



## Desarrollo de las competencias del Defensor del Pueblo de Navarra en relación con la garantía de los derechos de los extranjeros y de los inmigrantes



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**







INFORME PARA EL DESARROLLO DE LAS  
COMPETENCIAS DEL DEFENSOR DEL  
PUEBLO DE NAVARRA EN RELACIÓN CON  
LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS  
EXTRANJEROS Y DE LOS INMIGRANTES



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

**Título: Informe para el desarrollo de las competencias del Defensor del Pueblo de Navarra en relación con la garantía de los derechos de los extranjeros y de los inmigrantes**

Edita: Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

© Octubre de 2009

Diseño y maquetación: Carlos Fernández Prego

Imprime:

Depósito Legal:

Impreso en Papel 100% reciclado y totalmente libre de cloro con bajo impacto ambiental en todo su ciclo de vida, que cuenta con las siguientes certificaciones: Ángel Azul, Nordic Swan y Etiqueta Ecológica de la Unión Europea



# 0

---

ÍNDICE



# ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN .....	11
II. MISIÓN INSTITUCIONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA EN RELACIÓN CON LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS Y LOS INMIGRANTES .....	17
III. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY FORAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA EN RELACIÓN CON LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS Y LOS INMIGRANTES .....	33



# 1

---

## INTRODUCCIÓN



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 1. INTRODUCCIÓN.

**E**n sesión celebrada el 8 de junio de 2009, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra acordó “solicitar al Defensor del Pueblo de Navarra la elaboración de un informe sobre el desarrollo de las competencias del Defensor del Pueblo de Navarra en relación con la inmigración.”

11

La petición de este informe se suma a dos peticiones anteriores dirigidas a esta Institución desde el Parlamento de Navarra para completar las competencias que, en virtud de su Ley reguladora, ostenta el Defensor del Pueblo de Navarra: La primera se refería a la protección de la infancia y la adolescencia, y la segunda, a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Asimismo, en el desarrollo de la comparecencia ante la Comisión de Régimen Foral del 3 de junio de 2009 acerca del segundo informe, relativo a la ampliación de competencias de la Institución en garantía de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, el sentir mayoritario de los grupos parlamentarios fue el de estudiar la creación de una ponencia en el siguiente periodo ordinario de sesiones, para analizar la procedencia de introducir modificaciones legislativas en la Ley Foral 4/2000,

de 3 de julio, reguladora del Defensor del Pueblo de Navarra. A la vista de dicha posibilidad manifestada en el foro parlamentario, esta Institución propuso al Parlamento de Navarra posponer el informe solicitado sobre inmigración a lo que se pudiera acordar en el seno de la ponencia.

No obstante, en sesión de 26 de junio de 2009, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra entendió más conveniente la emisión del informe para su propósito de modificación de la Ley Foral 4/2000 y, por ello, se ratificó en su Acuerdo de 8 de junio de 2009, de solicitud al Defensor del Pueblo de Navarra de elaboración del informe sobre el desarrollo de las competencias de esta Institución en relación con la inmigración.

Atendiendo a dicha petición, y como se contestó por escrito de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de Navarra, se ha elaborado el presente informe.

Las competencias generales que actualmente ostenta el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra engloban la garantía de los derechos de los extranjeros y de los inmigrantes en sus relaciones con las Administraciones Públicas de Navarra, lo que no obsta para que, de conformi-

dad con el Acuerdo de la Junta de Portavoces, se vea conveniente concretar legalmente aun más la participación de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en dicha misión.

La naturaleza parlamentaria de la Institución y las exigencias derivadas del principio de reserva de ley que disciplina el ordenamiento jurídico, exigen que la norma en la que se concreten dichas funciones tenga rango formal de Ley Foral.

13

Se trataría, por tanto, de modificar la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, añadiendo un nuevo artículo que contuviera las funciones específicas relativas a la garantía de los derechos de los extranjeros e inmigrantes, materia que tiene un carácter horizontal, común a todas las políticas y actuaciones de las Administraciones públicas de Navarra, y que, por su dimensión y alcance, se proyecta sobre el conjunto de la función supervisora del Defensor del Pueblo de Navarra respecto de cualesquiera actividades que desarrollen.





