



La Institución del **D**efensor del **P**ueblo de **N**avarra



Defensor del Pueblo
de Navarra

Nafarroako Arartekoa

LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA

FRANCISCO JAVIER ENÉRIZ OLAECHEA (COORDINADOR)

JUAN LUIS BELTRÁN AGUIRRE

CARLOS SARASÍBAR MARCO

PILAR ÁLVAREZ ASIÁIN

SEGUNDA EDICIÓN, REVISADA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

2011

Título: La institución del Defensor del Pueblo de Navarra

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

© Mayo de 2011

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



INDICE



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

ABREVIATURAS	23
PRESENTACIÓN	29

CAPÍTULO I

LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA	37
---	----

Francisco Javier Enériz Olaechea

I. El Defensor del Pueblo de Navarra como garantía institucional. Su naturaleza jurídica.	38
II. La posición del Defensor del Pueblo de Navarra en el entramado institucional de Navarra. Estatuto y relaciones con el Parlamento de Navarra.	44
1. Régimen jurídico. La posición del Defensor del Pueblo en el entramado institucional.	44

2. El Estatuto orgánico.	59
A) Elección y nombramiento.	59
B) Mandato.	63
C) Cese.	64
D) Prerrogativas procesales.	65
E) Incompatibilidades.	68
3. Relaciones con el Parlamento. Sus informes anuales y especiales.	69
III. La función institucional del Defensor del Pueblo de Navarra.	73
1. El ámbito objetivo: la protección de los derechos y libertades constitucionales.	73
2. El ámbito subjetivo o personal: las Administraciones públicas de Navarra.	88
IV. Principios y reglas generales que rigen la actividad del Defensor del Pueblo de Navarra.	96
1. Autoridad.	96
2. Independencia funcional.	97
3. Conforme a su propio criterio.	98

4. Principio de la interpretación del ordenamiento jurídico más favorable a la eficacia de los derechos subjetivos públicos.	101
5. La Ley como vara de medir.	102
6. Búsqueda de la justicia y, en particular, de la justicia social y de la justicia material	104
7. La mejora de la protección de los derechos de los ciudadanos	106
8. Actuación de oficio o a instancia de parte.	108
9. Irrecorribilidad de sus decisiones.	109
10. Informalismo.	110
11. Amplia legitimación. Acceso universal y gratuito.	111
12. Colaboración de los poderes públicos.	112
 V. Las relaciones del Defensor del Pueblo de Navarra con el Defensor del Pueblo del artículo 54 de la Constitución y con las instituciones autonómicas equivalentes.	 113

CAPÍTULO II

LAS INVESTIGACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA. LAS QUEJAS DE LOS PARTICULARES121

Juan Luis Beltrán Aguirre

I. La investigación del Defensor del Pueblo de Navarra: objeto y naturaleza.	122
II. Iniciación de una investigación.	126
1. Vías de iniciación.	126
A) A instancia de órganos parlamentarios.	126
B) A instancia de parte.	127
C) De oficio.	131
2. Causas de inadmisión o de rechazo de una queja.	132
A) Causas de inadmisión.	133
B) Causas de rechazo imperativo.	135
C) Causas de rechazo potestativo: la práctica de la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra.	138

III. La tramitación de las quejas.	142
1. Criterios informantes.	142
A) Antiformalismo, sumariedad y celeridad.	142
B) Principio de contradicción.	144
C) Impulso de oficio.	146
D) Confidencialidad y reserva de la investigación.	146
E) Imparcialidad.	149
F) Gratuidad.	149
2. La actuación de investigación.	150
A) Petición inicial de información a la Administración: efectos. En particular, el acceso del Defensor del Pueblo de Navarra a datos protegidos y a documentos reservados	150
B) Desarrollo de la investigación: facultades de la institución.	155
C) Desarrollo de la investigación: facultades de la Administración investigada.	160
3. El deber de colaboración con el Defensor del Pueblo de Navarra en la fase de investigación.	163
A) Fundamento.	163
B) Régimen jurídico.	166

4. Medios de reacción frente al incumplimiento del deber de colaboración.	168
A) Calificación de la conducta como hostil o entorpecedora de las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra.	168
B) Publicidad de la calificación.	169
C) La acción de responsabilidad.	171
D) Consideración de la conducta como incurso en el delito del art. 502.2 del Código Penal.	171

CAPÍTULO III

LAS RESOLUCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA . . .177

Carlos Sarasibar Marco

I. Introducción	178
II. Naturaleza de las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra	179
1. El origen parlamentario de la institución y su concepción como autoridad moral o magistratura de persuasión	180
2. Las notas definitorias de las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra	182
III. Contenido de las resoluciones	187
1. La incompetencia para modificar o anular resoluciones y actos administrativos vinculados a la posibilidad de sugerir la modificación de los criterios utilizados para su producción	187
2. La sugerencia de modificaciones normativas	190
3. La prestación de servicios en supuestos de habilitación: instancia de potestades de inspección y sanción	194

4. Las diversas clases de resoluciones del Defensor del Pueblo: recomendaciones, recordatorios de deberes legales, sugerencias y advertencias	196
A) Advertencias	197
B) Recomendaciones	198
C) Recordatorios de deberes legales	199
D) Sugerencias para la adopción de nuevas medidas	201
IV. Efectos de las resoluciones	202
1. La eficacia sugerente y no ejecutiva	202
2. La carencia de efectos suspensivos	204
3. La “vinculación” para las Administraciones sometidas a supervisión	205
V. La aceptación o no aceptación de las resoluciones	208
1. La aceptación	209
2. La no aceptación justificada	211
3. La no aceptación: la comunicación al Parlamento de Navarra y la denuncia pública.	213
VI. Régimen de notificaciones y comunicaciones de las resoluciones	216

CAPÍTULO IV

LA ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN223

Pilar Álvarez Asiáin

I. La autonomía orgánica del Defensor del Pueblo de Navarra. . . .223

II. El Adjunto del Defensor del Pueblo de Navarra.226

III. Los medios personales y materiales. La Oficina del Defensor
del Pueblo de Navarra233

1. Los recursos humanos235

2. Los medios materiales244

3. Los medios presupuestarios y el régimen económico246

4. Otros aspectos de la actividad interna250

IV. El Reglamento de Organización y Funcionamiento
del Defensor del Pueblo de Navarra.252

V. La Oficina de Información.255

BIBLIOGRAFÍA	263
---------------------------	-----

ANEXO NORMATIVO

Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra	269
---	-----

Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.	270
--	-----

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.	308
--	-----

ABREVIATURAS



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

art. y arts.	artículo, artículos
ATC, AATC	Auto, Autos del Tribunal Constitucional
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPN	Boletín Oficial del Parlamento de Navarra
CE	Constitución Española de 1978
CP	Código Penal
disp. adic.	disposición adicional
disp. derog.	disposición derogatoria
disp. final	disposición final
disp. transit.	disposición transitoria
EPPN	Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra, aprobado por la Comisión de Reglamento en sesión celebrada el 20 de marzo de 1991
LFCP	Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos
LFDP	Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

LODP	Ley Orgánica 3/1981, reguladora del Defensor del Pueblo
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
p, pp	página, páginas
RJ	Repertorio Jurídico de Aranzadi
ROF	Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra
STC, SSTC	Sentencia, Sentencias del Tribunal Constitucional
STS, SSTS	Sentencia, Sentencias del Tribunal Supremo
TREP	Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

PRESENTACIÓN



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

La primera edición de este libro se imprimió en marzo de 2008. Tres años después procedemos a revisarlo, actualizarlo y reeditarlo. En este tiempo transcurrido se han aportado a su contenido dos nuevos elementos: uno, evidente, que es la incorporación de la institución del Defensor del Pueblo de Navarra a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, tras la reforma de octubre de 2010; y otro, el mayor conocimiento práctico que quienes nos encargamos de su primera redacción hemos adquirido por el desempeño de nuestras responsabilidades y trabajo en la institución, lo que nos permite matizar y completar algunas afirmaciones realizadas en la versión primera.

Como se destacó en la presentación de la primera edición, el libro persigue divulgar la institución del Defensor del Pueblo de Navarra entre todos los que puedan estar interesados en ella, principalmente funcionarios y cargos públicos, pero también estudiosos del Derecho y de sus instituciones, e incluso ciudadanos que quieran conocer algo más acerca de una institución parlamentaria que siempre se encuentra a su servicio.

No se trata de una obra de grandes pretensiones científicas, sino de más modestos objetivos de conocimiento, didáctica y difusión, pero con el rigor que se exige a quienes somos profesionales del Derecho y amantes de las ciencias jurídicas.

La obra se estructura en cuatro capítulos. El primero de ellos se encarga de describir y analizar la que hemos dado en llamar “la posición institucional del Defensor del Pueblo de Navarra”, expresión con la se quiere integrar todo lo relativo a los antecedentes de la institución, su estatuto, su función en términos generales, el ámbito material y personal de su actividad, los principios que rigen esta y los aspectos básicos de sus relaciones con el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales y con otras instituciones autonómicas análogas.

El segundo capítulo centra su estudio en la actividad investigadora del Defensor del Pueblo de Navarra. En primer lugar, se analiza el objeto y la naturaleza de las investigaciones, y acto seguido se explican las distintas vías de iniciación de la investigación (a instancia de parte mediante una queja, a instancia de los órganos parlamentarios o por iniciativa propia) y se hace un detenido examen de las causas que determinan el rechazo de una queja. En tercer término, se procede a analizar la tramitación de las quejas, aspecto que constituye sin duda el eje central de la actividad de la institución, y, con más detalle, los criterios que informan esta tramitación, las actuaciones en que se materializa la investigación, la imprescindible colaboración de la Administración supervisada y los medios de reacción de que dispone el Defensor del Pueblo para hacer frente a los puntuales incumplimientos del deber legal de colaboración de la Administración.

El tercer capítulo estudia las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra, es decir, el pronunciamiento de la institución una vez que ha cerrado la investigación de una concreta actividad administrativa. En este punto se analizan la naturaleza de las resoluciones, su contenido y sus efectos. En particular, se examinan los efectos derivados de la aceptación o no aceptación de las resoluciones y los mecanismos de que dispone el Defensor del Pueblo de Navarra para hacer frente a los casos de no aceptación.

Finalmente, el cuarto capítulo recoge la parte relacionada con la organización del Defensor del Pueblo de Navarra. En este capítulo se describen la figura del Adjunto, la Oficina del Defensor del Pueblo y el reglamento de organización y funcionamiento. Se cierra el capítulo con una aproximación a la, siempre útil para los ciudadanos, Oficina de Información.

En resumen, una obra emanada del conocimiento experimental y científico de algunas –no todas- de las personas que trabajamos en la institución del Defensor del Pueblo de Navarra. El mérito de la obra puede provenir del esfuerzo de los cuatro, pero, en todo caso, lo que sí es cierto es que el éxito de la institución se debe a todos (ahora ya no solo a algunos) los que tenemos el placer y el privilegio de trabajar en ella, haciendo además lo que más nos gusta: ayudar a los demás y servir a los ciudadanos en la defensa de sus derechos. A todos los tra-

bajadores de la institución, a nuestros compañeros y compañeras, va dedicada esta obra, si bien el destinatario de la misma solo puede serlo el lector que ahora la tiene en su mano.

Francisco Javier Enériz Olaechea

Defensor del Pueblo de Navarra

Pamplona, mayo de 2011

1

LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA

Francisco Javier Enériz Olaechea



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA

*Francisco Javier Enériz Olaechea,
Defensor del Pueblo de Navarra*

Sumario: I. EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL. SU NATURALEZA JURÍDICA. II. LA POSICIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DEL NAVARRA. ESTATUTO Y RELACIONES CON EL PARLAMENTO DE NAVARRA. 1. Régimen jurídico. La posición del Defensor del Pueblo en el entramado institucional. 2. El Estatuto orgánico. A) Elección y nombramiento. B) Mandato. C) Cese. D) Prerrogativas procesales. E) Incompatibilidades. 3. Relaciones con el Parlamento. Sus informes anuales y especiales. III. LA FUNCIÓN INSTITUCIONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA. 1. El ámbito objetivo: la protección de los derechos y libertades constitucionales. 2. El ámbito subjetivo o personal: las Administraciones públicas de Navarra. IV. PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN LA ACTIVIDAD DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA. 1. Autoridad. 2. Independencia funcional. 3. Conforme a su propio criterio. 4. Principio de la interpretación del ordenamiento jurídico más favorable a la eficacia de los derechos subjetivos públicos. 5. La Ley como vara de medir. 6. Búsqueda de la justicia y, en particular, de la justicia social y de la justicia material. 7. La mejora de la protección de los derechos de los ciudadanos. 8. Actuación de oficio o a instancia de parte. 9. Irrecurribilidad de sus decisiones. 10. Informalismo. 11. Amplia legitimación. Acceso universal y gratuito. 12. Colaboración de los poderes públicos. V. LAS RELACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DEL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN Y CON LAS INSTITUCIONES AUTONÓMICAS EQUIVALENTES.

I. EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL. SU NATURALEZA JURÍDICA.

El Defensor del Pueblo de Navarra es, en términos generales, una garantía institucional de los derechos subjetivos públicos que el ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos.

Tradicionalmente, las garantías que el Derecho ha pergeñado con la finalidad de proteger mejor los derechos de los ciudadanos se han clasificado en tres grupos: las garantías normativas (desde la reforma constitucional hasta la reserva del ley, que se eleva a orgánica con motivo de los derechos fundamentales y las libertades públicas), las garantías jurisdiccionales (el recurso de amparo constitucional, el proceso jurisdiccional sumario y preferente a que se refiere el art. 53.2 CE, los procesos ante los órganos judiciales ordinarios o el *Habeas corpus*) e institucionales (entre ellas, el Defensor del Pueblo, además del Ministerio Fiscal, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, etcétera).

Hablar del Defensor del Pueblo significa que estamos en presencia de un instrumento del Estado de Derecho, o lo que es lo mismo de un medio ideado para garantizar los derechos del ciudadano, que aparece inspirado profundamente por el principio de separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial).

El Defensor del Pueblo nace en el seno del Estado de Derecho y es en este donde desarrolla su función y donde adquiere, con el paso del tiempo, cada vez más relevancia.

Dentro del principio de separación de poderes, la institución se mueve en el marco de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, sin afectar al Poder Judicial.

El antecedente del Defensor del Pueblo se encuentra en el *Ombudsman* del Parlamento sueco, creada en 1809. El *Ombudsman* (el representante, delegado o comisionado) se configuró como un mecanismo especial del Parlamento sueco, encargado de vigilar e inspeccionar al Poder Ejecutivo en el ámbito de las relaciones administrativas (y no tanto en las relaciones de control político, para lo que el propio Parlamento se bastaba en principio) con la finalidad de garantizar que no se produjeran abusos o negligencias de la Administración que perjudicaran a los ciudadanos.

La institución cuajó con gran éxito en los Estados de Derecho y democráticos. Primero lo hizo en los países escandinavos (Finlandia, en 1919; Dinamarca, en 1953, siendo el modelo danés el que luego seguirán la mayor parte de países, y Noruega, en 1962), más tarde en los países que forman la *Commonwealth* (el primero de ellos, Nueva Zelanda, 1962), luego se extendió hacia el sur y oeste de Europa (Reino Unido en 1967, Francia en 1973, Portugal en 1975, España en

1978) y después saltó a la mayor parte de los países iberoamericanos y al resto de Europa, tanto centrales como del este, concluyendo con su institucionalización en la Unión Europea en 1992 en virtud del Tratado de la Unión Europea (pero en este caso limitada a controlar la actividad de las instituciones comunitarias). Todo este proceso ha sido denominado como la “internacionalización del *Ombudsman*”.

La doctrina ha definido el Ombudsman como un órgano público (tendencialmente unipersonal), independiente e imparcial, creado por una ley del Parlamento e instituido como mecanismo de control de la Administración Pública para velar por la legalidad y justicia de los comportamientos administrativos (LINDA C. REIF). Según dicha doctrina, “el Ombudsman atiende las quejas específicas de los ciudadanos contra la injusticia administrativa y la falta de respuesta de la Administración. Tiene la potestad de investigar mediante informes y de formular recomendaciones sobre casos individuales y procedimientos administrativos. No es un juez ni un tribunal, ni puede dar órdenes ni anular actos administrativos. Busca soluciones a los problemas de los ciudadanos mediante procedimientos de investigación y de conciliación. Su autoridad e influencia deriva del hecho de que sugiere e informa a uno de los principales órganos del Estado, normalmente el Parlamento o el Gobierno” (G. CAIDEN, N. MACDERMOT y A. SANDLER).

Con posterioridad, la figura del *Ombudsman* ha superado la estricta función defensiva del ciudadano con la que surgió y ha derivado hacia

la protección y mejora del nivel de protección de los derechos de los ciudadanos que el ordenamiento fija, frente a cualquier Administración, cualquiera que sea la forma que esta adopte (incluidos los entes instrumentales de carácter público o privado que creen) y a cualquier manera de actividad de esta, no solo la concreta de la actividad administrativa, sino también la privada en determinadas relaciones jurídicas en las que se aprecie la presencia de un interés general.

El Defensor del Pueblo no es un creador de derechos de los ciudadanos. Tal función de crear o, si se prefiere, de reconocer derechos a los ciudadanos es algo que compete, en primera instancia, al Poder Constituyente cuando elabora y aprueba la Constitución, y luego al Estado cuando los establezca bien en leyes, bien en tratados internacionales con otros Estados, con independencia de que el legislador sea el estatal o el autonómico y, en nuestro caso, el foral.

La misión institucional del Defensor del Pueblo es la de un garante del ejercicio de esos derechos creados por el Parlamento, si bien, en su tarea garantista, preocuparse de defender siempre el más amplio ejercicio de tales derechos dentro de las distintas interpretaciones que la norma constitucional o legal admita.

La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo es, como lo han afirmado las distintas leyes (estatales y autonómicas) que lo regulan, la

de un alto comisionado del Parlamento designado por este. Es, por tanto, una institución parlamentaria, y no un órgano administrativo, ni judicial.

Esta clarificación de su naturaleza permite deducir seguidamente su régimen jurídico. Si es una institución de índole parlamentaria, no se puede regir en sus relaciones con otros poderes públicos, menos aún con las Administraciones públicas, ni por las leyes de procedimiento administrativo propias de los órganos y entidades administrativos, ni por las leyes procesales propias de los órganos judiciales.

El Defensor del Pueblo se rige, pues, por su propia ley de creación y por aquellas otras que le afecten, pero siempre teniendo en cuenta su naturaleza de institución parlamentaria.

Pero, aclarado lo anterior, podemos preguntarnos si estamos ante un órgano parlamentario o ante una persona jurídica. Desde luego, argumentos jurídicos para defender una u otra postura los hay. En una posición ecléctica, puede argüirse que, desde el punto de vista de su relación con el Parlamento y con los ciudadanos en la función de garantía de los derechos subjetivos públicos, es un órgano del Poder Legislativo. Sin embargo, en otro tipo de relaciones necesarias para su funcionamiento e intendencia, como son las relaciones con su personal, los contratos y otras de administración, puede sostenerse, sin que cruja el ordenamiento, que tiene personalidad jurídica y que tales

relaciones se asemejan a las puramente jurídico-administrativas, si es que no lo son, lo que explica que el art. 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, someta al conocimiento de los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo “la pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por el Defensor del Pueblo y las instituciones análogas a éste”.

II. LA POSICIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE NAVARRA. ESTATUTO Y RELACIONES CON EL PARLAMENTO DE NAVARRA.

1. Régimen jurídico. La posición del Defensor del Pueblo en el entramado institucional.

En Navarra, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral tiene establecido su régimen jurídico en dos normas legales: el artículo 18 *ter* de la LORAFNA, tal y como ha quedado redactada esta tras su reforma por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, y la precedente Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, que lo creó y regula (BON núm. 82, de 7 de julio de 2000).

El art. 18 *ter* de la ORAFNA dispone lo siguiente:

- “1. Como órgano dependiente del Parlamento de Navarra actuará el Defensor del Pueblo de Navarra, al que, sin perjuicio de la competencia del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, corresponderá la función de defensa y protección de los derechos y libertados amparados por la Constitución y la presente Ley Orgánica, en el ámbito competencial de la Comunidad Foral, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones

Públicas de Navarra, debiendo dar cuenta de sus actuaciones al Parlamento.

2. Por ley foral se regulará la elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento del Defensor del Pueblo de Navarra.”

La Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, es el resultado de una proposición de ley presentada por el Partido Socialista de Navarra, iniciativa que recuerda a la que siguió el Partido Socialista Obrero Español en las Cortes Generales una veintena de años antes para promover el Defensor del Pueblo contemplado en el art. 54 CE.

La Ley Foral regula en 45 artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria y una final, el estatuto del Defensor (Título I, donde se aborda la elección, prerrogativas e incompatibilidades, cese y sustitución, y la figura del Adjunto), las funciones y procedimiento (Título II, en donde se especifican el ámbito de competencias, el inicio y el contenido de las investigaciones, la tramitación de las quejas, las obligaciones de colaboración, la responsabilidad de autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra), sus resoluciones (Título III, con detalle de su contenido y notificaciones y comunicaciones), las relaciones con el Parlamento de Navarra (Título IV, donde se da cuenta del informe al Parlamento), las relaciones con el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales (Título V) y los medios

personales y materiales (Título VI, en donde se establecen disposiciones sobre su personal y actividad presupuestaria y contable).

Como puede colegirse, la Comunidad Foral de Navarra creó el Defensor del Pueblo de Navarra en 2000 sin que la institución estuviera prevista entonces en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Esta omisión en la primera y principal norma institucional de la Comunidad Foral no fue óbice para llevar a cabo la creación de una figura de tal relevancia, ni para que esta cumpliera las funciones encomendadas. Lo aclaró perfectamente el legislador foral en la exposición de motivos de la Ley Foral que creó la institución y hoy la regula: a) La Comunidad Foral, en aplicación de sus competencias reconocidas en el ordenamiento jurídico, puede crear y regular la institución del Defensor del Pueblo, directamente relacionada con el Parlamento de Navarra, y b) el Tribunal Constitucional ha dejado sentado jurisprudencialmente cómo la capacidad de regulación de las instituciones de autogobierno alcanza incluso la posibilidad de crear estas, aun cuando no estuvieran expresamente previstas en la letra de la norma estatutaria, en nuestro caso la LORAFNA.

Una parte de nuestra doctrina (cuya posición sintetiza Martín RAZQUIN LIZARRAGA) postuló incorporar expresamente la figura a una reforma de la LORAFNA, de modo prácticamente igual al que se ha seguido en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía (País Vasco,

Cataluña, Galicia, Comunidad Valencia, Asturias, La Rioja, etcétera). Otra parte, en cambio, prefirió mantener el carácter genuinamente foral y el origen legal de la institución, tal y como había sido creada y se regula en la actualidad (Alberto PÉREZ CALVO).

Finalmente, ha prevalecido la primera postura y la reforma de la LORAFNA de 2010 ha introducido la institución entre sus previsiones. Desde luego, no existen contradicciones entre lo que dispuso el legislador foral en 2000 y lo que han aprobado las Cortes Generales diez años después. Todas las disposiciones de la Ley Foral encajan perfectamente en lo que ahora dispone el art. 18 ter de la LORAFNA. Y es que, como reconoce la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, lo que realmente se hace es introducir en el texto de la LORAFNA “una mención expresa tanto al Defensor del Pueblo de Navarra como al Consejo de Navarra, que por su rango, relevancia y funciones, se considera deben tener cabida en el mismo”. Es decir, se “menciona” de forma explícita lo que ya existía, la institución del Defensor del Pueblo, no tanto para regularla de un modo diferente, sino para ratificarla y otorgarla un mayor realce y también como garantía de esa existencia en el futuro. No hay, pues, propósito de cambiar lo que ya había, sino de incorporarla tal como es a la LORAFNA.

Para llevar a cabo su regulación en 2000 la Comunidad Foral de Navarra se inspiró en las leyes autonómicas que ya existían al respec-

to, si bien parece que pesó más el modelo autonómico del Defensor del Pueblo Andaluz, que a su vez, se inspira directamente en el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, salvadas lógicamente las funciones que este tiene en exclusiva, como es la supervisión de la Administración del Estado, la posibilidad de interposición de recursos de inconstitucionalidad o de amparo ante el Tribunal Constitucional o la instancia del *Habeas corpus* ante el órgano judicial competente.

En 2010, se mantiene un esquema prácticamente similar entre todos los “defensores del pueblo” autonómicos. Y, por lo que respecta al navarro, estas son las notas que se desprenden de la regulación contenida en el art. 18 ter:

- a) Su denominación es la de “Defensor del Pueblo de Navarra”, por lo que se modifica su anterior nombre de Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra con que le nombra la Ley Foral 4/2000, aunque en todos los años de existencia venía prevaleciendo la fórmula más abreviada de denominación que ha asumido la reforma de la LORAFNA.
- b) Su naturaleza jurídica es la de “un órgano dependiente del Parlamento de Navarra”. Se trata de una definición más política que jurídica, tan válida como cuando la Constitución designa al Consejo de Estado como órgano consultivo del Gobierno o cuando se describe a los Parlamentos como órganos legislativos. Lo que

quiere destacar la LORAFNA es la naturaleza parlamentaria del Defensor del Pueblo de Navarra, su condición de órgano parlamentario y no de entidad u órgano administrativo o judicial. Ahora bien, más que un órgano, es una institución parlamentaria, pues se ubica en el Título I, de las instituciones forales de Navarra. También quiere destacarse que no es una institución ajena al Parlamento o desvinculada de este, sino que “depende” de este, si bien tal dependencia orgánica es plenamente compatible con la autonomía funcional y la independencia de criterio del propio órgano, que se interrelaciona con el Parlamento, pero sin que este pueda interferir en su funcionamiento operativo ni en sus decisiones relativas a la protección de los derechos de los ciudadanos. Por tanto, en su condición política, es un órgano del Parlamento, dependiente de este, en cuanto que es el Parlamento quien elige y puede cesar a su titular, le aprueba su presupuesto y al que da cuenta de su actividad en la forma en que establezca la Ley. Pero no es un órgano dependiente del Parlamento en el sentido de que se someta a sus órdenes, esté supeditado a sus instrucciones, intervenido en su actividad protectora o subordinado a la actividad parlamentaria. Para nada está reñida esta consideración de “órgano” con la atribución de la personalidad jurídica al Defensor del Pueblo de Navarra.

La LFDP conceptúa al Defensor del Pueblo de Navarra como “el alto comisionado del Parlamento” (art. 1.1). La nueva consideración objetiva y menos personalista de órgano dependiente del

Parlamento de Navarra que da la LORAFNA es perfectamente compatible con esa cualificación subjetiva y más personal de alto comisionado parlamentario que se recoge en la Ley Foral. Así, nada obsta a considerar al Defensor del Pueblo de Navarra, por un lado, como el alto comisionado del Parlamento y, por otro, como un órgano dependiente de este: no se trata de dos naturalezas en un único órgano, sino más bien de descripciones de lo mismo, de quien ha sido elegido por el Parlamento para que defienda los derechos de los ciudadanos, actúa por medios y procedimientos específicos y da cuenta al órgano legislativo de su actividad.

- c) Otra nota que subraya la reforma de la LORAFNA es que la actuación del Defensor del Pueblo de Navarra no puede perjudicar ni impedir la competencia del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales conforme al artículo 54 de la Constitución. Por tanto, los ciudadanos navarros disponen de dos garantías extrajudiciales, pudiendo acudir, en caso de lesión de sus derechos por las Administraciones Públicas de Navarra, a cualquiera de los dos comisionados parlamentarios y, en caso de lesión de sus derechos por las Administraciones u organismos estatales, al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. No era necesaria esta salvaguarda competencial de las funciones del Defensor del Pueblo estatal, puesto que ya se daba por sobreentendida la imposibilidad de interferir en su ejercicio y competencias. Así lo había entendido la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, en su artículo 1.2. Además, tras la STC 31/2010, de 28

de junio, la cuestión ha quedado todavía más clara a favor del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. En el fundamento 33 de esta sentencia, el Tribunal Constitucional recuerda que el hecho de que el Defensor del Pueblo ejerza su función garantista de los derechos y libertades fundamentales como comisionado de las Cortes Generales no supone que la actividad administrativa sobre la que puede proyectarse sea únicamente la propia del Estado central, con exclusión de la Administración autonómica. Tratándose de los derechos fundamentales, como se afirma en la sentencia, las garantías de los artículos 53 y 54 de la Constitución han de serlo frente a todos los poderes públicos, por lo que la garantía extrajudicial propia del Defensor del Pueblo no puede limitarse en su alcance a la supervisión de la Administración central del Estado, sino que ha de comprender a cualesquiera Administraciones públicas en aras de la perfecta cobertura de las garantías constitucionales de los derechos respecto de todas las variables del poder público. Y concluye el Tribunal Constitucional con que “la Administración del art. 54 CE no es la concreta especie <<Administración central>>, sino el género en el que se comprende todo el poder público distinto de la legislación y la jurisdicción”.

La dualidad de órganos, foral y estatal, que ha merecido más críticas políticas que jurídicas, es más teórica que real, puesto que, en la práctica, la casi totalidad de las quejas ciudadanas relativas a las Administraciones Públicas de Navarra tienen por destinatario al pri-

mero, mientras que las relativas a la Administración estatal se dirigen, directamente o por el Defensor foral, al comisionado parlamentario de las Cortes Generales. En cualquier caso, la dualidad orgánica ha dado lugar a una excelente colaboración institucional entre ambas entidades, lo cual, además de superar posibles duplicidades en la actividad, ha reforzado las garantías de los derechos de los ciudadanos, que es de lo que se trata.

- d) La reforma de la LORAFNA pone énfasis en destacar que la función del Defensor del Pueblo de Navarra es la “defensa y protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la presente Ley Orgánica”. Nuevamente, se realza la función protectora del Defensor del Pueblo respecto de los derechos y libertades públicos de los ciudadanos. Se trata de cualesquiera de los derechos y libertades amparados por la Constitución y por la LORAFNA, estén o no mencionados, es decir, aparezcan explicitados en estas dos disposiciones o se deriven de ellas por las Leyes que aprueben tanto las Cortes Generales como el Parlamento o, incluso, por los tratados internacionales que se celebren por el Estado y establezcan derechos. La Constitución y la LORAFNA no solo establecen derechos y libertades, sino que también permiten su ampliación por las demás fuentes del Derecho que nacen de ellas y sobre aquellos ha de ejercer sus funciones el Defensor del Pueblo de Navarra. Su función ha de ejercerse desde la perspectiva de defender el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y no desde la

perspectiva de defender la legalidad. Su misión no es la defensa objetiva de la legalidad, advirtiendo de la existencia de reglamentos o actos nulos de pleno derecho o anulables. Tales categorías no han de predicarse respecto de la actuación del Defensor del Pueblo de Navarra, sino las que sean propias o inherentes a su labor defensiva de derechos o libertades, esto es, la de si se vulnera o no un concreto derecho subjetivo protegido por el ordenamiento jurídico. La defensa de los derechos y libertades se refiere a los derechos de carácter público, por lo que quedan fuera de su ámbito de actuación los derechos de naturaleza privada entre particulares. En cambio, no quedan fuera de su esfera de actuación los derechos privados cuando quien actúe es una Administración o una sociedad privada de esta o se actúe en el marco de la prestación de un servicio público, pues en estos casos es la Administración pública quien ha decidido optar por una forma de gestión indirecta o privada que no impide la labor supervisora del Defensor.

- e) La función del Defensor del Pueblo de Navarra que la LORAFNA le encomienda no se limita meramente a un papel pasivo de “defensa” de los derechos y libertades. También le encomienda la “protección” de esos derechos. Aun cuando desde un punto de vista gramatical, ambas expresiones signifiquen lo mismo, a la vista de lo que marca el art. 1.1 de LFDP parece que el art. 18 ter de la Ley Orgánica encarga al Defensor que impulse también medidas activas para un mejor o más amplio ejercicio de tales derechos e incluso

realice propuestas al Parlamento para reconocer determinados derechos.

f) Lógicamente, la actuación del Defensor del Pueblo de Navarra, en su calidad de institución navarra recogida en la LORAFNA, ha de limitarse a las “competencias” de la Comunidad Foral de Navarra. No significa esto que deba supervisar solo las Administraciones de la Comunidad Foral de Navarra, entendida como la Administración dirigida por el Gobierno de Navarra y sus organismos y servicios públicos dependientes. También puede hacerlo sobre la actividad de la “Administración Local”, por ser esta una materia de la competencia de la Comunidad Foral conforme al art. 46 de la LORAFNA, en la que Navarra ostenta competencias históricas y autonómicas y sobre cuyas entidades locales y servicios públicos la Comunidad Foral, a través de sus distintas instituciones, entre ellas ahora esta, puede establecer un control de legalidad y del interés general sin perjudicar su autonomía.

g) La función de garantía extrajurisdiccional que reconoce la LORAFNA faculta (“podrá”) al Defensor del Pueblo de Navarra para supervisar la actividad de las Administraciones Públicas navarras. No es, pues, un “controlador” de la actividad administrativa, con capacidad para vetar o anular actos administrativos o condicionar de modo decisivo la función administrativa. Es un “supervisor”, alguien que supervisa, que “sobre ve” (ve por encima) la actividad de la

Administración y que emite sus resoluciones, con el alcance que la Ley Foral le otorga a esa supervisión, resoluciones que no son vinculantes, dada su naturaleza parlamentaria, por lo tanto carente de poderes de revisión administrativa y, menos aún, jurisdiccionales. En esto, el Defensor del Pueblo de Navarra sigue el mismo modelo de autoridad de los demás defensores autonómicos.

h) Su ámbito de actuación recae sobre la “actividad” de las Administraciones Públicas de Navarra, es decir, sobre los actos que estas dicten para satisfacer el interés general conforme al art. 103 de la Constitución, y también sobre los actos que provengan de su personal siempre que estén relacionados con el interés público. Tales “Administraciones Públicas de Navarra” son la Administración de la Comunidad Foral, cualquier Administración Local, cualquier institución navarra de Derecho Público que realice una actividad pública o administrativa (el Parlamento de Navarra, el Consejo de Navarra, la Cámara de Comptos o el Consejo Audiovisual de Navarra), las corporaciones de Derecho Público, las entidades de derecho público, la Universidad Pública de Navarra (por ser una Administración educativa especial), los colegios profesionales, los organismos públicos creados o dependientes de todas estas Administraciones, y también sus distintas formas de personificación jurídica privada, como las sociedades y las fundaciones, aun cuando actúen sometidas al Derecho privado, pues su ropaje no las exime de pertenecer al sector público o de ser, en última instancia,

Administraciones indirectas. Y también quedan sujetos a su supervisión los prestadores de servicios públicos cuya concesión haya sido llevada a cabo por la Administración conforme al Derecho administrativo, pues tales sujetos actúan como mandatarios de la Administración, como sus concesionarios de servicios o habilitados por ella, y, en definitiva, como si fueran la propia Administración, a lo que no obsta que sus relaciones con los ciudadanos sean de Derecho privado.

- i) También subraya la LORAFNA que el Defensor del Pueblo de Navarra debe dar cuenta de sus actuaciones al Parlamento. Por ser un órgano parlamentario y gozar de la confianza del Parlamento, ha de “dar cuenta” de su función supervisora al Parlamento de Navarra. Cómo lo haga dependerá de la Ley Foral que regule su régimen jurídico y funcionamiento. En la actualidad, la LFDP dedica su Título IV a sus relaciones con el Parlamento, disponiendo en sus arts. 36 y 37 que el Defensor del Pueblo deberá dar cuenta anualmente al Parlamento de Navarra de su gestión realizada en un Informe que presentará al mismo en el período ordinario de sesiones, al que se adjuntará la liquidación del presupuesto de la institución en el período que corresponda.
- j) Remite la LORAFNA a una Ley Foral la regulación de la elección por el Parlamento del Defensor del Pueblo de Navarra, de sus atribuciones, su régimen jurídico y su funcionamiento. El Defensor del Pueblo

de Navarra tiene garantizado así que su estatuto sea regulado únicamente por una Ley emanada del Parlamento de Navarra. Ninguna otra norma de otra institución u órgano le puede establecer determinaciones sobre su designación o competencias, que quedan reservadas a la voluntad del Parlamento del que el Defensor es su alto comisionado. Tal Ley Foral es en la actualidad, como ya se ha dicho, la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio. La remisión a una Ley Foral no es óbice para que, a su vez, esta remita algunos aspectos de su desarrollo a un reglamento de organización y funcionamiento, como lo hace la citada Ley Foral 4/2000.

De este modo, el Defensor del Pueblo de Navarra se integra en la corriente (primero, europea; hoy, internacional) de altos comisionados parlamentarios que siguen el modelo del *Ombudsman* nórdico (principalmente, la configuración danesa, en donde la institución convive con la jurisdicción similar a la contencioso-administrativa, como lo ha aclarado muy bien PÉREZ CALVO). Pertenecen a este modelo, además del Defensor español, el *Provedor de Justiça* de Portugal (en el que se habría inspirado, a su vez, el regulado por las Cortes Generales) y el Defensor del Pueblo Europeo, éste con su mandato limitado a las instituciones comunitarias de la Unión Europea. Y, por tanto, se separa así del modelo del *Médiateur* francés (por poco tiempo, pues una anunciada reforma de éste apunta hacia un modelo similar al español) y del Comisionado del Parlamento Británico, en donde para lograr que la institución actúe ante la queja de un ciudadano, es

necesario encauzar tal queja antes por un diputado parlamentario, quien actúa así de filtro previo.

Conforme al modelo elegido para la Comunidad Foral, el Defensor del Pueblo de Navarra queda perfilado como: a) un alto comisionado de las Cortes de Navarra, b) elegido por éstas, ante las que responde, c) que tiene autonomía orgánica y una más amplia autonomía funcional respecto de la Cámara, d) actúa inspirado en los principios de objetividad, imparcialidad y legalidad, e) con facultad para supervisar, de oficio o a instancia de cualquier interesado sin intermediación alguna, la actividad de la Administración de la Comunidad Foral y de las entidades locales de Navarra en orden a velar por la defensa y la mejora del nivel de protección de los derechos subjetivos públicos que reconoce el ordenamiento jurídico a los ciudadanos en el sentido más amplio de esta expresión, y f) se encuentra habilitado para realizar, tanto a las Administraciones como al Parlamento que lo designa, recomendaciones, sugerencias, advertencias o recordatorios legales en relación con la defensa y la mejora de los derechos y la eliminación de los abusos y negligencias administrativas.

Estamos, por tanto, ante lo que se ha dado en llamar una “magistratura de persuasión”, una “autoridad”, de manera que con estas expresiones se destaca la fuerza moral de sus decisiones, al tiempo que se descarta la obligatoriedad directa e inmediata de las mismas.

