo que no cabe extenderlas al informe extraordinario o especial.

81. El informe anual de 2001 puede consultarse en el BOPN núm. 44, de 3 de mayo de 2002. El informe anual de 2002 se publica en el BOPN núm. 58, de 16 de junio de 2003. El informe anual de 2003 se contiene en el BOPN núm. 43, de 20 de mayo de 2004. El informe anual de 2004 se publica en el BOPN núm. 59, de 9 de junio de 2005. El informe anual de 2005 se publica en dos volúmenes del BOPN núms. 58-1, 58-2 y 58-3.

82. DE BARTOLOMÉ CENZANO, *Derechos fundamentales y libertades públicas*, cit., p. 286. Sobre el informe anual, véase también GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO y SALVADOR ARMENDÁRIZ, *El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*, cit., pp. 159-160.

El informe anual debe reflejar el número y tipo de quejas presentadas, las que han sido rechazadas y sus causas, las cuestiones que han sido investigadas, el resultado de la investigación y la especificación de las advertencias, sugerencias, recordatorios o recomendaciones dirigidas a la Administración y las admitidas por ésta.

El informe anual tiene prohibido dar datos personales que permitan la identificación pública de los interesados en el procedimiento, especialmente de los particulares. No vale la misma regla para las autoridades públicas ni para los funcionarios públicos. Como se ha visto, la Ley Foral faculta, en su art. 37.3, al Defensor del Pueblo para mencionar expresamente los nombres de las autoridades o empleados públicos que mantienen una actitud poco favorable hacia la institución, obstaculizan el ejercicio de sus funciones o no dan una solución positiva a lo planteado (arts. 31.2 y 34.3 LFDP).

Otro de los contenidos de los informes es la liquidación del presupuesto de la institución en el periodo correspondiente. Esa liquidación ha de figurar en un anexo para ser entregado al Parlamento.

Los informes especiales pueden tener dos finalidades distintas: Bien poner en conocimiento del Parlamento la gravedad, importancia o urgencia de unos hechos (art. 36.2 LFDP), bien comunicarle la persistencia de una actitud hostil o entorpecedora de su labor investigadora por un organismo público o por una persona al servicio de las Administraciones públicas (art. 31.1 LFDP). Los informes especiales que responden a la primera finalidad consisten en el estudio, a iniciativa del propio Defensor o del Parlamento, sobre un sector específico de la acción administrativa. Son informes con un carácter monográfico, por lo que, lógicamente, no puede tener el carácter global de los informes anuales, y en ellos se contienen propuestas de cómo mejorar el funcionamiento de la Administración cuando no de determinadas políticas posibles, de ahí su validez tanto para el Parlamento como para la Administración⁸³. Los informes que responden a la segunda finalidad (hasta el momento, ninguno) son un cauce para recabar el urgente apoyo o auxilio del Parlamento frente al organismo o autoridad poco colaborador; de ahí que, si el Parlamento no está reunido en periodo ordinario de sesiones y, por tanto, no pueden ser tramitados ante la Comisión de Régimen Foral previamente el Pleno (art. 8.2 ROF), se presenten directamente a la Comisión Permanente, por lo que esa es la razón de que se les llame informes extraordinarios.

La importancia de todos estos informes, tanto anuales como especiales o extraordinarios, no es baladí: conceden al Parlamento de Navarra varias posibilidades de actuación *a posteriori*, tales como la presentación de iniciativas legislativas, la exigencia de responsabilidad política solidaria al Gobierno de Navarra, la formulación de interpelaciones, preguntas y mociones, la petición de información al Gobierno de Navarra, a los Consejeros y a las Administraciones Públicas, etcétera. Pero, sobre todo, permiten tanto a los agentes políticos, como a los grupos sociales, especialmente a los medios de comunicación, a cualesquiera interesados y, en general, a los ciudadanos, conocer de forma veraz cómo funcionan las Administraciones Públicas de Navarra y en qué medida se pueden mejorar las políticas públicas y el servicio que prestan a los ciu-

83. Informes especiales de este tipo son: «La inmigración en la Ribera de Navarra» (BOPN núm. 27, de 15 de marzo de 2002); «La atención a la salud mental en Navarra» (BOPN núm. 57, de 14 de junio de 2003); «Los derechos de la infancia»; «La Carta de Derechos de los Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra» (BOPN núm. 49, de 7 de junio de 2004); «La confidencialidad de los expedientes fiscales de los contribuyentes de la Hacienda Tributaria de Navarra» (BOPN núm. 66, de 2 de agosto de 2004); «La conservación del patrimonio artístico del Museo y Casa-Museo de Jorge Oteiza en Alzuza» (BOPN núm. 67, de 3 de agosto de 2004); «Una identidad para la infancia-La atención a la educación infantil entre 0 y 3 años» (BOPN núm. 108, de 27 de diciembre de 2004); «Derechos humanos y prostitución en Navarra» (BOPN núm. 72, de 30 de junio de 2005); «La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra» (BOPN núm. 94, de 28 de septiembre de 2005); «Medidas sociales, sanitarias y educativas que debieran preverse para el nuevo centro penitenciario»; «La accesibilidad física y sensorial en Navarra»; y «La contaminación acústica en la Comunidad Foral».

dadanos. De ahí que el Defensor del Pueblo no sea tanto un instrumento pensado para reparar inmediatamente agravios individuales causados por una Administración a los particulares, ni para hacer justicia (para eso, mejor acudir directamente a los órganos judiciales), como un medio para proponer a las Administraciones Públicas la introducción de mejoras en el modo de ejercer sus funciones y competencias desde la óptica exclusiva de quienes son sus destinatarios: los ciudadanos.