# 2

---

## MISIÓN INSTITUCIONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA EN RELACIÓN CON LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS E INMIGRANTES



## 2. MISIÓN INSTITUCIONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA EN RELACIÓN CON LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS E INMIGRANTES.

17

La Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, atribuye al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, la misión de velar por la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 1), lo que obviamente incluye, como ya se ha manifestado, la protección de los derechos de los extranjeros e inmigrantes, todo ello en el marco de las competencias de la Institución.

Por otra parte, el artículo 19 de la citada Ley Foral señala que podrá dirigirse al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra toda persona, natural o jurídica, que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna y que no podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia o vecindad civil o administrativa, sexo, raza, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o

poder público. Como puede verse, la nacionalidad no se erige en obstáculo legal para el acceso a la protección que brinda la Institución.

En el marco constitucional, el artículo 13.1 de la Constitución Española, dispone que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la misma, en los términos que establezcan los tratados y las leyes.

De este modo, puede afirmarse que la condición jurídica de extranjero no es única para todos los no nacionales que se encuentran en España, sino que presenta importantes modulaciones introducidas por los tratados internacionales y las leyes, siendo la norma fundamental y mínima, en cuanto al reconocimiento de los derechos de los extranjeros en España, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, por la que se regulan los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LODLEE), que ha sido modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000 y 14/2003 y de la que se prevé una nueva modificación en breve.

Una de las primeras menciones que contiene la LODLEE es la obligación de que las normas relativas a los derechos funda-

mentales de los extranjeros se interpreten de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas vigentes en España, sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, adoptada y proclamada por la 183 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, señala en su artículo primero que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse frateralmente los unos con los otros.

Al margen de las situaciones que dan lugar al asilo, la emigración se produce, en la mayoría de los casos, por las serias dificultades de subsistencia que atraviesan las personas en sus países de origen, lo que provoca que salgan de éstos en busca de una oportunidad para mejorar su calidad de vida. Se trata de un proceso que es doloroso y difícil en el aspecto humano y complejo en el aspecto jurídico, en el que se presentan distintas situaciones jurídico-administrativas.

La LODLEE diferencia entre varias clases o situaciones jurídico-administrativas de los extranjeros, que pueden clasificarse grosso modo en tres grupos: el primero, lo integran los extranjeros que reúnen la condición de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, cuyo régimen jurídico es el establecido por la legislación de la Unión Europea y por la citada Ley Orgánica en lo que les resulte más favorable; el segundo, lo conforman los extranjeros en situación de estancia, que, en principio, se fija en un periodo no superior a noventa días; y el tercero, los extranjeros en situación de residencia, temporal o permanente, que está supeditada a la concesión de una autorización administrativa.

Además de las mencionadas, se suman distintas situaciones que podemos encontrar, tales como ser ciudadano del Espacio de Schengen; ser ciudadano de Suiza; el extranjero en situación de irregularidad, que se da cuando reside en un territorio sin permiso o norma legal que le autorice a ello.

En cuanto a sus derechos, los extranjeros gozan de los derechos reconocidos en la Ley en igualdad de condiciones con los españoles. Estos derechos están regulados de distinto modo para los extranjeros residentes, entendiendo por éstos

los que se encuentran en España y gozan de autorización para residir, y para los extranjeros sea cual sea su situación administrativa, y se pueden clasificar atendiendo a tres categorías: derechos individuales y familiares relacionados con la entrada, circulación, residencia y salida del territorio español, derechos políticos y derechos sociales.

Antes de entrar en la identificación de estos derechos es importante señalar que el Parlamento de Navarra interpuso un recurso de inconstitucionalidad frente a varios artículos de la LODLEE, en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000 (recurso de inconstitucionalidad núm. 1707/2001), que concluyó con la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 7.1 (derecho de reunión), 8 (derecho de asociación) y 11.1 (exclusivamente respecto al derecho a sindicarse libremente) y la declaración de inconstitucional y nula de la inclusión del término «residentes» en los arts. 9.3 (derecho de acceso a enseñanzas no obligatorias) y 22.2 (derecho a la asistencia jurídica gratuita) de la LODLEE, que limitaban el ejercicio de estos derechos a los extranjeros residentes.