La actividad del Defensor del Pueblo de Navarra se ubica con un pie apoyado en la actividad parlamentaria y con el otro pie en el ámbito de la actividad administrativa foral y local. En ningún caso, puede supervisar ni la dación de la justicia por los órganos judiciales, ni la actividad de la Administración estatal o dependiente de ésta en Navarra, sin perjuicio de que pueda dirigir las quejas recibidas en relación con ellas a determinados órganos relacionados con el Poder Judicial y al Defensor del Pueblo estatal.

2. El Estatuto orgánico.

A) Elección y nombramiento.

Ya se ha dicho que la LORAFNA remite la regulación del Estatuto orgánico del Defensor a lo que establezca una Ley Foral y que, hoy, esa norma es la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio.

Conforme a esta, y en línea con la LORAFNA, el nombramiento de este “alto comisionado” se realiza por el Parlamento de Navarra (art. 1.1 LFDP), siguiendo para ello las previsiones del art. 2 de la Ley Foral reguladora de la institución, en la nueva redacción dada por la Ley Foral 3/2008, de 21 de febrero. Lo dispuesto en la Ley Foral se completa con el art. 210 del Reglamento del Parlamento de Navarra (este remite a su vez al art. 101), en lo que no se oponga a la Ley Foral (la

regla 3ª del mencionado art. 210 ha de entenderse al menos derogada), y por las demás normas que, si se entiende necesario, dicte al efecto la Cámara.

Puede ser elegido Defensor del Pueblo de Navarra cualquier persona que se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos y que goce de la condición política navarra (art. 3 LFDP). Por tanto, es suficiente con ser español, mayor de edad, no estar inhabilitado por ninguna causa legal y tener la vecindad administrativa en cualquier municipio navarro.

Mientras que prácticamente toda la Ley Foral reguladora de la institución ha permanecido prácticamente estable desde su aprobación, no ha ocurrido lo mismo con la cuestión relativa a la mayoría necesaria para la elección del Defensor del Pueblo, que se ha manifestado polémica. La redacción inicial del año 2000 exigió para su elección una mayoría de tres quintos de los miembros que componen la Cámara (treinta parlamentarios de los cincuenta que hoy la integran). Con posterioridad, una reforma operada en marzo de 2005 rebajó el quórum a la mayoría absoluta (veintiséis de cincuenta) [art. 2 LFDP]. Y, más tarde, la reforma introducida en febrero de 2008 recuperó la mayoría inicial de tres quintos, que es la actualmente vigente.

El nuevo procedimiento de elección no solo deroga el anterior, más sencillo en su tramitación, sino que, como se ha apuntado, altera en

parte lo dispuesto en el art. 210 del Reglamento del Parlamento de Navarra para la elección del Defensor del Pueblo de Navarra, al menos en lo que se refiere a su regla 3ª.

Lo relevante del nuevo procedimiento es, además de la nueva mayoría cualificada, la diferencia que remarca el legislador entre una propuesta de candidato y la elección definitiva. Son dos actos que se separan claramente en la Ley Foral. El primero, la propuesta, compete a la Comisión de Régimen Foral, por ser esta comisión la encargada de las relaciones institucionales del Parlamento con su comisionado (algo en lo que existe un consenso generalizado), mientras que el segundo acto, la elección, tiene lugar en el Pleno. En los dos actos, la nueva mayoría favorable que debe obtener el candidato es de tres quintos de los miembros, tanto en la Comisión (8 de los 13 miembros que actualmente la componen) como en el Pleno (30 de sus 50 miembros).

De este modo, para la elección del Defensor del Pueblo de Navarra intervienen y por este orden: la Mesa, oída la Junta de Portavoces, que fija el plazo para la presentación de candidatos (art. 210 del Reglamento del Parlamento); la Comisión de Régimen Foral (art. 2 de la Ley Foral de la institución), que selecciona y propone un candidato; y el Pleno (art. 2 de esta ley Foral y art. 101 del Reglamento del Parlamento), que elige definitivamente al candidato mediante votación secreta, llamamiento nominal por orden alfabético y empleo de papeletas.

Si ningún candidato obtiene en comisión los tres quintos exigidos para la mayoría, la propuesta no sigue adelante y se hace necesario tramitar nuevas propuestas (antes de que transcurra un mes desde la negativa del Pleno) hasta dar con el candidato idóneo. En cualquier caso, lo que parecería más extraño es que el candidato obtuviera el voto favorable de la mayoría cualificada en la Comisión y no alcanzara esta en el Pleno cuando los grupos parlamentarios son los mismos en ambos órganos.

Por tanto, donde radica realmente la importancia del nuevo procedimiento está en el hecho de asegurar que quien vaya a ser el candidato propuesto cuente con el apoyo de los tres quintos de los miembros de la Comisión y pase dicho filtro para acceder al Pleno en condiciones de ser elegido. Esto obliga a los grupos mayoritarios del Parlamento a acordar el nombre del candidato y a darle su apoyo.

En el caso del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y de la mayor parte de los altos comisionados parlamentarios autonómicos es esta última (tres quintos) la mayoría cualificada que se requiere, si bien en algunas Comunidades Autónomas, como, por ejemplo, Castilla-La Mancha o La Rioja, se ha reducido el quórum a mayoría absoluta si en anteriores votaciones no se hubiera alcanzado la mayoría cualificada.

Es el Presidente del Parlamento de Navarra quien acredita con su firma el nombramiento del Defensor del Pueblo de Navarra, ratificán-

dose con ello su eminente naturaleza de órgano parlamentario. El nombramiento se ha de publicar en el Boletín Oficial de Navarra para que sea eficaz. El Defensor nombrado debe tomar posesión de su cargo ante la Mesa del Parlamento de Navarra, prestando juramento o promesa de respetar el régimen foral de Navarra, acatar la Constitución española y las leyes, así como desempeñar fielmente su función (art. 4 de la LFDP).

Mientras no resulte elegido y nombrado el nuevo Defensor del Pueblo, ejerce como tal el Adjunto, y si este no existiera, sigue ejerciendo el anterior titular hasta la toma de posesión del nuevo.

B) Mandato.

El mandato del Defensor dura seis años (art. 2.1 LFDP), de igual manera que otras autoridades elegidas por el Parlamento de Navarra, como el Presidente de la Cámara de Comptos o los vocales del Consejo de Navarra. En cambio, por continuar con la comparación, el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y los demás altos comisionados autonómicos tienen un mandato inferior: cinco años, salvo el *Síndic de Greuges de Catalunya*, cuyo mandato, improrrogable, es de nueve años. Este plazo amplio del mandato del Defensor permite desligarlo de las dinámicas de elección y configuración del Parlamento que lo elige y de los períodos de elección y conformación del Gobierno de Navarra y de las entidades locales, que tienen lugar cada cuatro años,

con lo que se acrecienta la independencia del Defensor respecto de las demás instituciones forales.

Durante su mandato, la actividad del Defensor es continua. No se interrumpe por el hecho de que el Parlamento de Navarra no esté reunido o haya expirado la legislatura; en estos lapsos, sus relaciones se efectúan con la Comisión Permanente del Parlamento (art. 20 LFDP).

C) Cese.

El Defensor del Pueblo de Navarra cesa por varias causas que el art. 8 de la LFDP se encarga de tasar. En un solo caso tales causas dependen de la voluntad de su titular, cual es la renuncia expresa, que debe comunicar a la Mesa y declarar el Presidente del Parlamento. En otros dos casos, son automáticas, dependiendo de distintos hechos y circunstancias: la expiración del plazo para el que fue designado o el fallecimiento, casos en los que la vacante en el cargo se declara directamente por el Presidente del Parlamento. En el resto de causas, se requiere que el Pleno del Parlamento decida la concurrencia de la causa por mayoría de tres quintas partes de los parlamentarios forales, tras un debate y la audiencia previa del interesado; se trata de las causas de destitución por actuar con notoria negligencia en el desempeño de su cargo, incapacidad, condena por delito doloso mediante sentencia firme, incompatibilidad sobrevinida (en este caso, además se requiere el dictamen de la Comisión de Régimen Foral, aprobado por mayoría de tres quintas par-

tes de sus miembros) o pérdida de la condición política de navarro o del pleno disfrute de los derechos civiles o políticos.

Cuando el cese se produjera por la voluntad del titular o por la expiración del plazo, y no existiera Adjunto, el Defensor continúa ejerciendo el cargo hasta la toma de posesión del nuevo titular.

D) Prerrogativas procesales.

Por su naturaleza de alto comisionado parlamentario, el Defensor del Pueblo de Navarra tiene prerrogativas procesales (inviolabilidad, inmunidad y aforamiento ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra) iguales a las que tienen reconocidas los parlamentarios forales.

Se trata de “prerrogativas”, es decir, de especialidades respecto a los demás ciudadanos, que juegan ante los órganos judiciales y en el ámbito de las responsabilidades judiciales por los actos y opiniones que realice u omita. En modo alguno, son “privilegios” que lo excoptionen de responder ante la justicia hasta hacerlo intocable.

En realidad, estas prerrogativas procesales son atribuidas por el art. 1 de la Ley estatal 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. Otra de las prerrogativas que la Ley estatal añade es que la declaración de los estados de excep-

ción o de sitio no puede interrumpir su actividad, ni el derecho de las personas afectadas a acceder a él, si bien limitada tal prerrogativa al “respeto a lo preceptuado en los arts. 55 y 116 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que los desarrollan”, prerrogativa que recoge en la LFDP su art. 20.3.

El Auto número 5, de 3 de junio de 2010, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Civil y de lo Penal), se pronuncia sobre el alcance de la inviolabilidad del Defensor del Pueblo de Navarra en ejercicio de sus funciones supervisoras de la actividad administrativa, frente a una alegada intromisión ilegítima en el derecho al honor. El Tribunal inadmite la demanda.

La Sala reconoce que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral goza de un particular estatuto jurídico, del que se derivan diversas prerrogativas, tales como la inviolabilidad, la inmunidad y el aforamiento, en igual disfrute que el de los miembros del Parlamento de Navarra. Y recuerda que, en su anterior Auto 2/07, de 23 de marzo, ya se había pronunciado acerca de la prerrogativa de la inviolabilidad de los parlamentarios forales, a quienes se asimila el Defensor del Pueblo de Navarra, con apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional. Concluye el Tribunal Superior de Justicia de Navarra declarando que carece de jurisdicción para pronunciarse sobre si ha existido intromisión ilegítima en el derecho al honor de autoridades y funcionarios de las Administraciones públicas cuando a) el Defensor

del Pueblo se pronuncia sobre estos en atención a sus cargos, nunca como personas particulares desprovistas de autoridad, b) sus valoraciones no rebasan el ámbito competencial de la autoridad y funcionarios de la Administración, y c) los reproches hechos no son ajenos a tales funciones públicas o guardan relación con la queja que motivó su intervención.

La inviolabilidad se configura como una prerrogativa de naturaleza sustantiva, a diferencia de la inmunidad, que se presenta como una prerrogativa de naturaleza formal. La primera garantiza la irresponsabilidad jurídica del Defensor del Pueblo por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones públicas (y no por la condición personal de tal), y tiene por finalidad asegurar, a través de la libertad de expresión de su titular, la libre formación de la voluntad de la institución a la que representa. La prerrogativa de inviolabilidad se orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión, sin el cual el ejercicio de sus funciones podría resultar mediatizado, y frustrado por ello el proceso de libre voluntad del órgano.

Todas estas prerrogativas parlamentarias, en cuanto sustracciones al derecho común, deben ser objeto de una interpretación estricta para no devenir en privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros, como el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. La garantía de que se trate requiere por ello de una correcta delimitación, material y funcional. En el caso de la inviolabilidad, es claro

que las opiniones y decisiones manifestadas han de serlo con ocasión del ejercicio de su cargo, y no fuera de él. Si se realizan en ejercicio de su cargo, los órganos judiciales carecen de jurisdicción para exigir responsabilidades al Defensor y deben inadmitir cualquier demanda al respecto.

E) Incompatibilidades.

La actividad del Defensor del Pueblo de Navarra también está sometida a un rígido régimen de incompatibilidades con el fin de preservar su imparcialidad y su independencia: no puede estar afiliado a ningún partido político, sindicato u organización patronal, ni puede desempeñar funciones directivas en ninguna asociación o fundación, ni tampoco permanecer en el servicio activo de cualquier Administración Pública, ni realizar actividades profesionales, liberales, mercantiles o laborales, ni ejercer la carrera judicial o fiscal. Tampoco puede realizar actividad alguna de propaganda política (art. 7 LFDP).

Como ya se ha indicado, compete a la Comisión de Régimen Foral dictaminar, por mayoría de tres quintas partes de los votos, cualquier estado de duda o controversia sobre las situaciones de incompatibilidad. En todo caso, el dictamen debe elevarse al Pleno del Parlamento, que es quien finalmente declara sobre el estado de incompatibilidad sobrevenida (art. 8.1) y la declaración de renuncia al cargo desde la fecha en que hubiera sobrevenido la incompatibilidad.

3. Relaciones con el Parlamento. Sus informes anuales y especiales.

No obstante su autonomía funcional, el Defensor del Pueblo de Navarra tiene que responder de su actividad ante el Parlamento de Navarra, con el que se relaciona. Lo hace en pocas ocasiones y solo en un caso (el informe anual) con carácter obligatorio.

Tales relaciones con el Parlamento son, fundamentalmente, de dos tipos: orgánicas y de dación de cuentas. En ninguna de estas dos clases de relaciones existe una subordinación del Defensor al Parlamento, aun cuando sea un “órgano dependiente del Parlamento” (art. 18 *ter* de la LORAFNA) o un comisionado parlamentario (art. 1.1 LFDP), ni menos aún de jerarquía o tutela. Se trata de una relación, por un lado, de confianza (es el elegido por el Parlamento) en la parte orgánica y, por otro, de puesta en conocimiento de los resultados de su actividad en la parte funcional. En todo caso, esa relación de confianza se ve quebrada si el Defensor incurre en alguna de las causas de incompatibilidad que contempla el art. 7 de la LFDP, en notoria negligencia en el desempeño de su cargo o es condenado por delito doloso mediante sentencia firme (art. 8.1 LFDP).

Todas las relaciones se canalizan a través del Presidente del Parlamento (art. 2.1 LFDP), pero luego se materializan con distintos órganos, según los casos. Así, se ventilan ante la Comisión de Régimen Foral: los casos de incompatibilidades (art. 7.5 de la LFDP), que requie-

re el dictamen de esta Comisión por una mayoría de tres quintas partes de los votos, la elección del Adjunto (art. 9.2), la exposición del informe anual y del informe especial (arts. 36 y 37), así como los demás casos en los que no esté prevista la relación con otros órganos parlamentarios (art. 2.2); o ante la Comisión Permanente, cuando el Parlamento no está reunido en periodo ordinario de sesiones o ha expirado su mandato (art. 20.2 LFDP); o incluso ante el Pleno, con motivo del informe anual y del cese (art. 8); y, finalmente, ante la Mesa, en todo lo relacionado con su reglamento de organización y funcionamiento (disp. adic. 1ª de la LFDP), o ante la Junta, en lo relativo a la aprobación de su anteproyecto de Presupuestos.

Dentro de este conjunto de relaciones, sobresalen singularmente las derivadas de los dos tipos de informes que elabora y presenta a la Cámara (conforme a las reglas del art. 205 del Reglamento del Parlamento de Navarra). Estos informes pueden ser el ordinario o anual (arts. 36.1 y 7) o los extraordinarios o monográficos (art. 36.2), o, como se les conoce más habitualmente, informes especiales.

El informe anual lo ha de presentar, como se ha indicado, obligatoriamente. En este informe da cuenta del número y tipo de quejas presentadas, de las que hayan sido rechazadas y de sus causas, así como de las cuestiones que fueron objeto de investigación y del resultado de la misma, especificando las advertencias, sugerencias, recordatorios o recomendaciones admitidas por la Administración. Tal informe se

publica en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra. Además, el Defensor del Pueblo de Navarra ha de exponer obligatoriamente un resumen del contenido del informe ante la Cámara, primero ante la Comisión de Régimen Foral, y luego ante el Pleno del Parlamento, en ambos casos con posibilidad de intervención de los grupos parlamentarios.

En el informe anual no pueden constar datos personales que permitan la pública identificación de los interesados en las investigaciones que realiza, pero sí pueden aparecer, si así lo decide, los nombres de las autoridades administrativas y de los funcionarios que no han colaborado con la institución o que no han aceptado sus recomendaciones, sugerencias, recordatorios legales o advertencias (art. 37.2 LFDP). Como se ha indicado, la mención a las autoridades y funcionarios no supone ninguna lesión de su derecho al honor (Auto número 5, de 3 de junio de 2010, del TSJ de Navarra).

El informe anual es una buena oportunidad para exponer a los máximos representantes de los ciudadanos navarros y a los medios de comunicación social cuáles son las principales preocupaciones o problemas que aquejan a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas. No es tanto un control parlamentario de la actividad del Defensor del Pueblo, como un acto que permite constatar los problemas de los ciudadanos para hacerlos llegar a los parlamentarios y que éstos puedan actuar o posicionarse en consecuencia,

en particular a la vista de las conclusiones y recomendaciones que se contienen en el informe.

Si la elaboración y presentación del informe anual es obligatoria, la de los informes especiales es voluntaria. La presentación se realiza ante la Comisión de Régimen Foral, pudiendo intervenir los grupos parlamentarios. La elaboración se lleva a cabo cuando así lo decide el Defensor atendiendo a la importancia de un asunto o a la gravedad o urgencia de los hechos. Se trata de informes que la ley foral califica de “extraordinarios” o “monográficos”, por contraposición al informe ordinario y general que es el anual, que pueden versar sobre cualquier materia de su competencia, y que, igualmente, se publican en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, a efectos de su conocimiento.

En los informes especiales se recogen distintas recomendaciones y sugerencias del Defensor sobre un problema o materia concreta. Estas recomendaciones y sugerencias permiten también a los parlamentarios forales presentar iniciativas de toda clase en relación con las cuestiones estudiadas.

III. LA FUNCIÓN INSTITUCIONAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA.

A efectos de analizar con mayor detenimiento en qué consiste y ante quién se ejerce la función garantista del Defensor del Pueblo de Navarra, puede diferenciarse entre un ámbito objetivo o material y un ámbito subjetivo o personal.

1. El ámbito objetivo: la protección de los derechos y libertades constitucionales.

El ámbito objetivo viene delimitado por la materia sobre la que recae la función, que no es otra que la defensa y la mejora de la protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (arts. 18 *ter* de la LORAFNA y 1.1 LFDP).

La función es, por tanto, doble: por un lado, proteger, defender, amparar, asegurar... cualquier derecho de los ciudadanos, y por otro, mejorar el nivel de protección, esto es, proponer, sugerir, recomendar medidas para que la protección de los derechos sea mayor, si cabe. La primera misión es puramente defensiva y consiste en asegurar que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos, mientras que la segunda es una función proactiva, en la que se trata de promover que el ejercicio

del derecho sea el más real y efectivo posible, en línea con el art. 9.2 CE, si bien en esta segunda misión el Defensor ha de ser lo suficientemente cuidadoso de, como se ya ha apuntado, no terminar creando, allí donde no existe, un derecho subjetivo público no amparado por el ordenamiento y, menos aún, no querido por éste.

La mención que tanto el art. 18 *ter* de la LORAFNA como el art. 1.1 de la Ley Foral reguladora de la institución hacen a los derechos y libertades amparados por la Constitución y la LORAFNA, circunscribe los derechos merecedores de su protección: lo son todos los que la Constitución reconoce, incluidos los que no están comprendidos en el Título I de la misma, así como los derechos que figuren en la LORAFNA, que, cierto es, no son muchos, pero que existen, como, por ejemplo, la conservación de derechos en el caso de navarros residentes en el extranjero o de sus descendientes y su igualdad de derechos con los navarros residentes en Navarra, los derechos lingüísticos en relación con el vascuence en las zonas vascoparlantes, la iniciativa legislativa popular, el derecho a participar activa o pasivamente en las elecciones al Parlamento de Navarra, etcétera.

Pero tal mención plantea, además, la cuestión de qué ocurre con los demás derechos subjetivos públicos establecidos por el ordenamiento jurídico que no aparecen recogidos en la Constitución o en la LORAFNA (por ejemplo, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que

detallan los arts. 5 a 15 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra): ¿pueden ser o no examinados y amparados por el Defensor del Pueblo de Navarra? La respuesta es que sí, y se salva cualquier escollo o duda respecto a esta respuesta por el expediente doctrinal de conectar los derechos de que se trate, no reconocidos expresamente en ambos textos legales superiores, con los derechos constitucionales, de los que, prácticamente en todos los casos, esos derechos legales “no reconocidos” expresamente son una manifestación específica de los constitucionales o guardan una relación innegable con estos.

Es decir, los derechos constitucionales y “forales” no se agotan solo en el estricto contenido que de ellos pudiera extraerse a partir de una lectura literal de la Constitución o de la LORAFNA. Se extienden también, más allá de una interpretación restrictiva, a todos los demás derechos que las Leyes configuren, bien por estar conectados con esos derechos superiores, bien por ser elementos auxiliares para una mejor consecución de estos, bien por entrar en las materias que están atribuidas a las competencias de la Comunidad Foral de Navarra por la LORAFNA, pues las leyes son desarrollo de la Constitución no pueden ignorar esta.

De todas formas, el legislador foral no ha considerado la función del Defensor del Pueblo de Navarra únicamente limitada a la defensa de los derechos constitucionales. También la ha extendido de forma

explícita a la protección de los derechos de los niños y de los adolescentes, y a la defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad Foral por medios electrónicos, como se observa, respectivamente, en el art. 14.3 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia, y en la disp. adic. 1ª de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En la primera de estas dos leyes, el Defensor del Pueblo debe arbitrar las medidas oportunas para la defensa de los derechos, entre ellas, la actuación de oficio o a instancia de parte mediante quejas de vulneración, el requerimiento a la Administración de la Comunidad Foral de su actuación en materias relacionadas con la infancia y la adolescencia, especialmente en cuanto al cumplimiento de forma efectiva de los programas y actuaciones a que se refiere la Ley Foral, y la valoración de la situación de la infancia y la adolescencia en Navarra en su informe anual.

En la segunda Ley Foral, el Parlamento atribuye al Defensor del Pueblo de Navarra la función de “velar por la efectividad de los derechos reconocidos a los ciudadanos en esta Ley Foral, atender las quejas que se produzcan por la vulneración de dichos derechos y efectuar a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a sus

organismos públicos las sugerencias y propuestas pertinentes en la forma y con los efectos que se determinan en su Ley Foral reguladora”. El precepto añade además que la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra, “a través de su titular o de la persona dependiente de la misma en quien se delegue, actuará de forma coordinada con las instituciones análogas a él que, en materia de Administración electrónica o de procedimientos administrativos electrónicos, puedan crear por ley el Estado o las Comunidades Autónomas”.

La protección de los derechos de los ciudadanos se lleva a cabo ante cualquier tipo de actividad administrativa, bien sea expresa, es decir, ante actos y resoluciones de las Administraciones, bien sea tácita, esto es, ante la omisión de tales actos (art. 15 LFDP).

Por tal “actividad “administrativa” no debe interpretarse la que realiza la Administración en los estrictos términos del Derecho Administrativo, sino de una forma muy amplia y en conexión con la voluntad real del Parlamento de Navarra, que en última instancia es quien comisiona, de supervisar por medio de una institución suya cualquier tipo de actividad de la Administración, incluso los actos que surjan, por ejemplo, en relaciones laborales o provengan de entidades de derecho privado, siempre que, claro está, haya algún tipo de conexión de ese acto sujeto al Derecho privado con el interés general o con la protección de derechos subjetivos públicos amparados por el ordenamiento. No interpretarlo así cercenaría gravemente la propia fun-

propia función del Defensor del Pueblo en su labor supervisora de lo que hace la Administración en cualquiera de los ropajes con los que decida cubrirse, en relación con importantes derechos constitucionales, cuya protección es lo que el Parlamento quiere por encima de todo.

En resumen, el Defensor del Pueblo de Navarra está habilitado para examinar cualquier tipo de acto o conducta que emane de la Administración, consista ese acto en una acción o en una omisión, siendo igual que se haya cometido por un abuso o por una negligencia (art. 1.1 LFDP).

Además de esta misión general, la Ley Foral reguladora hace hincapié en una misión especial relacionada directísimamente con los abusos o negligencias, cual es la de vigilar para que la Administración pública resuelva expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que le hayan sido formulados por los ciudadanos (art. 23.2 LFDP). Se revela así la institución como un medio puesto al servicio de los ciudadanos, y muy eficaz, para que la Administración conteste a los escritos de los ciudadanos y abandone la execrable práctica de la llamada por respuesta.

La función de defensa y mejora del nivel de protección de los derechos subjetivos públicos faculta al Defensor del Pueblo de Navarra para actuar de varios modos posibles, conforme a los arts. 16 y 17 LFDP:

- a) Realizando investigaciones dirigidas al esclarecimiento de actos o conductas de las Administraciones que afecten a una persona o a un grupo de personas.

Estas investigaciones pueden ser de oficio o a instancia de parte (las primeras son las actuaciones de oficio, mientras que las segundas son de parte son las que la Ley Foral llama “quejas”). Lo más normal es que el Defensor del Pueblo de Navarra actúe mediando una queja de uno o varios ciudadanos. Su mayor función cuantitativa se relaciona, pues, con las quejas. No es lo único que hace (atender quejas), pero sí lo que más hace, junto con responder a sus consultas. Por su parte, las investigaciones de oficio pueden versar sobre cualquier materia de su competencia y efectuarse cuando lo estime conveniente [art. 17 b)].

- b) Dirigiendo recomendaciones o recordando los deberes legales a los órganos competentes y al personal al servicio de las Administraciones públicas para procurar corregir “actos ilegales o injustos”.

Aquí el Defensor del Pueblo realiza una supervisión de los actos administrativos desde la perspectiva de la legalidad: los actos, como afirma la Ley Foral, pueden ser “ilegales” o “injustos”, que él ha de calificar con todas las lógicas cautelas en una institución que no revisa actos administrativos y no es judicial y tan solo desde el punto de vista del respeto de los derechos de los ciudadanos. Esta es una fun-

ción reaccional y de pasado, pues se pronuncia sobre un acto ocurrido (por ejemplo, una sanción, una convocatoria de ingreso en la Administración, una lesión patrimonial, etcétera), cuya corrección puede recomendar. Si bien el Defensor del Pueblo no puede anular el acto concreto por prohibírselo la Ley Foral, sí puede recomendar que se restaure el derecho infringido por ese concreto acto realizado a través de solicitar la revisión del acto o su revocación.

- c) Dirigiendo sugerencias, esto es, propuestas e ideas de muy distinto orden y con cierta amplitud en cuanto al ámbito material, a las Administraciones públicas navarras para lograr una mejora de los servicios públicos [art. 16 b) LFDP].

En este caso, la misión tiene una proyección *pro futuro*. Y la discrecionalidad con la que puede actuar el Defensor del Pueblo es todavía mayor que en los casos anteriores de examen de quejas o corrección de actos injustos. Si hasta ahora era una función más relacionada con la legalidad, esto es, con la protección de los derechos desde la comparación de lo que establece la letra de la Ley con el ejercicio de un derecho concreto, aquí la función se adentra fundamentalmente en el terreno de la oportunidad, para opinar y proponer medidas de mejora del funcionamiento de la Administración.

- d) Señalando las deficiencias de la legislación y 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.

A tal efecto, por “legislación” han de entenderse tanto las leyes forales como cualquier norma reglamentaria, por lo que las recomendaciones pueden dirigirse al Parlamento y a cualquiera de las Administraciones. Más prudente debe ser la interpretación que le lleve a entender por “legislación” la normativa estatal, por tratarse de poderes públicos situados allende su ámbito competencial, si bien también puede acudir al derecho fundamental de petición y presentar peticiones ante las Cortes Generales o la Administración estatal en un sentido determinado, aunque lo más lógico es que actúe a través del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, coordinándose con él.

- e) Emitiendo informes, lógicamente, en el área de su competencia (los derechos subjetivos públicos), a solicitud del Parlamento o de las Administraciones Públicas de Navarra.

En este caso, la Ley Foral reguladora configura al Defensor del Pueblo de Navarra como un órgano de consulta o asesoramiento de las instituciones y de las Administraciones navarras en materia de derechos constitucionales, algo que ha sido utilizado escasamente por las instituciones y entidades destinatarias de este precepto, cuando es evidente que la institución puede ser un medio muy útil

para asesorarlas en determinados supuestos o ante posibles riesgos de vulneración de los derechos.

- f) Procurando, en colaboración con los órganos y servicios, las soluciones más adecuadas en defensa de los intereses legítimos de las personas y la adecuación de los órganos administrativos a los principios de objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

En este concreto punto quedan comprendidas dos funciones: una, es la posibilidad de dar ideas a la Administración para mejorar los servicios y funciones públicas, y otra, es la de poder actuar como un mediador entre la Administración y el ciudadano. Esta segunda función permite buscar soluciones a situaciones de desacuerdo entre la Administración y el ciudadano sin necesidad de grandes complejidades y formalidades y, en muchos casos, sin que la persona que se queja y la Administración se vean personalmente.

Curiosamente, la denominación que el Parlamento da al Defensor del Pueblo de Navarra en euskera es la de *Ararteko*, que significa precisamente “mediador”, el que media o actúa entre medio. Y es que, sin necesidad de formalismos arbitrales ni de un mismo tracto en el tiempo, el Defensor del Pueblo de Navarra es, jurídicamente, un mediador especial entre el ciudadano y la Administración, de tal modo que con sus decisiones y actos trata de conciliar el interés par-

ricular del primero con el interés general al que sirve la segunda, con el límite de la ley.

- g) Coordinándose y colaborando con el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales y con los otros defensores autonómicos.

Obviamente, el Defensor del Pueblo de Navarra es independiente y autónomo de estos, pero ello no obsta a que les auxilie en la tarea de recoger quejas y escritos cuya resolución es finalmente competencia de ellos. En esa función de coordinación y colaboración, el Defensor del Pueblo de Navarra puede solicitar del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales que interponga recurso de inconstitucionalidad contra una ley (foral o estatal), recurso de amparo contra algún acto de los poderes públicas, el *Habeas corpus* contra la detención de una persona, o que dirija recomendaciones y sugerencias a la Administración del Estado cuando las deficiencias en el funcionamiento de las Administraciones navarras sean originadas por el, a su vez, deficiente funcionamiento de la Administración del Estado o deriven de normas de competencia estatal (art. 39 LFDP).

Amén de todas estas funciones relacionadas, el Defensor navarro realiza otra función más, de una cada vez mayor indudable trascendencia: la de ser un órgano de consulta y asesoramiento gratuito a cualquier ciudadano sobre lo relacionado con la defensa y mejora de los

derechos subjetivos públicos. Esta función se realiza por la Oficina de Información y adquiere cada día un mayor peso dentro de la actividad de la institución.

Para el mejor desarrollo de su función, la LFDP, en los citados arts. 16 y 17, concede al titular de ésta varios medios de actuación. Entre ellos destacamos los cuatro siguientes:

- a) La facultad de requerir de la Administración afectada la información, documentos y datos que estime oportuno. Se trata, correlativamente, de un deber para la Administración de atender estos requerimientos de forma preferente y urgente.
- b) La posibilidad de efectuar visitas de inspección a cualquier servicio o dependencia de los organismos y entidades administrativas, examinando o demandado documentos, oyendo a los funcionarios o estudiando expedientes.

La LFDP, en su art. 26.3, es taxativa en la garantía dada a este medio: al Defensor del Pueblo de Navarra no se le puede negar el acceso a ningún expediente o documento administrativo que se encuentre relacionado con el objeto de sus investigaciones.

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, en su disposición adicional quinta, afirma que lo dispuesto en esta Ley no puede perju-

dicar las competencias del Defensor del Pueblo y los órganos análogos de las Comunidades Autónomas. De este modo, la información que solicite el Defensor del Pueblo de Navarra y haya de remitirse por una Administración o entidad por ella creada o dependiente queda excluida de las cautelas y garantías que establece la Ley Orgánica (y las demás leyes conectadas con esta) de reserva, obtención de autorización del interesado, etcétera. O dicho de otro forma, no cabe alegar ni esta Ley Orgánica, ni las leyes tributarias, ni ninguna otra ley, para justificar la remisión de la información o de la documentación solicitada por el Defensor del Pueblo.

Es más, la negativa de una autoridad administrativa o de un funcionario público a remitir tal información o documentación puede ser considerada un delito de desobediencia conforme al art. 502.2 del Código Penal. Este señala: “En las mismas penas (de desobediencia y, además, de suspensión de empleo cargo público por tiempo de seis meses a dos años) incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación de Defensor del Pueblo u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultaren el acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”.

El único órgano que está parcialmente exento de remitir información o documentación al Defensor del Pueblo de Navarra es el Gobierno de

Navarra en los casos en que puedan quedar afectados secretos oficiales, siempre conforme a la legislación de secretos sociales, y solo en casos excepcionales (art. 29). Por “Gobierno de Navarra” hay que entender aquí el órgano compuesto por el Presidente y los Consejeros (art. 4 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente), y no la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, aun cuando ésta utilice habitualmente este nombre con un carácter amplio y general.

En contraprestación a este deber de cualquier Administración de remitir la información y documentación solicitadas, sobre el Defensor recae el deber de guardar en secreto la información que maneje, deber que solo es exigible mientras dure la investigación, mas no así cuando esta concluya o se suspenda. Esto último no quiere decir que el Defensor del Pueblo pueda airear aspectos delicados o relacionados con un ciudadano, pues su actuación siempre ha de respetar los derechos de este.

c) Otro medio puesto a disposición de la función supervisora del Defensor del Pueblo de Navarra es la posibilidad de solicitar mediante citación la comparecencia en su sede de cualquier persona que ostente la condición de personal al servicio de las Administraciones supervisadas. Es esta una posibilidad que se utiliza poco, pero que ahí está por si fuera necesaria en un expediente concreto.

La negativa por parte de las autoridades y funcionarios al empleo por el Defensor de estos tres medios precedentes puede ser considerada hostil o entorpecedora y dar lugar a exigencia de responsabilidades: hacerse constar en informe al Parlamento (normalmente, en el anual), remisión de los hechos al Ministerio Fiscal a efectos del art. 502.2 del CP o divulgación de la conducta por el medio que considere oportuno. Entre estos medios, figura el Registro de Administraciones y Entidades No Colaboradoras con la institución (en el que se puede inscribir a aquellas entidades, autoridades y funcionarios que no colaboren con él), creado por Resolución 43/2007, de 9 de noviembre, del Defensor del Pueblo de Navarra (BOPN núm. 34, de 30 de noviembre de 2007), con apoyo en el art. 16 e) de la Ley Foral reguladora, que entró en vigor el 1 de enero de 2008 y que puede ser consultado por internet en la página web de la institución.

d) El último medio, y quizás el más importante, es el de 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.

Las principales resoluciones que dicta el Defensor del Pueblo de Navarra pueden consultarse en internet. También aparecen como aliados posibles del Defensor del Pueblo los medios de comunicación, a los que puede dirigirse para poner en conocimiento de la opinión pública sus actuaciones más relevantes o algunas de sus recomendaciones o sugerencias que considere de mayor interés.

2. El ámbito subjetivo o personal: las Administraciones públicas de Navarra.

Entramos en el ámbito que hemos llamado “subjetivo” de la actividad del Defensor del Pueblo de Navarra. Por tal ámbito se entiende el conjunto de sujetos sobre los que recae la actividad supervisora del Defensor del Pueblo, y ese no es otro que el comprendido por las “Administraciones Públicas de Navarra” (art. 18 *ter* de la LORAFNA y arts. 1.3 y 11 de la LFDP).

Antes de analizar esas Administraciones, parece necesario aclarar que por “supervisar” se entiende la función de inspeccionar o investigar de una forma general, no exhaustiva, mediante un sobrevuelo por encima de los hechos, sin descender, por tanto, a grandes profundidades.

La supervisión no es un examen de los hechos y otros que se le someten desde el punto de vista de la legalidad objetiva, sino desde el exclusivo enfoque de comprobar si se han respetado o no los derechos de los ciudadanos que el ordenamiento reconoce y garantiza.

El concepto de “Administración” como ámbito de actuación ha de interpretarse en un sentido muy amplio y no en un sentido estricto. Nuevamente debe recordarse que no estamos, cuando se trata de interpretar la Ley Foral reguladora del Defensor del Pueblo, ante una ley que se integre en la rama del Derecho Administrativo, sino en el

Derecho Constitucional, por lo que los conceptos empleados son aquí diferentes y más amplios y generales que los del Derecho Administrativo.

Dentro de la voz “Administraciones públicas de Navarra” se comprenden, conforme al art.1.3 de la LFDP:

- a) La Administración de la Comunidad Foral, sus organismos públicos, las sociedades públicas y los demás entes públicos que de ella dependan (fundaciones públicas, consorcios, consejos reguladores de denominaciones de origen, etcétera).

Dentro de la Administración de la Comunidad Foral, se encuentra también incluida la llamada por el Tribunal Constitucional “Administración de la Administración de Justicia de Navarra”, es decir, los medios humanos transferidos a la Comunidad Foral por el Estado en materia de justicia y que se rigen por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta aclaración es importante, pues mientras que sobre tal materia la competencia del Defensor del Pueblo de Navarra es plena, sobre la “Administración de Justicia” *stricto sensu*, esto es, la función jurisdiccional de juzgar y ejecutar lo juzgado (art. 117.1 CE), la función del Defensor se limita a lo que le marca el art. 13.1 de la LFDP, es decir, a trasladar las quejas que reciba a los órganos jurisdiccionales que allí se le indican. No obstante, esta función de recoger y trasladar al órgano judicial las quejas permite a este comprobar su actuación, corregir

o mejorar lo que considere oportuno sobre los hechos manifestados en la queja e informar al Defensor del Pueblo de su obrar.

b) Todas las entidades locales de Navarra sin excepción (municipios, concejos, distritos, mancomunidades, agrupaciones tradicionales...), sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ellas dependan (fundaciones, sociedades mercantiles, consorcios...). Es decir, en la voz “Administraciones Públicas de Navarra” entra cualquier forma de Administración Local en que esta se organice, sea mediante personas jurídico-públicas, sea mediante personas jurídico-privadas.

En este punto, no le son de aplicación al Defensor del Pueblo de Navarra las restricciones competenciales señaladas por el Tribunal Constitucional con base en la Ley 36/1985 respecto a algunos Defensores autonómicos a la hora de supervisar la actividad de las Administraciones locales (SSTC 142/1988, de 12 de julio, y 157/1988, de 15 de septiembre). Cualquier posible limitación que quisiera argüirse en este punto ya quedaba salvada, antes de la reforma de la LORAFNA de 2010, por el carácter histórico de las competencias que la Comunidad Foral ostenta en materia de régimen local en virtud del art. 46.2 de la LORAFNA con apoyo en la disp. adic. 1ª de la Constitución (PÉREZ CALVO); competencias históricas que permiten a las instituciones forales un control de legalidad de las entidades locales de Navarra sin perjuicio de la autonomía municipal. Obviamente,

si, en virtud de su régimen histórico actualizado, la Diputación Foral puede ejercer un control de legalidad sobre la actuación de las entidades locales, con mayor motivo podrá el Parlamento de Navarra, institución que controla a su vez a la Diputación, garantizar los derechos de los ciudadanos mediante una institución *ad hoc* que le informe y le sugiera (no tanto que realice un control de legalidad) sobre la actividad de las entidades locales en tan sensible materia.