Entrando ya en los derechos reconocidos por la Ley, son, básicamente, los siguientes:

1. Derechos individuales y familiares relacionados con la entrada, circulación, residencia y salida del territorio español.

Dentro de este bloque podemos distinguir los siguientes derechos:

- a) Derecho a entrar en el territorio español: este derecho se encuentra sujeto a los requisitos establecidos en el artículo 25 de la LODLEE, si bien se permite, de modo excepcional, la entrada de extranjeros que no los reúnan si concurren razones humanitarias, de interés público o por el cumplimiento de compromisos adquiridos por España.
- b) Derecho y deber de todos los extranjeros de conservar la documentación que acredite su identidad, expedida por su país de procedencia (artículo 4 LODLEE).
- c) Derecho de los extranjeros residentes a circular libremente por el territorio español y a elegir su residencia, así como derecho a salir del territorio español (artículo 5 LODLEE).

En cuanto a los derechos que afectan a la vida en familia y a la intimidad familiar, la LODLEE regula los siguientes:

- d) Derecho de reagrupación familiar para los extranjeros residentes (artículo 17 LODLEE).
- e) Derecho de todos los extranjeros a transferir los ingresos y ahorros obtenidos en España a su país, o a cualquier otro, conforme a los procedimientos establecidos en la legislación española y de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables. Para la efectividad de este derecho, se prevé la adopción por el Gobierno de España de las medidas necesarias para facilitar dichas transferencias (artículo 15 LODLEE).

## 2. Derechos políticos:

- a) Derecho de los extranjeros residentes al sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos establecidos por la Ley o por los tratados para los españoles residentes en los países de origen de aquellos (artículo 6.1 LODLEE).

b) Derecho de los extranjeros residentes empadronados en un municipio a los derechos reconocidos en la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten (artículo 6.2 LODLEE).

c) Derecho de reunión y asociación: Los artículos 7 y 8 de la LODLEE excluían de su ejercicio a las personas en situación irregular. Estos preceptos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en la sentencia núm. 261/2007 de 20 de diciembre, en la medida en que la distinción entre extranjeros residentes y extranjeros en situación irregular vulnera los respectivos preceptos constitucionales en su contenido constitucionalmente declarado por la Declaración Universal de Derechos Humanos y por los Tratados y Acuerdos internacionales.

### 3. Derechos sociales:

a) El artículo 9 de la LODLEE reconoce el derecho de todos los extranjeros menores de dieciocho años a la educación en las mismas condiciones que los

españoles. Este derecho comprende el acceso a la enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de ayudas y becas. En lo que respecta al derecho a la educación de naturaleza no obligatoria, el Tribunal Constitucional en su sentencia núm. 236/2007, de 7 de noviembre, declaró la inconstitucionalidad de su restricción a los extranjeros residentes, al impedir «de facto» el acceso a la enseñanza no básica a los extranjeros menores de 18 años que no tengan residencia legal en España.

- b) Derecho al trabajo y acceso a la Seguridad Social: La LODLEE lo restringe a los extranjeros que reúnan los requisitos previstos en ésta (artículo 10.1).
  
- c) Derecho de los extranjeros residentes a acceder, en igualdad de condiciones que los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, como personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (artículo 10.2).

d) Derecho a sindicarse libremente: El artículo 11.1 de la LODLEE supeditaba el ejercicio de libertad sindical de los extranjeros a la autorización de estancia o residencia en España. Este precepto fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en sentencia núm. 236/2007, de 7 de noviembre.

e) Derecho a la huelga (art. 11.2 LODLEE).

f) Derecho a la asistencia sanitaria: Está reconocido a los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón municipal del municipio en el que residan, a los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España y a las extranjeras embarazadas que se encuentren en España. Los demás extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes (artículo 12 LODLEE). No obstante lo anterior, Navarra extendió la cobertura sanitaria del sistema sanitario público de la Comunidad Foral a todos los inmigrantes residentes (entiéndase “que se encuentran físicamente en ella”), con independencia de su situación legal o administrativa, estableciendo de forma pionera una

cobertura universal (artículo 3.1 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, en la redacción dada por la Ley Foral 2/2000, de 25 de mayo).

g) En cuanto al derecho de los extranjeros a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles, el reconocimiento se circunscribe a los extranjeros residentes (artículo 13 LODLEE).

h) La LODLEE reconoce en su artículo 14.1 el derecho de los extranjeros residentes al acceso a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social, en las mismas condiciones que los españoles cuando sean extranjeros residentes.

i) Derecho de los extranjeros residentes a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos, como a los específicos, en igualdad de condiciones que los españoles (artículo 14.2 LODLEE).

j) Derecho los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, a los servicios y prestaciones sociales básicas (artículo 14.3 LODLEE).

Esta referencia a los derechos de los extranjeros en España pone de manifiesto la diferencia de status entre el extranjero residente y el extranjero en situación irregular, diferencia que se agrava por el desconocimiento que normalmente tienen los extranjeros en situación irregular de los derechos que les amparan.

Según los últimos datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística, el número de personas extranjeras en la Comunidad Foral de Navarra, a fecha 1 de enero de 2009, era de 70.149, esto es, el 11,14%.

El dato anterior converge con el hecho de que son numerosas las personas extranjeras que se dirigen a la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra para demandar información sobre los derechos que tienen reconocidos y sobre como ejercerlos ante las Administraciones Públicas. En varias ocasiones, las personas extranjeras en situación irregular manifiestan cierto recelo en acudir a las Administraciones públicas para solicitar dicha información, bien por desconocimiento del funcionamiento de las Administraciones o por temor a que se les apliquen las medidas de expulsión o devolución a su país de origen previstas en la LODLEE.

La actividad del Defensor del Pueblo de Navarra en materia de inmigración permite un análisis de la realidad imperceptible desde otros ángulos, ya que, además de la información que se obtiene a través de las investigaciones que se realizan, bien de oficio, bien a instancia de parte, la Institución cuenta con mecanismos para detectar de primera mano los problemas cotidianos de las personas, las dificultades que encuentran cuando demandan servicios públicos o la eficacia de las medidas que se adoptan desde las Administraciones Públicas de Navarra para lograr que la integración de los extranjeros sea real y efectiva. La situación, además, es especialmente compleja cuando los extranjeros son menores, que pueden estar en el territorio de la Comunidad Foral solos o acompañados por sus padres o tutores.

En lo que se refiere a las quejas que recibe la Institución en materia de garantía de los derechos de los extranjeros y de las personas inmigrantes, deben diferenciarse aquellas que versan sobre la actividad que, en desarrollo de las políticas públicas de integración, desarrollan las Administraciones públicas de Navarra en los distintos ámbitos sectoriales, de aquellas otras que versan sobre extranjería y nacionalidad, fundamentalmente dirigidas a exponer las dificultades que, en ocasiones, encuentran las personas extranjeras para rea-

lizar trámites administrativos o para obtener los visados. En estos casos se recepciona la queja y se remite al Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales ya que este tipo de quejas se refieren a la actuación de órganos de la Administración del Estado y, en consecuencia, quedan fuera del ámbito competencial de la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra. No obstante, no son pocas las ocasiones en las que se realiza alguna gestión con las autoridades competentes para dar solución a los diferentes expedientes, en concreto con el Ministerio de Asuntos Exteriores y con el Defensor del Pueblo del Estado.



# 3

---

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN  
DE LA LEY FORAL DEL  
DEFENSOR DEL PUEBLO DE  
NAVARRA EN RELACIÓN CON LA  
GARANTÍA DE LOS DERECHOS  
DE LOS EXTRANJEROS Y LOS  
INMIGRANTES



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

### 3. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY FORAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA EN RELACIÓN CON LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS Y LOS INMIGRANTES.