En cualquier caso, el art. 18 *ter* de la LORAFNA ha venido a aclarar cualquier duda al respecto, al atribuir al Defensor del Pueblo de Navarra la competencia para supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra, término este que, por su pluralidad, se extiende tanto a la Administración foral como a la Administración local.

c) La Administración parlamentaria (la que sirve al Parlamento de Navarra) y la actividad administrativa de las instituciones creadas por el Parlamento de Navarra, tales como la Universidad Pública de Navarra, el Consejo de Navarra, la Cámara de Comptos, el Consejo Audiovisual, los colegios profesionales con ámbito de actuación en Navarra, el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Navarra, la Cámara Agraria de Navarra, la Cámara de Comercio, Industria y Turismo...

d) Los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, esto es, los servicios públicos cuya ges-

ción se haya dejado a un particular (persona física o jurídica) mediante esta concreta forma de contratación administrativa.

e) En general, cualquier organismo o entidad, persona jurídica o física, que actúe en un servicio público (según la ley) estando sometida al tiempo a algún tipo de contrato, control o tutela administrativa en las materias de la competencia de la Comunidad Foral.

Sobre cualquiera de estas formas de organizarse la Administración, actúa el Defensor del Pueblo de Navarra mediante lo que se llama la supervisión directa.

Pero el Defensor también puede emplear la llamada “supervisión indirecta”, que le permite intervenir en los asuntos de particulares cuando se trate de derechos constitucionales que no quedan suficientemente garantizados por la actividad administrativa: por ejemplo, los derechos de los consumidores, en que el Defensor del Pueblo puede actuar exigiendo a la Administración competente que vele en los casos de desconocimiento de los derechos de un consumidor por un particular.

Si el Defensor del Pueblo de Navarra recibe una queja relativa al funcionamiento de la Administración de Justicia en Navarra, su papel no se limita a rechazarla por ser una cuestión ajena a su ámbito funcional. En tal caso, se convierte, por mandato del legislador (art. 13.1 LFDP), en un canalizador de la misma, debiendo dirigirla al Ministerio Fiscal o al

Consejo General del Poder Judicial, y haciendo referencia expresa en el informe anual a tal queja. También la Ley Foral le habilita para, previamente a esa transmisión al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, trasladar la queja al órgano judicial afectado, a la Audiencia Provincial o al Tribunal Superior de Justicia de Navarra (art. 13.2).

En la práctica, la institución del Defensor del Pueblo de Navarra ha instaurado un procedimiento de transmisión de las quejas relacionadas con el funcionamiento de la justicia al Presidente del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Navarra, de tal forma que, a través de un canal rápido y directo, este último tiene conocimiento de las quejas de los ciudadanos que se presentan al Defensor del Pueblo en este punto. Esta vía permite al Presidente del TSJ de Navarra controlar y mejorar la actividad de los órganos judiciales con sede en la Comunidad Foral. La virtualidad de este procedimiento encuentra, además, su refuerzo legal en el art. 59.2 de la LORAFNA, tras su reforma en octubre de 2010. Ahora, la relación directa entre el Defensor del Pueblo de Navarra y el Presidente del TSJ de Navarra se justifica con mayor fuerza en el importante dato de que este último es el representante del Consejo General del Poder Judicial en Navarra.

El ámbito subjetivo de la competencia del Defensor del Pueblo de Navarra no se ciñe al plano de las Administraciones públicas o a sus órganos administrativos. La actuación del Defensor puede dirigirse también, como lo dispone el art. 18.2 LFDP, a:

- Los miembros del Gobierno (en particular, los Consejeros), si bien en su calidad de autoridades administrativas y no en su condición de autoridad política, cuya responsabilidad (la política), como ya se ha indicado, corresponde exigir al Parlamento de Navarra y no al Defensor del Pueblo.
- Las demás autoridades administrativas, es decir, todas las de la Comunidad Foral (Directores Generales, Directores Gerentes y otras) y todas las locales (concejales, directores de área), mas no así las estatales, ni tampoco otros poderes públicos (parlamentarios o judiciales) del Estado.
- Los funcionarios públicos en su sentido más amplio, por lo que aquí se incluyen también los contratados administrativos, los funcionarios interinos...
- Cualquier otra persona que actúe al servicio de cualquiera de las Administraciones públicas de Navarra, lo que incluye a los contratados laborales y al personal eventual.

En aquellos casos en que el Defensor del Pueblo de Navarra entienda que es exigible pedir la responsabilidad a cualquiera de estas autoridades, agentes o personal al servicio de la Administración, puede iniciar una acción de responsabilidad de oficio o dirigirse al órgano o institución competente para que la exija él (art. 14.1).

La LFDP no aclara cuál es esa acción de responsabilidad que puede iniciar de oficio, ni en qué consiste. Ni tampoco parece que sea muy necesaria, pues el Defensor dispone de otros muchos medios, como ya hemos visto, para combatir las irresponsabilidades de las autoridades o funcionarios: la mención del nombre del responsable en el informe anual, la publicidad por cualquier medio (por ejemplo, el Registro al que se ha hecho referencia), el poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente para que sea esta quien lo sancione, la denuncia penal, etcétera.

IV. PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES QUE RIGEN LA ACTIVIDAD DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA.

La actividad que realiza el Defensor del Pueblo de Navarra en sus relaciones con las Administraciones Públicas está sujeta a un conjunto de principios y reglas generales, que se contienen a lo largo de la LFDP:

1. Autoridad.

El Defensor del Pueblo de Navarra se mueve en el campo de la *auctoritas* y no en el de la *potestas*. Es, como se ha señalado, una autoridad parlamentaria, una magistratura de persuasión, alguien que, en ejercicio de una autoridad moral, trata de convencer y no de vencer, de proponer y no de imponer. Sus decisiones con motivo de su función garantista de los derechos de los ciudadanos no son vinculantes para la Administración, no obligan a ésta: son, como las cataloga la LFDP, recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales, y por eso carecen de efecto obligatorio. Las Administraciones pueden separarse discrecionalmente de esas decisiones, si bien, y esto debe subrayarse de forma destacada, han de hacerlo motivadamente y soportando la carga de que la no aceptación de la decisión pueda suponer la inclusión de la conducta administrativa, con mención de las autoridades o funcionarios que se considere responsables, en el informe que anualmente expone el Defensor del Pueblo al Parlamento de Navarra.

Por su naturaleza de autoridad de índole parlamentaria, las decisiones del Defensor del Pueblo de Navarra no pueden modificar o anular actos y resoluciones administrativas.

Rige aquí el principio de separación de poderes, en que un órgano parlamentario no puede invalidar actos del ejecutivo. Pero ello no supone que el Defensor no pueda recomendar la modificación o la anulación de tales actos administrativos cuando crea que son ilegales o injustos [art. 16 b)], ni le impide sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de esos actos en el futuro (art. 33.1 LFDP).

2. Independencia funcional.

Una vez elegido, el Defensor adquiere una notable autonomía funcional –prácticamente plena-, incluso del Parlamento que lo nombra. Como también tiene una amplísima autonomía orgánica, pues puede proponer un Adjunto que lo sustituya (previo informe favorable de las tres quintas partes de los miembros de la Comisión de Régimen Foral), nombrar a sus asesores y proponer el reglamento de organización y funcionamiento de la institución, que la Mesa del Parlamento de Navarra solo puede aprobar o rechazar.

Para preservar al máximo su independencia, la función del Defensor del Pueblo no está sometida a mandato imperativo, ni recibe instrucciones del Parlamento, ni de ninguna otra autoridad política o admi-

nistrativa (art. 5 LFDP). Actúa así con plena autonomía de los restantes poderes públicos y de todos los agentes privados.

3. Conforme a su propio criterio.

El Defensor del Pueblo actúa “según su criterio”, como lo deja sentado el art. 5 de la LFDP. Pero, ¿cuál es este criterio? No es, ni puede serlo, un criterio caprichoso o arbitrario. Es un criterio institucional, objetivo, fundamentalmente jurídico (pero no exclusivamente), subordinado al imperio de la ley: el Defensor del Pueblo no está más allá de esta, pues es una institución del Estado de Derecho y, por tanto, se somete en todo su quehacer al Derecho y a las leyes. Sus investigaciones se efectúan “a la luz de lo dispuesto en el art. 103.1 CE y el respeto debido a los derechos y libertades proclamados en su Título I”, afirma el art. 18.2 de la Ley Foral. Además, se encuentra limitado por las propias exigencias de la LFDP. Que se trata de un criterio fundamentalmente jurídico lo muestran varios preceptos de esta Ley Foral: los arts. 1.1, 14, 16 b), 16 c), 17 c), 18.1, 33, 39...

Merece la pena extenderse en este punto para precisar mejor la esencia de la función del Defensor del Pueblo y el carácter de su criterio de actuación.

En primer término, la propia exposición de motivos aclara que “*aplicando los principios de legalidad y que rigen la actuación administra-*

tiva, el Defensor puede cubrir espacios donde no llegan otros instrumentos de control de la Administración”.

El art. 1 de la Ley Foral cuando se refiere al Defensor como el alto comisionado para la defensa y mejora del nivel de *protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la LORAFNA*, y cuenta como función primordial la de *salvaguardar a los ciudadanos frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración* (art. 1.1). Tarea imposible de cumplimentar si no se hace desde el Derecho, pues este, y nada más que este, crea los derechos de los ciudadanos y determina su contenido y ejercicio. El derecho subjetivo nace del Derecho y no de ningún otro lugar; no es un resultado de la racionalidad o de las creencias extraconstitucionales. Por lo tanto, la razón acude y protege al ciudadano en la medida que su derecho subjetivo creado por el Derecho no haya sido respetado por la Administración.

El art. 17 c) de la LFDP limita el campo del Defensor a asegurar la adecuación de los órganos administrativos a los principios de objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y *sometimiento pleno a la Ley y al Derecho* (en línea con el art. 103.1 CE). El Defensor debe conocer, pues, la Ley y el Derecho, y pronunciarse conforme a ambos. En el fondo, lo que hace es examinar y resolver si la Administración actúa conforme a Derecho en el respeto de los derechos de los ciudadanos.

El propio art. 18 de la LFDP realiza la función esencialmente jurídica del Defensor, cuando precisa, como facultades a su servicio, las de dirigir recomendaciones o *recordar los deberes legales* a los órganos competentes para procurar *corregir actos ilegales o injustos* o lograr una mejora de los servicios de la Administración [art. 18, letra b)], y *señalar las deficiencias de la legislación* formulando recomendaciones [art. 18 c)]. Es imposible técnicamente realizar tales funciones de recordatorio de “deberes legales” de la Administración, de calificación de actos de “ilegales” o “injustos” o de señalamiento de “deficiencias legislativas” si no se hace desde un análisis jurídico previo y con todo el rigor. Aunque nada impide tampoco que la función de mejora normativa o de mejora de los servicios administrativos que también tiene el Defensor se haga desde criterios de oportunidad, pero una vez que se ha realizado el análisis jurídico previo y aun cuando no se observe una ilegalidad o una inconstitucionalidad evidentes.

La Ley Foral utiliza, en relación con las conductas administrativas lesivas de los derechos de los ciudadanos, conceptos jurídicos indeterminados, que solo con el análisis necesariamente jurídico se puede determinar si confluyen o no: *abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión* (arts. 1.1 y 30).

Finalmente, es imposible sin un análisis jurídico que el Defensor del Pueblo de Navarra se dirija *de forma razonada* al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para que *interponga el recurso de inconstitu-*

cionalidad o el de amparo o dirija recomendaciones o sugerencias a la Administración del Estado por deficiencias en su funcionamiento *derivadas de normas de competencia estatal* (art. 39).

El análisis de los derechos constitucionales y, más en particular, la investigación de las quejas de los ciudadanos conforme al Derecho es el medio de medir si los ciudadanos tienen razón en sus preocupaciones o no y de proceder seguidamente. No es un método sometido a la voluntad del Defensor, sino el principal método y, desde luego, el deseado por el legislador, para que el análisis sea objetivo, riguroso y sujeto, como todos los demás poderes públicos, al ordenamiento jurídico, para mayor seguridad jurídica de todos, Administración y promotor de la queja.

No obstante, nada de lo dicho limita la facultad del Defensor para proponer, conforme a su criterio discrecional de oportunidad, mejoras en la normativa, en la producción de los actos, en la prestación de los servicios públicos o incluso en la organización administrativa, si con ello mejora el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

4. Principio de la interpretación del ordenamiento jurídico más favorable a la eficacia de los derechos subjetivos públicos.

La función protectora y de mejora de los derechos que tiene encomendada el Defensor le obliga a buscar y defender siempre la interpretación

del ordenamiento jurídico más amplia y favorable a la efectividad de los derechos constitucionales, como por otra parte es obligación de todos los poderes públicos y así lo ha destacado el Tribunal Constitucional en una reiterada jurisprudencia (SSTC 76/1987, de 25 de mayo; 133/2001, de 13 de junio; 572002, de 14 de enero, y 26/2006, de 30 de enero, y ATC 26/2007, de 5 de febrero). En el caso de que una norma relativa al ejercicio de un derecho admita varias interpretaciones posibles, el Defensor del Pueblo de Navarra debe optar siempre –como lo hace el Tribunal Constitucional- por la que contribuya a otorgar la máxima eficacia posible al derecho afectado. Eso le lleva a enfrentarse con la Administración en aquellos casos en que, por el contrario, esta defiende la interpretación más restrictiva. En tales supuestos, el Defensor del Pueblo realiza una labor pedagógica, pero también de persistencia hasta lograr cambiar la conducta administrativa.

5. La Ley como vara de medir.

La vara de medir que utiliza el Defensor del Pueblo para examinar si los hechos que se le ponen delante respetan los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos es la Ley, esto es, la norma superior del ordenamiento jurídico que emana del Poder Legislativo.

Pero, en su interpretación de la Ley, el Defensor encuentra apoyo en las interpretaciones que de las normas y de los derechos públicos hacen los tribunales, sobre todo el Tribunal Europeo de los Derechos

Humanos, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo o el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, según, lógicamente, los distintos niveles territoriales en que se ejerza el derecho. Con ello, el Defensor del Pueblo logra respetar plenamente los pronunciamientos tanto del Poder Legislativo como del Poder Judicial y de los poderes constitucionales.

Por tal “Ley” a la que nos referimos, ha de entenderse tanto la que emane del plano internacional, como del estatal y del foral, según quien la emita sea una organización internacional (por ejemplo, la Unión Europea), las Cortes Generales o el Parlamento de Navarra.

Lo hasta aquí dicho lleva a una importante conclusión: El Defensor del Pueblo de Navarra no se encuentra vinculado para fijar “su criterio” por los reglamentos de la Administración, sean los decretos y órdenes de las Administraciones estatal o foral, sean las ordenanzas y otras disposiciones locales. Estos reglamentos vinculan a la Administración y al poder judicial en la medida en que no se opongan a la ley (art. 6 LOPJ). Sin embargo, de un modo parecido a lo que hacen los órganos judiciales, el Defensor del Pueblo debe apartar de sí los reglamentos cuando considere que los mismos, bien no respetan los derechos que la norma constitucional o legal consagra, bien no introducen la interpretación más favorable al ejercicio de los derechos, bien contienen un criterio de la Administración que él entienda que puede modificarse en beneficio de los derechos de los ciudadanos.

En definitiva, en la Ley encuentra el Defensor del Pueblo de Navarra el canon necesario para concluir cuándo las actuaciones de las Administraciones respetan o no los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos, lo cual no es sino corolario lógico del Estado de Derecho, del sometimiento de todos los poderes públicos al ordenamiento jurídico y de la expresión de la ley como voluntad del pueblo al que el Defensor sirve.

6. Búsqueda de la justicia y, en particular, de la justicia social y de la justicia material.

El criterio propio del Defensor del Pueblo le habilita incluso para dirigirse al Gobierno de Navarra, al Parlamento de Navarra o a otras instituciones competentes para sugerirles la modificación de las normas injustas o perjudiciales para los administrados (art. 33.2 LFDP). Pero, ¿qué significa “injustas” y cómo se determina esa injusticia? Nuevamente, es preciso traer a colación la idea suprema del “Estado de Derecho” que alumbra el art. 1.1 de la Constitución y desde ahí el resto del ordenamiento jurídico. En principio, en un Estado de Derecho como el español, solo pueden ser injustas aquellas normas que, a su vez, sean inconstitucionales o ilegales, según sean leyes o reglamentos respectivamente. Toda norma inconstitucional o ilegal no se ajusta al ordenamiento y, por lo tanto, deviene injusta. Y, asimismo, dicho criterio propio le puede aconsejar dirigirse al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y someter a su consideración la inter-

posición de un recurso de inconstitucionalidad contra una norma legal.

Ahora bien, la Ley Foral tampoco le impide postular, con prudencia, y apoyándose en una interpretación favorable al ejercicio de los derechos constitucionales, como “injustas” aquellas otras normas que, aun teniendo un perfecto encaje en el marco jurídico, pueden considerarse como menos favorables para los colectivos o personas más vulnerables social y económicamente. En tal caso, se trataría de normas que olvidan o relegan la protección de las personas socialmente más débiles, como los menores, los mayores, las mujeres, los colectivos excluidos o en riesgo de exclusión, los discapacitados, los enfermos crónicos o en estado crítico, los enfermos mentales... Sin que una norma pueda tildarse de inconstitucional o de ilegal, sí que el Defensor del Pueblo de Navarra puede ver en ella visos del mantenimiento de una injusticia social latente o manifiesta, de algo que es perfecta y hasta ciertamente lógico erradicar o superar desde los parámetros propios de un Estado social inspirado por la cláusula de transformación social del art. 9.2 de la Constitución, y, en consecuencia, llevarle a sugerir la modificación o la anulación de dicha norma.

En definitiva, más allá de la Ley como criterio para atender las quejas que le llegan o resolver los problemas que conoce, el Defensor del Pueblo de Navarra también tiene a su mano otros parámetros que le posibilitan intervenir, en el marco de su Ley Foral reguladora, en un

determinado asunto, como lo son la equidad, un sentido elemental de la justicia material, etcétera. Y también puede acudir, a través de sus medios informales, a la mediación entre el interés del ciudadano y el interés general representado por la Administración Pública.

Esta función de conciliación y de mediación se recoge de forma explícita en el art. 20, números 2 y 3, de su Reglamento de Organización y Funcionamiento: Conforme al primero, el Defensor puede proponer a la Administración fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas. A tenor del segundo, el Defensor puede desempeñar funciones de mediación cuando así le sea solicitado y las partes muestren su conformidad con dicha intervención, así como con los términos de esta. Pero incluso no es necesaria esa conformidad de la Administración para que medie ante ella cuando considere, como veremos seguidamente, que puede ofrecerle soluciones alternativas que permitan un mejor ejercicio de los derechos constitucionales en juego o un servicio público más eficaz para los ciudadanos [art. 17 c) LFDP].

7. La mejora de la protección de los derechos de los ciudadanos.

En efecto, como ya se ha dicho que el Defensor del Pueblo de Navarra no se limita a defender los derechos de los ciudadanos. También tiene como función, es decir, como deber a satisfacer, la mejora del nivel de protección de los derechos de los ciudadanos. Es una función propo-

sitiva, activa, de propuesta, que se reconoce en varios preceptos de la LFDP:

- En el art. 16 b), que le faculta para dirigir recomendaciones o deberes legales con el fin de “lograr una mejora de los servicios de la Administración”.
- En el art. 16 c), que le permite señalar deficiencias de la legislación formulando recomendaciones al Parlamento y a las Administraciones “a fin de dotar a la actuación administración y a los servicios públicos de la necesaria eficacia”.
- En el art. 17 c), que le habilita para procurar, en colaboración con los órganos y servicios competentes, las soluciones más adecuadas en defensa de los intereses legítimos de las personas y la adecuación de los órganos administrativos a los principios de eficacia y otros.
- En el art. 34.1, que le posibilita formular sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

El Defensor del Pueblo de Navarra no resuelve solo quejas de los ciudadanos, también puede, por su propia iniciativa o por iniciativa de los ciudadanos, proceder a plantear mejoras en las leyes, en la actividad administrativa, en la organización administrativa y en los servicios

públicos. Su campo de actuación es, en este caso, amplísimo, sin que haya, dentro de las competencias de la Comunidad Foral o de las entidades locales, áreas que queden excluidas a sus propuestas.

8. Actuación de oficio o a instancia de parte.

La intervención del Defensor del Pueblo en cualquier asunto puede originarse de oficio o a instancia de tercero. No tiene por qué esperar a ser activado por un tercero para actuar en defensa de los derechos de los ciudadanos. Puede hacerlo por sí mismo conforme a su propio criterio si considera que hay que esclarecer alguna conducta administrativa en relación con una persona o con un grupo de personas.

¿Quiénes pueden dirigirse a él y activar su funcionamiento? Lo puede hacer cualquier persona física o persona jurídica mediante la presentación de una queja, siendo este el caso más habitual. También lo pueden hacer, desde el Parlamento al que pertenece, los parlamentarios forales, la Comisión de Régimen Foral y las Comisiones de Investigación y, desde luego, la Mesa del Parlamento de Navarra en cuanto órgano rector de este. E incluso pueden dirigirse a él las Administraciones públicas de Navarra en solicitud de un informe en el área de su competencia.

El único sujeto que no puede dirigirse al Defensor del Pueblo es la autoridad administrativa que actúe en asuntos de su competencia

(art. 19.3 LFDP), algo lógico pues la institución está pensada para defender al ciudadano frente a la Administración y sus autoridades administrativas, y no para defender a estas. El inciso “en asuntos de su competencia” lleva a concluir que, por el contrario, las autoridades administrativas sí pueden presentar quejas ante el Defensor en asuntos que no son de su competencia, sino de otras Administraciones. En este caso, deben admitirse las quejas de esas autoridades cuando estas se refieran a derechos constitucionales de los ciudadanos a los que representan, cuya satisfacción compete a una tercera Administración sometida a la supervisión del Defensor.

9. Irrecurribilidad de sus decisiones.

Las decisiones del Defensor del Pueblo de Navarra en defensa de los derechos de los ciudadanos no pueden ser objeto de recurso alguno. Nuevamente nos encontramos ante una consecuencia lógica de su naturaleza de autoridad de origen parlamentario, del alcance recomendatorio de sus decisiones, de la informalidad de sus investigaciones, del alcance supervisor de su función... La institución goza, por tanto, de independencia frente a la Administración pública y al Poder Judicial y es autónoma del Parlamento, por lo que no se encuentra sometida a relación jerárquica o de tutela ni al control judicial, ni su titular puede ser removido de su cargo por el contenido de sus decisiones. Del mismo modo, sus posicionamientos no pueden ser recurridos por el ciudadano interesado, quien siempre dispone de otras vías,

como las jurisdiccionales, para una efectiva protección de sus derechos y si acude al Defensor del Pueblo debe ser consciente de la función y límites legales de esta institución extrajurisdiccional.

¿Qué se puede hacer, entonces, cuando una Administración no esté de acuerdo con alguna de las decisiones del Defensor del Pueblo? La respuesta a esta cuestión la da el art. 34.2 de la LFDP: La Administración debe justificar adecuadamente (motivadamente conforme a Derecho) su discrepancia en el plazo de dos meses desde que se le haya notificado la decisión. Esa justificación “adecuada”, que solo corresponde apreciar al Defensor del Pueblo de Navarra, permite que este, al menos, no incluya el caso en su informe anual o especial al Parlamento de Navarra con la poco agradable mención expresa de los nombres de las autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas que no han dado adoptado una actitud favorable en los asuntos en que era posible una solución positiva.

10. Informalismo.

El Defensor del Pueblo de Navarra actúa por medios informales. El art. 24.1 de la LFDP es claro en este punto, si bien lo ahí dicho para las quejas de particulares es aplicable a cualquiera de sus intervenciones de investigación. O lo que es lo mismo, la actuación del Defensor no está sometida a formalismos procedimentales o procesales. Lo importante de su actuación es que pueda garantizar la defensa y la mejora de la

protección de los derechos subjetivos públicos de una forma rápida, expeditiva, no burocrática, sin someterse a los rigores y lentitudes propias de la investigación administrativa. No se encuentra subordinado a procedimientos administrativos en sus decisiones o a otros requisitos que no sean los que le fija su propia Ley Foral reguladora. Se rige específicamente por su ley, con el fin de asegurar su independencia. Fruto de esa informalidad, si incumple la ley, la decisión del Defensor no es nula, ni anulable, ni nada de ello. Por eso, no hay un control jurisdiccional de su actividad. Y por eso tampoco sus decisiones pueden tener un efecto jurídico obligatorio. La informalidad conduce a la sugerencia, pero también a la exención de los actos del Defensor de cualquier control parlamentario, judicial o administrativo.

11. Amplia legitimación. Acceso universal y gratuito.

Además, en función de este principio de informalidad, cualquier persona, física o jurídica, con independencia de su nacionalidad, edad, situación económica, raza, sexo, orientación sexual, relación jurídico-administrativa, etcétera, puede dirigirse directamente a él, sin necesidad de intermediario (como en el caso del *Médiateur* francés o del Comisionado británico), ni de procurador, abogado o representante legal, de forma gratuita y en papel común, sin timbres, ni nada igual (incluso pueden presentar las quejas por internet, por fax o de forma presencial, es decir, verbal, ante la Oficina de Información de la institución).

12. Colaboración de los poderes públicos.

Todos los poderes públicos están obligados a colaborar con el Defensor del Pueblo de Navarra de modo leal, pero sobre todo con carácter preferente y urgente (art. 26.1). Se trata de un deber de origen legal y aplicable sin excepción a todas las Administraciones públicas de Navarra y a sus entidades y organismos dependientes o tutelados. No hacerlo supone afrontar distintas responsabilidades que ya se han citado. Lo relevante no es tanto la sanción del incumplimiento del deber, como el deber en sí de la Administración supervisada de contestar a todos los escritos del Defensor del Pueblo de Navarra cuanto antes, con respeto, lealtad y racionalidad, facilitando la información suficiente que se solicita y evitando ventilarse la respuesta con formalismos que no informan de nada y que, en ocasiones se dan, para, en el fondo, seguir manteniendo la postura de la Administración (tales “como se está a la espera de resolver un recurso administrativo”, “esperamos a que resuelva el Tribunal Administrativo de Navarra”, “se estudiará la recomendación, no existe partida presupuestaria”, etcétera).

V. LAS RELACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DEL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN Y CON LAS INSTITUCIONES AUTONÓMICAS EQUIVALENTES.

Tanto el art. 18 *ter* de la LORAFNA como la LFDP abordan las relaciones del Defensor del Pueblo de Navarra con el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales conforme al art. 54 CE.

El precepto citado estatuye el Defensor del Pueblo de Navarra “sin perjuicio de la competencia del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales”.

La LFDP desarrolla más completamente estas relaciones, algo que resulta absolutamente necesario, pues las dos instituciones tienen idénticas funciones sobre las Administraciones públicas de Navarra. La regulación se contiene en los arts. 1.2, 12, 14.2, 38 y 39, en el caso de estos dos últimos preceptos dentro del Título V, que se denomina específicamente “relaciones con el Defensor del Pueblo”.

Las previsiones del legislador foral no se apartan de las contempladas por la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. La única diferencia notable estriba en la antes mencionada delimitación competencial que a los comisionados parlamentarios autonómicos le efectúa el art. 2.1 de

la Ley estatal sobre las competencias autonómicas delegadas en las entidades locales y que, en el caso de Navarra, no opera y se ve superada, primero, por las competencias históricas de Navarra en materia de Administración Local *ex art.* 46 de la LORAFNA, y segundo, por la actual redacción del art. 18 *ter* de la misma Ley Orgánica. En lo demás, existe plenamente correspondencia entre la ley estatal y la foral.

De todo este marco legal, podemos concluir que las relaciones entre el Defensor del Pueblo de Navarra y el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales se basan en los siguientes principios:

- a) Principio de autonomía (art. 38.1 LDFP). El Defensor del Pueblo de Navarra es independiente y autónomo en su funcionamiento del Defensor del Pueblo elegido por las Cortes Generales. A aquel le corresponde el ejercicio de las potestades de investigación en relación a las instituciones, organismos y entidades tanto forales como locales, así como a las que éstos creen, enumerados en el art. 1.3 de la LDFP, y en el ejercicio de esas potestades no puede verse interferido ni condicionado, ni rectificado por el Defensor estatal.

- b) Principio de respeto de las funciones del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales. El principio de autonomía del Defensor navarro no le faculta para desconocer o incidir negativamente las facultades que tiene el Defensor del Pueblo estatal para supervisar por sí mismo, de oficio o a instancia de parte, la activi-

dad de las Administraciones Públicas de Navarra en el ámbito de las competencias que le define la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en desarrollo del art. 54 CE. Por tanto, ambas instituciones pueden supervisar a las Administraciones navarras, cada una por su lado, y concluir con pronunciamientos que no necesariamente han de ser iguales, pues cada una actúa conforme a su propio criterio.

- c) Principios de colaboración, coordinación y cooperación entre ambas instituciones. A estos principios se refieren los arts. 1.2, 12 y 38.2 de la LFDP. Conforme al primero, el Defensor del Pueblo de Navarra debe coordinarse (se trata de un deber legal) con el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, prestándole su cooperación cuando le sea solicitada y recabándola a los mismos efectos. Con arreglo al segundo precepto, el Defensor puede dirigirse al Defensor estatal para coordinar actuaciones que excedan del ámbito territorial de Navarra. Conforme al tercer precepto, la coordinación, la colaboración y la cooperación entre ambas instituciones pueden concretarse en acuerdos generales que suscriban sus respectivos titulares y en los que se fijen los criterios de actuaciones conjuntas. Tales acuerdos deben notificarse al Parlamento de Navarra, para su conocimiento y aprobación y publicarse en el Boletín Oficial de Navarra.

Realmente, dada la amplia autonomía de cada una de estas dos instituciones parlamentarias, no puede hablarse de “coordinación”,

entendida esta como quien ordena a la otra que haga algo o que lo haga de un modo determinado, y en caso de no hacerlo se anude un efecto deslegitimador o anulador, sino más bien de colaboración entre instituciones con el grado de intensidad que entre ellas quieran, pero sin que, en ningún caso, ninguna pueda renunciar a su autonomía. Por ello, la idea de “coordinación” va más dirigida hacia la puesta en común de experiencias, evitar duplicidades innecesarias, intercambio de criterios, búsqueda de soluciones similares, etcétera.

Finalmente, una mezcla de estos tres principios se observa en los arts. 14.2 y 39 de la LFDP. En ellos se faculta al Defensor del Pueblo de Navarra para, de oficio o a instancia de parte, dirigirse de forma razonada al Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales con el fin de que éste, en defensa de los intereses ciudadanos, y si lo considera oportuno, interponga o ejercite ante el Tribunal Constitucional recurso de inconstitucionalidad o recurso de amparo, o dirija recomendaciones o sugerencias a la Administración del Estado cuando las deficiencias en el funcionamiento de los órganos y entidades navarras sean originadas por el deficiente funcionamiento de la Administración del Estado o deriven de normas estatales.

Gran parte de lo expuesto sobre las relaciones entre el Defensor navarro y el Defensor estatal puede aplicarse a las relaciones entre el primero y las instituciones autonómicas equivalentes (comisionados parlamentarios para la protección de los derechos constitucionales fren-

te a la actividad de las Administraciones Públicas), aun cuando la LFDP tan solo contenga una mención a ellas en su art. 12. Tales instituciones son el *Síndic de Greuges de Catalunya*, el *Ararteko* del País Vasco, el *Valedor do Pobo Galego*, el Defensor del Pueblo de Andalucía, el Justicia de Aragón, el *Síndic de Greuges* de la Comunidad Valenciana, el Diputado del Común de Canarias, el Procurador del Común de Castilla y León, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, el Procurador del Común de Asturias, el Defensor del Pueblo Riojano y el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia. Sin olvidar que también las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Extremadura tienen previsto en sus estatutos de autonomía instituciones análogas que no han entrado todavía en funcionamiento.

Pues bien, como no puede ser de otra forma, el Defensor del Pueblo de Navarra es autónomo frente a todas estas instituciones autonómicas y, por lo tanto, también debe respetar sus funciones cuando estas se realicen en el ámbito territorial de su respectiva Comunidad Autónoma. E, igualmente, debe coordinarse, cooperar y colaborar con ellas cuando lo considere menester u oportuno, incluso suscribiendo acuerdos generales sujetos a los requisitos de comunicación, aprobación y publicación que menciona el art. 38.3 de la LFDP.



2

LA INVESTIGACIÓN
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE
NAVARRA. LAS QUEJAS DE LOS
PARTICULARES

Juan Luis Beltrán Aguirre



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

LAS INVESTIGACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA. LAS QUEJAS DE LOS PARTICULARES

Juan Luis Beltrán Aguirre
Asesor Jefe del Defensor del Pueblo de Navarra

SUMARIO: I. LA INVESTIGACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA: OBJETO Y NATURALEZA. II. INICIACIÓN DE UNA INVESTIGACIÓN. 1. Vías de iniciación: A) A instancia de órganos parlamentarios. B) A instancia de parte. C) De oficio. 2. Causas de inadmisión o de rechazo de una queja: A) Causas de inadmisión. B) Causas de rechazo imperativo C) Causas de rechazo potestativo: la práctica de la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra. III. LA TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS. 1. Criterios informantes: A) Antiformalismo, sumariedad y celeridad. B) Principio de contradicción. C) Impulso de oficio. D) Confidencialidad y reserva de la investigación. E) Imparcialidad. F) Gratuidad. 2. La actuación de investigación: A) Petición inicial de información a la Administración: efectos. En particular, el acceso del Defensor de Pueblo de Navarra a datos protegidos y a documentos reservados. B) Desarrollo de la investigación: facultades de la institución. C) Desarrollo de la investigación: facultades de la Administración investigada. 3. El deber de colaboración con el Defensor del Pueblo de Navarra en la fase de investigación. A) Fundamento. B) Régimen jurídico. 4. Medios de reacción frente al incumplimiento del deber de colaboración. A) Calificación de la conducta como hostil o entorpecedora de las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra. B) Publicidad de la calificación. C) La acción de responsabilidad. D) Consideración de la conducta como incurso en el delito del art. 502.2 del Código Penal.

I. LA INVESTIGACIÓN DEL DEFENSOR DE PUEBLO DE NAVARRA: OBJETO Y NATURALEZA.

Señala el art. 18.1 de la LFDP, que el objeto de la investigación del Defensor del Pueblo de Navarra consiste en el esclarecimiento de los actos, omisiones y resoluciones del cualquiera de las Administraciones Públicas de Navarra relacionadas en el art. 1.3 y de sus agentes, en relación con las personas. Así pues, la investigación del Defensor tiene por objeto el esclarecimiento de la actividad o inactividad (jurídica y material) administrativa en sentido extenso y en relación con las personas y el respeto de sus derechos constitucionales, por lo que no se extiende a actuaciones administrativas que, por no trascender de lo interno, no inciden de ninguna forma en la esfera de las personas. Y esa supervisión ha de hacerse a la luz de lo dispuesto en el art. 103.1 de la Constitución (conforme al cual las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales, y actúan con eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho) y del respeto debido a los derechos y libertades proclamados en su Título Primero, respeto o adecuación que habrá de supervisarse a tenor del enunciado que de esos derechos hace la propia Constitución y de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, según manda el artículo 10.2 de la Constitución. Para esta labor, el

Defensor del Pueblo de Navarra se apoyará decididamente en la interpretación que de la regulación constitucional, legal y convencional de esos derechos han hecho y hacen el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹.

Conforme a los parámetros normativos en los que se enmarca la investigación, cabe concluir que dicha investigación no es un control de legalidad *stricto sensu*, al estilo del que compete hacer al Tribunal Administrativo de Navarra o a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. La principal diferencia entre un control judicial y el que ejerce el Defensor del Pueblo de Navarra consiste en que el campo de supervisión de éste es más amplio, ya que su intervención se funda en los principios recogidos en el art. 103.1 CE, entre los que el principio de legalidad es uno más. De tales principios, conviene destacar el de efi-

¹ Sobre el valor en nuestro derecho interno de las sentencias del TEDH, véase la Sentencia del TC 245/1991, de 16 de diciembre.

cacia, principio que, como afirma CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR², está llamado a cumplir un papel principalísimo en la actuación supervisora de la institución. Y es que la supervisión de la actividad o inactividad administrativa a la luz del principio de eficacia permite supervisar actividades prestacionales³, comportamientos administrativos, dilaciones⁴ e inactividades jurídicas y materiales, que, sin conllevar infracciones específicas del ordenamiento jurídico, constituyen, sin embargo, un proceder ineficaz, irregular o injusto, lo que habilita a la institución a sugerir, por ejemplo, una modificación normativa tendente a lograr una mejora de los servicios de la Administración. En fin, especifica el artículo 1 de la LFDP que la actividad de supervisión va encaminada a salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de las Administraciones.

La investigación, por tanto, va más allá de un estricto control de legalidad. Con ella se pretende supervisar aquella actividad o inactividad de las Administraciones Públicas de Navarra en cualquiera de sus formas y modos de gestión, que pueda conllevar un abuso o negligencia. Ahora

² En la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, Civitas, 1991, p. 2678.

³ A. PÉREZ CALVO, en "Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril", RDP, núm. 11, 1981, pp. 74 y 75, destaca la relación que puede establecer el Defensor del Pueblo entre el principio de eficacia y los derechos prestacionales que debe defender.

⁴ Por ejemplo, abuso del silencio administrativo.

bien, tampoco es un control inquisitorial. Menos aún el control propio de una especie juez especial o excepcional que pueda juzgar sobre cuestiones de oportunidad, políticas, etc. Es una actividad de supervisión de las Administraciones Públicas de Navarra y de sus agentes en la que la posición del Defensor del Pueblo de Navarra es más bien la de colaborador de la Administración investigada contribuyendo mediante un diálogo abierto con la misma a la superación de sus carencias o disfunciones y a que actúe correcta y eficazmente. Por tanto, la actividad de investigación en que se materializa esa función de supervisión nada tiene que ver con una imagen de control fiscalizador e inquisitorial.

Situados en el ámbito subjetivo, la función de supervisión y, por tanto, la investigación, se extiende a la actividad o inactividad administrativa, no la política, de los miembros del Gobierno de Navarra, así como a la de las autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas de Navarra, sus organismos autónomos, sociedades públicas, entre públicos de ellas dependientes, concesionarios, entidades que actúen en un servicio público sometidas a tutela, etc.