El protagonismo que ha adquirido el fenómeno de la inmigración en Navarra, que conlleva un indudable esfuerzo por parte de las Administraciones públicas de Navarra en el desarrollo de una política de integración efectiva, y la voluntad que ha expresado el Parlamento de Navarra en pro de la mejora de este ámbito de supervisión por parte de la Institución, aconsejan definir las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra en esta materia de un modo más preciso. En este sentido, convendría, a criterio de esta Institución, introducir en la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, un nuevo artículo que precisase lo siguiente:

- A) El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra debe velar por, y, en su caso, garantizar, en el marco de las funciones que le atribuye su Ley Foral reguladora, y en el ámbito de las competencias de la Comunidad Foral, los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas extranjeras e inmigran-

tes, en relación con las Administraciones y entidades a las que se refiere el artículo 1.3 de la citada Ley Foral, con independencia de su nacionalidad, edad, situación administrativa o ingreso en un centro de internamiento o cualquier otra circunstancia personal, social o económica.

A tal fin, atenderá las consultas que dichas personas le formulen acerca del ejercicio de sus derechos públicos, resolverá las quejas que le presenten, realizará investigaciones de oficio, recogerá propuestas y supervisará las políticas públicas de la Comunidad Foral que se lleven a cabo en relación con la inmigración, formulando, si fuera preciso, las recomendaciones y sugerencias que considere oportunas.

La Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, reguladora de la Institución, expresa en su Título II las funciones y procedimiento que sigue el Defensor del Pueblo de Navarra en el desarrollo de su actividad. En concreto, el artículo 18.1 señala que su actividad consiste en el esclarecimiento de los actos, omisiones y resoluciones de cualquiera de las Administraciones Públicas de Navarra relacionadas en el artículo 1.3. Para ello, puede actuar,

a instancia de los parlamentarios forales (artículo 19.2), a instancia de cualquier persona física o jurídica (artículo 19.1), o de oficio (artículo 18.1).

Como ya se ha expresado en otros informes elaborados por esta Institución, tampoco la recepción de propuestas de mejora de los servicios públicos constituye una novedad para la actividad del Defensor del Pueblo de Navarra, ya que el artículo 16.b) de su Ley Foral reguladora le atribuye específicamente la función de dirigir recomendaciones, no solo para corregir actos injustos, sino para lograr una mejora de los servicios de la Administración.

B) El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá emitir informes especiales o monográficos que evalúen el cumplimiento del respeto de los derechos de los extranjeros e inmigrantes en Navarra por parte de las Administraciones Públicas de Navarra y de las entidades a que se refiere el artículo 1.3 de su Ley Foral reguladora.

En lo que se refiere a la elaboración de informes especiales, se trata de una función que corresponde al

Defensor del Pueblo de Navarra en virtud del artículo 36.2 de su Ley Foral reguladora. Por ejemplo, en el año 2008 la Institución elaboró un informe especial sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

- C) Cuando las quejas o propuestas que se le planteen en relación con la extranjería o la inmigración, competan al Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, dará traslado de las mismas a éste en el menor tiempo posible, poniéndolo en conocimiento del interesado.

El ejercicio de estas funciones citadas es plenamente compatible con el marco general que establece la Ley Foral 4/2000: garantía de los derechos, atención de consultas, recepción de propuestas, emisión de informes especiales y traslado al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales de las quejas o propuestas de su competencia.

Por último, puede anunciarse que, si como indica el documento de evaluación del Plan de Integración Social de la Población Inmigrante, elaborado por el Gobierno

de Navarra y recientemente presentado (página 68), se llegan a plantear modificaciones normativas que permitan a las Administraciones autonómicas intervenir en las políticas de control y regulación de los flujos migratorios, de modo que se les atribuyan a éstas competencias de gestión ejecutiva en materias en las que el Estado ostenta la competencia de regulación normativa, la supervisión de la actividad que, en este ámbito, realicen las Administraciones Públicas de Navarra correspondería, al amparo de su Ley Foral reguladora (artículo 1), a la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.











**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**











**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**