El método de investigación ha de ser jurídico. La LFDP exige, sin duda, que el análisis de la queja y la subsiguiente investigación, lo sean conforme a Derecho. En efecto, *“recordar los deberes legales”*, *“corregir*

actos ilegales o injustos”, “señalar las deficiencias de la legislación”, etcétera, solo se puede hacer desde el método jurídico. La vara de medir ha de ser siempre el Derecho, pues ningún otro método permite dilucidar con rigor y objetividad si un acto o una omisión merecen su calificación o no como ilegal o injusto.

II. INICIACIÓN DE UNA INVESTIGACIÓN.

1. Vías de iniciación.

A) instancia de órganos parlamentarios.

El art. 19.2 habilita a los parlamentarios individualmente, a la Comisión de Régimen Foral y a las Comisiones de Investigación, a dirigirse al Defensor del Pueblo de Navarra al objeto de solicitar, mediante escrito motivado, su intervención, para la investigación de la actividad o inactividad administrativa de las Administraciones Públicas de Navarra, pero siempre en relación con actos o conductas de las Administraciones y de sus agentes, que afecten a una persona o grupos de personas, en el ámbito de sus competencias. Así pues, la solicitud de investigación no puede ser genérica, sino que debe guardar directa relación con actos que afecten a una persona o grupo de personas.

B) A instancia de parte.

Es la vía predominante. El art. 18.1 de la LFDP utiliza la expresión “a petición de parte”, si bien, como veremos, la persona que presenta la queja no es, en sentido estricto, parte en la tramitación o investigación pues no existe un procedimiento formalizado, sino interesada en el inicio y en la investigación, de cuyos resultados será informada. No obstante, como veremos más adelante, la LFDP le reconoce un derecho de acceso a la documentación del expediente.

El art. 19.1 de la LFDP habla de persona, natural o jurídica, por lo que tienen acceso a la institución las personas físicas y las jurídicas tanto privadas como públicas. La LFDP únicamente cierra el acceso para presentar una queja a las autoridades administrativas en asuntos de su competencia. Es de resaltar que este art. 19.1 utiliza el término de “persona” en lugar de “ciudadano”, concepto este último más restrictivo en términos jurídico-constitucionales. En efecto, el término “ciudadano” alude a una condición política que se vincula con la nacionalidad y de la que resulta que el ciudadano es titular de un complejo estatuto de derechos y deberes de naturaleza y efectos políticos que las leyes otorgan a los miembros de un Estado para hacerlos partícipes directos en la vida política, social, económica y cultural de la comunidad en la que viven, con un grado de intensidad que no se da en quienes no ostentan esa condición de ciudadanos. Por el contrario,

el término “persona” alude simplemente a ser humano, y los derechos de la personalidad proclamados por la Constitución y múltiples Declaraciones y Tratados Internacionales se atribuyen por igual al ser humano con independencia de su nacionalidad y del lugar en que se encuentre⁵.

No obstante, la persona promotora de la queja, sea física o jurídica, ha de ostentar un “interés legítimo”. El concepto administrativo de interés legítimo es bien conocido. Ha sido suficientemente perfilado por la doctrina jurisprudencial. La STS de 23 de abril de 2005 -RJ 6382-, lo concreta así:

“El más restringido concepto de «interés directo» del artículo 28.a) LICA de 1956 debe ser sustituido por el más amplio de «interés legítimo», aunque sigue siendo una exigencia indeclinable la existencia de un «interés» como base de la legitimación. Como decía la sentencia de este Tribunal de 15 de diciembre de 1993, aludiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la ampliación del interés tutelable, en cuanto presupuesto de la legitimación, el mismo Tribunal

⁵ Sobre esta temática, véase F. J. ENÉRIZ OLAECHEA, *La protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas en la Constitución Española*, UPNA, 2007, pp. 109 y ss.

Constitucional ha precisado que la expresión «interés legítimo», utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», **ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico** (STC 257/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito del Tribunal Supremo ha llevado a insistir que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, **comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento.**”

La doctrina que ha estudiado la institución del Defensor del Pueblo⁶ se ha preguntado cuál puede ser el sentido de esta exigencia, que coloca al promotor de la queja en una relación con el Defensor del Pueblo semejante a la relación procedimental y a la procesal, sin encontrar una explicación satisfactoria⁷. Quizás, la explicación más plausible se puede encontrar en el deseo del legislador de evitar que la institución pueda ser utilizada abusivamente por “profesionales” de la protesta y de la queja. En cualquier caso, la interpretación que de este concepto hacen todas las oficinas de Defensores del Pueblo es muy amplia y lata, extremadamente flexible, de manera que, en la práctica, nadie queda fuera por este requisito.

Puede presentar la queja cualquier persona, incluso, como ya he dicho, las personas jurídico-públicas, que invoque un interés legítimo. Como no puede ser de otra manera, en cuanto hablamos de personas, no de ciudadanos, no ha de suponer impedimento la nacionalidad, la residencia o vecindad civil o administrativa, el sexo, la raza, la minoría de edad, la incapacidad legal, el internamiento en centro penitenciario o de reclu-

⁶ Véase por toda J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, cit. p. 2687.

⁷ Por ejemplo, en el ámbito administrativo se tiende a generalizar la acción pública y, sin embargo, aquí se exige un interés legítimo.

sión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia con una Administración. Así se ocupa de precisarlo el art. 19.1 de la LFDP.

C) De oficio.

El Defensor del Pueblo de Navarra puede iniciar de oficio cualquier investigación. La actividad de oficio puede iniciarse en cuanto el Defensor del Pueblo de Navarra tenga conocimiento por cualquier medio de una posible irregularidad, abuso o negligencia administrativa. No es usual esta vía, pero cabe apreciar supuestos en los que está perfectamente justificada la iniciación de oficio. Entre ellos, pueden citarse los siguientes:

- Colectivos desprotegidos con desconocimiento o escasa capacidad de quejarse como, por ejemplo, menores, inmigrantes, etc.

- Cuando el Defensor del Pueblo de Navarra se ve abocado a rechazar o inadmitir una queja por motivos formales, pero aprecia clara ilegalidad o actuación injusta a la vista de los hechos descritos y el objeto de la queja.

- La elaboración de informes especiales. Concretamente, el art. 36.2 de la LFDP establece que, cuando la importancia de los hechos lo aconseje, el Defensor del Pueblo de Navarra podrá

presentar un informe extraordinario o monográfico, también llamado informe especial, ante el Parlamento de Navarra. Los informes especiales se elaboran, salvo excepciones, en función del programa anual que fija la propia institución y abordan temas de importante calado social.

2. Causas de inadmisión o de rechazo de una queja.

La LFDP solo habla de rechazo⁸, no de inadmisión, posiblemente por el carácter antiformalista del procedimiento de investigación. Sin embargo, creo oportuna hacer esta diferencia, pues del tratamiento dado por la LFDP cabe diferenciar la inadmisión, más predicable de cuestiones formales atinentes al sujeto, a su cualidad y a su comportamiento, del rechazo, predicable, a su vez, de cuestiones que afectan más al fondo. Ahora bien, dejando bien claro que con la utilización de la expresión “inadmisión” no pretendo trasladar a este ámbito la categoría formal de obligada aplicación en el mundo de las Administraciones Públicas, de manera que su utilización con ese nombre sería, en todo caso, potestativa para la institución.

⁸ El artículo 23.1 de la Ley Foral dice que el Defensor el Pueblo de Navarra registrará las quejas que se formulen, que tramitará o rechazará.

A) Causas de inadmisión.

- a) Ausencia de un interés legítimo. La interpretación y aplicación de este requisito, desde el punto de vista jurídico y por estar suficientemente perfilado, como hemos visto, no ofrece dudas ni incertidumbres en su estricta aplicación en el ámbito procedimental y procesal. No obstante, todas las oficinas de esta institución, estatal y autonómicas, han hecho y hacen una amplia y muy flexible interpretación del mismo, por lo que es prácticamente inoperante a efectos de admisión de quejas.
- b) Transcurso de más de un año contado a partir del momento en que el quejoso tuviera conocimiento de los hechos objeto de la queja. Como puede observarse, se utiliza un criterio subjetivo -el conocimiento por el quejoso-, no un criterio objetivo -cuando se produjeron los hechos- de más fácil determinación. Realmente, para poder inadmitir por esta causa⁹, el Defensor del Pueblo de Navarra tiene que demostrar que el interesado conocía los hechos con anterioridad

⁹ La doctrina no alcanza a ver el sentido de esta causa de rechazo, proponiendo su supresión. Así, L. PAREJO ALFONSO en *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*. Universidad Carlos III. Cátedra Ruiz-Jiménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, p. 117.

superior a un año. No obstante, la inadmisión por esta causa no impide que se inicie una investigación de oficio.

c) Quejas anónimas (art. 23.3 LFDP). En la práctica, se reduce a los casos en los que el promotor de una queja rechaza la subsanación de defectos propuesta por la oficina de la institución, y deliberada y persistentemente mantiene el anonimato.

d) El art. 21.1 de la LFDP exige como requisito formal que las quejas estén firmadas, con indicación del nombre, apellidos, domicilio y documento nacional de identidad o carta de identificación, y que se presenten por escrito en papel común. La referencia a papel común no ha de aplicarse en su literalidad. Más bien ha de interpretarse en el sentido de que no es preciso utilizar un modelo de instancia oficial, papel timbrado, etc. Respecto de estos requisitos se aplica abiertamente el principio *pro actione*, de manera que se relativizan enormemente en línea con los nuevos tiempos. Así lo contempla el art. 15.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de Navarra, de 21 de diciembre de 2005, ya mejor acomodado a la llamada “Administración electrónica”. En la práctica, se admite la presentación de quejas por cualquier medio que permita acreditar la identi-

dad del quejoso, lo que posibilita la presentación de quejas por medios electrónicos a través de la página web, mediante fax, correo electrónico, etc. El promedio de quejas admitidas por estas vías supera ya el 30%. Incluso, es frecuente que la queja se formule oralmente y sea la oficina del Defensor del Pueblo de Navarra la que la ponga por escrito para que, seguidamente, la firme su promotor.

Sobra decir que, en aplicación del principio *pro actione* y en razón del carácter antiformalista del procedimiento, las posibilidades de subsanación de los defectos formales son amplísimas, siendo la propia oficina de la institución la que impulsa y ayuda materialmente a los promotores de quejas a subsanar los defectos que se aprecien.

B) Causas de rechazo imperativo.

- a) Incompetencia del Defensor del Pueblo de Navarra. Son variados los supuestos: relaciones estrictamente privadas, actos u omisiones de Administraciones Públicas no navarras, disconformidad con una resolución judicial, etcétera.

Cuando se trate de quejas formuladas frente a actuaciones u omisiones de otras Administraciones distintas a las de Navarra, particularmente de las oficinas y delegaciones de la

Administración del Estado en Navarra, el art. 11 dispone la colaboración con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, para lo que ambas Instituciones pueden celebrar Acuerdos (art. 38 LFDP)¹⁰. Cuando se trate de actuaciones que excedan del ámbito territorial de Navarra, dispone el art. 12 que el Defensor del Pueblo de Navarra podrá dirigirse al Defensor del Pueblo designado por la Cortes Generales o a los Defensores del Pueblo o Instituciones análogas de otras Comunidades Autónomas, para coordinar sus actuaciones.

b) Quejas sobre las que existe sentencia firme o esté pendiente resolución judicial (art. 23.2). Esta previsión legal responde a la necesidad de respetar el ámbito de competencia de los órganos judiciales, pues conforme al art. 106.1 CE corresponde a los Tribunales controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa. Y, por supuesto, en razón de la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y la exigencia de cumplimiento en sus propios términos. Cabe precisar que ha de tratarse de una resolución o acción judicial, por lo que no es predicable de los recursos administrativos. Si iniciada la trami-

¹⁰ La Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas, contempla la realización de Acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los Defensores de las Comunidades Autónomas y las facultades que pueden ejercitar. Permiten, pues, un reparto de tareas en beneficio de los Defensores autonómicos.

tación de una queja se interpone recurso jurisdiccional, se interrumpe inmediatamente tal tramitación.

No obstante, matiza el art. 23.2 de la LFDP, copiando el inciso final del art. 17. 2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, que ello no impedirá la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas¹¹ y que, en cualquier caso, velará porque la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados. En razón del lugar en el que se sitúa este último inciso, parece que debe interpretarse en el sentido de que, cuando exista litispendencia, el Defensor del Pueblo de Navarra rechazará o suspenderá la investigación, pero velará porque la Administración cumpla con su obligación de resolver expresamente -particularmente, cuando el promotor de la queja haya impugnado en vía judicial un silencio administrativo negativo-, posibilitándose así que una resolución administrativa tardía reconozca y restituya el derecho del promotor de la queja y haga innecesario continuar el procedimiento judicial, lo que, de un lado, sin inmiscuirse en el ámbito judicial es plenamente satisfactorio para el promotor de la queja y, de otro, descarga de trabajo a los órganos judiciales.

¹¹ Ha hecho notar la doctrina que resulta difícil trazar el límite entre lo específico o particular y lo general, para que no se produzca interferencia en las funciones de los órganos judiciales. F. BRUÑEN BARBERÁ, comentario al artículo 17, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Aranzadi-Thomson, 2002, p. 450.

A su vez, dispone el art. 13 de la LFDP que, cuando el Defensor del Pueblo de Navarra reciba quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, si bien, previamente a ello, podrá trasladar tales quejas al órgano judicial afectado, a la Audiencia Provincial o al Tribunal Superior de Justicia de Navarra. No se está refiriendo este precepto a la Administración de la Administración de Justicia (actualmente, Dirección General de Justicia del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, cuya actividad sí es supervisable), sino al funcionamiento de los órganos judiciales. Creo que, fundamentalmente, está contemplando el supuesto de dilaciones indebidas por parte de los órganos judiciales en la impartición de justicia.

C) Causas de rechazo potestativo: la práctica de la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra.

- a) Mala fe. Supuesto muy inusual. Se trata del ejercicio por un particular de su derecho a formular una queja, pero con desviación de fines y abuso de derecho. Admitir este tipo de quejas iría en desprestigio de la institución.

- b) Carencia de fundamento. La aplicación de esta causa no obliga o conduce a que el promotor de la queja deba razo-

nar y fundamentar en términos jurídicos el objeto de la queja, como si de un recurso o acción judicial se tratara. Basta con que exponga claramente los hechos que, en su criterio, le perjudican para que la queja esté suficientemente fundada.

Se aplica esta causa de rechazo cuando, analizado el relato de hechos contenido en la queja, de una forma clara, patente, evidente, no se aprecie irregularidad administrativa o negligencia en el actuar.

- c) Inexistencia de pretensión. Cuando no se pide nada en concreto o se pide algo distinto o ajeno a la potestad de supervisión del Defensor del Pueblo de Navarra, que, como ya conocemos, solo es la de investigar la actuación administrativa. Se trata de cuestiones de extrema vaguedad, discrepancias de política general, etc.
- d) No utilización previa de la vía administrativa. Este motivo de rechazo trae causa de la conveniencia de conocer cuál es la postura de la Administración implicada en relación con el asunto objeto de la queja. No tiene sentido quejarse si no se le ha dado la oportunidad a la Administración de actuar o de pronunciarse.

Ahora bien, remitir al promotor de la queja ante la Administración como paso previo implica, cuando menos, un retraso de tres meses, lo que, no cabe duda, supone una dilación importante para el mismo, que posiblemente le lleve a desconfiar de la eficacia de la institución. De ahí que sea práctica del Defensor del Pueblo de Navarra evitar en lo posible tales dilaciones (normalmente un mínimo de tres meses) exigiendo al promotor de la queja que previamente se dirija a la Administración para que, si no responde o no está conforme con la respuesta, nuevamente se dirija al Defensor del Pueblo de Navarra. Si de la queja se desprende claramente una posible actuación u omisión ilegal o injusta, se tramita directamente. En estos casos, la posición inicial del Defensor del Pueblo de Navarra no es la de investigar y supervisar la actuación u omisión administrativa, sino meramente la de hacer de cauce de relación del promotor de la queja con la Administración, de manera que si ésta, a la vista de los términos de la queja, acepta la posición o pretensiones del quejoso, ahí se acaba el expediente, sin investigación propiamente dicha.

La utilización previa de la vía administrativa, no implica, como veremos más adelante, que haya de agotarse dicha vía antes de acudir al Defensor del Pueblo de Navarra. El desti-

natario de un acto administrativo que estime le lesiona un derecho puede impugnarlo en vía administrativa y paralelamente formular una queja.

- e) Perjuicio al legítimo derecho de terceros. Esta causa opera normalmente en temas de función pública (concursos, oposiciones, etcétera), contratación administrativa, etc. El que interpone la queja pretende, por ejemplo, la revisión del sistema de baremación empleado por la Administración en un concurso, porque no le parece el más adecuado para la óptima selección de los aspirantes o licitantes. La, en su caso, recomendación de anulación de todo el proceso por, a juicio del Defensor del Pueblo de Navarra, no ser el baremo utilizado el más idóneo a las características del puesto de trabajo, podría beneficiar al promotor de la queja, pero perjudicaría seriamente los legítimos intereses de los que ganaron limpiamente el proceso de selección, obtuvieron plaza y han sido nombrados por resolución firme y consentida.

III. LA TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS.

1. Criterios informantes.

Ya se ha dicho que la tramitación de las quejas no responde a un procedimiento formalizado, no es un procedimiento jurídico-administrativo. No obstante, en la práctica, se sigue un “procedimiento” (en realidad, una investigación) que tiende a repetirse una vez acreditada su bondad, y a ese “procedimiento” le son aplicables determinados criterios o principios fijados por la propia Ley Foral, que paso analizarlos.

A) Antiformalismo, sumariedad y celeridad.

El art. 24.1 de la LFDP habla de investigación sumaria e informal. Sumaria quiere decir que se trata de una actuación abreviada e informada por el principio de celeridad, de economía en el número y calidad de los trámites, e informal significa que la investigación no está sujeta a formalismos y requisitos procedimentales, esto es, que no hay procedimiento formalizado o reglado similar al administrativo. Todo ello otorga una gran flexibilidad a la actuación del Defensor del Pueblo de Navarra en la medida en que no debe cumplimentar una secuencia de fases procedimentales. El principio que informa la investigación es el de eficacia y a su logro ha de adaptarse cada actuación,

sin ritualizar ni sacralizar las fases que, de *facto*, normalmente se cumplen por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra.

En otro orden de cosas, la investigación no ha de esperar hasta que se ponga fin a la vía administrativa por parte de la Administración investigada. Siempre que sea posible, deberá pronunciarse antes del fin de la vía administrativa, pues es más fácil para la Administración supervisada aceptar una recomendación y estimar un recurso administrativo, que acudir a una revisión de oficio, sobre todo si el acto es ya firme y consentido¹².

Respecto a la celeridad, la Carta de Servicios aprobada por Resolución 42/2007, de 8 de noviembre, del Defensor del Pueblo de Navarra (BOPN núm. 27, de 13 de noviembre de 2007), dispone que la decisión de admisión a trámite de las quejas se adoptará en el plazo máximo de veinte días, y que la decisión resolutoria del expediente se adoptará en el plazo máximo de un mes desde la conclusión de las diligencias de investigación. Cabe señalar que la investigación de las quejas hasta su resolución normalmente dura entre dos y tres meses, si bien el plazo concreto en cada caso depende más de la celeridad de la

¹² A los funcionarios y órganos administrativos les es difícil aceptar que un acto firme y consentido, que no puede ser objeto de revisión por el TAN y por la jurisdicción contencioso-administrativa pronunciándose sobre su legalidad, sin embargo, pueda hacerlo el Defensor del Pueblo de Navarra y, en su caso, recomendar su revisión o revocación. No obstante, cada vez es más frecuente que la Administración implicada, para resolver un recurso de alzada o de reposición, espere a conocer la resolución del Defensor del Pueblo de Navarra en los casos en los que paralelamente al recurso se ha presentado una queja.

Administración investigada en remitir la información que se le solicita que de la celeridad de la propia institución.

B) Principio de contradicción.

En cuanto rige el criterio de informalidad, PAREJO ALFONSO¹³ opina que el procedimiento en ningún caso es jurídico-administrativo, sino meramente instrumental. Razona este autor que la intervención del Defensor del Pueblo tiene como base un control objetivo en interés de la constitucionalidad, con entera independencia de la queja que motivó la intervención, entendiendo que el derecho a la queja se agota con la interposición y que la investigación que sucede corresponde exclusivamente al Defensor del Pueblo, con el resultado que estime pertinente. Desde esta premisa concluye afirmando que no le son aplicables ninguno de los principios informantes del procedimiento administrativo. Otros autores¹⁴, aludiendo concretamente al principio de

¹³ En *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*. Universidad Carlos III. Cátedra Ruiz-Jiménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, pp. 107 y 108.

¹⁴ F. BRUÑEN BARBERÁ, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Aranzadi-Thomson, 2002, p. 393; F. LÓPEZ DE FORONDA VARGAS, "Algunas reflexiones sobre las relaciones de los Defensores del Pueblo con las Administraciones Públicas", en XIII Jornadas de Coordinación entre Defensores el Pueblo, Servicio de publicaciones del Diputado del Común, Canarias, 1999, pp. 129 y 130, entiende que no existe obligación alguna por parte de los Defensores de dar audiencia a todos los interesados en el expediente de queja, si bien, matiza que existe, sin embargo, una vertiente distinta del principio de contradicción, que es de plena aplicación a los Defensores, y es el deber de dar audiencia a la parte pasiva, esto es, a la Administración.

contradicción, entienden que no le es de aplicación ya que *“como quiera que no cabe referirse a intereses que se actúan o confrontan en el procedimiento de queja, no puede sostenerse que el que se sigue ante el DPN tenga carácter contradictorio”*.

No obstante, de facto sí hay o puede haber en los casos de quejas dos intereses en juego o enfrentados, concretamente, el del promotor de la queja y el de la Administración, que pueden mantener posiciones antagónicas. Más aun, si cabe, existe este enfrentamiento y procede aplicar este principio cuando la queja a investigar afecta a la conducta de una persona al servicio de la Administración. Parece obvio que el funcionario o empleado tendrá derecho a defenderse frente a las imputaciones hechas por el promotor de la queja.

Por tanto, no comparto plenamente este criterio y entiendo que aunque se trate de un conjunto de actuaciones totalmente informal y no reglado, no obstante, le es de aplicación el principio de contradicción, al menos con respecto a la Administración y a sus funcionarios y personal. Entiendo, además, que así está recogido en la LFDP. En efecto, es de hacer notar que el artículo 24.1 precisa que **“en todo caso”** se pedirá informe de la Administración. Así pues, la regla general es que ha de ser oída la Administración supervisada y tan solo en casos muy urgentes, mediante la oportuna motivación que así lo justificase, podría el Defensor excepcionar esa audiencia.

C) Impulso de oficio.

El art. 24.1 de la LFDP precisa que, admitida la queja, el Defensor del Pueblo de Navarra “promoverá” la oportuna investigación. A partir de este momento, la investigación es responsabilidad de la institución y se realizará con independencia de la actitud pasiva o no del promotor de la queja. Incluso si desiste puede continuarla de oficio cuando el Defensor del Pueblo de Navarra considere que el tema tiene la suficiente trascendencia. La investigación, además, puede ir más allá de los estrictos términos en los que se plantea la queja, no incurriendo por ello en *incongruencia extra petita*.

D) Confidencialidad y reserva de la investigación.

Diversos preceptos de la LFDP (arts. 22.1, 23.3, 27.4 y 29.3) establecen la imposibilidad de control de las comunicaciones entre el Defensor del Pueblo de Navarra y otros, el secreto del nombre de la persona que interponga la queja, y, en particular, que las investigaciones se producirán dentro de la más estricta reserva (art. 29.3). La doctrina¹⁵ no encuentra suficiente explicación a esta imposición de reserva,

¹⁵ C. LUNA ABELLA, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Aranzadi-Thomson, 2002, pp. 570 y ss.

cuando la actuación de los poderes públicos y de la Administración, por imperativo legal, está presidida por la transparencia. En todo caso, SAÍNZ MORENO¹⁶ entiende que es la confianza que las partes depositan en la institución y en su prudencia lo que puede justificar revestir de confidencialidad la actuación del Defensor del Pueblo. Otra razón añadida para el deber de mantener en estricta reserva los datos obtenidos en la investigación, puede ser el necesario contrapunto a la facultad del Defensor del Pueblo de Navarra para obtener datos protegidos de carácter personal e, incluso, documentos calificados de secreto oficial o de reservados.

No obstante, el art. 27.5 de la LFDP precisa que, mientras dure la investigación, se llevará a cabo con la más absoluta reserva respecto a los particulares y a los demás organismos sin relación¹⁷ con el acto, omisión, conducta a servicio investigado. Así pues, en línea con el sentido y alcance de este precepto, el promotor de la queja tiene derecho a acceder al contenido no confidencial (datos personales protegidos) de los documentos obrantes en el expediente de su queja¹⁸. En nin-

¹⁶ En *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*. Ponencia “Defensor del pueblo y Parlamento”. Universidad Carlos III. Cátedra Ruiz-Jiménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo.

¹⁷ El artículo 22.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, no contiene la precisión de “sin relación con el acto...”, de donde resulta que el promotor de la queja no tiene derecho de acceso a los documentos existentes en el expediente. En este aspecto, Navarra es, pues, una excepción.

¹⁸ Por el contrario, como he resaltado en la nota anterior, en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y en otras leyes autonómicas reguladoras de instituciones análogas, la reserva se predica de todos, de manera que los promotores de las quejas sólo tienen derecho a ser informados una vez concluida la investigación y dictada la correspondiente resolución.

gún caso tendrá acceso al testimonio personal de un funcionario (artículo 27.4). La Administración, por supuesto, conoce el contenido de la queja, pues ha de informar sobre tal contenido, aunque no se le remite copia del escrito de queja. Lo que no tiene derecho es a conocer el nombre del quejoso, particularmente en supuestos de relación de sujeción especial. Entiendo que los parlamentarios y Comisiones Parlamentarias solo tienen derecho a conocer el resultado de la investigación. La obligación de reserva lo es, incluso, ante los jueces y tribunales, salvo en lo penal¹⁹.

Finalmente, una vez concluida la investigación, no hay óbice legal para que el Defensor del Pueblo de Navarra haga públicos los pormenores que estime convenientes y las conclusiones de la investigación realizada.

La institución tiene instaurado un fichero de datos de carácter personal. Por Resolución 38/2007, de 17 de octubre²⁰, se ha modificado la Resolución 31/2004, que regula los ficheros de datos de carácter personal existentes en la institución.

¹⁹ En este sentido, F. LÓPEZ DE FORONDA VARGAS, op. cit. P. 147. Véase también, la Mesa Redonda “Criterios sobre la Confidencialidad de los expedientes gestionados por los Defensores del Pueblo”, en *XVI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*, Defensor del Pueblo, Madrid, 2001, pp. 167 a 202.

²⁰ Publicada en el BON, de 2 de noviembre de 2007.

E) Imparcialidad.

Obviamente, la imparcialidad es un requisito inexcusable que debe presidir toda la investigación así como la elaboración de las conclusiones. Se trata de una supervisión objetiva de la actuación u omisión administrativa. Aunque en la LFDP no se regulan causas de abstención y recusación, si concurre alguna causa de abstención por parte del asesor a quien corresponde la investigación, el Defensor del Pueblo de Navarra deberá encargar la investigación a otro asesor. La imparcialidad también conlleva absoluta independencia y autonomía, no estando el Defensor del Pueblo de Navarra sometido a mandato alguno ni a instrucciones de ninguna autoridad (art. 5).

F) Gratuidad.

La gratuidad, sobra decirlo, informa toda la investigación. Esto es algo tan inherente a la esencia de la institución, que no necesita de mayor explicación. Incluso precisa el artículo 25 que los gastos efectuados o los perjuicios materiales causados a los particulares que no hayan promovido la queja al ser llamados por el Defensor del Pueblo de Navarra a informar, serán compensados con cargo a su presupuesto una vez que hayan sido debidamente justificados.

Una gran parte de estos principios se reflejan y se desarrollan en la citada Carta de Servicios del Defensor del Pueblo. En ella se refleja la información necesaria de los servicios que presta a los ciudadanos la institución, de los compromisos de calidad que en dicha prestación se asumen y los derechos de los ciudadanos en relación con los mismos. La Carta guía las acciones de la institución. Entre los derechos de los ciudadanos figuran los de obtener información clara, completa, comprensible, a ser asesorados sobre los requisitos que requiere la presentación de la queja, a recibir auxilio necesario en la redacción de las quejas, a recibir acuse de recibo de los escritos, a dirigirse en euskera y a recibir la contestación en esta lengua sin perjuicio de la utilización del castellano en la respuesta cuando la queja provenga de las zonas mixta o no vascófona, a opinar de forma anónima sobre el funcionamiento y eficacia de la institución en el momento de cierre de las quejas, etcétera.

2. La actuación de investigación.

A) Petición inicial de información a la Administración: efectos. En particular, el acceso del Defensor del Pueblo de Navarra a datos protegidos y a documentos reservados.

Tras el obligado acuse de recibo de toda queja, la investigación ha de continuarse siempre con la petición de información a la

Administración. Precisa el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución que las solicitudes de información expresarán de forma clara y sucinta los extremos a que debe circunscribirse la contestación. Puede limitarse a pedir un informe, pero también, además del informe, pueden pedirse copias de expedientes y de concretos documentos obrantes en la Administración, así como declaraciones de funcionarios o empleados públicos.

Se ha convenido entre el Defensor del Pueblo de Navarra y el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona, la relación formal del primero con un órgano administrativo previamente establecido, que centraliza todas las relaciones de la institución con esa Administración, lo que asegura mejor la obligación de colaboración con el Defensor del Pueblo de Navarra, incluso mediante mecanismos de coerción internos. Actualmente, en el caso del Gobierno de Navarra se trata del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, mientras que en el caso del Ayuntamiento de Pamplona se trata de una concejala delegada.

No cabe negar por la Administración implicada la entrega de las copias de documentos solicitadas por el Defensor del Pueblo de Navarra alegando que contienen datos personales protegidos. Conviene preciar aquí que el artículo 11.2.d) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, dispone que

la cesión de datos personales protegidos no requerirá el consentimiento del afectado cuando la comunicación tenga por destinatario, entre otros, al Defensor del Pueblo en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas, y añade este precepto que tampoco será preciso el consentimiento cuando la comunicación tenga como destinatario a instituciones autonómicas con funciones análogas al Defensor del Pueblo, como lo es el Defensor del Pueblo de Navarra. Incluso, según precisa, el artículo 27.2 de la citada Ley Orgánica, en estos caso no es necesaria la comunicación al interesado de la cesión de sus datos. La cesión de datos alcanza incluso a los de terceros distintos de quien presenta la queja. Su carácter de alto comisionado del Parlamento de Navarra y su trascendente función de defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades de las personas, a la par del carácter confidencial y reservado de sus investigaciones, justifican sobradamente el acceso directo a datos personales protegidos.

Por el contrario, a efectos de cesión de datos personales protegidos, no son equiparables figuras como la del Defensor Universitario, Defensor del Paciente, etcétera, pues son órganos administrativos integrados en la correspondiente estructura organizativa, carentes incluso de personalidad jurídica.

Por su parte, el art. 29 de la LFDP habilita al Defensor del Pueblo de Navarra el acceso a documentos o información calificada de secreto

oficial. Únicamente, el Gobierno de Navarra, mediante acuerdo motivado, puede denegar el acceso a dicha información o documentación.

La práctica habida en la institución acredita que, salvo casos muy excepcionales, la Administración siempre remite el informe. En este sentido, cabe destacar que la pauta es la colaboración, si bien, en ocasiones, la colaboración no cabe calificarla de óptima ya que a los informes les falta el exigible rigor y la necesaria complitud, siendo relativamente frecuente tener que demandar la complementación de los datos aportados.

En algunas legislaciones reguladoras de Defensorías del pueblo expresamente se considera la falta de contestación de la Administración bien como aceptación tácita de la queja o bien como presunción de certeza de los hechos descritos en la queja²¹. Ni la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo ni la LFDP dicen nada al respecto. De lo que no cabe duda es de que, a pesar de que no se remita el informe inicial, la institución puede continuar la investigación. Algunos Defensores del Pueblo, ante la dificultad de poder

²¹ Véase el apartado “Estudio Comparado” del comentario al artículo 18, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Aranzadi-Thomson, 2002, pp. 484 a 487.

esclarecer la actuación, optan por cerrar el expediente de investigación sin resolución, simplemente, calificando en el informe anual la actitud de hostil y entorpecedora. Un resultado un tanto frustrante para la persona promotora de la queja, que ve que con un maltrato de la Administración que provocó su queja a una institución del porte del Defensor del Pueblo –y con ese nombre, nada menos-, se cierra la queja. La posición del Defensor del Pueblo de Navarra es más efectiva en ese sentido: ante tal falta de remisión de la información por la Administración, presume la certeza de los hechos o circunstancias descritas en la queja, ya que si la Administración no niega o rebate los hechos, éstos deben presumirse ciertos²², y resolver en función de esos hechos y, en su caso, de los datos y documentos que pueda obtener o entrevistas que pueda hacer en ejercicio de sus facultades de investigación. En una interpretación sistemática de la LFDP, la institución entiende que esto es perfectamente posible ya que la negativa al envío del informe inicial, que no pasa de ser un mero instrumento más para el esclarecimiento de los hechos, nunca debe constituirse en obstáculo insalvable para el cumplimiento de la función propia de la institución: corregir actos

²² Se aplica el viejo aforismo jurídico: Qui tacet consentire videtur: Quien calla, otorga.

ilegales o injustos o lograr una mejora de los servicios de la Administración Pública.

B) Desarrollo de la investigación: facultades de la institución.

De entrada, interesa señalar que siendo la actuación de la investigación totalmente informal, no procede diferenciar una fase de investigación y una fase de resolución. La capacidad de investigación del Defensor del Pueblo de Navarra no se agota con la resolución, sino que se agota cuando es aceptada o rechazada su recomendación, recordatorio, etcétera, y, en el primer caso, cuando se produce una efectiva modificación o corrección del comportamiento de la Administración. Hasta entonces, el Defensor del Pueblo de Navarra puede ejercitar sus facultades de investigación.

En el desarrollo de la investigación, el personal del Defensor del Pueblo de Navarra puede personarse en las dependencias de la Administración investigada y realizar con medios informales y expeditivos (art. 17 LFDP) las siguientes actuaciones:

- Acceso a cualquier documento. Precisa el art. 26.3 de la LFDP que, a estos efectos, no se podrá negar el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionado con el objeto de la investigación.

- Entrevistar a funcionarios y personal de la Administración implicada. La clarificación de la información recibida puede exigir una relación directa, por escrito o con entrevistas personales, con el personal responsable materialmente del asunto motivador de la queja. La entrevista parece particularmente pertinente cuando lo que se denuncia es una conducta personal irregular.

- Comprobar cuantos datos fuera menester.

- Efectuar visitas de inspección a cualquier servicio o dependencia de los organismos y entidades sometidas a investigación. Procede, particularmente, cuando se denuncian instalaciones deficientes, etc. Resulta imprescindible esta actuación, por ejemplo, en dependencias policiales, en centros públicos asistenciales o residenciales, etc.

- Proceder a cuentas investigaciones estime convenientes, siempre que no colisionen con los derechos o intereses legítimos de las personas y de las entidades *sujetas a control* [art. 17.b) de la LFDP]. El contenido de este apartado b) del art. 17 no tiene precedentes ni en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo ni en la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, textos que sirvieron de modelo a la

LFDP²³. No se entiende bien el aparente límite a las investigaciones (no colisionar con derechos o intereses legítimos de las personas y entidades sujetas a control). Un motivo de rechazo potestativo de quejas y, por tanto, impeditivo de la investigación, es el perjuicio al legítimo derecho de tercera persona, pero éste no parece ser el caso, pues aquí se habla de personas y entidades sujetas a control (entiendo que se refiere a los empleados públicos, concesionarios, empresas públicas, entidades privadas que realizan funciones públicas, etcétera, y los propios órganos administrativos supervisados), no a terceras personas ajenas al control, aunque afectadas. Y no se entiende porque, una vez aceptada y tramitada la queja o iniciada una investigación de oficio, la capacidad de investigación no tiene o no debe tener límites siempre que se haga en el marco de las funciones propias de la institución (ni tan siquiera constituyen límite los datos personales protegidos o los documentos calificados de secretos). Entiendo, pues, que la investigación podrá llevarse adelante sin limitación alguna hasta el pleno esclarecimiento del objeto de la queja y que serán las conclusiones y subsiguientes recomendaciones las que, en su caso, podrán verse mediatizadas en razón,

²³ Posiblemente, sirvió de modelo el artículo 12.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, del Ararteko, cuyo tenor literal es: *Proceder a cuentas investigaciones estime conveniente, siempre que no colisionen con los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos y de las entidades sujetas a control.*

como dice el precepto analizado, de una colisión con los derechos o intereses legítimos de las personas o entidades sujetas a control. Dicho de otra forma, la tramitación de la queja no puede irrogar perjuicio alguno; el perjuicio podría resultar de la subsiguiente actividad del ente supervisado dirigida a atender y cumplir la resolución (recomendación, etc.) del Defensor del Pueblo de Navarra. Posiblemente, el legislador estaba pensando en derechos o intereses de Corporaciones de Derecho Público (Cámara de Comercio, Colegios profesionales), de entidades privadas que gestionan un servicio mediante concesión administrativa o concierto o en entidades privadas que actúan en un servicio público o realizan una función pública estando sometidas a un control o tutela administrativa, como, por ejemplo, las Juntas de Compensación. En este tipo de personas o entidades es más fácil identificar derechos o intereses propios. De todos modos, ante una actuación ilegal de uno de estos entes no alcanzo a ver qué derecho o interés legítimo puede prevalecer y sobreponerse a la ilegalidad cometida y a la restitución de la legalidad. La recomendación por la institución de la reposición de un derecho constitucional vulnerado no creo que implique una interferencia inadmisibles en la organización y funcionamiento de estos entes, en suma, en sus intereses *legítimos*, intereses que no cabe identificar con cualquier interés empresarial, económico, de mercado, etcétera.

- El art. 14 de la LFDP permite al Defensor del Pueblo de Navarra iniciar de oficio una acción de responsabilidad o dirigirse al órgano competente para que exija, en su caso, la responsabilidad que corresponda. Como ha puesto de manifiesto ENÉRIZ OLAECHEA²⁴, esta acción de responsabilidad de oficio es una modalidad legal *sui generis*, distinta e independiente de cualesquiera otras. Su apreciación compete al propio Defensor del Pueblo de Navarra, quien la puede demandar²⁵. La responsabilidad de oficio se concreta en los dos casos previstos en los artículos 30 y 31 de la LFDP, que se refieren a la mala conducta de una persona al servicio de la Administración Pública (abuso, arbitrariedad, discriminación, etcétera) o a la actitud

²⁴ F. J. ENÉRIZ OLAECHEA, en “El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra”, RJN, núm. 42, 2006, p. 48.

²⁵ No obstante, la Ley Foral no regula un concreto procedimiento al respecto. Parece que sería de aplicación a los supuestos de responsabilidad civil o patrimonial del funcionario o personal al servicio de la Administración. No obstante, J. M^a PALACIO VALLE-LERSUNDI, comentario al artículo 26, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Aranzadi-Thomson, 2002, pp. 663 y ss. advierte de que, por no tener una regulación apropiada ni en la LODP ni en las autonómicas, no ha sido ejercitada en ningún supuesto por ningún Defensor del Pueblo. Añade que su falta de claridad es patente y de que todos los Defensores reclaman su adecuada regulación. Considera que de ninguna manera puede entenderse que se refiere a una responsabilidad disciplinaria. En efecto, en la medida en que la responsabilidad disciplinaria sólo es exigible cuando existe relación de tipo jerárquico, entiendo que si el DPN considera que debe ejercitar esa acción de responsabilidad, se verá abocado a remitir escrito a la Administración para que resuelva sobre la responsabilidad del funcionario, y en caso de que no resuelva o lo haga negativamente, podrá el DPN, con la cobertura del art. 14, solicitar de la jurisdicción contencioso-administrativa que resuelva sobre el acto administrativo denegatorio de la exigencia de responsabilidad. Posiblemente, proceda lo mismo cuando lo que se exija sea una responsabilidad civil. Empero, PALACIO VALLE-LERSUNDI es de la opinión de que el precepto que comentamos y su homólogo art. 26 LODP no alcanzan a precisar si la acción de responsabilidad conlleva también la legitimación para postular ante los órganos judiciales la anulación de la actuación administrativa en su caso, cit. p. 674.

entorpecedora de las autoridades o empleados públicos (no enviar el informe inicial).

C) Desarrollo de la investigación: facultades de la Administración investigada.

Interesa comentar aquí el art. 28 de la LFDP, trasunto mimético del art. 21 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, cuyo tenor literal es el siguiente: *El superior jerárquico u organismo que prohíba a la persona funcionaria o empleada a sus órdenes o servicio responder a la requisitoria del defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra o entrevistarse con él, deberá manifestarlo por escrito debidamente motivado, dirigido al funcionario y al propio Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Éste dirigirá en adelante cuantas actuaciones investigadoras sean necesarias al referido superior jerárquico o director del organismo.*

Situados en el ámbito administrativo, lo que este artículo realmente esta contemplando es la técnica de la avocación regulada en al art. 14 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, como es bien conocido, es una técnica de relación entre órganos jerárquicamente ordenados. Lo que el art. 28 contiene es una habilitación a los órganos superiores para avocar para sí la relación con el Defensor del Pueblo de Navarra.

A la vista del art. 28, una primera cuestión que cabe plantearse es si de su inciso inicial se infiere que la avocación podrá efectuarse, además de cuando exista una relación jerárquica, también en los casos en las que solo exista una relación funcional o de tutela. No parece que deba ser esta la interpretación del precepto. El alcance de la expresión *superior jerárquico u organismo que prohíba* debe limitarse a los órganos superiores relacionados jerárquicamente con el funcionario o empleado público. Debe existir una auténtica relación jerárquica, de manera que quedan excluidos de esta habilitación todos los entes con autonomía funcional, tales como empresas públicas, fundaciones públicas, corporaciones de derecho público, etc., con respecto a las Administraciones que los tutelan.

La segunda cuestión, más delicada y difícil de dilucidar, es si la potestad del superior para prohibir responder a la requisitoria del Defensor del Pueblo de Navarra es ejercitable frente a cualquier funcionario o empleado público. La doctrina²⁶ opina que esta prohibición no debería alcanzar al funcionario o empleado público cuando lo que se investiga es precisamente una concreta actuación del mismo. Dicho de otra

²⁶ Véase J. M^º de PALACIO VALLE-LERSUNDI, comentario al artículo 21 en *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Aranzadi-Thomson, 2002, pp. 541 y ss.

forma, únicamente sería de aplicación en las investigaciones objetivas (un acto u omisión imputable a la Administración), no en las subjetivas (el comportamiento de un funcionario o empleado público). En efecto, entiendo que no debe alcanzarse porque, de un lado, supondría una restricción de su derecho a defenderse y a ser oído cuando el motivo de la investigación es una presunta conducta o actuación arbitraria, abusiva, ilegal, etc., y el derecho a la defensa es un derecho fundamental que no puede ser restringido o limitado por una ley ordinaria, ni, en mi criterio, la relación de sujeción especial en la que se encuentra inmerso el funcionario o empleado público justificaría una limitación de este calibre, y, de otro, porque implica una restricción no justificada de la potestad de investigación de la institución, acción investigadora que en estos casos requiere inexcusablemente conocer directamente y de primera mano la versión u opinión del funcionario o empleado afectado.

En cualquier caso, la prohibición de responder a la requisitoria ha de manifestarse por escrito y ha de estar expresamente motivada, debiéndose notificar al funcionario y al propio Defensor del Pueblo de Navarra. Y la motivación para ser tal ha de ser razonada y razonable (STC 214/1999, entre otras). La jurisprudencia cada vez admite con más naturalidad que la falta o insuficiente motivación es un vicio que justifica la anulación del acto, siendo, por tanto, impugnabile por los interesados afectados. Cabe preguntarse si el concepto de interesado,

a efectos de legitimación procesal, alcanza al Defensor del Pueblo de Navarra en cuanto titular de algún interés afectado por la resolución inmotivada o insuficientemente motivada. Sería plausible afirmar que su interés en la investigación y en el resultado de la misma no resulta afectado -si este interés cabe calificarlo como un interés a efectos de legitimación- ya que la falta de motivación no impide la investigación, que se seguirá con el órgano superior que ha avocado la relación. Ahora bien, de poder responderse afirmativamente a la pregunta, habría de concluirse en su legitimación para impugnar dicha resolución²⁷.

3. El deber de colaboración con el Defensor del Pueblo de Navarra en la fase de investigación.

A) Fundamento.

He dicho que la investigación que hace el Defensor del Pueblo de Navarra no es un control de legalidad *stricto sensu*, al estilo del que compete al Tribunal Administrativo de Navarra o a los órganos judicia-

²⁷ De los términos en que se regula la Institución, no se infiere que tanga legitimación procesal para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de oficio o a instancia de parte, actos administrativos.

les, sino que es una actividad de supervisión en la que la posición del Defensor del Pueblo de Navarra es más bien la de colaborador de la Administración investigada contribuyendo a la superación de sus carencias y a que actúe correcta y eficazmente. En la actuación del Defensor del Pueblo de Navarra se trata de mantener un diálogo abierto con la Administración que aleje toda imagen de control fiscalizador e inquisitorial. Sus decisiones no se imponen. Su fuerza radica en la capacidad de persuasión. Por tanto, la propia eficacia de la institución pasa necesariamente por la colaboración de la Administración investigada. Si la Administración no estuviera obligada a colaborar y, además, las decisiones no se le imponen, cabe preguntarse para qué sirve la institución. De ahí que resulte necesario, y así lo exige claramente la LFDP, la abierta y leal colaboración de la Administración implicada. Se trata, entre los dos, de buscar las mejores soluciones y de abrir caminos para una más justa y eficaz actividad administrativa.

Tal deber de colaboración es un deber legal. Las Administraciones Públicas están obligadas a colaborar con el Defensor del Pueblo de Navarra de la manera más leal y positiva posible. No colaborar o colaborar de una forma deficiente y “a regañadientes” o de forma quejumbrosa supone el incumplimiento del deber y, por tanto, de la Ley y puede –y, en casos, graves, debe– dar lugar a responsabilidades tanto objetivas de la propia Administración como subjetivas de las autoridades o funcionarios públicos.

Se ha distinguido²⁸ entre una colaboración formal, consistente en que el órgano administrativo requerido aporta a la institución la información y documentación solicitada, y una colaboración material, que alude al nivel de cumplimiento efectivo por parte de la Administración de las medidas propuestas por la institución en sus recomendaciones, recordatorios o sugerencias.

En cualquier caso, ha destacado la doctrina²⁹ que este deber de colaboración conlleva un enunciado muy ambicioso que eleva la función de la institución equiparándola en importancia a la de los más altos órganos institucionales, dando razón de tal importancia la colaboración con ella, que así se requiere y manda, de forma preferente y urgente.

No obstante, también es coincidente dicha doctrina en señalar que, después, la concreción jurídica de este deber de colaboración no ha sido llevada hasta sus últimas consecuencias, ni en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo ni en las leyes autonómicas que regulan las figuras equivalentes.

²⁸ Informe anual de 1997 del Defensor del Pueblo Andaluz, p. 1065.

²⁹ J. M^º de PALACIO VALLE-LERSUNDI, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Aranzadi-Thomson, 2002, pp. 493 y ss.

El concreto régimen establecido por la LFDP es el siguiente:

B) Régimen jurídico.

El art. 26.1 de la LFDP establece que todos los poderes públicos y organismos están obligados a auxiliar, con carácter *preferente y urgente*, al Defensor del Pueblo de Navarra.

El art. 24.1 establece un plazo máximo de quince días hábiles para remitir el informe inicial y demás documentación solicitada (colaboración formal). Tal plazo es ampliable, pero solo a juicio del Defensor del Pueblo de Navarra. Incumplido el plazo, es práctica de la institución hacer una sola reiteración del informe. Incumplido el segundo plazo se procede a resolver presumiendo ciertos los hechos denunciados y declarando a la Administración hostil y entorpecedora.

El art. 27.2 de la LFDP dispone que cuando se investiguen conductas personales, el afectado responderá en el plazo que se le haya fijado, que en ningún caso podrá ser inferior a 10 días hábiles. El Defensor del Pueblo de Navarra está obligado a dar cuanta de la misma al afectado y a su inmediato superior u organismo de quien dependa. Procede esta actuación cuando, indiciariamente, pudiera haberse dado abuso, arbitrariedad, error, negligencia u omisión del funcionario (actuaciones policiales, de funcionarios de centros asistenciales, etc.). Si el fun-

cionario se niega a ello, puede ser requerido para que manifieste por escrito las razones que justifiquen su decisión.

El art. 28 dispone, como ya hemos visto, que cuando el superior jerárquico o el organismo al que pertenezca el funcionario o empleado le prohíba responder a la requisitoria del Defensor del Pueblo de Navarra o a entrevistarse con él, en lo sucesivo, la investigación se sustanciará con dicho superior jerárquico.

Cuando los hechos pudieran revestir carácter delictivo se estará a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que obliga a denunciar los hechos al Ministerio Fiscal.

En lo que hace al cumplimiento de las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra (colaboración material), el art. 34.2 establece que las resoluciones en la que se hagan recomendaciones, recordatorios, sugerencias, etcétera, han de comunicarse a la Administración supervisada y que ésta dispone de un plazo máximo de dos meses para adoptar alguna medida adecuada o para informar de las razones para no adoptarla.

4. Medios de reacción frente al incumplimiento del deber de colaboración.

A) Calificación de la conducta como hostil o entorpecedora de las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra.

Como se ha apuntado, el incumplimiento del deber legal de colaborar con la institución del Defensor del Pueblo de Navarra lleva aparejado para el incumplidor la posible asunción de ciertas cargas legales, más que sanciones administrativas *stricto sensu*, cuya imposición decide el Defensor del Pueblo.

Merced a los medios de reacción que la LFDP pone al servicio de ésta, el Defensor puede actuar contra la Administración, la autoridad o el funcionario autores del incumplimiento de tan elemental principio.

Así, en el caso que el Defensor del Pueblo de Navarra considere que la negativa o negligencia en el envío o en el acceso a la información solicitada (tanto el informe inicial como posteriores solicitudes de información documental, inspecciones, realización de entrevistas, etc.) son persistentes y denoten claramente una actitud deliberada, puede calificar tal actitud como “hostil y entorpecedora de sus funciones”. Actualmente, la institución considera que la Administración o autoridad es merecedora de esta calificación cuando no responde en el

plazo otorgado al segundo reitero de una solicitud de información. Se trata de un pronunciamiento formal.

No cabe duda de que este medio se constituye en el más eficaz de los que cuenta la institución para obtener finalmente la deseada colaboración, ello por cuanto no es del agrado de ningún órgano o autoridad administrativa recibir tal calificación y que sea pública y de general conocimiento.

B) Publicidad de la calificación.

Hecha la calificación, el artículo 24.2 permite las siguientes formas de publicidad:

- Hacerla pública de inmediato. La LFDP no precisa los medios o sistemas de publicitar los comportamientos hostiles. Uno puede ser la inclusión puntual del caso en el Boletín del Parlamento de Navarra. Personalmente, la encuentro muy poco efectiva, ya que su grado de lectura es muy bajo, aunque es preciso reconocer que se enteraría uno de los principales destinatarios de la medida: los parlamentarios forales. Otro puede ser publicarla en los medios de comunicación públicos e, incluso, privados (prensa diaria), desde luego, medida mucha más efectiva. Un tercero, la inmediata publicidad elec-

trónica en la página web del Defensor del Pueblo de Navarra. Para ello, mediante Resolución 43/2007, de 9 de noviembre, del Defensor del Pueblo de Navarra, se ha creado el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con la institución. La información de este Registro se actualiza permanentemente y el Registro se hace público en la página web de la institución.

- Destacar la calificación en el Informe Anual al Parlamento de Navarra. Incluso puede identificarse a quienes persistan en la negativa a cumplir las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra u obstaculicen el ejercicio de sus funciones, previa puesta en conocimiento de ello ala máxima autoridad responsable. Los Informes incorporan una sección específica para este cometido y sistemáticamente se incluyen las Administraciones o autoridades declaradas hostiles y entorpecedoras.
- Destacarla en un Informe Especial. Hasta ahora nunca se ha utilizado esta fórmula, pero tampoco cabe descartarla de antemano si se produjera un incumplimiento grave por una autoridad o sistemático por una o varias Administraciones Públicas del deber de colaboración. A su empleo da pie, además del mencionado art. 24.2 de la LFDP, el art. 36.2.

C) La acción de responsabilidad.

Me refiero a la acción de responsabilidad que el Defensor del Pueblo de Navarra puede iniciar de oficio frente a la actitud entorpecedora de las autoridades y empleados públicos, o dirigirse al órgano competente para que exija la responsabilidad que corresponda (art.14 de la LFDP), acción que ya he analizado más atrás.

D) Consideración de la conducta como incurso en el delito del art. 502.2 del Código Penal.

Para ello, en todo caso, es preciso apreciar que la negativa o dilación no lo es por mera negligencia, sino que es consciente, querida y, por ende, dolosa. La mera negligencia conllevaría solo la calificación de hostil; la actitud dolosa conllevaría la imputación delictiva.

Obviamente, la LFDP no establece tipo delictivo alguno, pues tal cosa es competencia exclusiva del Estado. El tipo se define en el artículo 502.2 Código Penal, que regula el delito de desobediencia en que pueden incurrir los funcionarios al obstaculizar la investigación del Defensor del Pueblo u órganos similares de las Comunidades Autónomas. “negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos les solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa.”

Para esclarecer dicha responsabilidad penal, el Defensor del Pueblo de Navarra dará traslado de los hechos al Ministerio Fiscal, al igual que si hubiera descubierto alguna irregularidad en el comportamiento del personal al servicio de la Administración susceptible de constituir delito o falta (art. 32 LFDP). En la breve historia de la institución navarra no se ha realizado una actuación de esta índole y lo más prudente parece indicar que se reserve la denuncia penal a supuestos excepcionales y extremos de un pertinaz, nefasto y doloso comportamiento obstruccionista de un funcionario.



3

LAS RESOLUCIONES
DEL DEFENSOR DEL PUEBLO
DE NAVARRA

Carlos Sarasíbar Marco



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

LAS RESOLUCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA

Carlos Sarasíbar Marco

Asesor del Defensor del Pueblo de Navarra

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. NATURALEZA DE LAS RESOLUCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA. 1. El origen parlamentario de la institución y su concepción como autoridad moral o magistratura de persuasión. 2. Las notas definitorias de las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra. III. CONTENIDO DE LAS RESOLUCIONES. 1. La incompetencia para modificar o anular resoluciones y actos administrativos vinculada a la posibilidad de sugerir la modificación de los criterios utilizados para su producción. 2. Las sugerencias de modificaciones normativas. 3. La prestación de servicios en supuestos de habilitación: instancia del ejercicio de potestades de inspección y sanción. 4. Las diversas clases de resoluciones del Defensor del Pueblo: advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias. A) Advertencias. B) Recomendaciones. C) Recordatorios de deberes legales. D) Sugerencias para la adopción de nuevas medidas. IV. EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES. 1. La eficacia sugerente y no ejecutiva. 2. La carencia de efectos suspensivos. 3. La “vinculación” para las Administraciones sometidas a supervisión. V. LA ACEPTACIÓN O NO ACEPTACIÓN DE LAS RESOLUCIONES. 1. La aceptación. 2. La no aceptación justificada. 3. La no aceptación: la comunicación al Parlamento de Navarra y la denuncia pública. VI. RÉGIMEN DE NOTIFICACIONES Y COMUNICACIONES DE LAS RESOLUCIONES.

I. INTRODUCCIÓN.

El Título III de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de Navarra (LFDP), se ocupa de la regulación de las resoluciones que emite esta institución (arts. 33 y 34), así como de las notificaciones y comunicaciones de las mismas (art. 35). Lo dispuesto en la Ley Foral ha de completarse con lo previsto en el art. 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de Navarra (ROF).

Tales resoluciones son el acto o consecuencia final del procedimiento de investigación previamente tramitado, al que la LFDP dedica el Título II y, en particular, sus arts. 18 a 25. El Defensor del Pueblo de Navarra, por lo tanto, dicta o emite resoluciones. Y, aun cuando pueda parecer innecesario, no está de más enfatizarlo por cuanto no es infrecuente tender a atribuir un determinado significado jurídico-material al término “resolución”. Esta tendencia suele llevar, aunque sea de forma espontánea, a identificar el concepto de “resolución” con la noción de “resolución administrativa”, con los efectos y caracteres inherentes a esta última.

Por el contrario, el concepto de resolución es puramente formal: una resolución es, en el ámbito jurídico, el acto que pone fin a un determinado procedimiento, sin prejuzgar su naturaleza. Así pues, la supervi-

sión de la Administración que compete al Defensor del Pueblo de Navarra, en defensa y mejora del nivel de protección de los derechos de los ciudadanos, se explicita, sustancia y materializa en actos escritos que reciben el nombre de “resoluciones”. Esta denominación es, como se ha dicho, puramente formal y no califica la naturaleza de las decisiones.

II. NATURALEZA DE LAS RESOLUCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA.

A pesar de que la Administración dicte resoluciones y el Defensor del Pueblo haga lo propio (es decir, aunque sea común la denominación de los actos finalizadores de los respectivos procedimientos), la naturaleza de unas y otras es radicalmente distinta. Y no podía ser de otro modo, en la medida en que las resoluciones administrativas son un producto del poder ejecutivo y, por su parte, las resoluciones del Defensor del Pueblo, en nuestro ordenamiento jurídico, proceden de una institución supervisora cuyo anclaje se encuentra en el poder legislativo.

No es este el marco adecuado para analizar en profundidad cuáles sean la naturaleza, alcance y caracteres de las resoluciones administrativas. No obstante, baste señalar, por lo que aquí interesa, que las

mismas están dotadas, *ex lege*, de fuerza ejecutiva (art. 56 LRJPAC), cosa que no sucede en el caso de las decisiones emanadas del Defensor del Pueblo de Navarra, cuyas resoluciones no son coercitivas o de obligado cumplimiento.

La naturaleza de las resoluciones de este no puede sino venir impregnada o determinada por la propia de la institución y por la misión que a la misma le asignan la LORAFNA y la LFDP.

1. El origen parlamentario de la institución y su concepción como autoridad moral o magistratura de persuasión.

La LORAFNA, en su art. 18 ter, apartado primero, dispone que “como órgano dependiente del Parlamento de Navarra actuará el Defensor del Pueblo de Navarra, al que, sin perjuicio de la competencia del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, corresponderá la función de defensa y protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la presente Ley Orgánica, en el ámbito competencial de la Comunidad Foral, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra, debiendo dar cuenta al Parlamento”. Por su parte, el art. 1 LFDP establece que “el Defensor del Pueblo de Navarra es el alto comisionado del Parlamento de Navarra, designado por este para 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, y cuenta como función primordial la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración”.

Una y otra previsión legislativa llevan a concluir que las resoluciones que ahora nos ocupan son emitidas por una institución de naturaleza u origen parlamentario, creada con la finalidad específica de velar por la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos públicos subjetivos. Tal institución es concebida en nuestro ordenamiento jurídico como una autoridad moral, como una magistratura de persuasión; no está investida, en definitiva, de *potestas*, pero sí de *auctoritas*, por utilizar conceptos doctrinales al uso.

Esta actuación del Defensor del Pueblo de Navarra como autoridad moral o magistratura de persuasión aparece implícita en el conjunto de su Ley Foral reguladora. En particular, puede deducirse de los siguientes datos: a) en primer lugar, de su concepción como alto comisionado parlamentario (art.1.1), con la legitimidad y *auctoritas* asociadas a tal consideración legal; b) en segundo lugar, de su inhabilitación para modificar o anular actos y resoluciones de las Administraciones sometidas a su ámbito de supervisión (art. 33.1); c) y, finalmente, de su facultad, no obstante la anterior limitación, para emitir sugerencias acerca de la modificación de los criterios utilizados para la producción

de tales actos y resoluciones, así como para formular recomendaciones, advertencias, recordatorios de deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

En definitiva, esta naturaleza y concepción del Defensor del Pueblo de Navarra determina que sus actuaciones de supervisión y las resoluciones en que se sustancian, pueden, a partir de la autoridad y prestigio de la institución, de la argumentación jurídica utilizada y de la capacidad de persuasión o convicción, incidir en el actuar y decisiones de las Administraciones públicas (*auctoritas*), sin posibilidad de imponerlas (ausencia de *potestas*).

2. Las notas definitorias de las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra.

Partiendo de lo expresado, cabe destacar, de modo sistemático, las siguientes notas definitorias de las resoluciones adoptadas por el Defensor del Pueblo de Navarra:

1ª. Son actos jurídicos que ponen fin a un procedimiento de investigación tramitado por una institución de origen parlamentario, por un alto comisionado del Parlamento de Navarra. La naturaleza jurídica, no política, de los actos del Defensor del Pueblo de Navarra debe, en efecto, resaltarse. El art. 18 LFDP dispone que desarrollará sus inves-

tigaciones “a la luz de lo dispuesto por el art. 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los derechos y libertades proclamados en su Título I”. En la medida en que la investigación del Defensor ha de tomar como parámetro de referencia la regulación constitucional de los derechos y libertades (Título I CE) y los principios esenciales de organización y funcionamiento de la Administración Pública (art. 103.1 CE), no cabe sino colegir que, necesariamente, habrán de utilizarse métodos y criterios jurídicos en las actuaciones y decisiones de la institución.

2ª. Expresan el criterio de esta institución parlamentaria en materia de derechos y libertades amparados por la Constitución y por la LORAFNA. A este respecto, cabe señalar que, si bien la LORAFNA, a diferencia de otras normas estatutarias, no incluye en su articulado una tabla de derechos y libertades, pueden encontrarse algunos, como, por ejemplo, la conservación de derechos en el caso de navarros residentes en el extranjero o de sus descendientes y su igualdad de derechos con los navarros residentes en Navarra, los derechos lingüísticos en relación con el euskera en las zonas vascoparlantes, la iniciativa legislativa popular o la participación activa o pasiva en las elecciones al Parlamento de Navarra.

3ª. Suponen un control parlamentario de la actividad administrativa incidente sobre tales derechos y libertades. Es característico de los

regímenes parlamentarios el control por parte del Parlamento, representante del pueblo, de la actividad del Gobierno y de la Administración que este dirige. Uno de los aspectos fundamentales de tal actividad de control es comprobar el respeto por parte del poder ejecutivo de los derechos y libertades reconocidos por el poder constituyente y regulados por el legislativo. Pues bien, precisamente, la misión del Defensor del Pueblo de Navarra, en cuanto comisionado del Parlamento de Navarra, se centra en realizar esta actividad de control o, mejor aún, de supervisión, en este ámbito material.

4ª. No gozan de la ejecutividad propia de las resoluciones administrativas y judiciales. En efecto, como ya se ha apuntado, las decisiones del Defensor del Pueblo no crean en su destinatario -la Administración sometida a su supervisión- una obligación de cumplimiento inmediato. Es decir, la LFDP, atendiendo a la naturaleza de esta institución, no atribuye a sus resoluciones fuerza vinculante. Es en este sentido en el que, expresamente, se recuerda la incompetencia del Defensor del Pueblo para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública.

5ª. Las resoluciones sí disponen, por el contrario, de fuerza sugerente, recomendatoria o admonitoria en una materia tan sensible como la relativa a la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Este contenido sugerente, recomendatorio o admonitorio impregna el conjunto del articulado de la LFDP.

6ª. También cabe considerar las resoluciones, en ocasiones, como expresión de la actividad de un órgano que puede atender a criterios de oportunidad, en la medida en que se habilita al Defensor del Pueblo de Navarra para, además de criticar acciones administrativas no correctas o injustas, proponer, llegado el caso, la introducción de *mejoras* en la actividad de las Administraciones Públicas o, inclusive, en el ordenamiento jurídico vigente. Así se deriva de lo dispuesto en el art. 16 LFDP, de acuerdo con el cual el Defensor del Pueblo podrá “dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes y al personal al servicio de las Administraciones Públicas para procurar corregir actos ilegales o injustos o lograr un mejora de los servicios de la Administración” (apartado b) y “señalar las deficiencias de la legislación formulando recomendaciones con el 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” (apartado c).

7ª. Por otro lado, si así lo acuerdan la Administración afectada y el ciudadano cuyos derechos hayan podido ser lesionados, las resoluciones pueden tener una naturaleza arbitral. Ciertamente, la función arbitral aparece apuntada, de forma un tanto tímida, en el art. 17 c) LFDP, que

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”. Es el ROF el que se encarga de configurar esta función de un modo más explícito. Así, su art. 20.2 faculta al Defensor para proponer al Departamento, organismo o entidad afectados fórmulas de conciliación o acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas. Y su art. 20.3 se refiere al desempeño de funciones de mediación, cuando así le sea solicitado y las partes afectadas muestren su conformidad con dicha intervención y con los términos de la misma.

8ª. Las resoluciones no son simplemente expresión de una institución supervisora o controladora, sino también, y muy significadamente, colaboradora. De este modo, se ha señalado por la doctrina (LÓPEZ GONZÁLEZ) que el Defensor “ha dejado de ser un adversario de la Administración para convertirse en un controlador-colaborador, es decir, su función ya no consiste exclusivamente en denunciar irregularidades detectadas, sino que hoy día también ayuda a la Administración a superar estas disfunciones”.

9ª. Las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra no crean, limitan, modifican o extinguen situación jurídica alguna. Algunos autores (GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMORRO) han derivado de ello una ausencia de contenido jurídico de tales resoluciones; por el contrario,

ENÉRIZ OLAECHEA no considera que las mismas carezcan de contenido jurídico, sino que lo que sucede es que tal contenido no es ejecutivo, sino meramente declarativo.

III. CONTENIDO DE LAS RESOLUCIONES.

1. La incompetencia para modificar o anular resoluciones y actos administrativos vinculada a la posibilidad de sugerir la modificación de los criterios utilizados para su producción.

Ante todo, y habida cuenta de la naturaleza de la institución como magistratura de influencia y de persuasión, la Ley Foral se ocupa de recordar que el Defensor no es competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración. Empero, sí se le habilita expresamente para “sugerir la modificación los criterios utilizados para la producción de aquellos” (art. 33.1 LFDP).

Debe notarse que el precepto se corresponde, literalmente, con lo dispuesto por el art. 28.1 de la LODP. Y, con la finalidad de interpretar su significado, cabe recordar que la redacción primigenia del proyecto de la mencionada Ley Orgánica establecía como competencia del Defensor del Pueblo sugerir a la Administración la “anulación o modificación de actos y resoluciones”. Durante la tramitación parlamentaria,

el legislador estatal prefirió no hacer referencia expresa a la competencia del Defensor del Pueblo para sugerir la modificación o anulación de actos administrativos, escondiendo la sugerencia de revisión o de revocación de los actos sometidos a la consideración del Defensor en la más elegante, pero también más difusa, fórmula finalmente utilizada.

Sin embargo, aunque la redacción del precepto pueda calificarse de ambigua, parece claro, como ha señalado IGLESIAS GONZÁLEZ, que en el mismo se recoge la competencia del Defensor del Pueblo para solicitar a la Administración Pública la revisión o revocación de actos y resoluciones que lesionen derechos de los ciudadanos. Supuesta la adopción de una resolución administrativa que, según el criterio del Defensor, restringe indebidamente o lesiona los derechos y libertades del ciudadano autor de la queja, sugerir a la Administración Pública que “modifique los criterios utilizados” para la producción de aquella equivale a instar, con el valor propio de las sugerencias y recomendaciones que realiza esta institución, el ejercicio de las potestades administrativas de revisión y revocación, contempladas en la LRJPAC (arts. 102 y siguientes). En especial, teniendo en cuenta que los actos administrativos objeto de queja serán normalmente de gravamen o desfavorables, no será infrecuente que el Defensor pueda sugerir o recomendar que la Administración Pública los revoque y deje sin efectos, corrigiendo así la situación creada, mediante el ejercicio de la acción revocatoria a que se refiere el art. 105.1 de la LRJPAC.

No cabe interpretar el art. 33.1 de la LFDP entendiendo que lo que se pretende, única y exclusivamente, es evitar que actos lesivos análogos sean reiterados en casos ulteriores, sin consecuencia alguna para el sometido a supervisión. Dicho de otro modo, no cabe ver en el precepto legal, pura y simplemente, un instrumento de mejora de la actuación administrativa *pro futuro* –que también puede serlo–. Y ello por dos razones: en primer lugar, y fundamentalmente, porque el Defensor del Pueblo constituye una garantía institucional de los derechos y libertades de los ciudadanos que acuden a él; y, en segundo término, porque el propio precepto, aun explicitando la incompetencia del Defensor para modificar o anular actos y resoluciones, no le impide sugerir la modificación de los criterios utilizados para la adopción de los *ya producidos* (en realidad, cuando el legislador utiliza la expresión *aquellos* está remitiendo a los ya dictados, incluso firmes, que hayan producido efectos lesivos para los ciudadanos e impulsado la interposición de la queja).

En definitiva, aunque la revisión o revocación de actos son potestades o funciones que indudablemente corresponden a la Administración, el Defensor del Pueblo de Navarra puede recomendar o sugerir su ejercicio cuando, en su labor supervisora, entienda que las resoluciones adoptadas lesionen derechos y libertades de los ciudadanos. No otro sentido cabe atribuir a la potestad de “sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquellos”.

2. Las sugerencias de modificaciones normativas.

Por otro lado, establece la LFDP que “si como consecuencia de sus investigaciones, llegase el Defensor del Pueblo al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración Pública la modificación de la misma” (art. 33.2). El precepto se relaciona con la función prevista en el art. 16 c) de la LFDP, de acuerdo con el cual el Defensor del Pueblo de Navarra “podrá señalar 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. Estas recomendaciones podrán dirigirse al Parlamento de Navarra y a cualquiera de las Administraciones sometidas a su supervisión”.

Cabe, pues, que el Defensor del Pueblo de Navarra incida en el ejercicio de la función normativa. Y puede hacerlo tanto cuando aprecie lagunas o deficiencias en el ordenamiento jurídico, como en el caso de que entienda que la normativa aplicada puede producir situaciones injustas o perjudiciales para los derechos de los ciudadanos. Procede observar que, en el primer caso, el Defensor ejercerá una función proactiva, impulsando la adopción de nuevas medidas normativas que colmen posibles lagunas existentes en el ordenamiento jurídico; en el

segundo caso, ejercerá una labor reactiva, sugiriendo la modificación de la normativa vigente.

En el análisis del precepto que aquí nos ocupa (art. 33.2 LFDP), debe repararse en que la referencia acumulativa al Parlamento de Navarra y a la Administración Pública sugiere la distinción entre normas de rango legal y normas de carácter reglamentario. Es decir, se habilita al Defensor del Pueblo de Navarra para sugerir la modificación de leyes y reglamentos, cuando aprecie que su cumplimiento puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados.

No es infrecuente, y resulta ciertamente comprensible, que, tramitado por el Defensor del Pueblo de Navarra un procedimiento de investigación, por parte de la Administración sometida a supervisión se responda apelando al cumplimiento de una determinada norma vigente, legal o reglamentaria. Incluso, en el caso de las propias normas aprobadas por la Administración cuya actuación se supervisa, suele alegarse que las mismas no han sido recurridas, por lo cual resultan perfectamente aplicables. Pues bien, aun admitiendo dicho cumplimiento, ello no cercena las posibilidades de actuación de la institución. La lesión de derechos o, en los términos en que se expresa el legislador, la concurrencia de “situaciones injustas o perjudiciales”, no solo tiene su exclusivo nacimiento en actos de aplicación de las normas; el origen de la vulneración o de la situación injusta o per-

judicial puede encontrarse en la propia norma aplicada. Y, por ello, la Ley Foral permite que se sugiera su modificación, para defender o proteger mejor los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos.

El principal problema que plantea la redacción del precepto es la amplitud de la expresión “situaciones injustas o perjudiciales” para los ciudadanos, pues, en principio, permite una formidable extensión de las atribuciones del Defensor del Pueblo, de forma que el canon para poder sugerir una modificación normativa se concentra, como ha señalado IGLESIAS GONZÁLEZ, en dos expresiones sumamente amplias y susceptibles de altas dosis de justificación valorativa: la injusticia y la existencia de perjuicio. Ciertamente, una interpretación excesivamente laxa del precepto puede llevar aparejado un alto grado de subjetivismo en las apreciaciones de qué sea lo justo o lo injusto, y, en definitiva, el riesgo de sustituir el criterio del legislador o del poder reglamentario por el propio y personal del Defensor del Pueblo. No es esta, obviamente, la finalidad perseguida por la LFDP.

Sin embargo, el precepto despliega su virtualidad si se parte de la constatación del carácter sistemático del ordenamiento jurídico. Este es, ante todo, organización o sistema, de tal modo que la aplicación rigurosa de una norma puede devenir en lesión o vulneración de derechos si con ella se contravienen principios y derechos incor-

porados al ordenamiento jurídico por fuentes de rango superior a la aplicada.

Así sucederá, típicamente, en el caso de Reglamentos que no se acomoden a la regulación de los derechos realizada por las Leyes. En tal supuesto, es dable que el Defensor del Pueblo de Navarra sugiera su modificación, para acomodar el Reglamento a la norma de rango superior, sin perjuicio de poder recomendar el empleo de otras técnicas o remedios jurídicos, como es el caso de la pura y simple inaplicación de la disposición reglamentaria, con fundamento en el principio constitucional de jerarquía normativa (principio que impone, ante una eventual colisión entre la Ley y el Reglamento, la aplicación de la primera y, por ende, obviar lo dispuesto en el segundo).

Aunque menos habitual, también podrá darse la lesión y la subsiguiente recomendación modificatoria en el caso de que sean las Leyes las que no se avengan con los principios y derechos reconocidos en la Constitución, según el contenido de estos declarado por el Tribunal Constitucional o la interpretación que haya de darse a los mismos conforme a los tratados y acuerdos internacionales suscritos en la materia.

3. La prestación de servicios en supuestos de habilitación: instancia del ejercicio de potestades de inspección y sanción.

El art. 33.3 de la LFDP señala que “si las actuaciones se hubiesen realizado con ocasión de los servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, el Defensor del Pueblo podrá instar a las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción”.

Resulta inevitable poner en relación este precepto con lo dispuesto en el art. 1.3 de la LFDP, de acuerdo con el cual la función supervisora del Defensor del Pueblo de Navarra no se limita al complejo de las Administraciones Públicas de Navarra y sus entes dependientes, esto es a lo que podríamos denominar “Administración en sentido orgánico”. Dicha función supervisora se extiende asimismo a “los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, a cualquier organismo o entidad, persona física o jurídica, que actúe en un servicio público estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa en todo lo que afecte a las materias en que la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra otorga competencias a la Comunidad Foral”. Por virtud de este art. 1.3 de la LFDP, parece indiscutible que la potestad supervisora del Defensor del Pueblo se extiende al ámbito de la gestión indirecta de servicios públicos.

La LFDP contempla aquí los supuestos de colaboración de particulares –personas físicas o jurídicas distintas de la Administración– en el ejercicio de funciones públicas, fenómeno cada vez más extendido. En estos supuestos en que los servicios públicos se prestan por particulares mediante habilitación administrativa, es consustancial a esta que la Administración Pública, por el interés general que subyace en la prestación, se reserve potestades de intervención. Pues bien, vulnerado o lesionado un derecho de un usuario por parte del particular gestor del servicio, la LFDP permite al Defensor que se dirija a la Administración habilitante –a la que corresponde la titularidad del servicio público– y le inste a ejercer sus potestades de inspección y sanción.

Se habilita, en definitiva, para supervisar cualquier actuación producida en la prestación de un servicio público y, si la misma lesiona los derechos de los ciudadanos, se atribuye al Defensor la posibilidad de recomendar a la Administración que ejercite sus potestades de intervención sobre dicho servicio, inspeccionándolo y, en su caso, sancionando a quien lo gestione mediante habilitación administrativa.

4. Las diversas clases de resoluciones del Defensor del Pueblo: advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias.

El Defensor del Pueblo de Navarra puede, con ocasión de sus investigaciones, formular a las autoridades y 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 apreciarse, también las denominaciones de las resoluciones del Defensor del Pueblo dan idea de que no estamos ante un poder coercitivo, sino ante una institución que busca más persuadir y convencer, ayudar y orientar, instar y sugerir, que imponer, vencer u obligar. Se mueve el Defensor, como se ha dicho, en el campo de la *auctoritas* y no en el de la *potestas*.

La Ley Foral, al igual que sucede en la estatal, no define cada una las clases de resoluciones, a saber: “advertencias”, “recomendaciones”, “recordatorios de deberes legales” y “sugerencias para la adopción de nuevas medidas”. La doctrina ha criticado esta indefinición o la falta de precisión del precepto legal. En este sentido, apunta PÉREZ CALVO, comentando el precepto concordante de la LODP, que la falta de precisión técnica que padece el precepto induce a confusión. A juicio de

PAREJO ALFONSO, “las resoluciones deberían clasificarse únicamente desde un punto de vista formal y, por tanto, en solo dos tipos: resoluciones simples o referidas a un caso concreto y resoluciones de carácter general. Unas y otras podrían portar y expresar, consecuentemente, cualesquiera de los contenidos posibles”.

Tales definiciones, por el contrario, sí pueden encontrarse en el ROF (art. 20.1), si bien cabe concluir, a la vista de las mismas, que el deslinde en el uso de unas y otras categorías puede no resultar tarea sencilla.

A) Advertencias.

Las advertencias son la forma de resolución a través de la cual se comunica a la Administración, autoridad o funcionario, la necesidad de modificar un comportamiento perturbador de las facultades de investigación, haciéndole saber las medidas correctoras que pueden adoptarse en contra de quien persiste en dicha actitud.

Como puede apreciarse, las advertencias tienen un carácter eminentemente instrumental: su objeto es hacer efectivo el deber de colaboración que incumbe a todos los poderes públicos de la Comunidad Foral, reaccionando frente a quienes muestren una actitud hostil ante el ejercicio de las facultades de investigación del Defensor del Pueblo. Supuesta esta actitud hostil o entorpecedora,

la institución podrá adoptar una decisión admonitoria, declarando tal actitud, solicitando el cese de la misma y señalando al incumplidor las medidas que pueden adoptarse en su contra: mención en el informe anual o en informe especial a dirigir al Parlamento de Navarra, inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con la institución (creado por Resolución 43/2007, de 9 de noviembre, del Defensor del Pueblo de Navarra), ejercicio de la acción de responsabilidad (art. 14 LFDP) o, inclusive, posible consideración de la conducta como incurso en el delito tipificado en el art. 502.2 del Código Penal.

B) Recomendaciones.

Son definidas como 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.

La recomendación es, indudablemente, la forma de resolución con la que más tiende a identificarse a la institución. Tan es así que, inclusive, no es infrecuente la confusión de la parte con el todo (sin ir más lejos, la propia LODP, utiliza, en su art. 30.2, el término “recomendaciones” como sinónimo de “resoluciones”, englobando también a las restantes categorías de estas).

Puede señalarse que la recomendación se utiliza fundamentalmente en aquellos supuestos en que se aprecia la vulneración de un derecho mediante una acción administrativa sustentada en una indebida o restrictiva interpretación del ordenamiento jurídico. Su finalidad es que cese dicha vulneración y que el derecho del ciudadano se vea restaurado o repuesto.

Ahora bien, mientras una parte de la recomendación se concreta en especificar la vulneración del derecho y razonar el porqué de la misma, otra parte procede a señalar medidas que eviten la reiteración en el futuro o la prosecución de unos efectos negativos.

C) Recordatorios de deberes legales.

Son la forma de resolución a través de la cual se hace ver a la Administración la obligación de ajustarse a un determinado precepto legal o disposición administrativa de carácter general. Se trata, pues, de insistir a la Administración en la necesidad de observar determinado o determinados preceptos incorporados al ordenamiento jurídico.

El recordatorio de deberes legales juega un papel importante tanto en el caso del incumplimiento activo de las normas con lesión de derechos subjetivos, como, con especial incidencia, en el terreno de la

inactividad administrativa. En relación con este último supuesto, ha de tenerse en cuenta que la lesión o vulneración de derechos de los ciudadanos no solo se produce mediante acciones administrativas; también puede ser la inacción, la inactividad, el elemento determinante de la lesión o la causa de que los derechos reconocidos en las leyes no puedan desplegar su plena eficacia. Y es por ello por lo que al Defensor del Pueblo de Navarra se encomienda la investigación no solo de actos, sino también de omisiones de las Administraciones Públicas (art. 18.1 LFDP).

Sin ánimo de entrar a analizar la teoría general de la inactividad administrativa, puede señalarse, en síntesis, que la misma puede tener una dimensión formal o procedimental y otra material. La inactividad formal se da cuando la Administración incumple obligaciones tales como la de informar a un denunciante o la de instruir, resolver y notificar en plazo un procedimiento. La inactividad material se produce ante la falta de ejercicio de potestades administrativas sustantivas, otorgadas por el ordenamiento jurídico en atención al interés general y, por ende, de ejercicio no meramente facultativo o discrecional, sino preceptivo u obligatorio (las potestades de restauración del orden infringido, de sanción o, incluso, mediante mandato legal, la potestad reglamentaria).

Pues bien, el Defensor del Pueblo, a través de la figura del recordatorio, puede desempeñar una importante función en este ámbito de la

inactividad, instando a las Administraciones Públicas a que apliquen los preceptos legales precisos y, en su caso, a que ejerciten las potestades administrativas atribuidas por el ordenamiento jurídico y demandadas por quienes insten su intervención.

D) Sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

La LFDP utiliza el término “sugerencia” en diversos preceptos (art. 33.1, en relación con la modificación de los criterios utilizados para la producción de actos y resoluciones; art. 33.2, en referencia a la posibilidad de instar modificaciones normativas; art. 34.1, relativo a la adopción de nuevas medidas).

Las sugerencias, en general, son definidas como la forma de resolución dirigida a la Administración o autoridad competente en la que se indica la conveniencia de iniciar o corregir algún tipo determinado de actuación en el marco de las funciones legalmente encomendadas a la institución.

Centrándonos ahora en la posibilidad de sugerir nuevas medidas, puede encontrarse su virtualidad práctica y sustantividad si se constata que la institución del Defensor del Pueblo de Navarra no es solo concebida con un carácter reactivo (de defensa), sino también proactivo (de mejora del nivel de protección de los derechos de los ciuda-

danos o de mejora de los servicios de la Administración), de acuerdo con el art. 1.1 de la LFDP. En este contexto, desde esta perspectiva proactiva, es dable que, aunque no aprecie una actuación vulneradora de derechos y libertades protegidos por el ordenamiento, el Defensor utilice su poder de sugestión para instar la adopción de nuevas medidas que incrementen el nivel de protección de los mismos o que redunden en un mejor servicio a los ciudadanos.

IV. EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES.

1. La eficacia sugerente y no ejecutiva.

Ya ha quedado expuesto que la institución se concibe como una magistratura de influencia o disuasoria. Sus resoluciones, por lo tanto, carecen de la ejecutividad propia de las resoluciones jurisdiccionales o administrativas. Dicho de otro modo, no generan una obligación de cumplimiento inmediato en sus destinatarios.

Las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra, por el contrario, tienen una eficacia sugerente: persiguen, a través de la argumentación y de la autoridad de la institución, convencer a la Administración supervisada de la pertinencia de conducirse o comportarse de una determinada manera en una materia tan sensible como la referente a

la protección de los derechos de los ciudadanos. En efecto, si bien es cierto que el Defensor, por su propia decisión, no puede cambiar o anular ningún acto de la Administración, con sus resoluciones sí puede incidir en la voluntad de esta para que recapacite sobre su actuación y la corrija.

El Defensor del Pueblo de Navarra puede influir en la actitud de la Administración para que modifique actos pasados e, incluso, puede evitar que se repitan errores en el futuro. En consecuencia, el Defensor, como ha señalado CORCHETE MARTÍN, es una institución de garantía con incidencia en la actividad de los poderes públicos, ya sea preventivamente o con efectos *post factum*.

Ciertamente, como ha recordado la doctrina, la eficacia de las resoluciones del Defensor del Pueblo depende, en buena medida, de la *auctoritas* del titular del cargo. La *auctoritas* ha sido definida como la autoridad moral en la que se asienta el ejercicio de sus funciones y la credibilidad de los juicios que emite. Como se ha señalado con acierto, “si esta *auctoritas* desaparece, el Defensor del Pueblo pierde aquello en lo que basa su poder”. No en vano, el prestigio de la institución está construido a partir de su consideración como un “órgano autónomo y neutral”.

2. La carencia de efectos suspensivos.

La Ley Foral se preocupa, aun cuando pudiera resultar innecesario u ocioso, de recordar que las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra carecen de efectos suspensivos sobre las actuaciones administrativas. Así resulta de lo dispuesto en el artículo 33.1, segundo párrafo, de la LFDP, en el que, de un modo un tanto impreciso, se señala que “la intervención del Defensor del Pueblo no suspenderá en ningún caso el transcurso de los plazos”. La ubicación sistemática del precepto (en el capítulo dedicado a regular el contenido de las resoluciones) quizá no sea la más acertada, pues poco tiene que ver lo que en él se expresa con el contenido de las resoluciones. En realidad, aun cuando el precepto se sitúa en esta parte de la Ley Foral, destinada a la regulación de las decisiones del Defensor, el principio es aplicable a cualesquiera actuaciones de la institución.

Las investigaciones del Defensor del Pueblo de Navarra y sus resoluciones discurren, pues, en paralelo a la vida de la actuación administrativa. Ni la institución está habilitada para suspender la ejecución de actos administrativos, ni los plazos para reaccionar frente a estos, en vía administrativa o judicial, se ven interrumpidos. Se trata este último de un aspecto que los ciudadanos que hagan uso de la institución deben tener muy presente, pues puede suceder que, en el tiempo que duren las investigaciones, caduquen los breves plazos establecidos

para accionar en vía administrativa o judicial frente a las actuaciones que puedan ser objeto de queja.

3. La “vinculación” para las Administraciones sometidas a supervisión.

Debe repararse en lo previsto por el art. 34.2 de la LFDP, pues el mismo regula las obligaciones que para las Administraciones sometidas a supervisión se derivan de las resoluciones adoptadas por el Defensor del Pueblo de Navarra. El precepto señala lo siguiente:

“Si formuladas las advertencias, recomendaciones, recordatorios o sugerencias a las que se refiere el apartado anterior, dentro de un plazo que no excederá de dos meses, no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o esta no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor del Pueblo de Navarra podrá poner en conocimiento de la máxima autoridad de la Administración afectada los antecedentes y las recomendaciones, advertencias o sugerencias presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal caso en su informe anual o especial mencionando expresamente los nombres de las autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas que no hayan adoptado una actitud favorable en los asuntos en que, considerando el Defensor del Pueblo de Navarra que era posible una solución positiva, esta no se ha conseguido”.

Si bien, como se ha reiterado, las resoluciones carecen de ejecutividad y efecto coercitivo, ello no impide apreciar un determinado grado de vinculación para las Administraciones destinatarias. Así, del análisis del precepto pueden extraerse los siguientes efectos de las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra:

- a) En primer lugar, aunque huelga decirlo, las resoluciones habrán de ser tomadas en consideración y debidamente analizadas por las autoridades administrativas y funcionarios competentes sobre la materia objeto de queja.
- b) En segundo lugar, desde un punto de vista estrictamente formal, será necesario posicionarse ante los pronunciamientos de la institución, esto es, contestar a los mismos. No cabe, por lo tanto, que la Administración ignore este deber de remitir la pertinente respuesta, sea cual sea el contenido de esta. Se trata de la más elemental consecuencia del deber de colaboración que el legislador impone a las Administraciones y entidades sometidas a la supervisión del Defensor del Pueblo de Navarra.
- c) Desde un punto de vista material, salvo discrepancia con el contenido de la decisión o imposibilidad fáctica de llevarla a efecto, habrá de adoptarse una *actitud favorable*, es decir, deberá aceptarse la resolución y producirse una *medida adecuada*, en el sen-

tido expresado por la institución. Cabe entender que tal deber se acentúa en los casos en que el Defensor del Pueblo de Navarra haya estimado que se han podido lesionar o vulnerar derechos constitucionales de los ciudadanos, dada la garantía institucional que aquel para estos supone.

- d) De no adoptarse tal actitud favorable, de no producirse la medida indicada, la Administración está legalmente obligada a justificar su posición. Que pueda separarse de las resoluciones adoptadas por el Defensor del Pueblo no implica que pueda hacerlo de un modo injustificado o arbitrario. La Administración supervisada habrá de justificar adecuadamente, es decir, aportando razones objetivamente comprensibles, por qué no se dispone a conducirse conforme a lo sugerido o recomendado por la institución. Habrá, en definitiva, de fundar su negativa a seguir el criterio apuntado por el Defensor.
- e) En el caso de no cumplirse tales premisas, esto es, de no adoptarse una actitud favorable o de no justificarse suficientemente la posición contraria a la resolución, la Ley Foral prevé la aplicación de la correspondiente carga legal, más que sanción: la inclusión del expediente en el informe anual o en informe especial emitido al efecto, con expresión del nombre de las autoridades o personal a las que sea imputable la actitud no colaboradora

con la institución. Obviamente, la decisión sobre la aplicación de esta medida y, por lo tanto, en su caso, el juicio valorativo acerca de las razones aducidas para apartarse de las resoluciones, recae sobre el propio Defensor, en tanto en cuanto la LFDP señala que la inclusión procederá si la institución “considera que era posible una solución positiva y esta no se ha conseguido”.

V. LA ACEPTACIÓN O NO ACEPTACIÓN DE LAS RESOLUCIONES.

Parece oportuno comenzar por señalar que la LFDP no utiliza los términos a que ahora se está haciendo referencia. Lo más próximo que podemos encontrar en el texto legal son expresiones tales como *admisión* de advertencias, sugerencias, recordatorios o recomendaciones (art. 37.1) o *falta de adopción de una actitud favorable* (art. 34.2). No obstante, se utilizarán aquí los citados términos de aceptación y no aceptación, comúnmente admitidos en la práctica de esta y otras instituciones con análoga función.

Dictada la resolución correspondiente, como se ha visto, el Defensor del Pueblo otorgará a la Administración supervisada un plazo de dos meses para que la acepte y adopte las medidas oportunas o, en su caso, para que explicita las razones que justifiquen la posición contraria, esto es, la no aceptación. Transcurrido dicho plazo sin respuesta,

es práctica habitual, en esta y en las restantes instituciones estatal y autonómicas análogas, formular un reitero de la petición, para que, de modo urgente, se curse la preceptiva contestación. Este trámite, aunque no previsto en la LFDP, sirve a la finalidad fundamental que subyace en la misma, que no es otra que procurar una solución sustantiva o de fondo al caso que originó la queja.

1. La aceptación.

Se entenderá aceptada una resolución dictada por el Defensor del Pueblo de Navarra cuando, comunicada a la Administración cuya actuación haya motivado la queja, por parte de esta, dentro del plazo de dos meses antes señalado, se adopte la actitud favorable o se produzca la medida adecuada a que se refiere la LFDP: es decir, lisa y llanamente, cuando la Administración admite la recomendación, recordatorio o sugerencia emitidos y ejecuta la actuación correspondiente a su contenido. En tal caso, se comunicará al autor de la queja la respuesta favorable de la Administración supervisada, y a esta última la finalización de las actuaciones y el archivo del expediente de queja.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en no pocas ocasiones, dependiendo de cuál sea el contenido de la queja y la resolución derivada de la misma, el cumplimiento efectivo de lo recomendado o sugerido difícilmente podrá materializarse y verificarse en el señalado plazo

de dos meses (piénsese, por citar algunos ejemplos, en los casos en que se haya sugerido una innovación o modificación del ordenamiento jurídico, en aquellos en que sea preciso ejecutar medidas correctoras de cierta complejidad técnica, o en los que la medida deba ir acompañada de recursos presupuestarios todavía no habilitados...). En estos supuestos, lo procedente es que en dicho plazo se comunique la aceptación de la resolución y se anuncien las medidas a adoptar. La recomendación habrá sido formalmente aceptada, pero restará por comprobar que la misma es llevada a la práctica. Surge de este modo la distinción entre los conceptos de aceptación formal y aceptación material o cumplimiento de las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra -se trata esta de una distinción que no aparece contemplada en la normativa reguladora, pero que, convencionalmente, podemos aceptar en la práctica para afrontar la problemática antes apuntada, esto es, la derivada de la imposibilidad de que algunas resoluciones sean materialmente implementadas en el plazo de dos meses establecido por la LFDP- y cobra especial relevancia la labor de seguimiento de las mismas.

En esta fase de seguimiento, cuya duración dependerá de la naturaleza de las medidas a adoptar, se tratará de comprobar que lo formalmente aceptado es efectivamente llevado a la práctica, es cumplido o ejecutado. Tal labor de seguimiento es actuable de oficio por la propia institución, que puede programarla. No obstante, no será raro que la misma se realice también a instancia del promotor de la queja, quien

denunciará y alertará acerca de la falta de ejecución de resoluciones que formalmente fueron aceptadas por la Administración.

2. La no aceptación justificada.

Ya se ha reiterado que las resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra no son ejecutivas: no existe jurídicamente la obligación de aceptarlas y cumplirlas, pues no son vinculantes para sus destinatarios. Ahora bien, lo que sí resulta necesario es que, en caso de no aceptarlas, se justifiquen las razones que avalan la postura de la Administración. Así resulta de lo dispuesto en el art. 34.2 de la LFDP, de acuerdo con el cual cabe que la Administración informe al Defensor “de las razones que estime para no adoptar las advertencias, recomendaciones, recordatorios o sugerencias”.

Resulta claro, a tenor de lo dispuesto en el propio precepto, y tal y como antes ya se ha apuntado, que corresponde a la institución -y solo a ella- el juicio de adecuación de las razones esgrimidas, es decir, determinar si la no aceptación ha sido o no debidamente justificada. O dicho de otro modo, siguiendo lo dicho por la LFDP, decidir si era posible una solución positiva y esta no se ha conseguido.

Obviamente, las razones dadas por la Administración han de ser consistentes y de fondo. Así, no cabe argumentar, como a veces se hace,

que “se encuentra pendiente de resolución un recurso administrativo” sobre el particular, pues es notorio que la intervención del Defensor del Pueblo no depende de que los actos hayan ganado firmeza en la citada vía, tal y como se desprende nítidamente del art. 34.2 de la LFDP (precepto que impone la paralización de las actuaciones solo en el caso de que el asunto se encuentre *sub iudice*). Tampoco cabe admitir razones tales como que “el acto es firme y consentido”, por no haber sido recurrido en plazo, pues, como hemos visto, aunque el Defensor no puede modificar o anular actos y resoluciones, sí puede emitir sugerencias de revisión o revocación de los mismos (a mayor abundamiento, ha de observarse que el plazo para interponer quejas es de un año, *ex art. 21.1 de la LFDP*, razón por la cual es plausible, dados los fugaces plazos de interposición de recursos en vía administrativa, que, para cuando se acuda a la institución, el acto lesivo sea firme). Mucho menos son admisibles argumentaciones genéricas en las que se aluda a que el interesado tiene a su disposición los recursos administrativos y judiciales pertinentes, en tanto en cuanto, bien mirado, tales afirmaciones equivalen a obviar la legitimidad y especificidad del Defensor del Pueblo de Navarra como cauce institucional de supervisión de la Administración en pro de los derechos de los ciudadanos.

En definitiva, para que la no aceptación pueda entenderse justificada, han de aportarse sólidas y concretas argumentaciones de fondo, que generen la convicción de que la solución recomendada o sugerida no

fue adecuada o de que su puesta en práctica no resulta viable por razones sobrevenidas o de imposibilidad material.

En el caso de que las razones aportadas, a criterio del Defensor del Pueblo de Navarra, justifiquen no seguir el contenido de sus resoluciones, se procederá igualmente a la finalización de las actuaciones y archivo del expediente, dando cuenta de ello al interesado y sin consecuencias negativas para la Administración supervisada y las autoridades y personal a su servicio.

3. La no aceptación: la comunicación al Parlamento de Navarra y la denuncia pública.

Procede hablar de no aceptación de las resoluciones en los restantes casos. Es decir, emitida una resolución por el Defensor, la Administración sometida a la función supervisora de la institución se aparta de ella de manera no justificada (bien porque ni siquiera se responde formalmente a la misma, bien porque se rechaza sin motivación alguna, bien porque las razones aportadas no pueden considerarse adecuadas para amparar la separación respecto de la decisión adoptada).

Ya se ha indicado que las resoluciones del Defensor no son solamente expresión de una actividad supervisora, sino, también, de modo muy

significado, de una función colaboradora. Pues bien, cuando fracasa la acción de colaboración, cuando se produce la no aceptación, comienza a adquirir protagonismo la trascendencia y el valor de las resoluciones del Defensor en su función de denuncia frente al Parlamento de Navarra y a la opinión pública. Dos son, por lo tanto, los efectos “sancionatorios” (realmente, sería más acertado jurídicamente hablar de “cargas legales”) vinculados a la no aceptación e incumplimiento de las resoluciones: la comunicación al Parlamento de Navarra y la publicidad.

La comunicación al Parlamento de Navarra se fundamenta en la condición de alto comisionado de este que ostenta el Defensor. Se materializa, ordinariamente, en la inclusión del caso en el informe anual que elaborará la institución. En dicho informe, de acuerdo con el art. 34.2 de la LFDP, podrán constar las Administraciones Públicas y las autoridades o personal a su servicio que no hayan adoptado una actitud favorable o colaboradora. Debe repararse en que, de acuerdo con la LFDP, la mención personal no se circunscribe a las autoridades de la Administración competente; por el contrario, se extiende a los titulares de otros cargos e, inclusive, a funcionarios y restante personal al que sea imputable la falta de colaboración. Lo que se persigue es identificar a las personas que, dentro de la estructura de la Administración, material y realmente son responsables de la no aceptación o incumplimiento de la resolución, esto es, de no haber adop-

tado una actitud favorable en relación con la recomendación, recordatorio o sugerencia de que se trate.

Aparte de la comunicación ordinaria que se plasmará en el informe anual, es posible también hacer saber al Parlamento de Navarra la no aceptación o el incumplimiento mediante la emisión de un informe especial (art. 34.2 LFDP). Así podrá suceder cuando, de acuerdo con el criterio del Defensor, la gravedad, importancia o urgencia de los hechos así lo aconsejen. La identificación personal de los responsables se realizará en los mismos términos que los señalados anteriormente.

Además del informe al Parlamento de Navarra, que aparece concebido como la reacción ordinaria frente a la no aceptación de las resoluciones del Defensor, la Ley Foral ampara la denuncia pública. Así resulta de lo dispuesto por el art. 16 e) de la LFDP, de acuerdo con el cual el Defensor del Pueblo de Navarra podrá “divulgar, a través de los medios de comunicación pública, la naturaleza de su trabajo, sus investigaciones y el informe anual”. Es decir, se habilita a la institución para transmitir a la opinión pública cuáles son sus funciones, de qué asuntos conoce o ha conocido y el resultado de sus investigaciones.

En este punto, relativo a la denuncia pública, cabe destacar la creación del Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con la institución (Resolución 43/2007, de 9 de noviembre, del Defensor del

Pueblo de Navarra, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 34, de 30 de noviembre de 2007). El Registro se estructura en tres secciones: la primera de ellas hace referencia a la falta de colaboración en la fase de investigación; la segunda y la tercera atañen a la no aceptación de las resoluciones. Así, en la segunda sección se hacen constar las Administraciones y Entidades no colaboradoras por no dar contestación a las advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias formulados. Se trata del supuesto en que ni siquiera se responde a la resolución adoptada por el Defensor. Y en la tercera sección se hacen constar las Administraciones y Entidades no colaboradoras por no aceptar el pronunciamiento de la institución y no justificar adecuadamente las razones para no hacerlo.

Entre las anotaciones del Registro podrá constar, además de la referencia a las Administraciones no colaboradoras, una mención especial negativa a las autoridades responsables, si así se estima pertinente.

VI. RÉGIMEN DE NOTIFICACIONES Y COMUNICACIONES DE LAS RESOLUCIONES.

A esta cuestión se dedica el art. 35 de la LFDP. Con carácter preliminar, debe repararse en que la norma no se ocupa de la forma en que

habrán de practicarse las notificaciones, aspecto este que sí resulta fundamental en el ámbito de los procedimientos administrativos (arts. 58 y 59 LRJPAC). Sin embargo, tal omisión parece coherente con los principios de antiformalismo y flexibilidad que rigen las investigaciones del Defensor del Pueblo de Navarra, así como con la falta de ejecutividad y de recurribilidad de sus decisiones. En modo alguno, ante tal omisión normativa, ha de acudir a la regulación contenida en la LRJPAC, pues la naturaleza y consecuencias de unos y otros procedimientos son radicalmente distintas.

El primer apartado del precepto señala que el Defensor del Pueblo de Navarra informará a quien sea parte interesada del resultado de sus investigaciones y gestión, así como de la respuesta que hubiese dado la Administración o el personal a su servicio implicado. Se trata, en definitiva, de transmitir a los interesados en el procedimiento de queja (el promotor o promotores de misma y, en su caso, otras personas también afectadas por el asunto investigado y que hayan podido comparecer ante la institución), las conclusiones alcanzadas, las recomendaciones formuladas y la postura o respuesta de la Administración frente a la que se interpuso aquella.

El segundo apartado del art. 35 hace referencia al deber de informar al parlamentario o comisión parlamentaria que hubiera, en su caso, instado la intervención del Defensor del Pueblo de Navarra. Tal previ-

sión conecta con lo dispuesto por el art. 19.2 de la LFDP, que habilita a los Parlamentarios Forales, individualmente, a la Comisión de Régimen Foral y a las Comisiones de Investigación del Parlamento de Navarra, para solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Defensor del Pueblo de Navarra, en orden a la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas administrativas que afecten los derechos de los ciudadanos. En este supuesto, el Defensor, al igual que sucede en la generalidad de los casos en que se insta su intervención, habrá de dar cuenta de los resultados alcanzados en la investigación o, en su caso, de la decisión de no intervenir y las razones que la amparen.

Por otro lado (apartado tercero del precepto), se establece la obligación de comunicar el resultado positivo o negativo de la investigación a la autoridad, persona funcionaria, empleada o dependencia administrativa en relación con la que se haya suscitado la queja. La comunicación es de especial importancia para la autoridad o funcionario cuya actuación haya sido cuestionada, que lógicamente tiene derecho a conocer el resultado de la investigación. Suscita dudas qué debe entenderse por resultado “positivo o negativo” de la investigación. Ha señalado la doctrina que, en ocasiones, se liga el resultado positivo o negativo a la satisfacción de la pretensión del promotor de la queja, a los casos en que la Administración atiende las recomendaciones del Defensor. Sin embargo, hay quien entiende por resultado negativo

aquel consistente en la conclusión de la investigación sin que por el Defensor se aprecie un proceder irregular en la autoridad o funcionario, y positivo cuando se aprecian irregularidades u otros defectos de funcionamiento que dan lugar a que el Defensor emita una recomendación, recordatorio o sugerencia.

Más allá de la ambigüedad del precepto, la discusión carece de consecuencias prácticas. Lo esencial no es tanto que formalmente se califique el resultado de la investigación de “positivo o negativo”, sino que se dé cuenta de si se han apreciado irregularidades o vulneraciones de derechos de los ciudadanos, así como de las medidas para corregir, en su caso, las deficiencias apreciadas y, finalmente, del criterio del Defensor relativo a la respuesta dada a su decisión.

Por último, señalar que la Ley Foral sienta el principio de irrecurribilidad de las decisiones del Defensor del Pueblo de Navarra (art. 35.4). La previsión es consecuencia del carácter parlamentario de la institución, de la autonomía funcional que preside la actuación supervisora de esta, del principio de antiformalismo que disciplina sus investigaciones y de la no ejecutividad de sus resoluciones.



4

LA ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

Pilar Álvarez Asiáin



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

LA ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

Pilar Álvarez Asidín

Secretaria General del Defensor del Pueblo de Navarra

Sumario: I. LA AUTONOMÍA ORGÁNICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA. II. EL ADJUNTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA. III. LOS MEDIDOS PERSONALES Y MATERIALES. LA OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA. 1. Los recursos humanos. 2. Los medios materiales. 3. Los medios presupuestarios y el régimen económico. 4. Otros aspectos de la actividad interna. IV. EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO. V. LA OFICINA DE INFORMACIÓN.

I. LA AUTONOMÍA ORGÁNICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA.

La institución del Defensor del Pueblo de Navarra está dotada legalmente de autonomía orgánica y funcional en aras a garantizar su objetividad e independencia en el ejercicio de sus funciones.

Son tres, al menos, las grandes referencias que se contienen en la LFDP a lo que se puede llamar como “la organización interna” de la institución.

En primer lugar, aparece la figura del Adjunto (arts. 9 y 10); más adelante, el Título VI se ocupa de establecer los medios personales y materiales (arts. 40 a 45); y, finalmente, la disposición adicional primera contempla la existencia de un Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución (ROF), aprobado por la Mesa del Parlamento de Navarra el 21 de noviembre de 2005, a propuesta del propio Defensor del Pueblo de Navarra, y publicado en el BON núm. 153, de 23 de diciembre de 2005.

En cualquiera de estos tres supuestos, se observa un importante grado de autonomía orgánica del Defensor del Pueblo de Navarra. Esto es innegable: quien se ocupa y se preocupa, en primera instancia, de establecer la organización interna de la institución y de dirigirla, es su titular. El Parlamento de Navarra ha querido y permitido que el Defensor del Pueblo de Navarra pueda contar con un cierto margen de libertad a la hora de completar la estructura orgánica de la institución, y eso se pone de manifiesto a lo largo de los preceptos que se ocupan de la organización.

Sin embargo, esa autonomía orgánica no es del todo plena: en los tres supuestos de referencia se hace necesaria la intervención del

Parlamento de Navarra para completar la autonomía orgánica. Es más, sin esa intervención parlamentaria no puede desarrollarse toda la autonomía. Hay, por tanto, un control parlamentario sustancial de esta, que se manifiesta de dos formas, según los casos: el informe favorable de la propuesta de Adjunto o la aprobación de las propuestas normativas o presupuestarias del Defensor del Pueblo de Navarra. En este último caso, es llamativa incluso la falta de una potestad normativa del Defensor, lo que pudiera llevar incluso a hacer dudar, en su sentido estrictamente gramatical, de la propia existencia de “autonomía”, entendida como la capacidad para establecer normas que regulen la organización o el funcionamiento de su actividad. Pero hoy, la idea de autonomía ya no tiene tal concepto preciso, sino más amplio: supone también, al menos en el caso de la figura del Defensor del Pueblo de Navarra, una competencia extensa, atribuida por la LFDP, para proponer, de una forma muy detallada y cerrada, distintas propuestas relativas a su propio ser que el Parlamento de Navarra tan solo puede informar, rechazar o aprobar, sin que pueda imponer otra alternativa diferente.

La idea de autonomía orgánica es plenamente compatible con la existencia de estos controles de propuesta y de aprobación. No por ello se merma el concepto. Es verdad que legislativamente cabrían otras fórmulas, como la de atribuir al Defensor la posibilidad de que elija su Adjunto sin informe del Parlamento o que apruebe su propio

Reglamento de organización y funcionamiento, pero la Ley Foral, siguiendo el modelo de la ley estatal y de la mayoría de las leyes autonómicas reguladoras de los defensores del pueblo, no ha querido otorgarle a su comisionado una libertad completa, sino establecerle un margen más reducido en el que la actuación del Parlamento es esencial y no tan solo formal.

II. EL ADJUNTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA.

El Adjunto del Defensor del Pueblo de Navarra se concibe como un auxiliador de este. La Ley Foral solo prevé la posible existencia de uno. Ni siquiera lo impone: El Defensor del Pueblo de Navarra lo puede nombrar o no (art. 9.1), pero no está obligado a tenerlo.

Es el Defensor del Pueblo de Navarra quien nombra y separa a su Adjunto. Pero, para ello, la LFDP requiere la previa conformidad de las tres quintas partes de los miembros de la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra (art. 9.2). En este punto de la intervención necesaria del Parlamento, son llamativos cuatro aspectos en relación con el estatuto del Defensor: El primero, que quien propone el nombramiento o la separación del Adjunto es el Defensor del Pueblo y no el Parlamento. El segundo, que la intervención del Parlamento en el nombramiento y en la separación se concreta en “su conformidad”, esto es, en la aprobación del nombramiento o separación; por tanto,

sin esa conformidad, no es posible el nombramiento, pero tampoco el cese, cuestión esta última que ya es más paradójica, pues puede ocurrir que el Defensor del Pueblo pierda la confianza en el Adjunto y el Parlamento se niegue al cese, creando un conflicto institucional. La tercera, la conformidad no se requiere del Pleno, sino de la comisión parlamentaria encargada de las relaciones institucionales con el Defensor del Pueblo de Navarra, cual es la Comisión de Régimen Foral. Y la cuarta, que, para dar esa conformidad, se precisa la mayoría cualificada de tres quintos de los miembros, y no mayoría absoluta o simple.

Tanto el nombramiento como el cese del Adjunto se han de publicar en el BOPN. El art. 10.2 del ROF añade que el Adjunto “tomará posesión de su cargo ante el Presidente del Parlamento de Navarra y el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, prestando juramento o promesa de respetar el régimen foral de Navarra, acatar la Constitución Española y las leyes, así como de desempeñar fielmente su función”.

Al Adjunto le son exigibles los mismos requisitos que al Defensor para su elección (art. 3), el mismo régimen de incompatibilidades (art. 7) y las mismas causas de cese (art. 8). Goza, asimismo, de las mismas prerrogativas y garantías de inviolabilidad e inmunidad parlamentarias (art. 6 LFDP y art. 10.3 ROF).

En los diez años de la institución, no ha se nombrado todavía ningún Adjunto. Esto demuestra que por sí mismo no es necesaria la figura del Adjunto en la Comunidad Foral de Navarra, dadas sus dimensiones poblacionales y su carácter de comunidad uniprovincial. Por ello, incluso pudiera estudiarse la conveniencia de la supresión de esta figura meramente auxiliar mediante una modificación de la Ley Foral reguladora y la previsión de la sustitución del titular de la institución por un asesor de su confianza en los supuestos puntuales de imposibilidad temporal.

Las funciones del Adjunto son básicamente dos: Ejercer las funciones que el Defensor le delegue, y sustituirlo en todas las funciones en los casos de imposibilidad temporal y en los de cese. En el ejercicio de tales funciones, el Adjunto es directamente responsable de su gestión ante el Defensor del Pueblo de Navarra (art. 10.3 del ROF), y puede decirse que “únicamente” es responsable ante él, si bien el Parlamento de Navarra puede interesarse sobre decisiones del Adjunto, caso de que llegue a tomarlas.

La primera función, la delegación de funciones, es parcial, es decir, solo afecta a las materias que decida el Defensor del Pueblo de Navarra, pues la Ley Foral prohíbe la delegación completa en el artículo 9.5: En ningún caso cabe la delegación de la relación o de la actuación frente a las actividades administrativas de las principales institu-

ciones de la Comunidad Foral, como son del Parlamento, el Gobierno y los Consejeros. Por el contrario, son delegables las demás relaciones o actuaciones de supervisión de las actividades estrictamente administrativas (que parece que es lo que quieren decir estas dos últimas palabras del art. 9.5) de las restantes Administraciones públicas navarras.

Ante el silencio de la Ley Foral, y de su Reglamento, parece que la delegación debiera hacerse mediante una resolución expresa del Defensor, publicada en el BOPN. En tal resolución es donde debiera especificarse su alcance material y los efectos de la delegación. En todo caso, la delegación es graciable, por lo que si el Defensor lo considera oportuno, también puede revocarla en cualquier momento o para determinados asuntos que quiera conocer él mismo. Como es lógico, al tratarse de una delegación, las decisiones del Adjunto no son recurribles ante el Defensor del Pueblo, ya que se entienden como si hubieran sido dictadas por este mismo.

La segunda de las funciones del Adjunto es la sustitución del Defensor. Tal sustitución ya no es algo graciable para el Defensor del Pueblo, sino automática (*ope legis*). Se vincula con dos supuestos: la imposibilidad temporal para ejercer las funciones (enfermedad, ausencia, vacaciones...) y, lo que es más importante, con el cese. A ambos casos se refiere el art. 8.4 de la Ley Foral: en los supuestos de cese o incapa-

cidad temporal del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, y en tanto las Cortes de Navarra no procedan a una nueva designación, desempeña sus funciones interinamente el Adjunto al Defensor del Pueblo.

Si la sustitución se ha producido por el cese del titular de la institución, dura hasta el mismo momento en que el nuevo Defensor del Pueblo tome posesión del cargo. La toma de posesión supone el cese automático del Adjunto en su cargo (arts. 10.1 LFDP y 10.4 ROF).

La doctrina ha criticado la paradoja de que el Adjunto sustituya y desplace al Defensor del Pueblo al cese de este por cumplimiento de su mandato (PÉREZ CALVO). En efecto, en lugar de que continúe en su cargo el titular propuesto y nombrado por el Pleno del Parlamento por mayoría de tres quintos hasta que llegue el nuevo titular y se produzca una sucesión ordenada en los asuntos, quien aparece en la escena es el Adjunto, propuesto y nombrado por el Defensor, quien puede permanecer en el cargo todo el tiempo que el Parlamento de Navarra tarde en designar al nuevo Defensor, con la consiguiente afección al desarrollo normal de funcionamiento de la institución.

Mientras dure el estado de sustitución, el Adjunto también tiene importantes limitaciones funcionales e institucionales, como la de no

poder cesar al personal asesor de la oficina del Defensor del Pueblo si no es con la aprobación de la Comisión de Régimen Foral de la Cámara. La Ley Foral nada dice de si puede nombrar nuevos asesores, pero todo indica que no, pues ésta es función específica del Defensor del Pueblo y no del Adjunto, de tal modo que la ley prevé el cese, mas no el nombramiento de nuevos asesores.

El art. 9 del ROF detalla con precisión las funciones del Adjunto, a las que denomina impropiaemente “competencias”, pues no se trata de tales, sino de funciones auxiliadoras o de delegación de las principales del Defensor del Pueblo de Navarra. Son las siguientes:

- 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.
- c) Sustituir interinamente al Defensor en los supuestos de cese en el cargo, hasta la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo designado por el Parlamento.
- d) Supervisar la tramitación y desarrollo de las funciones de investigación que para la resolución de las quejas o expedientes le encomiende el Defensor.

- e) Colaborar en la elaboración del informe anual, así como en la de los informes extraordinarios que se presenten al Parlamento de Navarra.
- f) Proponer al Defensor las determinaciones que correspondan en aquellos asuntos que le hayan sido encomendados por éste.

Y todas aquellas otras que el Defensor le encomiende conforme a la LFDP y el ROF¹.

Consciente de la dificultad para prever el nombramiento de un Adjunto, el ROF fue objeto en el año 2007 (en febrero y diciembre) de dos modificaciones por la Mesa del Parlamento de Navarra: la primera para contemplar que, llegado el momento de cese del cargo del Defensor del Pueblo, si se halla desierto el cargo de Adjunto, el Defensor del Pueblo continúe ejerciendo sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo titular [art. 9 b)], convirtiéndose paradójica y jurídicamente el Defensor en sustituto del Adjunto inexistente. La

¹ El artículo 90 letra g) del ROF en su redacción original atribuía al Adjunto, además, la función de participar como miembro en las sesiones de la Junta de Coordinación y Régimen Interno y, en ausencia del Defensor, presidir las mismas. No obstante, mediante Acuerdo de 31 de mayo de 2010 de la Mesa del Parlamento de Navarra (publicado en el BOPN número 63 de 4 de junio de 2010) se ha suprimido, por no considerarse necesaria, la denominada Junta de Coordinación y Régimen Interno, y en consecuencia, se ha derogado la letra g) del artículo 90 del ROF.

segunda, para, en caso de imposibilidad temporal del Defensor del Pueblo (por tanto, con carácter sustitutivo), atribuir al Secretario General la resolución de asuntos de gestión ordinaria en materia de administración, personal y gestión patrimonial, entendiéndose los actos que éste emita como dictados, a todos los efectos, por el Defensor; se trata de funciones que no tienen repercusión sobre la misión principal del Defensor del Pueblo de garantizar los derechos de los ciudadanos, que permanece intacta en manos del titular de la institución (art. 25.3 ROF).

III. LOS MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES. LA OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA.²

La LFDP dedica su Título VI a regular los medios personales y materiales al servicio del Defensor del Pueblo de Navarra. Se trata de una regulación breve (artículos 40 a 45), que se completa con lo dispuesto en el ROF. A este conjunto de recursos y medios de muy distinta naturaleza se le denomina la “Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra”,

² ÁLVAREZ ASIÁIN, P., en la obra colectiva *El Defensor del Pueblo de Navarra*, dirigida por PÉREZ CALVO, A., Gobierno de Navarra, 2009, Pamplona, páginas 343 a 364.

expresión que aparece mencionada en el art. 10.2 de la Ley Foral, si bien luego no vuelve a aparecer en su texto.

En consecuencia, componen la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra las personas, medios materiales, entre ellos la sede, y los recursos económicos.

En cuanto a la dotación de medios, el artículo 2 del ROF precisa que para el cumplimiento de la función que tiene encomendada, el Defensor del Pueblo de Navarra ejercerá las funciones que le atribuye su ley reguladora, contando para ello con los medios personales y materiales necesarios, de acuerdo con las partidas presupuestarias destinadas al efecto.

La definición y la delimitación de los recursos con los que cuenta el Defensor del Pueblo de Navarra se encuentran en la plantilla orgánica, en el citado ROF y en las consignaciones presupuestarias. Son, en consecuencia, estas normas orgánicas y económico-presupuestarias, aprobadas por el Parlamento de Navarra las que determinan en qué consisten tales recursos. No obstante, como precisa el artículo 7.h) del ROF, corresponde al Defensor del Pueblo de Navarra desarrollar y aplicar dichas normas y, a tal efecto, aprobar las instrucciones de orden interno para la mejor gestión de los servicios de la institución, sistema que le confiere amplios poderes para el diseño de su organización y

funcionamiento³, y para lograr que los fines de la institución sean cumplidos con eficacia y eficiencia.

1. Los recursos humanos.

El personal al servicio del Defensor del Pueblo de Navarra se clasifica en dos grupos: el primero lo constituyen los asesores y otro personal de confianza, que tienen naturaleza de personal eventual; y el segundo, el personal de plantilla del Parlamento adscrito a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra, que puede ostentar la condición de funcionario o ser personal contratado⁴.

La LFDP dedica el Capítulo I del Título IV a perfilar el régimen jurídico de cada uno de ambos grupos. Esta regulación se completa con lo dispuesto en el ROF y se remite, en la concreción de los aspectos del régimen jurídico de dicho personal, a la normativa aplicable al personal del Parlamento de Navarra. En este punto debe reiterarse que nos encontramos ante una institución de naturaleza parlamentaria, circunstancia que determina la remisión, en los aspectos básicos del régimen jurídico aplicable a dicho personal, a la normativa aplicable al

³ GALÁN LORDA, M, DE LA IGLESIA CHAMARRO, A, SALVADOR ARMENDÁRIZ, M, *Defensor del Pueblo de Navarra*, institución del Defensor del Pueblo de Navarra en colaboración con la Universidad de Navarra, Pamplona, 2004, p.122.

⁴ GALÁN LORDA, DE LA IGLESIA CHAMARRO, A, SALVADOR ARMENDÁRIZ, *Defensor del Pueblo de Navarra*, cit, pp.122-132. ENÉRIZ OLAECHEA, "El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra", *Revista Jurídica de Navarra* núm. 42, julio-diciembre 2006, p. 30.

personal del Parlamento de Navarra, sin que ello merme las competencias que en la materia de personal tiene atribuidas el Defensor del Pueblo de Navarra, de naturaleza ejecutiva y gestora.

Con independencia del régimen jurídico que le sea de aplicación, toda persona al servicio del Defensor está sujeta al poder directivo de éste y a la obligación de guardar estricta reserva o confidencialidad en relación con los asuntos que ante el mismo se tramiten. El incumplimiento de estas obligaciones se sanciona administrativamente de acuerdo con el propio reglamento de organización y funcionamiento de la institución (art. 27 del ROF).

En cuanto a los asesores, el artículo 40 de la LFDP los define como personal de libre designación por el Defensor del Pueblo, cuya función consiste en prestarle apoyo en el ejercicio de sus funciones. Esta indefinición en la determinación de las funciones que corresponden a los asesores obedece a la especial naturaleza de los mismos, cuya nota predominante es la de ser personal de confianza del Defensor del Pueblo, si bien, todo apunta a que la función que desarrollarán será, básicamente, de carácter técnico (en gran parte, jurídica) y se concretará en el estudio, análisis y tramitación de las quejas y actuaciones de oficio que lleve a cabo el Defensor. El número y tipo de asesores los determina el Defensor del Pueblo de Navarra al elaborar la plantilla orgánica de la institución, dentro de los límites que le fija el presupuesto.

El ROF distingue, en su artículo 22, entre asesores responsables de área y asesores técnicos, según la mayor responsabilidad de los primeros.

Corresponde al Defensor del Pueblo de Navarra designar y cesar libremente a los asesores, así como a su personal de confianza, para lo que goza de amplia discrecionalidad. Ello resulta acorde con la especial naturaleza de este personal, que, como se ha dicho, se caracteriza por las notas de confianza y de asistencia al Defensor del Pueblo de Navarra. Por ello, la LFDP no establece exigencia alguna ni sobre la procedencia, ni sobre la cualificación profesional de dicho personal, como tampoco lo hace sobre ningún otro aspecto que pueda acotar la potestad del titular de la institución en dicha designación.

A los asesores al servicio del Defensor del Pueblo de Navarra, se les aplica el régimen jurídico del personal eventual al servicio del Parlamento de Navarra (arts. 40.1 LFDP y 23.1 ROF), hoy establecido en el Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra⁵ (en adelante, EPPN).

⁵ El Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra fue aprobado por la Comisión de Reglamento en sesión celebrada el 20 de marzo de 1991. Ha sido modificado por Acuerdos de dicha Comisión de 8 de octubre de 1993, 22 de noviembre de 2001 y 22 de mayo de 2009.

El artículo 3 del EPPN permite la aplicación al personal eventual del régimen prescrito para los funcionarios del Parlamento de Navarra en lo que no se oponga a la naturaleza de sus funciones. Se trata, por tanto, de una aplicación de carácter supletorio, que procederá realizar en la medida que resulte compatible con las notas que perfilan la naturaleza de este tipo de personal. Por otra parte, el EPPN señala que el personal eventual en ningún caso podrá ocupar puesto de trabajo, ni desempeñar funciones propias de los funcionarios.

Según dispone el artículo 41 de la LFDP, en el caso de que el personal de libre designación provenga de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o de los entes locales de Navarra, se le reservará la plaza y el destino que ocupase con anterioridad a la adscripción y se le computará el tiempo transcurrido en esta situación a todos los efectos. Si proviene de otras Administraciones Públicas, o entidades distintas a las anteriores, se estará a lo que disponga la legislación que le sea aplicable. Este personal cesa automáticamente en su relación con la institución y con el titular cesante en el momento de la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo de Navarra (arts. 42 y 23.1 ROF).

Nada expresa la LFDP sobre el régimen de prestación de servicios de los asesores y del personal de confianza de la institución. Sí lo hace, en cambio, el ROF en su artículo 26, que señala a este respecto que dicho régimen será de “plena dedicación” a ésta.

De acuerdo con el artículo 26.2 del ROF, la condición de asesor es incompatible con todo mandato representativo, cargo político, el ejercicio de funciones directivas en un partido político, sindicato, asociación o fundación, y el empleo al servicio de los mismos, así como con el ejercicio de cualquier otra actividad profesional, liberal, mercantil o laboral. Solo puede compatibilizarse, en su caso, con la docencia, previa autorización expresa y libre del Defensor y en las condiciones que para ello establezca la legislación sobre incompatibilidades. Estamos, como puede apreciarse, ante un régimen de incompatibilidades riguroso, que se refiere tanto al desempeño de determinadas funciones de carácter representativo, como al desarrollo de cualquier actividad privada, salvo la docencia universitaria. La finalidad de este régimen de incompatibilidad no es otra que salvaguardar la imparcialidad de las personas que ocupan cargos de asistencia directa y confianza del titular de la institución.

Entre los cargos de libre designación de la institución se encuentra el de Secretario General. Se trata de un cargo que no menciona la LFDP. A él se refiere el artículo 25 del ROF, que prevé la posibilidad su existencia. Dicho precepto atribuye al Defensor la competencia para la designación de la persona que ha de ocuparlo. El Secretario General puede desempeñar la labor propia de asesor y ejerce las funciones que le determine el Defensor del Pueblo. Además, tras la reforma del art. 25.3 del ROF operada en diciembre de 2007, se con-

templa una función más, de notable relevancia para el funcionamiento de la institución: en los casos de imposibilidad temporal del Defensor, y siempre que esté vacante el cargo de Adjunto, el Secretario General entra a ejercer, por suplencia, las competencias atribuidas a éste en el ámbito del funcionamiento administrativo de la institución, esto es, en lo relativo a la administración, personal, y gestión patrimonial⁶, sin que su suplencia se pueda extender a las funciones institucionales o de primer nivel relacionadas con la misión principal del Defensor, en las que únicamente está prevista la suplencia por el Adjunto. Además, los actos que durante la suplencia adopte el Secretario General se entienden, a todos los efectos, dictados por el Defensor del Pueblo de Navarra. Es, pues, una delegación en el ejercicio de funciones, de carácter temporal y por razones de imposibilidad de su ejercicio.

El resto del personal es de plantilla del Parlamento de Navarra y se le aplica, en consecuencia, el EPPN (art. 23.1 ROF). La selección y provisión de puestos de trabajo de este tipo de personal se rige por las normas aprobadas al efecto por el Parlamento de Navarra, concretamente

⁶ Este tipo de actos están sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo preceptuado en el mencionado art. 10.1.c) de la LJCA.

te por lo dispuesto en los Capítulos III y IV del EPPN, y supletoriamente, conforme a la previsión de la disposición adicional segunda de dicho texto normativo, por el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, en adelante TREP) y las leyes forales que la modifiquen.

El procedimiento de ingreso y cese de los funcionarios del Parlamento de Navarra es similar⁷ al establecido en el TREP.

La competencia para llevar a cabo los procesos de selección y provisión de los puestos de trabajo corresponde al Defensor del Pueblo de Navarra, por delegación de la Mesa del Parlamento de Navarra (artículo 24 del ROF).

El personal de plantilla tiene la dedicación que resulte de la plantilla orgánica y de la regulación de jornada que establezca la propia institución (artículo 26.2 del ROF).

⁷ DÍEZ LAGO, P., en "El personal del Parlamento de Navarra", en la obra colectiva coordinada por ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., *Derecho de la Función Pública de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005, p. 743.

Las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los funcionarios adscritos a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra son las que regulan, para los funcionarios del Parlamento de Navarra, los artículos 15 a 24 del EPPN: servicio activo, servicios especiales, excedencia, suspensión, y, por último, expectativa de destino. La adopción de los acuerdos relativos a las posibles situaciones administrativas del personal funcionario o laboral corresponde exclusivamente al Defensor, y en su caso, es ante este ante quien ha de interponerse el correspondiente recurso administrativo en caso de discrepancia⁸.

La LFDP reserva al Defensor la competencia para asignar destino a este personal, que comprende tanto el funcionario como el contratado. Una vez asignado el destino al personal funcionario, este puede acceder, además de a los puestos que se convoquen en el ámbito del Parlamento de Navarra, a los puestos que se convoquen en la Administración de la Comunidad Foral, tanto en los procedimientos de promoción de nivel, a través del turno restringido, como en los procesos de movilidad horizontal, a través de los concursos de traslados, todo ello en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional octava del TREP.

⁸ GALÁN LORDA, M, DE LA IGLESIA CHAMARRO, A, SALVADOR ARMENDÁRIZ, M, *Defensor del Pueblo de Navarra*, cit., p.130

Corresponde también al Defensor el ejercicio del poder disciplinario sobre el personal de su plantilla, pudiendo imponer las sanciones que, legalmente previstas, estime necesario. No obstante, si la sanción consiste en la separación del servicio, la resolución de dicho expediente compete al Parlamento de Navarra, aun cuando la función de incoar, ordenar e impulsar el procedimiento disciplinario, así como para proponer dicha sanción, corresponda al Defensor.

El procedimiento disciplinario que se aplica para la imposición de sanciones es, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de ROF y al artículo 41 del EPPN, el establecido con carácter general para los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral.

Las resoluciones sancionadoras que dicte el Defensor en el ejercicio de las competencias asignadas en materia de régimen disciplinario ponen fin a la vía administrativa y son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con la normativa reguladora de dicha jurisdicción (art. 28.4 del ROF).

Respecto a los derechos sindicales, resulta de aplicación al personal al servicio del Defensor del Pueblo de Navarra lo dispuesto en los artículos 31 a 35 del EPPN. Es la Junta de Personal del Parlamento de Navarra el órgano de representación del personal de plantilla de la institución del Defensor del Pueblo de Navarra, a través del cual par-

ticipa en la determinación de sus condiciones generales de trabajo, en los términos previstos en el EPPN y a cuya elección están llamados a participar como electores o candidatos⁹.

La propuesta de plantilla comprensiva de todo el personal, incluidos asesores y personal de confianza, con las características y sistema de provisión de cada puesto de trabajo, se elabora por el Defensor, quien la acompaña al anteproyecto de presupuestos que eleva a la aprobación de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra. Asimismo, el Defensor debe elevar dicha propuesta de plantilla a la Mesa del Parlamento para su aprobación, junto con la plantilla del personal del Parlamento de Navarra (art. 24 del ROF).

2. Los medios materiales.

Entre los medios materiales de los que dispone el Defensor del Pueblo de Navarra, cobra especial relevancia la sede, o lugar habitual donde se desarrollan las funciones propias del titular. Dos notas caracterizan esta sede: la primera, la capitalidad, sin perjuicio de la posibilidad de

⁹ GALÁN LORDA, M, DE LA IGLESIA CHAMARRO, A, SALVADOR ARMEDARIZ, M, *Defensor del Pueblo de Navarra*, cit. p.132.

establecer delegaciones en cualquier otra parte del territorio de la Comunidad Foral, lo que no ocurre en la actualidad; y la segunda, su inviolabilidad.

La inviolabilidad de la sede garantiza el libre cumplimiento de las funciones de la institución y la salvaguarda de posibles injerencias externas, al asegurar, por un lado, la imposibilidad de que los poderes públicos realicen intervenciones en ella o en sus puertas que impidan o dificulten la presentación de quejas por los ciudadanos, así como la prohibición de invasión de sus locales por particulares para realizar en ella actos de protesta, y, por otra, la reserva y confidencialidad de las comunicaciones y de los datos de carácter personal que en ella obran.

En este sentido, la LFDP, en línea con lo establecido en la LODP, señala que la correspondencia y las comunicaciones que por cualquier medio se produzcan entre las personas y el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra o su adjunto, o sus asesores colaboradores, no pueden ser objeto de control, censura o interferencia alguna en los términos de la legislación general.

Todas estas previsiones, además de las que le son aplicables en virtud de lo dispuesto en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, hacen que

la sede del Defensor del Pueblo de Navarra, al igual que cualquier otro lugar donde se desarrollen las funciones propias de la institución, esté especialmente protegida por la ley frente a cualquier injerencia externa de terceros o falta de respeto de los poderes públicos.

3. Los medios presupuestarios y el régimen económico.

En cuanto a los medios presupuestarios, la LFDP otorga al Defensor del Pueblo de Navarra la iniciativa para elaborar el anteproyecto “de su propio presupuesto”.

La dotación económica del Defensor constituye una partida del presupuesto del Parlamento y, a los efectos de su integración en los Presupuestos Generales de Navarra, se clasifica por capítulos económicos -transferencias corrientes y transferencias de capital (arts. 143 LFDP y 29.4 ROF)-. La estructura del presupuesto se acomoda, pues, a la del Parlamento de Navarra, de la que forma parte.

La LFDP solo impone un contenido obligatorio a dicho presupuesto de la institución: la existencia de una partida presupuestaria destinada a sufragar los gastos efectuados o perjuicios materiales sufridos por los particulares que no sean promotores de una queja y sean convocados por el Defensor a informar con motivo de las investigaciones que este esté efectuando (arts. 45 LFDP y 31.1 del ROF). Tales gastos a abonar

incluyen los gastos de desplazamiento debidamente justificados, así como los derivados por la pérdida de horas laborales (art. 31.2 ROF). En todo lo demás, el Defensor goza de una amplia autonomía para su elaboración y propuesta.

El presupuesto de la institución sigue la clasificación económica habitual de los presupuestos públicos y, en particular, la de los Presupuestos Generales de Navarra. Así, contempla gastos de personal (capítulo I del presupuesto), gastos corrientes para el funcionamiento de los servicios (capítulo II), gastos para transferencias corrientes (capítulo IV), gastos para inversiones reales (capítulo VI), transferencias de capital (capítulo VII), activos financieros (capítulo VIII) y pasivos financieros (capítulo IX).

El procedimiento de tramitación interna del anteproyecto de presupuestos de la institución sigue las pautas que marca el artículo 29 del ROF. Lo relevante es la capacidad de iniciativa de la institución para proponer los presupuestos que considere más adecuados para llevar a cabo su función. El documento preliminar o “avance”, de efectos exclusivamente internos, se elabora por los servicios de la institución, que lo someten a la aprobación inicial del Defensor. Una vez obtenida esta, el Defensor eleva el anteproyecto, a través del Presidente del Parlamento, a la Junta de Portavoces, que es el órgano parlamentario competente para aprobarlo. El Defensor puede solicitar comparecer

ante la Junta de Portavoces, con carácter previo a la aprobación del anteproyecto, para informar de los criterios seguidos en su elaboración, sin que sea preceptivo que lo haga si no lo decide así el Parlamento. A partir de ahí, el proyecto de la institución se integra en el proyecto de presupuestos del Parlamento de Navarra, que, a su vez, desemboca en los Presupuestos Generales de Navarra.

Una vez aprobado el presupuesto de la institución, compete al Defensor del Pueblo de Navarra su ejecución y su gestión. Para ello, autoriza los gastos y ordena los pagos derivados de su ejecución, así como efectúa las transferencias de créditos entre conceptos presupuestarios, siéndole de aplicación las normas que rigen la actividad presupuestaria del Parlamento de Navarra (art. 44 de la LFDP y art. 30.1 del ROF).

Concluido y cerrado el ejercicio, el art. 32.1 del ROF establece la obligación del Defensor de remitir anualmente la liquidación del presupuesto, a través del Presidente del Parlamento, a la Junta de Portavoces para su aprobación, todo ello sin perjuicio de la inclusión del correspondiente detalle junto con el informe anual, en el momento de la presentación de este.

En definitiva, en lo que se refiere a las competencias presupuestarias y de gestión económica, el Defensor del Pueblo de Navarra precisa la

participación de los órganos internos del Parlamento de Navarra, y, concretamente, de la Junta de Portavoces, para la aprobación del presupuesto y la liquidación del mismo, ya que, en todo lo demás, la normativa reconoce al Defensor un alto grado de autonomía orgánica para llevar a cabo los actos de gestión interna que demande la ejecución presupuestaria, tanto en lo que se refiere a la autorización de gastos y orden de pagos, como a las modificaciones presupuestarias, incluidas las incorporaciones de remantes de crédito, sin que sea precisa la intervención –esto es, su control- de ninguno de los órganos del Parlamento de Navarra.

Dicha autonomía orgánica no obsta, como es lógico, para que la Cámara de Comptos realice, conforme a su Ley Foral reguladora¹⁰, la auditoría de regularidad de las cuentas anuales del Defensor del Pueblo de Navarra, extremo este en que la institución navarra se muestra aventajada respecto a otras instituciones análogas, a las que no se realizan tales funciones de auditoría.

¹⁰ Ley Foral 19/1984 de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos.

4. Otros aspectos de la actividad interna.

Los demás aspectos de la actividad interna y de gestión de la institución se sujetan al mismo régimen exigible al Parlamento de Navarra. La LFDP cita aquí los regímenes de contabilidad, autorización de gastos, contratación y adquisición de bienes y derechos (art. 44).

El art. 30 del ROF aclara que las competencias para autorizar los gastos y ordenar los pagos derivados de la ejecución de su presupuesto corresponden al Defensor, y que, de la misma manera, a este le corresponde efectuar las transferencias de créditos entre conceptos presupuestarios, para lo cual son de aplicación las normas que rigen en el Parlamento de Navarra.

Por otra parte, el régimen de intervención económico-financiera aplicable al Defensor del Pueblo de Navarra es el mismo que el del Parlamento de Navarra¹¹. Ello implica que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40 a 55 del Reglamento de organización del Parlamento de Navarra¹², deben ser objeto de control todos los

¹¹ Artículo 44 de la LFDP.

¹² Aprobado por la Mesa del Parlamento por Acuerdo de 2 de noviembre de 1992 (BOPN de 13 de noviembre de 1992).

actos, documentos y expedientes de los que puedan derivarse obligaciones de contenido económico o movimientos de fondos o valores. La función de intervención y el ejercicio contable se ejerce por los propios órganos de la institución del Defensor del Pueblo, lo que está en directa conexión con la atribución de la competencia para llevar a cabo los actos derivados de la ejecución del presupuesto en ejercicio de su autonomía orgánica.

Para el desarrollo de la función interventora, la institución cuenta con unas instrucciones aprobadas por Resolución 11/2007, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

La contratación con terceros y los convenios de colaboración se regulan en el art. 26 del ROF. Conforme a dicho precepto, el Defensor puede contratar, si así es menester para un mejor ejercicio de sus funciones, con profesionales ajenos a la institución la elaboración de informes y de estudios específicos por precio alzado. Esta contratación es únicamente de servicios o asistencia técnica, sin que ello implique ninguna relación de tipo laboral, funcionarial o eventual con la institución, ni, menos aún, con el Parlamento de Navarra. Asimismo, el Defensor puede suscribir acuerdos o convenios de colaboración o prácticas con cuantos organismos públicos y privados estime oportuno, y otorgar becas para la realización de las actividades que estime de interés.

En todo caso, el régimen de contratación pública al que se somete el Defensor del Pueblo de Navarra es el mismo que el establecido para el Parlamento de Navarra y para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, ya que se trata de una actividad puramente administrativa. De este modo, los contratos de obras, suministro y asistencia que celebre la institución del Defensor se encuentran sometidos en su integridad a las disposiciones generales de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP), rigiéndose, fundamentalmente, por lo dispuesto en su Libro I. El artículo 2 de esta Ley Foral menciona expresamente al Defensor del Pueblo de Navarra como una de las entidades sometidas a dicha Ley Foral. Son ahora estas las normas que rigen la actividad contractual de la institución, por lo que cualesquiera otras anteriores deben entenderse derogadas o desplazadas por las nuevas reglas que introduce la LFCP.

IV. EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA.

La disposición adicional primera de la LFDP prevé la existencia de un Reglamento y Organización y Funcionamiento de la institución, cuya propuesta corresponde única y exclusivamente al Defensor y su aprobación a la Mesa del Parlamento de Navarra. El mismo procedimiento se sigue para las ulteriores modificaciones del mismo.

El hecho de que la LFDP atribuya la competencia para proponer la aprobación del ROF y las modificaciones del mismo al Defensor del Pueblo de Navarra, implica que la Mesa del Parlamento solo está facultada para aceptar o rechazar la propuesta presentada por este, pero no para adoptar la iniciativa de la modificación, ni tampoco para incluir alteraciones en las propuestas presentadas. Al fin y al cabo, rigen aquí la LFDP, que es la norma especial y prevalente, y el principio de autonomía orgánica que inspira la esencia misma de la institución.

En lo que se refiere al ROF, su aprobación se llevó a cabo cinco años después de la creación de la institución. Tan amplio margen de tiempo tuvo la ventaja de detectar y mejorar algunos aspectos del funcionamiento de la institución que no estaban totalmente resueltos en la Ley Foral de creación de la misma y que era preciso concretar a través de este desarrollo reglamentario. El Reglamento se aprobó el 21 de noviembre de 2005 por la Mesa del Parlamento de Navarra, a propuesta de la Defensora del Pueblo de Navarra, previo informe del Letrado Mayor de la Cámara¹³.

¹³ El Reglamento se publicó en el BON núm. 153, de 23 de diciembre de 2005, y en el BOPN núm. 128, de 5 de diciembre de 2005.

El Reglamento ha sido objeto de modificación en tres ocasiones: las dos primeras, a las que ya se ha hecho referencia, relacionadas con el mandato y la imposibilidad de ejercerlo por su titular¹⁴. La tercera modificación del reglamento, llevada a cabo en el año 2010¹⁵, ha suprimido la denominada Junta de Coordinación y Régimen Interno, que se concibió como un órgano de consulta y asesoramiento al Defensor para el ejercicio de sus funciones relacionadas con la organización, administración y régimen interno, y que, la dinámica de funcionamiento real de la institución, su configuración legal y personalista, la reducida dimensión en cuanto a su plantilla y la debida agilidad de toda actividad, mostraron prontamente como innecesario.

El texto del Reglamento, en su redacción original, constaba de 32 artículos (hoy están derogados tres de ellos) y una disposición final. El reglamento aborda cuestiones generales sobre la institución, las funciones del Defensor y del Adjunto, el régimen interno, el funcionamiento en cuanto a las quejas y las resoluciones, el personal y el régimen económico.

¹⁴ En la primera, fue por Acuerdo de 12 de febrero de 2007 de la Mesa del Parlamento de Navarra (BOPN núm. 11, de 16 de febrero de 2007 y BON núm. 26, de 28 de febrero de 2007). En la segunda, por Acuerdo de 27 de diciembre de 2007 del mismo órgano (BOPN núm. 1, de 3 de enero de 2008).

¹⁵ Acuerdo de 31 de mayo de 2010 de la Mesa del Parlamento de Navarra (publicado en el BOPN número 63 de 4 de junio de 2010)

V. LA OFICINA DE INFORMACIÓN.

La Oficina de Información es una de las áreas temáticas de trabajo de la institución del Defensor del Pueblo de Navarra, cuyo cometido consiste en orientar, asesorar y resolver, o en su caso, canalizar las consultas que plantean los ciudadanos en relación con sus derechos. Decimos “temática” porque no se trata de una unidad administrativa, ni de un órgano. Es un área funcional, formada por un conjunto homogéneo de funciones que realiza la institución en contacto directo y estrecho con los ciudadanos.

La LFDP no prevé ninguna oficina de información, ni tampoco otras posibles áreas o unidades de la institución. Es esta una cuestión más propia del ROF o de las decisiones que adopte el Defensor en ejercicio de su función directora. Sin embargo, actúa en el seno de la institución esta “oficina”, como así lo recogen los informes anuales del Defensor del Pueblo de Navarra.

Se trata de un área de trabajo con una alta demanda ciudadana¹⁶. Afirmación que corroboran los indicadores de calidad que publica la

¹⁶ A lo largo de los años 2007 a 2010, la Oficina de Información recibió 5.111 consultas, de ellas. 2.545 fueron atendidas personalmente en la oficina del Defensor del Pueblo de Navarra; 440, se resolvieron por escrito; y el resto, de forma telefónica.

institución en su página web y que muestran en este área un incremento progresivo de la actividad de la institución que resulta especialmente significativo.

En la carta de servicios de la institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se encuentran los compromisos de calidad adquiridos por esta en la resolución de las consultas que realiza la oficina de información, entre otros, que, a las consultas escritas y telemáticas, se les dará respuesta en el plazo máximo de diez días desde su presentación, así como, que en el caso de que por determinadas circunstancias no fuera posible dar una contestación por escrito en dicho plazo, se informará y explicará adecuadamente al ciudadano o ciudadana de los motivos que justifican el retraso.

Ha de considerarse, además, que el usuario de este servicio de atención ciudadana no es un receptor pasivo de información, sino que participa activamente en la mejora de los servicios que presta la institución, ya que la información que esta recibe directamente de los ciudadanos le permite identificar áreas de intervención en su actividad de defensa de los derechos públicos subjetivos.

La Oficina de Información imprime a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra una relevante función social, cual es la de informar a los ciudadanos sobre cuáles son sus derechos y cómo poder ejercer-

los debidamente, e incluso asesorarles sobre la viabilidad de las quejas que quieran interponer, ahorrándoles esfuerzos baldíos en casos de poca expectativa o encauzándolas en los casos contrarios de elevadas posibilidades de estimación. Una función que es gratuita, inmediata, directa y ágil, y que permite incrementar el contacto del Defensor del Pueblo con los ciudadanos a los que sirve.

Además de esta función de información y asesoramiento, la institución del Defensor del Pueblo de Navarra ha puesto en marcha en el año 2008 un área específica de trabajo dirigida a potenciar la participación activa de los ciudadanos en la mejora de los servicios públicos, se trata de llamadas “propuestas ciudadanas”¹⁷. El artículo 16 de la LFDP recoge, entre las facultades del Defensor, la de dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes y al personal al servicio de las Administraciones públicas para, entre otras cosas, lograr una mejora de los servicios públicos. Por ello, y sin perjuicio de que el Defensor del Pueblo de Navarra pueda realizar las actuaciones de oficio que estime oportunas para supervisar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, se ha puesto a disposición de los ciudadanos un servicio a través del

¹⁷ Durante los años 2008 a 2010, la institución del Defensor del Pueblo de Navarra recibió 160 propuestas ciudadanas para la mejora de los servicios públicos.

cual pueden presentar propuestas de mejora de los servicios públicos. Este servicio también es accesible a través de la web de la institución. Las propuestas presentadas se estudian y analizan desde la institución, se remiten a la Administración pública competente para su estudio y valoración y, en caso de considerarlo oportuno, se formulan recomendaciones o sugerencias a los órganos competentes.

En definitiva, junto a la función defensiva de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas de Navarra, la institución del Defensor del Pueblo de Navarra realiza acciones encaminadas a potenciar el conocimiento que tienen los ciudadanos de sus derechos públicos subjetivos y su participación activa en la mejora de los servicios públicos que las Administraciones públicas de Navarra les prestan.



BIBLIOGRAFÍA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

BIBLIOGRAFÍA

(por el orden cronológico en el que ha sido estudiada la institución del Defensor del Pueblo de Navarra)

- PÉREZ CALVO, A., y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, Colección Pro Libertate núm. 2, 3ª edición, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, pp. 211-221.
- MATEO SANZ, E., “Aproximación a la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra”, *Administración y Derechos*, Pamplona, 2001.
- MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ, J., “El Defensor del Pueblo de Navarra”, *Administración y Derechos*, Pamplona, 2001.
- GALÁN LORDA, M., DE LA IGLESIA CHAMORRO, A., y SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A., *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.

- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra”, Revista Jurídica de Navarra núm. 42, julio-diciembre 2006, pp. 11-54.

- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J., “Derechos y deberes de los ciudadanos navarros. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra”, Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Amejoramiento del Fuero, obra colectiva dirigida por J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, pp.355-423.

- Autores varios, *El Defensor del Pueblo de Navarra*, (obra colectiva dirigida por Alberto Pérez Calvo), colección Pro Libertate núm. 20, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2009.

ANEXO NORMATIVO

Ley Orgánica de Reintegración y
Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor
del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

Reglamento de Organización y Funcionamiento
del Defensor/Defensora del Pueblo de la
Comunidad Foral de Navarra



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA (*)

Artículo 18 *ter*.

1. Como órgano dependiente del Parlamento de Navarra actuará el Defensor del Pueblo de Navarra, al que, sin perjuicio de la competencia del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, corresponderá la función de defensa y protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la presente Ley Orgánica, en el ámbito competencial de la Comunidad Foral, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra, debiendo dar cuenta de sus actuaciones al Parlamento.

2. Por ley foral se regulará la elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento del Defensor del Pueblo de Navarra.

(*) Conforme a la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

El preámbulo de la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, dispone al respecto:

“La modificación y actualización de la Ley Orgánica 13/1982 supone la adaptación del texto vigente a la nueva realidad jurídico-política existente, tras casi tres décadas de vigencia del mismo, en los siguientes aspectos:

A. En primer lugar, y en relación con las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra (título I), se adecua la regulación de las tres Instituciones Forales de Navarra ya reconocidas como tales por el artículo 10 del Amejoramiento (en particular del Parlamento de Navarra y del Presidente del Gobierno de Navarra, que pasa a configurarse como Presidente de la Comunidad Foral), y se introduce en dicho texto una mención expresa tanto al Defensor del Pueblo de Navarra como al Consejo de Navarra, que por su rango, relevancia y funciones, se considera deben tener cabida en el mismo.”

LEY FORAL 4/2000, DE 3 DE JULIO, DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La figura del Defensor del Pueblo es una de las instituciones públicas que en nuestro ordenamiento jurídico permite la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y de las ciudadanas reconocidos por la Constitución Española y, en nuestro caso además por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Son muchas las Comunidades Autónomas españolas que en aplicación de esta posibilidad constitucional han creado esta institución para supervisar la actividad de la Administración autonómica, la de la Administración Local y la de sus entes y empresas públicas o dependientes; así como para proteger de una forma más efectiva los derechos plasmados en el Título Primero de la Constitución Española de 1978.

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 Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en relación con el artículo 148.1.1.^ª de nuestra Carta Magna, puede crear y regular la insti-

tución del Defensor del Pueblo, 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, en aplicación de lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Además el Tribunal Constitucional ha dejado sentado jurisprudencialmente cómo la capacidad de regulación de las instituciones de autogobierno alcanza incluso la posibilidad de crear éstas, aun cuando no estuvieran expresamente previstas en la letra de la norma estatutaria; en nuestro caso, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se encargará de supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Foral y de la Administración Local y los agentes de ella, por lo que podrá iniciar y proseguir, de oficio o a instancia de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de actos y resoluciones de las Administraciones Públicas. Cualquier persona, natural o jurídica, sin restricción alguna, podrá dirigirse al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra con la petición de su intervención para el esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas que afecten a una persona o grupo de personas, producidas en la Administración Foral o Local de Navarra.

Constituye esta figura una institución próxima a la ciudadanía, gratuita, ágil y caracterizada por la flexibilidad de su procedimiento de control, métodos de investigación y sistemas de resolución de conflictos.

En definitiva, aplicando los principios de legalidad y los que rigen la actuación administrativa, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra puede cubrir espacios donde no llegan otros instrumentos de control de la Administración en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas, y en especial en aras de los más desprotegidos.

TÍTULO I

Estatuto

CAPÍTULO I

Carácter y elección

Artículo 1. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra es 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 Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y cuenta como función primordial la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración.

2. Ejercerá las funciones que le encomienda la presente Ley Foral y coordinará sus funciones, en marco de la legislación general, con las del Defensor del Pueblo designado por las Cortes, prestando su cooperación cuando le sea solicitada y recabándola de aquél a los mismos efectos.

3. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá supervisar:

- a) La Administración de la Comunidad Foral, sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan.
- b) Las Entidades Locales de Navarra, sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás públicos que de ella dependan en el ámbito competencial establecido por el artículo 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- c) La Administración Parlamentaria y la actividad administrativa de las Instituciones creadas por el Parlamento de Navarra.
- 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 tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa en todo lo que afecte a las materias en que la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra otorga competencias a la Comunidad Foral.

Artículo 2. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra será elegido por el Parlamento de Navarra para un periodo de seis años y se dirigirá al mismo a través de su Presidente.

2. La Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra será la encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra e informar al Pleno en cuantas ocasiones sea necesario.

3. La Comisión de Régimen Foral propondrá mediante el voto favorable de las tres quintas partes de sus miembros al candidato a Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

4. Propuesto el candidato se convocará, en término no inferior a quince días, el Pleno del Parlamento de Navarra para proceder a la elección del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Será designado quien obtuviese el voto favorable de las tres quintas partes de los miembros del Parlamento.

5. Si no se alcanzara la mayoría indicada en el apartado anterior, la Comisión de Régimen Foral se reunirá en el plazo máximo de un mes para formular nueva propuesta.

6. Conseguida la mayoría señalada en el apartado 4 de este artículo, el candidato quedará designado Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Artículo 3. Podrá ser elegido Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra cualquier persona que se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos y que, con arreglo al artículo 5.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, goce de la condición política navarra.

Artículo 4. 1. El Presidente del Parlamento de Navarra acreditará con su firma el nombramiento del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, que se publicará en el Boletín Oficial de Navarra.

2. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra tomará posesión de su cargo ante la Mesa del Parlamento, prestando juramento o promesa de respetar el régimen foral de Navarra, acatar la Constitución Española y las leyes, así como de desempeñar fielmente, su función.

CAPÍTULO II

Prerrogativas e incompatibilidades

Artículo 5. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

Artículo 6. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra gozará del sistema de garantías de inviolabilidad e inmunidad y dispondrá del aforamiento establecido con carácter general en la legislación vigente para las Instituciones autonómicas equivalentes al Defensor del Pueblo y en concreto las correspondientes a los miembros de las Cortes de Navarra, de acuerdo con la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Artículo 7. 1. La condición de Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra es incompatible con:

- a) Todo mandato representativo de elección popular.
- b) Cualquier cargo político de libre designación.

- c) Con la afiliación a un partido político, sindicato u organización patronal.
- d) Con el desempeño de funciones directivas en una asociación o fundación.
- e) Con la permanencia en el servicio activo en cualquier Administración Pública.
- f) Con el ejercicio de las carreras judicial o fiscal.
- g) Con el ejercicio de cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.

2. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no podrá realizar actividad alguna de propaganda política.

3. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra cesará dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y, en todo caso, antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que pudiera afectarle, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento.

4. Si la incompatibilidad fuera sobrevenida, una vez posesionado del cargo, se entenderá que renuncia al mismo en la fecha en que aquélla se hubiera producido.

5. La Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra será la competente para dictaminar por mayoría de tres quintas partes de los votos de la Comisión cualquier estado de duda o controversia sobre las situaciones de incompatibilidad que pudieran afectar al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Su dictamen será elevado al Pleno del Parlamento.

CAPÍTULO III

Cese y sustitución

Artículo 8. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra cesará por alguna de las siguientes causas:

- a) Por renuncia expresa que deberá comunicar a la Mesa del Parlamento de Navarra.
- b) Por expiración del plazo para el que fue designado.
- c) Por fallecimiento o incapacidad sobrevenida.

- d) Por destitución por el Parlamento de Navarra a consecuencia de actuar con notoria negligencia en el desempeño de su cargo.
- e) Por haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia firme.
- f) Por incompatibilidad sobrevenida.
- g) Por pérdida de la condición política de navarro o del pleno disfrute de los derechos civiles o políticos.

2. La vacante en el cargo se declarará por el Presidente del Parlamento de Navarra, en los casos de fallecimiento, renuncia y expiración del plazo de mandato. En los demás casos, se decidirá por mayoría de tres quintas partes de los Parlamentarios, mediante debate y previa audiencia del interesado.

3. Vacante el cargo, se iniciará el procedimiento para nombrar nuevo Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en plazo no superior a un mes.

4. En los casos de cese o incapacidad temporal del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, y en tanto, en su caso, las Cortes de Navarra no procedan a una nueva designación, desempeñará sus funciones interinamente el Adjunto al Defensor del Pueblo.

CAPÍTULO IV

El Adjunto

Artículo 9. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá estar auxiliado por un Adjunto en el que podrá delegar sus funciones y que le sustituirá en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese.

2. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra nombrará y separará a su Adjunto, previa conformidad de las tres quintas partes de los miembros de la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra.

3. El nombramiento y el cese del Adjunto será publicado en el Boletín Oficial de Navarra.

4. Al Adjunto le será de aplicación lo dispuesto para el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en los artículos 3, 6, 7 y 8, en su caso, de la presente Ley Foral.

5. En ningún caso cabrá delegar en el Adjunto la relación o la actuación frente a actividades estrictamente administrativas del Parlamento, el Gobierno o los Consejeros.

Artículo 10. 1. El Adjunto del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra cesará automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra nombrado por el Parlamento.

2. El supuesto previsto en el artículo 8, apartado 4, de la presente Ley Foral implica el mantenimiento en sus funciones del personal asesor de la oficina del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, que no podrá ser cesado por el Adjunto que cubra la interinidad sin la aprobación de la Comisión de Régimen Foral de la Cámara.

TÍTULO II

Funciones y procedimiento

CAPÍTULO I

Ámbito de competencias

Artículo 11. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá supervisar la actividad de las Administraciones Públicas y entidades a que se refiere el artículo 1.3, en el ámbito de competencias definido por esta Ley Foral. A los efectos de lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, coordinará sus funciones con las del

designado por las Cortes Generales y cooperará con él en todo cuanto sea necesario.

Artículo 12. Asimismo el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, en el ejercicio de sus funciones, podrá dirigirse al Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales o a los Defensores del Pueblo o Instituciones análogas de otras Comunidades Autónomas para coordinar actuaciones que excedan del ámbito territorial de Navarra.

Artículo 13. 1. Cuando el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra reciba quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia en la Comunidad Foral deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de hacer referencia expresa en el informe general que deberá elevar al Parlamento de Navarra.

2. En todo caso, previamente a ello, podrá trasladar tales quejas al órgano judicial afectado, a la Audiencia Provincial, o al Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

Artículo 14. 1. En los supuestos en que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, en el ejercicio de su actividad, entienda que procede la exigencia de responsabilidad a cualquier autoridad,

agente o personal al servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas a las que se refiere el artículo 1.3 de la presente Ley Foral, iniciará acción de responsabilidad de oficio o se dirigirá al órgano o institución competente para que exija en su caso la responsabilidad que corresponda.

2. Para la interposición de recurso de amparo o de inconstitucionalidad el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se dirigirá al Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales solicitando de éste que se ejercite la acción o acciones correspondientes.

Artículo 15. Los poderes del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se extienden tanto a los actos y resoluciones como a la omisión de los mismos.

Artículo 16. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá:

- a) Iniciar y practicar una investigación para el establecimiento de actos o conductas producidos por las entidades a que se refiere el artículo 1.3 que afecten a una persona o a un grupo de personas.
- b) Dirigir recomendaciones o recordar los deberes legales a los órganos competentes y al personal al servicio de las

Administraciones Públicas para procurar corregir actos ilegales o injustos o lograr una mejora de los servicios de la Administración.

- c) Señalar 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. Estas recomendaciones podrán dirigirse al Parlamento, y a cualquiera de las Entidades a las que se refieren las letras a), b) y c) del artículo 1.3.
- d) Emitir informes, en el área de su competencia, a solicitud del Parlamento o de cualquiera de las Entidades enumeradas en las letras a), b) y c) del artículo 1.3.
- e) 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 los medios de comunicación de titularidad de la Comunidad Foral deberán facilitar espacios al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra cuando éste lo estime conveniente para el mejor desarrollo de sus funciones y el conocimiento público de su actividad.

Artículo 17. Para el correcto ejercicio de las facultades y competencias el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra actuará con medios informales y expeditivos. A tal efecto podrá:

- a) Efectuar visitas de inspección a cualquier servicio o dependencia de los organismos y entidades a que se refiere el artículo 1.3, examinando o demandando documentos, oyendo a órganos, personal al servicio de las Administraciones Públicas y solicitando las informaciones que estime convenientes.
- b) Proceder a cuantas investigaciones estime convenientes, siempre que no colisionen con los derechos o intereses legítimos de las personas y de las entidades sujetas a control.
- c) Procurar, en colaboración con los órganos y servicios competentes, las soluciones más adecuadas en defensa de los intereses legítimos de las personas y la adecuación de los órganos administrativos a los principios de objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.
- d) Solicitar mediante citación la comparecencia de cualquier persona que ostente la condición de personal al servicio de las administraciones objeto de supervisión por el Defensor del Pueblo de

la Comunidad Foral de Navarra que razonablemente pueda dar información relacionada con el asunto a investigar.

CAPÍTULO II

Iniciación y contenido de la investigación

Artículo 18. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, omisiones y resoluciones de cualquiera de las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 1.3 y de los agentes de éstas, en relación con las personas, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los derechos y libertades proclamados en su Título Primero.

2. Las atribuciones del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se extienden a la actividad administrativa de los miembros del Gobierno, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 1.3 de esta Ley Foral.

Artículo 19. 1. Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra toda persona, natural o jurídica, que invoque un inte-

rés legítimo, sin restricción alguna. 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.

2. Los Parlamentarios Forales individualmente, la Comisión de Régimen Foral y las Comisiones de Investigación creadas por el Parlamento de Navarra podrán solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en cualquiera de las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 1.3, que afecten a una persona o grupo de personas, en el ámbito de sus competencias.

3. No podrá presentar queja ante el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra ninguna autoridad administrativa, en asuntos de su competencia.

Artículo 20. 1. La actividad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no se interrumpirá en los casos en que el Parlamento de Navarra no esté reunido o hubiera expirado su mandato.

2. En estos supuestos el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se dirigirá a la Comisión Permanente del Parlamento.

3. La declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirán la actividad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, ni el derecho de los ciudadanos de acceder al mismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución.

CAPÍTULO III

Tramitación de las quejas

Artículo 21. 1. Toda queja se presentará firmada por el interesado, con indicación de su nombre, apellidos, domicilio y documento nacional de identidad o carta de identificación, en su caso, en escrito razonado, en papel común y en el plazo máximo de un año contado a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma.

2. Todas las actuaciones del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral Navarra son gratuitas para el interesado y no será preceptiva la asistencia de Letrado ni de Procurador. De toda queja se acusará recibo.

Artículo 22. 1. La correspondencia y las comunicaciones por cualquier medio que se produzcan entre las personas y el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra o su Adjunto o Asesores o Colaboradores no podrán ser objeto de control, escucha, censura o interferencia alguna, en los términos previstos en la legislación general.

2. Se incluyen en el supuesto anterior las comunicaciones remitidas desde cualquier centro de detención, custodia o internamiento de personas.

Artículo 23. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra registrará las quejas que se formulen, que tramitará o rechazará. En este último caso, lo hará en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, si a su entender hubiese alguna, y sin perjuicio de que el interesado pudiera utilizar las que considere más pertinentes.

2. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que exista sentencia firme o esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiera por persona interesada, denuncia, querrela, demanda o recurso ante los Tribunales o se incoaran autos en los mismos.

Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso velará porque la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

3. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra rechazará las quejas anónimas y podrá rechazar aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación irrogue perjuicio al legítimo derecho de tercera persona o en que el ciudadano o ciudadana no se haya dirigido a la Administración. Sus decisiones no serán susceptibles de recurso. En todo caso, el nombre de la persona que ejercite la queja se mantendrá en secreto.

Artículo 24. 1. Admitida la queja, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra promoverá la oportuna investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. En todo caso, dará cuenta del contenido sustancial de la solicitud al organismo o a la dependencia administrativa procedente, con el fin de que por su jefe o un superior, en el plazo máximo de quince días hábiles, se remita informe escrito, declaración o documentación. Tal plazo será ampliable cuando concurren circunstancias que lo aconsejen, a juicio del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

2. La actitud negativa o negligente del personal al servicio de las Administraciones Públicas, o de sus superiores responsables, al envío del informe inicial o documentación solicitados o al acceso a éstos, podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra como hostil o entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su Informe anual o especial, en su caso, al Parlamento de Navarra.

3. De igual modo se procederá con cualquier actitud que impida o dificulte la actividad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Artículo 25. Los gastos efectuados o los perjuicios materiales causados a los particulares que no hayan promovido la queja al ser llamados a informar por el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra serán compensados con cargo a su presupuesto una vez que hayan sido debidamente justificados.

CAPÍTULO IV

Obligaciones de colaboración

Artículo 26. 1. Todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Foral están obligados a auxiliar, con carácter preferente y

urgente, al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en sus investigaciones e inspecciones.

2. En la fase de investigación y comprobación de una queja o en expediente iniciado de oficio, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, su Adjunto o la persona en la que deleguen podrán personarse en cualquier centro de las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 1.3, dependiente de ellas o afecto a un servicio público, para comprobar cuantos datos fuere menester, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesarios.

3. A estos efectos no se podrá negar el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con el objeto de la investigación.

Artículo 27. 1. Cuando la queja a investigar afectare a la conducta del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en relación con la función que desempeñen, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra dará cuenta de la misma al afectado y a su inmediato superior u organismo del que dependa.

2. El afectado responderá por escrito y con la aportación de cuantos documentos y testimonios considere oportunos, en el plazo que se le

haya fijado, que en ningún caso podrá ser inferior a diez días hábiles, y podrá ser prorrogado, a instancia de parte, por la mitad del inicialmente concedido.

3. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá comprobar la veracidad de los documentos y testimonios a que se refiere el apartado anterior y proponer al personal al servicio de las Administraciones Públicas que resulte afectado una entrevista para ampliar los datos, documentos o testimonios. Quienes se negaren a colaborar o no lo hicieran podrán ser requeridos por aquél para que manifiesten por escrito las razones que justifiquen tal decisión.

4. La información que, en el curso de la investigación, pueda aportar quien ostente la condición de personal al servicio de las Administraciones Públicas, a través de su testimonio personal, tendrá el carácter de reservada, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la denuncia de hechos que pudiesen revestir carácter delictivo.

5. Mientras dure la investigación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, dicha investigación, así como los trámites procedimentales, se llevarán a cabo con la más absoluta reserva respecto a los particulares y a los demás organismos sin relación con el acto, omisión, conducta o servicio investigados.

Artículo 28. El superior jerárquico u organismo que prohíba a la persona funcionaria o empleada a sus órdenes o servicio responder a la requisitoria del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra o entrevistarse con él, deberá manifestarlo por escrito debidamente motivado, dirigido al funcionario y al propio Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Este dirigirá en adelante cuantas actuaciones investigadoras sean necesarias al referido superior jerárquico o director del organismo.

Artículo 29. 1. La calificación de un documento o información como secreto oficial de acuerdo con la legislación vigente no impedirá, en su caso, la posibilidad de que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra solicite conocerlos, en los términos previstos en la ley en cada momento.

2. No obstante lo previsto en el apartado anterior, el Gobierno, mediante acuerdo motivado, podrá denegar el acceso del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra a dicha información o documentación. Este, si estima que el conocimiento de dicha información o documentación es fundamental para el buen fin de la investigación, podrá poner, en conocimiento del Parlamento o del órgano, institución competente la decisión gubernamental.

3. En cualquier caso, las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra o el personal dependiente

del mismo se producirán dentro de la más estricta reserva, sin perjuicio de las consideraciones que aquél, en el marco de la legalidad, considere oportuno incluir en los informes a las Cortes de Navarra.

CAPÍTULO V

Responsabilidad de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra

Artículo 30. Cuando las actuaciones practicadas revelen que la queja ha sido originada presumiblemente por el abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión de una persona que ostente la condición de personal al servicio de las Administraciones Públicas, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá dirigirse al afectado haciéndole constar su criterio al respecto. Con la misma fecha, dará traslado de dicho escrito al superior jerárquico u organismo del que dependa, formulando las observaciones y sugerencias que considere oportunas.

Artículo 31. 1. La persistencia de una actitud hostil o entorpecedora de la labor investigadora del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra por parte de cualquier organismo, o persona que ostente la condición de personal al servicio de las Administraciones

Públicas, podrá ser objeto de un Informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su Informe anual.

2. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá incluso identificar a quienes persistan en la negativa a cumplir sus resoluciones u obstaculicen el ejercicio de sus funciones previa puesta en conocimiento de todo ello a la máxima autoridad responsable.

Artículo 32. 1. Cuando el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presuntamente delictivos, lo pondrá en inmediato conocimiento del Ministerio Fiscal.

2. El Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Navarra podrá informar al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, cuando éste lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia.

TÍTULO III

Resoluciones

CAPÍTULO I

Contenido

Artículo 33. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos. La intervención del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no suspenderá en ningún caso el transcurso de los plazos.

2. Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma.

3. Si las actuaciones se hubiesen realizado con ocasión de los servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá instar a las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción.

Artículo 34. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

2. Si formuladas las advertencias, recomendaciones, recordatorios o sugerencias a las que se refiere el apartado anterior, dentro de un plazo que no excederá los dos meses, no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o ésta no informa al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá poner en conocimiento de la máxima autoridad de la Administración afectada los antecedentes del caso y las recomendaciones, advertencias, recordatorios o sugerencias presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal caso en su Informe anual o especial mencionando expresamente los nombres de las autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas que no hayan adoptado una actitud favorable en los asuntos en que, considerando el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra que era posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido.

CAPÍTULO II

Notificaciones y comunicaciones

Artículo 35. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra informará a quien sea parte interesada del resultado de sus investigaciones y gestión, así como de la respuesta que hubiese dado la Administración o el personal a su servicio implicado.

2. Cuando la intervención se hubiere iniciado de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 19, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra informará al Parlamentario o Comisión competente que la hubiese solicitado y, al término de sus investigaciones, de los resultados alcanzados. Igualmente, cuando decida no intervenir, informará razonando su desestimación.

3. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra comunicará el resultado positivo o negativo de sus investigaciones a la autoridad, persona funcionaria o empleada o dependencia administrativa en relación con la que se haya suscitado aquélla.

4. Contra las decisiones del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no cabrá interponer recurso alguno.

TÍTULO IV

Relaciones con el Parlamento

CAPÍTULO I

Informe al Parlamento de Navarra

Artículo 36. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra dará cuenta anualmente al Parlamento de Navarra de la gestión realizada en un Informe que presentará al mismo en el periodo ordinario de sesiones.

2. Cuando la gravedad, importancia o urgencia de los hechos lo aconsejen podrá presentar un informe extraordinario o monográfico, que dirigirá a la Comisión Permanente del Parlamento si éste no está reunido.

3. Los informes anuales y, en su caso, los extraordinarios o monográficos serán publicados en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Artículo 37. 1. En su informe anual el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra dará cuenta del número y tipo de quejas presentadas de aquéllas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, así como de las cuestiones que fueron objeto de investigación y del resultado de la misma, especificando las advertencias, sugerencias, recordatorios o recomendaciones admitidas por la Administración.

2. En el informe no constarán datos personales que permitan la pública identificación de los interesados en el procedimiento investigador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 34.

3. El informe contendrá, igualmente, un anexo cuyo destinatario será el Parlamento, en el que se hará constar la liquidación del presupuesto de la institución en el período que corresponda.

4. Un resumen del informe será expuesto oralmente por el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra ante el Parlamento, pudiendo a continuación intervenir los grupos parlamentarios para fijar su postura.

TÍTULO V

Relaciones con el Defensor del Pueblo

CAPÍTULO I

Autonomía y colaboración

Artículo 38. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra es independiente y autónomo en su funcionamiento del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, correspondiéndole el ejercicio de las potestades de investigación en relación a las instituciones,

organismos y entidades enumerados en el artículo 1.3, sin perjuicio de las facultades que, en virtud del artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, puedan corresponder al Defensor del Pueblo.

2. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer acuerdos con el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales para fijar criterios de actuaciones conjuntas a fin de materializar la coordinación, cooperación y colaboración entre ambas instituciones.

3. Los acuerdos de carácter general a que llegasen serán notificados al Parlamento de Navarra, para su conocimiento y aprobación. Los acuerdos se publicarán en el Boletín Oficial de Navarra.

Artículo 39. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, de oficio o a instancia de parte, podrá dirigirse de forma razonada al Defensor del Pueblo para que éste, en defensa de los intereses ciudadanos, y siempre que lo considere oportuno:

- a) Interponga o ejercite el recurso de inconstitucionalidad o el de amparo.
- b) Dirija recomendaciones o sugerencias a la Administración del Estado cuando las deficiencias en el funcionamiento de los órga-

nos y entidades a que se refiere el artículo 1.3 sean originadas por el deficiente funcionamiento de la Administración del Estado o deriven de normas de competencia estatal.

TÍTULO VI

Medios personales y materiales

CAPÍTULO I

Personal

Artículo 40. 1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra designa y cesa libremente a los asesores y personal de confianza necesarios para el ejercicio de sus funciones de acuerdo con su Reglamento y dentro de los límites del Presupuesto. A este personal le será de aplicación el régimen jurídico del personal eventual al servicio del Parlamento de Navarra.

2. El resto del personal del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra será personal de plantilla de las Cortes de Navarra correspondiéndole a aquél su asignación de destino, el poder disciplinario, excepto la separación del servicio, y los demás actos relativos a su situación laboral o funcionarial.

Artículo 41. 1. Cuando el personal de libre designación al servicio del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra provenga de la Administración de la Comunidad Foral o de los Entes Locales de Navarra, se le reservará la plaza y destino que ocupase con anterioridad a su adscripción a los servicios y se le computará el tiempo transcurrido en esta situación a todos los efectos.

2. Cuando el personal provenga de otras administraciones públicas, o entidades distintas de las anteriores, se estará a lo que disponga la legislación que le sea aplicable.

Artículo 42. El personal de libre designación al servicio del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra cesará automáticamente en el momento de la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

CAPÍTULO II

Medios materiales

Artículo 43. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra elaborará el Anteproyecto de su propio Presupuesto que se tramitará de acuerdo con las normas que regulan el proyecto de Presupuesto del Parlamento.

La dotación económica del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra constituirá una partida del Presupuesto del Parlamento de Navarra.

Artículo 44. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, a efectos de regímenes de contabilidad, intervención, autorización de gastos, contratación y adquisición de bienes y derechos estará sometido al mismo régimen que el Parlamento de Navarra.

Artículo 45. En la dotación presupuestaria del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra constará una partida destinada a hacer frente a los gastos efectuados o perjuicios materiales sufridos por los particulares en virtud de lo dispuesto por el artículo 25.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. La Mesa del Parlamento de Navarra aprobará, a propuesta del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta institución, así como las ulteriores modificaciones del mismo.

Segunda. Dentro de los cuatro meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley Foral, el Parlamento de Navarra iniciará el procedimiento para nombrar al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Tercera. A los cinco años de entrada en vigor de la presente Ley Foral el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá proponer al Parlamento de Navarra en informe razonado aquellas modificaciones que entienda deben realizarse a la misma.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Las quejas que tengan su origen en un acto administrativo dictado con anterioridad a un año de la toma de posesión del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra o, en caso de silencio administrativo, cuando el plazo hubiese vencido con anterioridad a un año de su toma de posesión, serán desatendidas, sin perjuicio de que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra pueda iniciar de oficio una investigación por entender que la causa de la queja se debe a un mal funcionamiento general de la Administración.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley Foral entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL DEFENSOR/DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA *(tal y como se encuentra vigente en la actualidad)*

En sesión celebrada el día 21 de noviembre de 2005, la Mesa del Parlamento de Navarra adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo: Vista la propuesta de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, remitida por la Defensora del Pueblo.

Teniendo en cuenta el informe emitido por el Letrado Mayor del Parlamento de Navarra en relación con dicha propuesta, de conformidad con la disposición adicional primera de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, que atribuye a la Mesa de la Cámara la aprobación de dicho Reglamento, SE

ACUERDA:

1. Aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, que se inserta a continuación.

2. Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra y su traslado al Gobierno de Navarra para su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Pamplona, 23 de noviembre de 2005

El Presidente: Rafael Gurrea Induráin

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor/ Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. 1. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra es 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 Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y cuenta como función primordial la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a posibles abusos y negligencias de la Administración.

2. Para el cumplimiento de la misión que tiene encomendada, ejercerá las funciones que le atribuye su ley reguladora, contando para ello con los medios personales y materiales necesarios, de acuerdo con las partidas presupuestarias destinadas al efecto en su Presupuesto.

3. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad, y desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

Artículo 2. 1. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra gozará de las prerrogativas y garantías necesarias para el cumplimiento de su función de acuerdo con lo que establezca la legislación vigente.

2. El Parlamento de Navarra expedirá un documento oficial en el que se acreditará la personalidad y cargo del Defensor/Defensora.

Artículo 3. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra únicamente es responsable de su gestión ante el Parlamento de Navarra.

Artículo 4. 1. La elección del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se realizará de acuerdo con lo dispuesto

en su propia Ley reguladora y en el Reglamento del Parlamento de Navarra, en su caso. La misma ley establece las causas y circunstancias por las que se produce su cese.

2. El nombramiento del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, si fuese funcionario público, implicará su pase a la situación servicios especiales en tanto se encuentre desempeñando el cargo.

Artículo 5. 1. Las funciones rectoras y administrativas de la institución del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra corresponden a su titular.

2. (...). (*)

() (Apartado derogado por Acuerdo de 31 de mayo de 2010, de la Mesa del Parlamento de Navarra, publicado en el BOPN núm. 63, de 4 de junio de 2010).*

Artículo 6. 1. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra tendrá el tratamiento que corresponda a su categoría institucional.

2. En cuanto a la participación y orden de precedencia en los actos oficiales, se estará a lo que disponga la normativa de aplicación en la Comunidad Foral de Navarra.

II. DEL DEFENSOR/DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Artículo 7. 1. Además de las competencias que le confiere la Ley por la que se regula, corresponde al Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral:

- a) Representar a la institución.
- b) Mantener relación directa con los ciudadanos que se dirijan a la institución a formular quejas o consultas.
- c) Mantener las relaciones directas con los poderes públicos, los órganos de la Administración y los titulares de los órganos de análoga naturaleza de ámbito autonómico, nacional y supranacional.
- d) Presentar al Parlamento de Navarra los informes anuales y extraordinarios que prevé la ley.

e) Nombrar y cesar al Adjunto/Adjunta, una vez otorgada por la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra la previa conformidad prevista en su Ley reguladora.

f) Respecto al personal de la institución:

1. Proponer la plantilla del personal, de conformidad con las consignaciones presupuestarias que a tal fin apruebe el Parlamento de Navarra.

2. Nombrar y cesar a los asesores, al resto de personal eventual al servicio de la institución, así como nombrar a los funcionarios al servicio de la misma, en este último caso por delegación de la Mesa del Parlamento de Navarra por lo que deberá dar cuenta de ello a la misma.

3. Nombrar y cesar al Secretario General.

4. Ejercer la jefatura de personal y la potestad disciplinaria.

g) (...). (*)

() (Letra derogada por Acuerdo de 31 de mayo de 2010, de la Mesa del Parlamento de Navarra, publicado en el BOPN núm. 63, de 4 de junio de 2010).*

- h) Aprobar las instrucciones de orden interno para la mejor ordenación de los servicios de la institución.
- i) Supervisar el funcionamiento de la institución.
- j) Dirigir la tramitación, comprobación e investigación de las quejas formuladas y de las actuaciones que se inicien de oficio.
- k) Decidir sobre la admisión o inadmisión a trámite de las quejas y sobre la resolución última de las investigaciones.
- l) Decidir sobre las actuaciones de oficio y sobre los informes extraordinarios a realizar, pudiendo encomendar en cada caso la ejecución de los mismos al personal adecuado, en función de la materia, de la especialidad o de otras circunstancias que concurren.
- m) Divulgar la naturaleza del trabajo de la institución, sus investigaciones e informes.
- n) Proponer anualmente al Parlamento de Navarra el anteproyecto de presupuesto de su Oficina y presentar la liquidación del presupuesto anual.
- o) Fijar las directrices para la ejecución de su presupuesto, conforme a la legislación presupuestaria aplicable.

- p) Ejercer las facultades de órgano de contratación.
- q) Autorizar y disponer los gastos, así como ordenar los pagos, en los casos en los que no se haya delegado expresamente en otros órganos conforme a lo dispuesto en el presente reglamento.
- r) Cualesquiera otras que no vengan expresamente atribuidas a otro órgano.

2. Para desarrollar su labor podrá estar auxiliado por un Gabinete que dependerá directamente del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, quién determinará igualmente las funciones del mismo.

Artículo 8. 1. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra presentará anualmente, ante el Parlamento de Navarra, un informe ordinario comprensivo de sus actuaciones y gestión, en los términos y plazos previstos en su Ley reguladora, el cual será sometido previamente a la Comisión de Régimen Foral.

El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra expondrá oralmente un resumen de este Informe ante el Pleno del Parlamento, pudiendo a continuación intervenir los grupos parlamentarios para fijar su postura.

2. Los informes monográficos o extraordinarios, que pueda presentar el Defensor/Defensora del Pueblo, se tramitarán ante la Comisión de Régimen Foral.

3. Cuando el Defensor/Defensora quiera dar cuenta al Parlamento de Navarra de sus actividades con relación a un período determinado o a un tema concreto, lo solicitará al mismo 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.

III. DEL ADJUNTO/ADJUNTA AL DEFENSOR/DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Artículo 9. Corresponde al Adjunto/Adjunta del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra las siguientes competencias:

- a) Auxiliar al Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en el trabajo de la institución.
- b) Ejercer las funciones del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en los casos de imposibilidad física o ausencia temporal. Asimismo, le sustituirá interinamente en

los supuestos de cese en el cargo, hasta la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo designado por el Parlamento.

En este último caso, si se halla desierto el cargo de Adjunto, el Defensor/Defensora del Pueblo continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo titular (*).

() Apartado añadido por Acuerdo de 12 de febrero de 2007 de la Mesa del Parlamento de Navarra (BOPN núm. 11, de 16 de febrero de 2007 y BON núm. 26, de 28 de febrero de 2007).*

- c) Supervisar la tramitación y desarrollo de las funciones de investigación que para la resolución de las quejas o expedientes le encomiende el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- 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/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra las determinaciones que correspondan en aquellos asuntos que le hayan sido encomendados por éste.

f) (...). (*)

() (Letra derogada por Acuerdo de 31 de mayo de 2010, de la Mesa del Parlamento de Navarra, publicado en el BOPN núm. 63, de 4 de junio de 2010).*

g) Aquellas que el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra le encomiende conforme a la ley y el presente reglamento.

Artículo 10. 1. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra nombrará y separará a su Adjunto/Adjunta, previa conformidad del Parlamento de Navarra, de acuerdo con lo establecido en su ley reguladora.

2. El Adjunto/Adjunta tomará posesión de su cargo ante el Presidente del Parlamento de Navarra y el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, prestando juramento o promesa de respetar el régimen foral de Navarra, acatar la Constitución Española y las leyes, así como de desempeñar fielmente su función.

3. El Adjunto/Adjunta es directamente responsable de su gestión ante el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra,

siéndole de aplicación las mismas prerrogativas y garantías que éste en el cumplimiento de sus funciones.

4. El Adjunto/Adjunta, además de por las causas establecidas en la ley reguladora, cesará automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra nombrado por el Parlamento.

IV. (...). (*)

V. DEL FUNCIONAMIENTO

Artículo 14. 1. En el ejercicio de sus competencias, así como en la tramitación e investigación de las quejas, el funcionamiento del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se ajustará a lo establecido en su ley reguladora y en este reglamento.

2. La presentación de una queja ante el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, así como su posterior admisión, si procediera, no suspenderá, en ningún caso, los plazos previs-

(*) (Epígrafe derogado por Acuerdo de 31 de mayo de 2010, de la Mesa del Parlamento de Navarra, publicado en el BOPN núm. 63, de 4 de junio de 2010).

tos en las leyes para recurrir, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional. De igual manera, no suspenderá la ejecución de la resolución o acto afectado por la queja.

Artículo 15. 1. La presentación de las quejas ante el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá hacerse por cualquier medio que permita acreditar la identidad del interesado o persona que la presenta y sin más requisitos que los previstos en la ley reguladora de la institución.

2. Del mismo modo, tanto si se trata de quejas presentadas a instancia de parte como de expedientes de oficio, la tramitación será sustancialmente idéntica, sin perjuicio de las particularidades propias que la naturaleza de la actuación requiera.

Artículo 16. 1. La admisión o inadmisión, instrucción y resolución de las quejas se realizará de acuerdo con la ley que regula la figura del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y con plena independencia de criterio.

2. Las actuaciones del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se desarrollarán de acuerdo con los principios de sumariedad y sin cauce procedimental reglado, salvo lo dispuesto al respecto en su ley reguladora.

Artículo 17. 1. Las solicitudes de información que se dirijan a las Administraciones Públicas expresarán de forma clara y sucinta los extremos a que debe circunscribirse la contestación.

2. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá solicitar de las Administraciones Públicas la remisión de copias de los expedientes y documentos relacionados con los asuntos objeto de la investigación.

Artículo 18. 1. A los efectos del artículo 17 de su ley reguladora, el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra así como el personal acreditado de la institución, podrán realizar cuantas actuaciones consideren necesarias ante las autoridades y los funcionarios para el conocimiento y esclarecimiento de los asuntos objeto de investigación.

2. En el ejercicio de dicha tarea tendrán acceso a los expedientes y documentos de las Administraciones Públicas relacionadas con el objeto de la investigación, pudiendo igualmente obtener copias y certificados de los mismos.

3. En cualquier caso, las actuaciones e investigaciones que realice el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra o el personal dependiente del mismo se producirán den-

tro de la más estricta reserva, sin perjuicio de las consideraciones que aquél, en el marco de la legalidad, considere oportuno incluir en los informes al Parlamento de Navarra.

Artículo 19. 1. Únicamente el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra tendrá conocimiento de los documentos clasificados oficialmente como secretos o reservados.

2. Tales documentos serán debidamente custodiados bajo la directa responsabilidad del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

3. En ningún caso podrá hacerse referencia al contenido de los documentos secretos en los informes del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra o en respuesta a la persona que hubiere presentado la queja o solicitado su intervención.

4. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra ordenará lo que proceda en orden a la clasificación “reservada” para los documentos de orden interno.

5. En sus informes al Parlamento de Navarra, la referencia a documentos calificados oficialmente como secretos o reservados será

prudentemente apreciada por el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Artículo 20. 1. Las resoluciones del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra revestirán la forma prevista en su ley reguladora, según los casos. En concreto:

- a) Recomendación 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.
- b) Recordatorio de deberes legales 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.
- c) 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.
- d) Las advertencias son la forma de resolución a través de la que se comunica a la Administración, autoridad o funcionario, la nece-

sidad 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.

2. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, en el marco de la legislación vigente, podrá proponer igualmente al departamento, organismo o entidad afectados, fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas.

3. En especial, el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá 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.

4. De la misma forma, el Defensor/Defensora del Pueblo de Navarra podrá dirigir a la administración pública supervisada los informes que estime convenientes acerca de su funcionamiento.

Artículo 21. 1. En el ejercicio de sus propias competencias, el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra coordinará sus funciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales del Estado e instituciones análogas de otras Comunidades

Autónomas en los términos previstos en el Título V de la Ley por la que se rige la institución.

2. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá suscribir los convenios y acuerdos que estime convenientes en orden a la colaboración con las instituciones análogas de ámbito supraestatal, estatal o autonómico, en los términos previstos, en su caso, en las Leyes.

VI. DEL PERSONAL

Artículo 22. El personal al servicio del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra está constituido, de acuerdo con lo establecido en su propia ley foral, por los responsables de área, asesores técnicos y personal de confianza, así como por personal de plantilla del Parlamento de Navarra adscrito al servicio del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral, quien asignará el destino del mismo en la institución.

Artículo 23. 1. El personal al servicio del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral que desempeñe puestos de trabajo considerados de asesoramiento o de confianza será nombrado y cesado libremente por el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral. En

todo caso cesará automáticamente cuando tome posesión el nuevo titular de la institución. Su régimen será el establecido para el personal eventual en el Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra.

2. El régimen del personal de plantilla al servicio del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra será el establecido en el Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra, sin perjuicio de la dependencia orgánica y funcional del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Artículo 24. 1. La propuesta de plantilla comprensiva de todo el personal a su servicio, incluidos asesores y personal de confianza, con las características y sistema de provisión de cada puesto de trabajo, se acompañará por el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra al anteproyecto de presupuestos que eleve a la aprobación de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra.

Asimismo, elevará dicha propuesta de plantilla de la Oficina de la institución a la Mesa del Parlamento para su aprobación, junto con la plantilla del personal del Parlamento de Navarra.

2. La selección y provisión de los puestos de trabajo correspondientes al personal de plantilla al servicio del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se realizará por éste, por delega-

ción de la Mesa del Parlamento de Navarra y dando cuenta de ello a la misma, a través de los procedimientos establecidos a tal fin en el Estatuto de Personal del Parlamento de Navarra y de conformidad con las previsiones contenidas en la correspondiente plantilla de personal.

Artículo 25. 1. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral podrá designar libremente un Secretario General.

2. El Secretario General, además de formar parte de la Junta de Coordinación, podrá desempeñar la labor propia de asesor y ejercerá las funciones que se determinen por el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

3. En el caso de que se produzca un supuesto de imposibilidad física o ausencia temporal del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y el cargo de Adjunto se encuentre vacante, corresponderá al Secretario General suplir al titular de la institución en la resolución de asuntos de gestión ordinaria en materia de administración, personal y gestión patrimonial, que se entenderán, a todos los efectos, dictados por el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. (*)

() Apartado añadido por Acuerdo de 27 de diciembre de 2007 de la Mesa del Parlamento de Navarra (publicado en el BOPN núm. 1, de 3 de enero de 2008).*

Artículo 26. 1. El régimen de prestación de servicios para los asesores y personal de confianza será de plena dedicación a la institución.

El personal de plantilla tendrá la dedicación que resulte de la plantilla orgánica y de la regulación de la jornada de trabajo que establezca la institución.

2. La condición de Asesor/Asesora del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra será incompatible con todo mandato representativo, con todo cargo político o el ejercicio de funciones directivas en un partido político, sindicato, asociación o fundación, y con empleo al servicio de los mismos, así como con el ejercicio de cualquier otra actividad profesional, liberal, mercantil o laboral. Sólo podrá compatibilizarse, en su caso, con la docencia previa autorización expresa y libre del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y en las condiciones que para ello establece la legislación sobre incompatibilidades.

3. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá contratar con profesionales ajenos a la institución informes y estudios específicos por precio alzado, sin que ello implique ninguna relación de tipo laboral, funcional o eventual con la institución ni con el Parlamento de Navarra.

4. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá celebrar acuerdos o convenios de colaboración o prácticas con cuantos organismos públicos y privados estime oportuno, así como otorgar becas para la realización de actividades que estime de interés, todo ello dentro de sus límites presupuestarios y en las mismas condiciones que se establecen en el apartado anterior.

Artículo 27. Toda persona al servicio del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra está sujeta a la obligación de guardar estricta reserva en relación a los asuntos que ante el mismo se tramiten. El incumplimiento de esta obligación será sancionado de acuerdo con lo dispuesto en el presente Reglamento.

Artículo 28. 1. El personal de plantilla al servicio del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra será sancionado por la comisión de faltas disciplinarias de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo VIII del Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra, con arreglo al procedimiento establecido en el mismo.

2. Corresponderá al Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra la imposición de sanciones por faltas leves, así como la incoación del expediente, el nombramiento de instructor y la impo-

sición de sanciones por faltas graves y muy graves, salvo en los casos previstos en el apartado siguiente.

3. Si la sanción disciplinaria correspondiente fuese la separación del servicio, solo podrá ser impuesta por el órgano parlamentario que el Estatuto del Personal del Parlamento declare competente. No obstante, en estos casos corresponderá al Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra la incoación, ordenación e impulsión del expediente, así como la propuesta de sanción.

4. Las resoluciones sancionadoras que dicte el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de las competencias que le son asignadas en materia de régimen disciplinario pondrán fin a la vía administrativa. Serán recurribles ante la jurisdicción contencioso- administrativa, de acuerdo con la normativa reguladora de dicha jurisdicción.

VII. RÉGIMEN ECONÓMICO

Artículo 29. 1. El avance de Anteproyecto de Presupuestos será elaborado por los servicios de la institución que lo someterán a la aprobación del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

2. El Anteproyecto de Presupuestos será aprobado por el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, quién lo elevará a través del Presidente del Parlamento a la Junta de Portavoces para la aprobación del Proyecto de Presupuestos.

3. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá solicitar comparecer ante la Junta de Portavoces, antes de que ésta decida sobre su anteproyecto de presupuestos, para informar de los criterios seguidos en su elaboración.

4. La dotación económica del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra constituirá una partida del Presupuesto del Parlamento de Navarra. No obstante, a los efectos de su integración en los Presupuestos Generales de Navarra, se procederá a su clasificación por capítulos económicos -transferencias corrientes y transferencias de capital-.

Artículo 30. 1. El régimen de contabilidad, intervención, autorización de gastos, contratación y adquisición de bienes y derechos aplicable al Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra será el mismo que el establecido para el Parlamento de Navarra.

2. Las competencias para autorizar los gastos y ordenar los pagos derivados de la ejecución de su presupuesto corresponden al Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

3. De la misma manera le corresponde efectuar las transferencias de créditos entre conceptos presupuestarios, para lo cual será de aplicación las normas que rijan en el Parlamento de Navarra.

Artículo 31. 1. En el presupuesto se incluirá una partida destinada a sufragar los gastos de particulares que, sin ser los reclamantes o autores de la queja, hayan sido convocados por el Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de su ley reguladora.

2. 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.

Artículo 32. 1. El Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, sin perjuicio de la inclusión del correspondiente detalle en su Informe Anual, remitirá anualmente la liquidación de su presupuesto, a través del Presidente del Parlamento, a la Junta de Portavoces para su aprobación.

2. Asimismo dará 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.

DISPOSICIÓN FINAL

El presente Reglamento se publicará en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra así como en el Boletín Oficial de Navarra y entrará en vigor al día siguiente de su publicación en aquél.



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa