

D E F E N

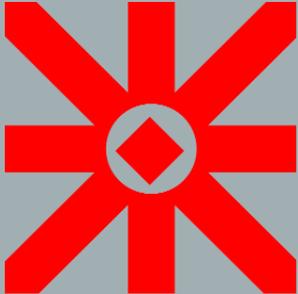
**Mercedes Galán Lorda**

S O R D E

**Asunción de la Iglesia Chamarro**

L P U E B

**M<sup>a</sup> Amparo Salvador Armendáriz**

L O  N A

V A R R A





# El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra





# **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

Mercedes Galán Lorda  
Asunción de la Iglesia Chamarro  
M<sup>a</sup> Amparo Salvador Armendáriz

## **SOBRE LAS AUTORAS**

**Mercedes Galán Lorda** es doctora en Derecho y profesora agregada de Historia del Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra. Especializada en el estudio del Derecho histórico de Navarra, es presidenta de la Sociedad de Estudios Históricos de Navarra.

**María Amparo Salvador Armendáriz** es doctora en Derecho, licenciada en Ciencias Económicas y profesora de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra. Es especialista en Derecho Administrativo Económico, en particular en Derecho Público Bancario.

**Asunción de la Iglesia Chamarro** es doctora en Derecho y profesora de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra. Autora de *Guía electoral, nociones prácticas sobre partidos y elecciones* (1993), *El gobierno por decreto* (1997) e *Instituciones políticas españolas* (1998), ha abordado también cuestiones actuales de Derecho Constitucional y parlamentario en revistas especializadas. Con la Institución del la Defensora del Pueblo de Navarra ha participado en la elaboración del II Volumen de Derechos ciudadanos (2004).

**Título:** Defensor del Pueblo de Navarra

**Edita:** Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, en colaboración con la Universidad de Navarra.

© **Copyright:** Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Mercedes Galán Lorda, Asunción de la Iglesia Chamarro y M<sup>a</sup> Amparo Salvador Armendáriz.

**Ilustraciones:** Pedro Salaberri

**Diseño y Maquetación:** Carlos Fernández Prego

**Imprime:**

**Depósito Legal:**

# Presentación







**Rafael Gurrea Induráin**  
Presidente del Parlamento de Navarra

## LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Las instituciones de reciente constitución, por muy necesarias que fueren, tienen que superar la barrera inicial del desconocimiento de su existencia y del alcance de sus funciones, para empezar a ser incardinadas en el conjunto de servicios que la sociedad moderna ofrece al ciudadano, e interiorizar sus posibilidades de respuesta a las necesidades que estaban sin atender.

La institución de la Defensora del Pueblo en la Comunidad Foral de Navarra no podía eludir este principio general de las organizaciones y no porque sea hoy desconocida, que el alto número de servicios prestados indica otra cosa a través de su Memoria Anual. Pero es evidente que esta Institución tiene todavía recursos que el ciudadano necesita descubrir y confianzas que es necesario ganar, para alcanzar un pleno desarrollo.

Este trabajo de Mercedes Galán, Asunción de la Iglesia y de Amparo Salvador, que patrocina la Defensora del Pueblo, quiere, y acierta en ello, facilitar la comprensión del servicio de esta Institución, enseñando las piedras de cimentación y los paramentos del edificio jurídico, en el que se desarrolla la vida diaria de la tutela de los intereses de los ciudadanos que tienen problemas con la Administración y buscan un arbitraje y un apoyo, en lo que para ellos es una situación de desconcierto, o de indefensión.

Otras publicaciones de la Institución vulgarizan mejor los medios y el campo de actuación, pero ésta ofrece claramente el entramado sólido del derecho a ser defendido, que es el basamento de toda su actividad.

En este sentido cabe calificar de ejemplar este trabajo y lo hago sin rodeos expresando mi felicitación por el esfuerzo realizado.

Diciembre de 2004





**María Jesús Aranda Lasheras**  
Defensora del Pueblo de Navarra

## SER LO QUE HEMOS VENIDO A SER

Existe una barrera casi infranqueable entre los pueblos y la propia ciudadanía, alimentada desde siglos por la incapacidad, en el mejor de los casos, o la decidida voluntad de que así sea durante nuevos siglos. El desconocimiento.

Aunque para una parte de la sociedad provengamos de aquel idílico y definitivamente perdido Edén y, para otra parte nuestro proceso de aparición y expansión como seres humanos tenga una razón más biológica, también aquel Primer Gran Día de todos nacieron con nosotros nuestros derechos. Implícitos. Como las señas de identidad inequívocas que transmiten los genes de cada persona, el ser humano nació para siempre con la esperanza de vivir esos derechos. Y con su sombra.

Tantos siglos después, el desconocimiento camina atado a nuestros zapatos, como una mordaza para la boca o una esposa para aquella esperanza. Tantos siglos después, nietos de Adán o de Darwin, las diferentes versiones de seres humanos tenemos el denominador común en nuestra meta más simple. Poder ser lo que hemos venido a ser.

Contra esa mordaza que nos enmudece y esa esposa que nos ata tanto tantas veces a la ignominia ponemos en marcha la maquinaria del conocimiento, el sonar del consciente, la alarma de la razón. Para recordarnos y contribuir a recordar qué vinimos a ser.

Hoy, con apenas cuatro años como Institución, nos sentimos parte integrada de ese gran anuncio de publicidad que una parte de la sociedad ha convertido a toda la sociedad, vivimos en las líneas esenciales que perfilan los personajes de los cuadros que Perico Salaberrí ha preparado para esta edición. El *story board* publicitario, bocetos de la historia que cada grupo humano vive.

Y nuestra aportación, en esta ocasión, es un medio para el conocimiento, un arma contra la desinformación, un apunte extenso, profundo, tan intenso como el afán de sus autoras por desentrañar los fines y los potenciales de esta Institución, tan nueva, tan atada a la esperanza de los demás. Servimos así a aquella idea del mejor crecimiento de la persona desde dentro. A lo alto y a lo hondo.

Con apenas cuatro años de vida, y después de cualquier análisis, nuestro presente avanza por delante de la sombra de cada futuro, de cada ser humano.

Diciembre de 2004



# Indice





CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	5
1. INTRODUCCIÓN .....	5
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN EL DERECHO COMPARADO .....	8
3. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL: ANTECEDENTES .....	15
4. EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	25
4. 1. Pesquisas, visitas y juicios de residencia .....	27
4. 2. Las Cortes: su papel en el control del oficio público .....	47
4. 2. 1. El reparo de agravios .....	47
4. 2. 2. Los papeles de ratonera .....	55
4. 3. Figuras unipersonales defensoras de los intereses y derechos de los ciudadanos .....	61
4. 3. 1. El abogado de pobres .....	61
4. 3. 2. Los síndicos .....	64
4. 3. 3. Los agentes .....	65
5. EPÍLOGO .....	66
CAPÍTULO II. CREACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	68
1. JUSTIFICACIÓN DE LA FIGURA .....	68
2. COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL PARA LA CREACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO .....	69
3. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY FORAL 4/2000, DE 3 DE JULIO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	72
CAPÍTULO III: CONCEPTO, NATURALEZA Y FUNCIONES .....	76
1. CONCEPTO Y NATURALEZA .....	76
2. FUNCIONES. MARCO GENERAL .....	80
CAPÍTULO IV: CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL: CONDICIONES DE EXISTENCIA Y STATUS JURÍDICO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO. EL ADJUNTO COMO ÓRGANO DE ASISTENCIA .....	82
1. CONDICIONES DE EXISTENCIA .....	82
1.1. Procedimiento de designación, condiciones de elegibilidad y nombramiento .....	82
1.2. Duración del mandato y reelección .....	87
1.3. Cese y sustitución .....	87
2. STATUS JURÍDICO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO: PRERROGATIVAS E INCOMPATIBILIDADES .....	90
3. EL ADJUNTO COMO ÓRGANO DE ASISTENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO .....	95
CAPÍTULO V. LA ORGANIZACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	97
1. ORGANIZACIÓN DE MEDIOS PERSONALES: PERSONAL AL SERVICIO DEL DEFENSOR DE PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	98
1.1. En general, la asunción del modelo estatal. ....	98
1.2. Régimen jurídico del personal eventual: asesores y personal de confianza. ....	100
1.2.1. Nombramiento .....	100
1.2.2. Cese .....	102
1.2.3. Situaciones .....	102
1.2.4. Incompatibilidades .....	104
1.2.5. Retribuciones .....	105
1.3 Régimen jurídico del "resto del personal": el personal de plantilla del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. ....	106
1.3.1. Selección, adscripción y nombramiento .....	108
1.3.2. Situaciones .....	110
1.3.3. Régimen disciplinario .....	110
1.3.4. Retribuciones .....	111
1.3.5. Régimen de garantías .....	111
1.3.6. Derechos sindicales .....	113

2. ORGANIZACIÓN DE MEDIOS MATERIALES. BIENES, PATRIMONIO Y RECURSOS FINANCIEROS .....	113
2.1. Régimen presupuestario .....	113
2.2. Previsiones en materia de intervención .....	114
2.3. Régimen relativo a la contratación y régimen patrimonial .....	115
2.4. La previsión del art. 45. ....	118
 CAPÍTULO VI: LA ACTIVIDAD DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	118
1. FUNCIONES Y COMPETENCIAS .....	118
1.1. La función del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, en general. ....	118
1.2. Ámbito subjetivo de la actuación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra .....	119
1.3. Competencias y potestades .....	121
2. PROCEDIMIENTOS .....	123
2.1. Descripción de los tipos de procedimientos: la actividad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra .....	123
2.2. El procedimiento de queja .....	124
2.2.1. Sujetos .....	125
2.2.2. Objeto .....	126
2.2.3. Procedimiento .....	127
2.2.4. Efectos de la queja .....	135
2.3. El procedimiento para la elaboración del Informe anual .....	136
2.4. Otras actuaciones y procedimientos derivadas de la función de supervisión .....	138
2.4.1. Elaboración de Informes a petición del Parlamento o de la Administración .....	138
2.4.2. Elaboración de Informes por iniciativa propia .....	139
2.4.3. Procedimiento para la exigencia de responsabilidad .....	140
2.4.4. Otras investigaciones de oficio .....	141
 CAPÍTULO VII. RELACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL CON OTRAS INSTITUCIONES .....	141
1. RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DEL ESTADO .....	141
2. RELACIONES CON EL PARLAMENTO FORAL .....	144
3. UNA VALORACIÓN A MODO DE EPÍLOGO .....	146
 BIBLIOGRAFÍA .....	148
 APÉNDICE LEGISLATIVO .....	155
Constitución Española (BOE, 29 de diciembre de 1978) Artículo 54 .....	155
Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero 13/1982, de 10 de agosto (BON, 16 de agosto de 1982) .....	156
Ley Foral 4/2000 del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (BOE 6 septiembre 2000) .....	157
Normas para la elección del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (BOPN, 19 de noviembre de 2000) .....	181
Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (BOE 7 mayo 1981) .....	183
Ley 36/1985 de Relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas (BOE 12 de noviembre de 1985) .....	199

# Antecedentes históricos del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra



Antecedentes  
históricos  
del Defensor  
del Pueblo  
de la Comunidad  
Foral  
de Navarra









# Capítulo I

## 1. Introducción

La figura del Defensor del Pueblo se introdujo en el ordenamiento jurídico español por la Constitución Española de 1978, cuyo art. 54 dispone que "una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales"<sup>1</sup>.

La ley reguladora de la institución del Defensor del Pueblo español es la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril que, entre otras funciones, le atribuía la supervisión de la actividad de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y preveía la existencia de órganos similares en dichas Comunidades.

En la actualidad un total de once Comunidades Autónomas han regulado la figura, incluso aunque no estuviese prevista en su respectivo Estatuto de Autonomía, como sucede en los casos de Castilla y León, Navarra, y de Castilla-La Mancha.

El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se crea y regula por la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio.

Es ésta la institución objeto de nuestra consideración y que abordaremos desde una perspectiva interdisciplinar y complementaria. En primer lugar, atenderemos a la perspectiva histórica, tratando de determinar si podemos encontrar antecedentes de la institución en el Derecho foral navarro.

A la hora de determinar si hay antecedentes de una institución, en nuestro caso del Defensor del Pueblo, es preciso atender a la esencia de la propia institución, y la esencia del Defensor radica en que se trata de un alto comisionado del Parlamento designado para la defensa de los derechos fundamentales de

los ciudadanos frente a la Administración. Astarloa, después de tratar del *Comisario Parlamentario* de Inglaterra y del *Mediateur* francés, a los que el administrado no puede dirigirse directamente sino a través de un diputado, en el primer caso, o de un diputado o senador, en el segundo, considera que los rasgos esenciales de los que denomina "sistemas originales de *ombudsman*" son:

Es un funcionario independiente, no influido por los partidos políticos, aunque representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración.

Se ocupa de quejas específicas del público contra injusticias y errores administrativos.

Tiene poder de investigar, criticar y dar publicidad a las acciones administrativas, pero no de revocarlas<sup>2</sup>.

Concluye que el Defensor del Pueblo español coincide con el modelo clásico del *Ombudsman*<sup>3</sup>, entendiendo por tal el modelo sueco.

En cuanto a su actuación, sus resoluciones pueden consistir en una sugerencia a la Administración para que modifique los criterios de producción de sus actos, en una referencia al órgano legislativo competente para que modifique una ley, en instar a la Administración a que ejerza sus facultades de inspección y sanción, o incluso puede interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo<sup>4</sup> contra la propia actividad legislativa de las Cortes. Puede actuar de oficio o a instancia de parte, a través de quejas que interpongan las personas físicas o jurídicas que invoquen un interés legítimo, cuando tenga conocimiento por cualquier medio de una posible irregularidad administrativa<sup>5</sup>.

De todo ello se deduce que carece de poder coercitivo y que la nota característica de su actuación es la *auctoritas*. Por ello se califica como una "Magistratura de disuasión y no de imposición coercitiva"<sup>6</sup>, o como "magistratura de persuasión"<sup>7</sup>, o, en definitiva, en expresión de González Navarro, "es un órgano de autoridad, no de potestad", del que el primer rasgo que salta a la vista es "el carácter de paladín de la lucha contra la mala administración"<sup>8</sup>.

Si partimos de estas premisas, hay que encuadrar la figura del Defensor del Pueblo dentro de un sistema constitucional. Su origen está íntimamente ligado a la aparición de sistemas constitucionales, uno de cuyos fines es la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Es lógico que cuando aparecen nuevas concepciones o nuevas formas de Estado en las que se cuenta con un mayor protagonismo de los ciudadanos aparezcan también nuevas instituciones. Por ello es imprescindible partir de la idea de que cada institución se encuadra en un contexto concreto, se explica en su tiempo, teniendo también en cuenta que las instituciones evolucionan y que, en otros casos, aparecen instituciones totalmente nuevas.

Sin embargo, la evolución de las instituciones de Derecho privado es más lenta que la de la estructura socio-política de los grupos humanos, en la que los cambios son más radicales. Así, por ejemplo, el paso de una concepción de poder

absoluto de los reyes, al que incluso se atribuía origen divino, a la idea de soberanía nacional, con el consiguiente protagonismo de los ciudadanos, implica una transformación radical en los principios de que se parte y, por tanto, en la organización político-social, lo que conlleva el surgimiento de nuevas instituciones político-administrativas que sean el reflejo de esos nuevos principios. Esta ha sido una constante histórica.

Esta es la razón de que a la hora de determinar el origen de instituciones de derecho público haya que ser sumamente cautelosos. Cada institución se enmarca en su contexto.

Al tratar de la figura del Defensor del Pueblo hay que considerar que en etapas históricas anteriores no estaban formulados los derechos y libertades de los ciudadanos ni, lógicamente, protegidos por un texto constitucional, y que la participación de los ciudadanos en la vida pública era nula, escasa, o indirecta, según el momento histórico al que se atienda. Las circunstancias, el contexto, eran distintos.

Así, en sentido estricto, ésta es una figura propia de la época contemporánea, propia de sistemas constitucionales o de sistemas en los que los ciudadanos tienen mayor protagonismo. En este sentido se comprende que se considere a Suecia como cuna de la institución, en cuanto que es el país donde aparece configurada por vez primera y desde el que se ha extendido a otros ordenamientos, que habrían *importado* la figura.

Está claro entonces que el precedente inmediato de la institución es el *Ombudsman* sueco, que se ha trasladado a distintos ordenamientos jurídicos europeos, y entre ellos al español, si bien no puede entenderse que el sentido de la institución sea la recepción de una figura de origen extranjero, como ya apuntaba Gil-Robles<sup>9</sup>, sino la defensa de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos frente a la Administración.

En definitiva, hemos de tratar de *antecedentes históricos* no en sentido estricto, sino en sentido funcional, no partiendo de lo que hoy es el Defensor del Pueblo con sus condicionantes constitucionales, sino atendiendo a su función primordial: la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, o el amparo del ciudadano o del pueblo frente al poder, ni siquiera precisando de qué poder se trate, porque de hecho sería el ejecutivo, la Administración, pero también el Defensor puede enjuiciar la actividad legislativa de las Cortes e, indirectamente, la actuación de los tribunales (si bien de plantearse problemas en relación con el funcionamiento de la administración de justicia debe dirigirse al Ministerio Fiscal).

No es correcto tratar de trasladar conceptos e instituciones jurídicas actuales al pasado, ignorando que la sociedad en sus cambios ha arrastrado al ordenamiento jurídico. Otra cosa es que instituciones actuales asuman la nomenclatura de instituciones históricas, con cuyo contenido no tienen necesariamente que coincidir.

Por ello trataremos de *antecedentes históricos* en sentido esencial, atendiendo a la esencia de la institución, que no es otra que la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos frente a las instituciones que representan al poder.

## 2. Antecedentes históricos en el Derecho Comparado

Refiriéndose a la institución sueca, Gil Robles destaca que los primeros antecedentes se remontan a la época de la monarquía absoluta, cuando el rey controlaba "por igual a los funcionarios y a los Jueces". Cita a Legrand, para quien el primer eslabón está en la figura del Gran Senescal, cuya función era vigilar, bajo la autoridad del rey, el buen funcionamiento de la administración de justicia en el reino. Su labor era fiscalizadora, informando al rey sobre la marcha de la justicia, impartida en su nombre. Pero la posibilidad de actuar directamente sobre el funcionario de justicia, acusándolo ante los tribunales, correspondía desde 1683 al General Richz Schultz.

Pero el mismo Legrand<sup>10</sup> estima que el primer antecedente propiamente dicho fue el *Komungens Högsta Ombudsmannen*, instituido por el Decreto de 26 de octubre de 1713, de Carlos XII, y cuyas funciones fiscalizadoras se extenderían de la judicatura al resto de la administración del reino. En 1719 pasó a denominarse Canciller de Justicia, dotado de amplias facultades de intervención sobre la administración real y de justicia, y a depender cada vez más de la Corona, hasta el punto de que en la Constitución de Gustavo Adolfo de 1772 se le considere como órgano de la Corona, nombrado por el rey, situación que se mantendrá hasta 1809.

En esta primera etapa la labor del Canciller de Justicia no sólo consistía en informar al rey, sino que ejercía una persecución penal sobre los funcionarios que lo merecieran, fundiendo las funciones del Senescal y del General *Richz Schultz*.

Hasta 1776 el rey designa al Canciller de Justicia, aunque desde la desaparición de Carlos XII entrega un informe de sus actividades al Parlamento o *Riksdag*. En ese año el Parlamento decide que ya no será el rey, sino los Estados, quienes designen al Canciller de Justicia por un periodo de tiempo que se extiende hasta la siguiente reunión de la Cámara. Como las reuniones no eran regulares, se potenció la figura, pues en ocasiones pasaban varios años, durante los cuales el *Ombudsman* era el brazo fiscalizador del Parlamento sobre el rey, en cuyo nombre se administraba justicia, y estando todavía los jueces a sus órdenes. Al no depender ya del rey y no tener que rendir cuentas ante el Parlamento de forma continuada, su poder acusatorio sobre los funcionarios crece.

Sin embargo, con Gustavo III, en 1779, el Canciller de Justicia pasa a depender de nuevo del rey, con lo que su dependencia del Parlamento duró poco tiempo. Hay una nueva etapa de absolutismo real hasta 1809, en que es derrocado Gustavo IV, cuando se promulga una nueva Constitución, el Parlamento vuelve a tener poderes plenos, y se institucionaliza por vez primera la figura del *Justitie-Ombudsmannen*.

Esta figura se caracteriza por su dependencia del Parlamento y su desconexión con el rey. El informe anual de su actividad fiscalizadora sobre la administración, la justicia, e incluso la Iglesia, lo presentaba ante el Parlamento, que era también quien lo designaba a través de una comisión procurando que fuese una persona de reconocida solvencia y ajeno a los partidismos. Ejercía el cargo durante cuatro años, en los que no podía ocupar ningún otro puesto.

Quedaban entonces diferenciadas las dos instituciones suecas que controlaban la administración: el Canciller de Justicia, al servicio del rey, y el *Justitie-Ombudsmannen*, designado por el Parlamento, independientes el uno del otro.

En 1915 la actividad del *Justitie-Ombudsmannen* se desdobló, ocupándose de los asuntos relativos a la administración militar un *Militieombudsman*. En 1967 se volvió al criterio de unidad de la figura, pero con tres campos diferentes de actuación, desempeñados por tres *Justitie-Ombudsmannen*: uno controlaba a los tribunales, fiscales, ejército y policía; otro los asuntos sociales, información, prensa y educación; y el tercero los asuntos restantes.

Los preceptos relativos al *Ombudsman* se retocaron, de forma que a partir de 1976 actuaban conjuntamente cuatro *Justitie-Ombudsmannen* suecos<sup>11</sup>, coordinados entre ellos y distribuyéndose las competencias por razón de las materias o áreas de investigación. Aunque la evolución del sistema parlamentario determinó que la institución dejara de ser simple mandataria de la Cámara y comenzase a ejercitar sus funciones de forma autónoma e independiente y que descendiese el número de persecuciones penales, centrándose en el envío de recomendaciones a la Administración al detectar alguna irregularidad, Díez Bueso afirma que la institución sueca ha permanecido fiel a sus orígenes en cuanto que la Administración es independiente en la resolución singular de los asuntos y el *Justitieombudsman* sigue sin cuestionar los aspectos discrecionales de la actividad administrativa, dando prioridad a la solución del problema de fondo planteado en las quejas por encima del problema concreto que presenta el reclamante<sup>12</sup>.

Está claro que el antecedente de la institución, propiamente dicho, es el *Justitie-Ombudsmannen* dependiente del Parlamento y designado por éste, que aparece en 1809.

La figura del Canciller de Justicia, entre 1776 y 1779, en cuanto que actúa como brazo fiscalizador de la administración real y de justicia, designado por el Parlamento y ante el que rinde cuentas, también sería un precedente, anterior al *Justitie-Ombudsmannen*. Sin embargo, exceptuado este periodo de tiempo, es un órgano de la Corona. Entre 1713 y 1719 se denominó *Komungens Högsta Ombudsmannen*.

El Gran Senescal anterior fiscalizaba tan sólo la administración de justicia y era un oficial del rey, a quien mantenía informado. No podía actuar directamente sobre los funcionarios.

Esta última figura, así como la del Canciller de Justicia, en cuanto dependientes del rey, eran un instrumento más de la monarquía absoluta. Así como está claro el precedente del *Justitie-Ombudsmannen*, en cuanto órgano del Parlamento que controla a la administración en su conjunto, aunque habría que precisar hasta qué punto asumía la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, en este caso el precedente es más dudoso. Sólo podríamos considerarlo como tal en el sentido de que el rey, indirectamente, tratase de velar a través de este oficial suyo, por los derechos y libertades de su pueblo.

Gil Robles alude a los antecedentes de la institución en otros países. En el caso de Finlandia el *Ombudsman* se introdujo en 1919. En la etapa anterior se inspiró en el modelo sueco de Canciller de Justicia, al que superó desde 1809, duran-

te el periodo de dominación rusa (anexionándose Finlandia a Rusia en condición de Gran Ducado), afirmándose como defensor de los ciudadanos, si bien designado por el gobernador general que nombrase el zar. En las instrucciones para el procurador de 1912 se determinaba su competencia para controlar a los tribunales, la administración, asistir a las reuniones del Senado, y obtener colaboración de todos los funcionarios. Pero la actuación de los procuradores durante el periodo de dominación rusa fue de continuo enfrentamiento.

Concluida esta etapa, el país se decantó por la fórmula republicana, asentada en 1919, cuando también se institucionalizó el *Justitie-Ombudsmannen*, conforme al modelo sueco, aunque con funciones paralelas e independientes a las del Canciller de Justicia, que se mantuvo. En 1933 se afianzó definitivamente la figura, conviviendo ambas instituciones<sup>13</sup>.

En el caso finés podemos considerar como antecedente no sólo al *Ombudsman* que se introduce en 1919, sino, más remotamente, al Canciller de Justicia, al parecer auténtico defensor de los ciudadanos desde 1809.

Respecto a Noruega, sigue a su predecesor sueco, aunque introduce un *Ombudsman* militar en 1952, otro civil en 1962 (el *Sivil Ombudsman for Forvaltningen*), y un *Ombudsman* del Consumidor en 1973. En este caso no se mencionan antecedentes históricos.

Lo mismo sucede con el caso danés, en el que se introduce la figura en 1954 (Ley de 11 de junio). Gil Robles afirma que este hecho "al igual que Noruega, le salva de todo bagaje histórico que pudiera determinar en cierta forma su actuar y lo enfrenta directamente con la causa a la que debe su existencia: el moderno y desmesurado crecimiento de la Administración contemporánea"<sup>14</sup>. Para Díez Bueso merece destacarse el hecho de que al incorporarse el modelo sueco a Dinamarca se introducen interesantes novedades. Como en el caso sueco, se configura como institución de origen parlamentario pero independiente de la influencia de la Cámara y con funcionamiento autónomo, y también se prioriza la resolución general de la irregularidad administrativa frente a la solución del caso concreto, recomendando habitualmente modificaciones en la interpretación de las normas. Pero intuye un sentido aperturista en aspectos como cierta tendencia a controlar potestades discrecionales y actuar como instancia de acercamiento entre ciudadano y Administración, utilizando parámetros como el de equidad o eficacia, rebasando el uso exclusivo del principio de legalidad de su homólogo sueco, que no se configura como mediador. Además, la institución danesa se introduce como instrumento que complementa el control judicial de una Administración en crecimiento y supervisa las actuaciones de los ministros en cuanto jefes de departamento<sup>15</sup>.

Gil Robles considera también la implantación de la figura del *Ombudsman* en otros países. Trata de Nueva Zelanda, donde se introdujo en 1962; Gran Bretaña, que lo aprobó en 1967, basándose en la institución escandinava e impulsada por el Informe Whyatt; Irlanda del Norte, donde, al igual que en Gran Bretaña, funcionan dos tipos de *Ombudsman* aunque ambos desempeñados por la misma persona (el *Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration* y el *Northern Ireland Commissioner for Complaints*, creados en 1969); Canadá, donde ya en 1969 y

1973 se instituyeron dos *Ombudsman* federales con competencia sectorial; Estados Unidos, donde, como en Canadá, se rechazó la idea de un *Ombudsman* federal o nacional. Los primeros modelos estatales se inspiraron en un estudio de la Universidad de Harvard de 1965. También se creó la figura a nivel de ciudades; Francia, con su *Médiateur*, instituido en 1973; Israel, que instituyó en 1971 un *Comisario para las quejas provenientes del público*; Portugal, que introduce en 1975 la figura del *Provedor de Justiça*; y otros países, como Australia, Alemania Federal, Isla Mauricio y Guayana, Bulgaria, Chile, China, Chipre, Islas Fiji, Ghana, Hong-Kong, India, Indonesia, Irán, Italia, Japón, Malasia, Nigeria, Polonia, Rumanía, Rusia, Sri Lanka, Sudán, Suiza, Tanzania, Venezuela o Zambia, que cuentan con un *Ombudsman* o figura parecida.

Además, Gil Robles hace referencia a países que tenían la figura en proyecto, así como a los *Ombudsman* regionales, locales y sectoriales, a un *Ombudsman* supranacional y al caso español<sup>16</sup>.

Puede advertirse que, salvo en el caso del *Ombudsman* sueco, no se tienen en cuenta posibles antecedentes históricos, que realmente existen. Así lo destaca el mismo autor cuando afirma que lo sorprendente es "que una institución tradicionalmente considerada como una originalidad de los países escandinavos y que responde a sus necesidades y características propias, haya conseguido introducirse y afianzarse en países y sistemas jurídicos radicalmente diversos de aquellos". Deduce que la razón está en que "si el *Ombudsman* significa algo, es protección del administrado frente a la Administración en cualquier faceta que se muestre y sea cual sea su ámbito de competencia; es decir, la institucionalización de un instrumento más de defensa del hombre en sociedad frente al ejercicio incontrolado del poder"<sup>17</sup>.

Díez Bueso destaca el hecho de que la expansión de la institución del *Ombudsman* a otros países europeos se produjo a través de Dinamarca, que la incorporó a su ordenamiento aprovechando la reforma constitucional de 1953<sup>18</sup>.

En efecto, el punto de partida para la implantación de los sistemas de *Ombudsman* ha sido el modelo sueco, por lo que no es de extrañar que aparezca citado como antecedente inmediato. Sin embargo, si atendemos, como proponíamos con anterioridad, al espíritu o la esencia de la institución, a la defensa del pueblo frente al poder hay antecedentes muy ricos en otros ordenamientos jurídicos.

A título de ejemplo podemos mencionar la Carta Magna inglesa de 15 de junio de 1215.

La dirige Juan, rey de Inglaterra, señor de Irlanda, duque de Normandía y Aquitania, y conde de Anjou, a los arzobispos, obispos, abades, condes, barones, jueces, gobernadores, corregidores, mayordomos, bailíos y vasallos, es decir, a todos los estados de su reino.

Contiene disposiciones de derecho civil y la concesión de franquezas y libertades, pero lo más interesante es que se instituye, como garantía del respeto a su contenido por todos los habitantes del reino, una comisión compuesta por veinticinco barones para que guarden y hagan guardar el contenido de la Carta. Todo delito o violación de alguno de los

artículos de la Carta, cometido por el propio rey, su Justicia Mayor o cualquiera de sus agentes u oficiales, debe comunicarse a cuatro de los veinticinco barones, que lo denunciarán ante el rey o su Justicia Mayor, en caso de ausencia, y solicitarán reparación inmediata. Si no se reparase dentro de los cuarenta días siguientes al de la denuncia, los cuatro barones darán traslado a los veintiuno restantes, que podrán usar del apremio contra el rey y atacarlo de cualquier modo con apoyo de toda la comunidad del reino, incluso apoderándose de sus castillos, tierras, posesiones, o cualquier otro bien, exceptuadas las personas del rey, su esposa e hijos, hasta conseguir la reparación que hayan decretado. Una vez obtenida satisfacción, volverán a someterse a la obediencia al rey.

Para conseguir estos fines se dispone también que todo hombre que lo desee podrá prestar juramento de obedecer las órdenes de los veinticinco barones y unirse a ellos para acometer al monarca, sin que pueda prohibírsele a nadie, aunque sí puede el rey obligar a quien no quiera prestar este juramento a hacerlo por orden real.

En caso de muerte, ausencia, o impedimento para el ejercicio de sus funciones de alguno de los barones, los demás elegirán libremente a otro en su lugar.

Las decisiones se adoptan por mayoría de los presentes, con la misma validez de un pronunciamiento unánime.

Los barones jurarán obedecer la Carta y hacer que los demás la cumplan.

Se tendrá por nula y sin efecto toda revocación o modificación de las concesiones y libertades contenidas en la Carta, sea por acción del rey o a través de terceros<sup>19</sup>.

En este caso se trata de una institución que controla no sólo a la administración, sino también al propio rey y todos sus oficiales. Puede incluso dirigirse contra el mismo rey. Sus componentes los eligen los propios barones, lo que supone que la institución, en principio, carece de carácter democrático. Sin embargo se da entrada al pueblo como oficiales de los "veinticinco barones", puesto que, sin que ni siquiera el rey pueda impedirlo, cualquiera puede auxiliarles en su función de defensa de los derechos y libertades contenidos en la Carta. Aunque no se trate de una declaración de derechos y libertades fundamentales, se recogen algunas concesiones de interés, como la libertad de la Iglesia de Inglaterra; la aplicación del criterio territorial en la aplicación de las leyes si se trata de cuestiones relacionadas con la tierra; la remisión de todas las multas impuestas injustamente; la libertad de circulación excepto en tiempo de guerra y para los declarados fuera de la ley; no se negará a nadie su derecho ni la justicia; nadie podrá ser detenido, encarcelado ni privado de sus derechos sino por sentencia judicial; y se exigen testigos dignos de crédito para que alguien pueda ser encausado.

Sin duda debe considerarse como antecedente una institución que puede dirigirse contra el propio rey en defensa de los intereses, derechos y libertades de los particulares recogidos en el texto. Sólo se exige que se comunique la infracción a cuatro de los veinticinco barones, lo que equivaldría a las quejas de los particulares.

Habrá, sin duda, otros ejemplos de instituci3n que sirvan como antecedente<sup>20</sup>, aunque nos limitemos, en raz3n del objeto del presente trabajo, al caso navarro.

### 3. El Defensor del Pueblo español: antecedentes

Poco tiempo después de la entrada en vigor de la Constituci3n y en relaci3n con los posibles antecedentes hist3ricos de la figura del Defensor del Pueblo, Gil Robles señalaba que en nuestro país "concretamente se ha hecho referencia a la figura del Sahib-al-Mazalim de la España musulmana y con mayor intensidad a la del Justicia Mayor de Arag3n. Con referencia a este último se ha procurado explicar su aparici3n en base al posible conocimiento que los Reyes Aragoneses, Pedro I y Alfonso el Batallador, tuvieron de la original figura del Sahib-al-Mazalim, pero lo err3neo de esta tesis ha sido ya suficientemente puesto de manifiesto por nuestra doctrina.

El Sahib-al-Mazalim se nos aparece hist3ricamente como un "Juez de extraordinarias y excepcionales atribuciones, nombrado por el Sultán, para la especial tarea de oír y sustanciar las quejas de contrafuero o agravio de autoridad y empleados públicos" en expresi3n de Ribera, lo que sin duda le sitúa curiosamente en línea con lo que siglos más tarde serían parte de las funciones a desempeñar por el Ombudsman"<sup>21</sup>.

Escudero lo encuadra entre las jurisdicciones especiales de la administraci3n musulmana. Era el "señor de las injusticias", un "alto magistrado que, por delegaci3n del soberano, atendía las quejas de los particulares en casos de violaci3n de derechos, abusos de funcionarios o cualquier tipo de extralimitaci3n del poder". Se aprecia su actividad en Al-Andalus en el siglo X y comienzos del XI. Más adelante los reyes de taifas "debieron asumir personalmente tal funci3n. Al menos, los sultanes nazaríes celebraban audiencias públicas en las que los ciudadanos podían manifestar sus protestas y solicitar la oportuna reparaci3n"<sup>22</sup>.

Valdeavellano aclara que en el Islam "se da el nombre de *mazalim* a toda violaci3n de los derechos de una persona y a los perjuicios que esa violaci3n puede ocasionar al individuo", y que para entender los casos en que esos derechos se quebrantaban "los Príncipes hispanomusulmanes designaban un magistrado especial llamado *Sahib-al-mazalim* o "Señor de las injusticias", magistrado que, por delegaci3n del Príncipe, entendía y fallaba en las cuestiones promovidas por las quejas o querellas interpuestas ante él por los particulares que se estimaban despojados o perjudicados como consecuencia de los actos contrarios al derecho y de los abusos de poder de los oficiales públicos". Era de categoría inferior al Cadí, y juzgaba con arreglo a un procedimiento de carácter extraordinario. Actu3 también en los reinos de taifas, y en los periodos de dominaci3n almorávide y almohade. Se trataba de una jurisdicci3n especial<sup>23</sup>.

Esta atenci3n a las quejas de los particulares es, en efecto, la funci3n propia y la finalidad de la figura del Defensor del Pueblo, por lo que esta instituci3n musulmana puede considerarse un antecedente, con independencia de que tuviese poder jurisdiccional, del que carece la figura en nuestros días.

En cuanto al Justicia Mayor, instituido en las Cortes de Ejea de 1265, destaca su origen como consecuencia de la presión de la nobleza aragonesa para que se reconociesen sus derechos frente a un poder real omnímodo, especialmente en materia de administración de justicia. El hecho es que se exige que el Justicia sea un noble, que sus sentencias sean inamovibles y obligatorias incluso para el rey, y que su responsabilidad sea exigible ante las Cortes, quedando el pueblo llano prácticamente al margen.

A pesar de esto, Gil-Robles reconoce que muchas características del Justicia Mayor se corresponden con las del *Ombudsman*, aceptando que en nuestro derecho histórico el control del poder real se ha canalizado a través de instituciones ligadas a las Cortes, aunque independientes en su actuación. Pero también afirma que ni el *Ombudsman* ni el Defensor del Pueblo se configuran como instrumentos de clase, ni exclusivamente están destinados a las personas privadas de libertad o maltratadas por jueces o tribunales, y que ambos han de hacer frente a "un nuevo soberano casi absoluto, que conocemos por Administración Pública, y cuyos métodos de interferencia, condicionamiento o inculcación de los derechos y libertades de los ciudadanos son mucho más sutiles y eficaces", por lo que sus medios han de ser proporcionales al fin que de ellos se pretende<sup>24</sup>.

Implícitamente reconoce que se trata de instituciones distintas al estar situadas en contextos diferentes. Sí es más explícito al referirse a la relación entre el Defensor del Pueblo y el *Ombudsman*, al aclarar que "nos estamos refiriendo a dos instituciones necesariamente analizables en su conjunto, en sus características generales, y que por tanto, los posibles puntos en común que podamos descubrir entre ambas no vendrán nunca determinados por los rasgos particulares que haya podido adoptar el *Ombudsman* en sus diversas manifestaciones particularizadas al integrarse en los distintos ordenamientos jurídicos, sino en función de esos mismos rasgos o notas comunes"<sup>25</sup>.

Si entre dos instituciones contemporáneas y en este caso, en que una es el punto de partida de la otra, hay notas diferenciales, con mayor razón hemos de considerar que al tratar de instituciones de épocas históricas pasadas, e incluso remotas, la conexión con el Defensor del Pueblo, como ya antes hemos señalado, sea meramente esencial o se limite al plano funcional.

No obstante, desde este punto de vista, las dos instituciones citadas en el caso español son interesantes "antecedentes históricos" o "lejanas raíces en nuestro Derecho histórico", como las denomina Gil-Robles<sup>26</sup>.

Si pretendemos identificar las figuras en sentido estricto con el considerado "modelo clásico de *Ombudsman*"<sup>27</sup>, atendemos a la figura sueca como modelo del que partir y no podemos afirmar que haya antecedentes históricos en España. Esto explica, por ejemplo, la crítica que hace Fairén a Alzaga.

Alzaga, en sus *Comentarios* a la Constitución, señala, entre los precedentes históricos del Defensor del Pueblo, que "en cierta medida quepa recordar al "Justicia Mayor de Aragón"<sup>28</sup>. Fairén, en cambio, afirma que "los dictámenes del Justicia Mayor de Aragón eran vinculantes para la autoridad que los debía pedir y pedía, y el que no cumpliera con ellos incurría en graves

penas, en tanto que las *recomendaciones, sugerencias, admoniciones*, etc., de los ombudsmen no son vinculantes para la autoridad a quien se dirigen (...) el Justicia Mayor como "dictaminador" no se parece en nada a los ombudsmen (y aún menos como Juez Supremo, pues los ombudsmen carecen de potestad jurisdiccional, no han sido ni son jueces)"<sup>29</sup>.

A pesar de que Alzaga aclara que sólo "en cierta medida" cabría recordar al Justicia Mayor de Aragón, Fairén tiene razón en que en sentido estricto ambas instituciones son totalmente diferentes.

En efecto, el Justicia Mayor era juez, frente a la ausencia absoluta de jurisdicción del Defensor del Pueblo, que ni es un tribunal ni imparte justicia. La misma oposición se advierte con la figura del Sahib-al-Mazalim, que también era juez.

Al Defensor del Pueblo lo designan las Cortes, que representan a la nación. Al Sahib-al-Mazalim lo nombraba el Sultán, que representaba al poder, pero que según la forma de organización política musulmana era en ese momento el representante máximo de su pueblo, como lo era el rey en las monarquías absolutas, aunque el pueblo careciese de intervención en la vida pública. Es decir, es lógico que, en función del contexto histórico, designe a estos encargados de velar por el buen funcionamiento de la administración quien en cada momento ostente el poder. En el caso del Justicia Mayor, surgió como reacción de la nobleza frente a ese poder omnímodo del rey, especialmente en la administración de justicia, pero tampoco la nobleza representaba de hecho a todo el pueblo. La prueba es que exigen que el Justicia sea un noble y que defienda sus derechos frente al rey, dejando al pueblo llano prácticamente al margen, a pesar de que sus sentencias eran inamovibles y obligatorias para todos, incluido el rey. En este caso la figura del Justicia aparece por imposición de un poder fáctico: de la nobleza, pero no por petición del pueblo o de sus representantes.

Valdeavellano proporciona muchos datos de interés en relación con el Justicia Mayor. Considera su precedente al "juez de palacio", que acompañaba siempre a la Corte o Curia del Rey como juez asesor permanente. El desagrado de la nobleza en el reinado de Jaime I, al comprobar que en la administración de justicia se atendía más al consejo de los jurisperitos que a la opinión de los nobles y que, prescindiendo del derecho tradicional, la Curia regia fallaba a su albedrío según el Derecho romano, motivó la aparición del Justicia Mayor en las Cortes de Ejea de 1265. Se acordó que fuese siempre un caballero, que conocería de todas las causas entre el rey y la nobleza, y entre los propios nobles. En las Cortes de Zaragoza de 1348 se le atribuyeron las funciones que hicieron de esta figura el intérprete del derecho del Reino y un juez de "contrafuero", declarando "por su propia autoridad el derecho del país, y, al propio tiempo, el único juez competente en los casos en que los jueces y oficiales públicos habían violado los "fueros", sin que el Rey mismo pudiese interferir en la jurisdicción del "Justicia", quien juzgaba asesorado por su propia Corte o Tribunal. A requerimiento de parte, el "Justicia de Aragón" podía "inhibir" a los jueces que en una causa cualquiera hubiesen quebrantado algún "fuero", impidiéndoles que prosiguiesen en el conocimiento de dicha causa, pero, sin entrar en el fondo del asunto, únicamente le competía juzgar y decidir acerca de si la forma de proceder de jueces y oficiales se había atendido o no a lo dispuesto por los "fueros". Una vez observada la legalidad del procedimiento, no actuaba como juez de contrafuero, sino que era un juez de apelación"<sup>30</sup>.

Por último, en cuanto a su función, el Sahib-al -Mazalim oía y sustanciaba las quejas de contrafuero o agravio cometido por autoridad y empleados públicos. El Justicia defendía el ordenamiento jurídico aragonés y los derechos de la nobleza frente al rey. Esto no supone, sin embargo, el que velase por la defensa de los derechos de los ciudadanos, porque ¿y si los derechos de la nobleza chocaban con los del pueblo? ¿se garantizaba la protección de los particulares frente a prácticas abusivas de la nobleza como el *ius maletractandi*?. Incluso en la defensa del ordenamiento jurídico aragonés tampoco tiene que entenderse comprendida la protección a los derechos de los ciudadanos, ya que una cosa es defender el ordenamiento propiamente aragonés y otra velar por los derechos e intereses de los particulares, aunque en ocasiones puedan coincidir ambos aspectos.

No obstante, estas figuras pueden considerarse como antecedentes en sentido esencial o funcional, tal y como hemos señalado con anterioridad. Pero no son las únicas. Si bien en la ley reguladora del Defensor del Pueblo español, Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, no se citan antecedentes históricos, no sucede lo mismo con algunas de las leyes reguladoras de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos que, aunque parten del texto que regula el Defensor del Pueblo español, lo que explica las identidades en sus contenidos, tienen también notas diferenciales. Una de ellas es la relativa a los antecedentes de la institución.

Por supuesto, uno de los casos es el aragonés. La Ley de 27 de junio de 1985, reguladora del Justicia de Aragón, en su exposición de motivos, comienza: "Entre los precedentes que pudieran buscarse a la figura constitucional del Defensor del Pueblo, el Justicia Mayor de Aragón ocuparía un puesto excepcional", si bien reconoce que "experiencias modernas más próximas, como la del Ombudsman nórdico, han influido en la configuración y poderes del Defensor del Pueblo, pero la esencia de esta institución, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, pertenece al mundo histórico-jurídico español en virtud de la existencia y práctica del Justicia aragonés"<sup>31</sup>.

También se destaca la diversidad entre la figura histórica y la actual, indicando que hoy no cabe otorgar jurisdicción a órganos distintos de los jueces y tribunales, por lo que el Justicia no puede ser un juez, como lo era, sino sólo un defensor de los derechos y libertades de los aragoneses frente a posibles violaciones de la administración pública. Es curioso que se limite a mencionar a los aragoneses cuando, en principio, conforme al art. 12. 1. a), puede dirigirse a esta institución toda persona, física o jurídica, que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna, sin que constituya impedimento para ello "la nacionalidad, la residencia (...) ni, en general, cualquier relación de sujeción o dependencia especiales de una administración o de un poder público"<sup>32</sup>.

La misma incardinación del Justicia en el marco constitucional determina que su competencia se limite a las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los Entes locales en materias transferidas, aunque se prevea su colaboración con el Defensor del Pueblo y otros Comisionados Parlamentarios territoriales.

Sin embargo, se resalta el enlace con la institución histórica en las que son dos competencias singulares del Justicia de Aragón, respecto a las del Defensor del Pueblo y las de los otros Comisionados Parlamentarios Autonómicos: la defensa del

Estatuto de Autonomía, y la tutela y conservación del ordenamiento jurídico aragonés. A estos efectos, se considera que integran el ordenamiento jurídico aragonés: el derecho civil o foral de Aragón, las leyes aprobadas por las Cortes aragonesas, las disposiciones con fuerza de ley aprobadas por la Diputación General por delegación de las Cortes de Aragón, y los reglamentos emanados de la Diputación General en materia que sea competencia de la Comunidad Autónoma.

A la vista de este texto, Embid Irujo destaca la "voluntad historicista evidente en el Estatuto (arts. 33 y 34) que luego ha debido, por fuerza, ser respetada por la Ley ordinaria, que configura un Justicia con grandes poderes y, también, con un evidente peso institucional, desproporcionado en relación al resto de Comisionados Parlamentarios Autonómicos"<sup>33</sup>. Alude, como prueba, a la posición protocolaria del Justicia, según el art. 4.1 del Estatuto, ocupando el puesto inmediato al del Presidente de las Cortes.

Si bien la defensa del Estatuto de Autonomía no era, evidentemente, una competencia del Justicia Mayor de Aragón, sí lo era la defensa del ordenamiento jurídico aragonés, por lo que en este caso el entronque con la historia es exacto.

Hay también una clara idea de continuidad histórica en la figura del Lugarteniente, que asistirá al Justicia en sus funciones, ejercerá las que delegue en él y le sustituirá. Será designado por el Justicia, de conformidad con la Comisión de Cortes con la que se relacione, y cesará al tomar posesión el nuevo Justicia de Aragón.

González Navarro, después de mencionar una serie de antecedentes históricos de gran interés en relación con la figura del Justicia Mayor, hace referencia a esta "similitud semántica que, sin duda, ha sido buscada de intento por gente que sabe de la eficacia integradora de los símbolos"<sup>34</sup>.

Otra de las leyes que hace referencia a instituciones históricas antecedentes es la Ley de 12 de febrero de 1985 del Diputado del Común de Canarias, que se instituye "como una magistratura de persuasión para detectar el mal funcionamiento de la Administración"<sup>35</sup>.

En su exposición de motivos destaca su objeto, común a todos los demás Comisionados, de defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, en su caso en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y a continuación indica: "La institución del Diputado del Común entronca directamente con nuestra historia colectiva. Los Procuradores del Común y Personeros de los siglos XVI, XVII y XVIII, como representantes directos de los vecinos en los Cabildos iniciales del sistema de autonomía municipal devendrán en Diputados del Común, por Reales Provisiones de 5 de mayo de 1766 para las Islas Realengas y de 14 de enero de 1772 para las restantes.

Esta última denominación, la más cercana en el tiempo a la inicial andadura de autogobierno canario, ha sido acogida certeramente en el texto estatutario, entroncando con la tradición histórica más genuina de los albores del régimen especial canario, que tuvo en los Cabildos a su institución más significativa y de mayor raigambre"<sup>36</sup>.

Se considera al Diputado del Común heredero de la tradición de defensa de las libertades públicas y se afirma que "debe entroncar históricamente con el establecimiento de los Procuradores y Personeros que respondería en las islas Canarias al cauce político de representación en los Consejos. La Ordenanza que concedieron los Reyes Católicos a Gran Canaria en 1494 dispone expresamente la elección de dos Procuradores del Común. En las islas la figura del Personero pugna por mantener su independencia y servir a los intereses generales, aun en conflicto con los Regidores y Alcaldes ordinarios. En este siglo Tenerife conservó su Síndico Personero general"<sup>37</sup>.

Al igual que en el caso aragonés, se vincula la figura del Diputado del Común con una institución de raigambre histórica.

No obstante, en los estudios relativos al tema, se ha concluido que aunque "se optó por recuperar una de las figuras míticas del pasado que ocasionalmente gozó de un gran prestigio y predicamento entre la sociedad isleña", hay que reconocer que "el paralelismo entre aquel oficio concejil y la institución actual resultaba prácticamente inexistente. Algo que no es difícil de imaginar, si se tiene en cuenta, además, que las inevitables transformaciones sufridas desde entonces por las estructuras sociopolíticas y jurídicas del Estado harían prácticamente insostenible la idea de extrapolar aquellas figuras a la sociedad actual"<sup>38</sup>.

Los primeros representantes del *común* aparecieron en las Islas Canarias con la implantación de los Cabildos, a finales del siglo XV. Gran Canaria contó con un Personero y dos Procuradores del Común. También en Tenerife y La Palma existió un Personero del Común. Las figuras de Gran Canaria y La Palma desaparecieron pronto, manteniéndose la de Tenerife con dificultades por la lucha de las oligarquías locales por controlarla. En las islas de Señorío, al parecer, se seguía el sistema de Concejo abierto.

En 1766 se instauraron en los municipios los Diputados del Común y Personeros. El Diputado del Común se encargaba inicialmente de los abastos, aunque gradualmente fue adquiriendo competencias en materias de provecho para el *común*. El Personero procuraba el bien de la colectividad, instando ante el Ayuntamiento las pretensiones que estimase oportunas.

En el siglo XIX, los representantes del *común* desaparecieron de la esfera municipal, quedando las funciones de defensa de la comunidad en manos del Procurador Síndico, oficio que se mantendrá hasta 1935<sup>39</sup>.

Se trata de oficios municipales presentes en las ciudades españolas en la Edad Moderna. Entre los diferentes oficiales municipales, el *procurador general* o *síndico* velaba por los intereses de la comunidad, pero eran elegidos por los regidores y jurados, lo que conllevaba su dependencia de las oligarquías locales. Cuando se proyecta en los concejos "una bocanada de aire democrático y renovador" es con el Decreto de 5 de mayo de 1766. Se establece que todo el pueblo, dividido en parroquias o barrios, elija a unos *diputados del común*, dos o cuatro en función del número de habitantes, y a un *síndico personero*<sup>40</sup>. El que defendieran los intereses del público en general estaba en función de su capacidad de voto e independencia de las oligarquías, lo que realmente era difícil de conseguir.

En su estudio sobre el Cabildo de Tenerife en el siglo XVIII, Sevilla González trata de los *personeros o síndicos personeros*, quienes representaban a la comunidad y sus intereses "como contrapeso de las restantes instancias municipales, proclives a la defensa de intereses propios de la minoría gobernante"<sup>41</sup>. Al igual que en los concejos castellanos se asigna a esta figura una tarea política "democrática" en pugna con la tendencia oligárquica del conjunto de regidores. Sin embargo, advierte que, a partir de 1714 y hasta 1766, las instancias políticas municipales tratan de neutralizar su actuación nombrando para el oficio a miembros de la oligarquía dominante con base en una Real Cédula que, en 1714, modifica el procedimiento de elección de este oficial sin que exista posibilidad de representar a las clases populares<sup>42</sup>.

Por último, contiene referencias históricas la Ley 1/1993, de 10 de marzo, del Síndico de Agravios (Síndic de Greuges) de las Islas Baleares, en su exposición de motivos. Se señala que en el derecho público histórico de la Corona de Aragón ya existieron instituciones, como la del Justicia de Aragón, que, aun con características diferentes, "constituyen en cierta medida un precedente importante de los modernos defensores del pueblo".

Refiriéndose concretamente al derecho público de las Islas Baleares, se mencionan como antecedentes la competencia del *Consell de Franquesa* que, en el siglo XV, podía intervenir "no sólo en agravios y contravenciones de las franquicias y libertades cometidas por los oficiales reales, sino también en las contravenciones producidas por provisiones reales".

Otras instituciones citadas son el "abogado de los pobres de Cristo" y el "procurador de los pobres", y el "Síndic" de Ibiza y Formentera, que "era el defensor ante el Tribunal del Derecho y Acciones de la Universidad".

Se aclara, sin embargo, que "la delimitación de la personalidad y funciones de esta institución parte de experiencias como las de los *ombudsman* nórdicos, y de otros países europeos, que tienen un reflejo constitucional en la figura del Defensor del Pueblo"<sup>43</sup>.

A diferencia de estos textos, en los que se encuentran referencias históricas, y de estas instituciones que en su propia nomenclatura adoptan la carga histórica, las demás leyes reguladoras de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos no mencionan antecedentes del Derecho histórico español, e incluso en ocasiones reconocen con claridad que se trata de una figura nueva.

En unos casos se limitan a aludir en el preámbulo o exposición de motivos a su respectivo Estatuto de Autonomía, que prevé la figura para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el título primero de la Constitución, en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Este es el caso de la Ley de 1 de diciembre de 1983, que instituye el Defensor del Pueblo Andaluz; la Ley de 20 de marzo de 1984, del "Síndic de Greuges" de Cataluña; la Ley de 5 de junio de 1984 del Valedor del Pueblo de Galicia, en la que sin embargo se precisa que "aun siguiendo las grandes líneas de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo, procura, sin desnaturalizar su carácter, ensanchar sus funciones, haciendo uso de la habilitación contenida en el artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Galicia, y profundizar en el sentido de una mayor efi-

cacia en el ejercicio de las funciones del Valedor del Pueblo"<sup>44</sup>; la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios de Valencia; la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León; o la Ley 16/2001, de 20 de diciembre, del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

En la exposición de motivos de la ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko de Euskadi, se destaca en cambio el carácter nuevo de la institución, como recepción de la institución sueca del Ombudsman. Incluso se reconoce que el nombre es nuevo: "el nombre de la institución se debe a la necesidad de encontrar un nombre nuevo, para una institución que también lo es en el sistema del Derecho Público Vasco".

Se mencionan las versiones del *Parlamentary Commisioner for Administration* británico y del *Médiateur* francés, apartados de su precedente sueco, y basados en sus antiguas tradiciones jurídicas.

Se hace referencia a la existencia de precedentes en los territorios vascos de influencia castellana como en los de tradición jurídica pirenaica, pero se aclara que "el paralelismo no cabe". Estos precedentes, de los que se menciona el Síndico Procurador General de Álava, están vinculados a la monarquía absoluta y la sociedad estamental, por lo que "serán instituciones de defensa de los privilegios de un estamento frente a otros o frente al señor feudal o el Rey". Más adelante, concluye la exposición de motivos: "Más aún, no cabe transplantar denominaciones existentes en el Derecho Feudal, máxime cuando dichas instituciones, a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre con el Justicia Mayor de Aragón, no están presentes en la memoria histórica de los vascos que no vinculan su memoria del pasado a ninguna institución del tipo de la que regula la presente Ley"<sup>45</sup>.

#### 4. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

La Ley foral 4/2000, de 3 de julio, instituyó la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Esta ley tampoco hace referencia en su exposición de motivos a posibles antecedentes históricos, sino que enlaza la institución con la función de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos reconocidos por la Constitución española y, además, por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En una publicación de la propia Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, cuyo objeto es dar a conocer la institución, se cita como precedente el *Ombudsman* sueco constitucionalizado desde 1809<sup>46</sup>.

En el caso de Navarra, la figura no estaba prevista en el texto del Amejoramiento, pero la Comunidad Foral puede crear y regular la institución de acuerdo con las competencias que le son reconocidas en virtud del texto constitucional y del art. 49.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra supervisará la actividad de la Administración de la Comunidad Foral y de la Administración Local y los agentes de ella, pudiendo "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"<sup>47</sup>.

Se pretende con esta figura crear una institución más próxima a los ciudadanos, gratuita, ágil y flexible, que pueda actuar, en especial, "en aras de los más desprotegidos", según concluye la exposición de motivos de la Ley.

Su finalidad es proteger los derechos fundamentales y libertades públicas frente a posibles abusos y negligencias de la administración. Es designado por el Parlamento de Navarra, del que es alto comisionado, y al que debe presentar un informe anual. Desempeña sus funciones con autonomía y su cargo es incompatible con la afiliación política y con el ejercicio de cualquier actividad. Podrá nombrar un Adjunto, en quien delegará y que le sustituirá cuando sea preciso.

Las quejas relativas al funcionamiento de la administración de justicia las dirigirá al Ministerio Fiscal o Consejo General del Poder judicial, aunque hará referencia a ellas en su informe anual al Parlamento. En el desempeño de sus funciones puede iniciar y practicar una investigación, efectuar visitas de inspección, solicitar mediante citación la comparecencia de personal al servicio de la administración, dirigir recomendaciones, señalar deficiencias, emitir informes, y divulgar su trabajo en particular a través de los medios de comunicación pública.

Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra toda persona natural o jurídica que invoque interés legítimo, sin restricción alguna, sin que constituya impedimento la nacionalidad, residencia, vecindad civil o administrativa, sexo, raza, minoría de edad, incapacidad legal, internamiento en un centro penitenciario o de reclusión, o cualquier relación de sujeción o dependencia de una administración o poder público. También podrán solicitar su intervención los Parlamentarios forales individualmente, la Comisión de Régimen Foral y las Comisiones de Investigación del Parlamento de Navarra. Todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Foral están obligados a auxiliarle en sus investigaciones e inspecciones.

Se requiere que los actos administrativos motivo de las quejas no se hayan producido más de un año antes de la toma de posesión del Defensor. De lo contrario, las quejas serán desatendidas, aunque el Defensor puede iniciar de oficio una investigación si entiende que la causa de la queja se debe a un mal funcionamiento general de la administración.

Se han destacado, como aspectos peculiares de esta ley navarra, la supervisión de la administración parlamentaria, así como de las instituciones creadas por el Parlamento de Navarra. También se prevé la supervisión de los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa. Otro aspecto es la supervisión de las

Entidades Locales de Navarra, organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ellas dependen, que entronca con las competencias históricas que Navarra ha mantenido en materia de régimen municipal al amparo de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y del Real Decreto-ley paccionado de 4 de noviembre de 1925. El respeto a estas competencias históricas es la base para incluir a las Entidades Locales de Navarra en el ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral<sup>48</sup>.

Tomando como punto de referencia la figura actual del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, nuestro objetivo en este apartado es tratar de determinar qué figuras o instituciones pueden considerarse "antecedentes", si bien, tal y como hemos señalado repetidamente, en sentido esencial o funcional, no en sentido estricto. Es decir, trataremos de determinar qué vías de defensa han tenido los particulares en Navarra frente al poder a lo largo de su historia, cómo se ha velado por sus derechos, y si ello se ha reflejado en instituciones concretas.

#### 4. 1. Pesquisas, visitas y juicios de residencia

Consideramos necesario partir de la idea de que estas figuras son distintos medios de control del funcionamiento de la administración. A pesar de que pueda parecer un logro propio de regímenes constitucionales, lo cierto es que en el Antiguo Régimen, en épocas de monarquía absoluta, y también en la Edad Media, ya existían sistemas de control de los oficiales públicos. En concreto, ya en la Edad Media aparecen formas de control de su gestión: las *pesquisas*, las *visitas* y los *juicios de residencia*.

Al respecto, Valdeavellano señala que "el derecho español ha reconocido desde antiguo el principio de la responsabilidad de los funcionarios y agentes públicos por los perjuicios que en su gestión pueden ocasionar como consecuencia de la extralimitación en el uso de sus facultades legales". Esta responsabilidad se ha exigido mediante procedimientos diversos, como visitas, juicios de residencia, encausamiento por los tribunales y otros, destacando que el juicio de residencia fue el que "adquirió mayor importancia y efectividad en el período de la Edad Moderna y ello muy especialmente en los territorios de las Indias"<sup>49</sup>.

Las *pesquisas* fueron en principio un medio de prueba para aclarar, en el desarrollo de un proceso, la verdad de los hechos o para iniciar el propio procedimiento. Al trasladarse esta institución procesal al ámbito político-administrativo surgen unos delegados regios o *pesquisidores* que controlan mediante la *pesquisa* si los oficiales hacen dejación de sus funciones o si se exceden en ellas. Son delegados del rey que supervisan la actuación de los oficiales públicos<sup>50</sup>.

La *visita* suponía la inspección de la actuación de instituciones públicas, unipersonales o sinodales, durante el ejercicio de sus funciones.

El *juicio de residencia* tenía lugar al concluir el ejercicio del cargo o un determinado periodo y suponía enjuiciar la gestión del oficial público correspondiente. Esta modalidad de control de los oficiales públicos la han estudiado en Castilla Valdeavellano y González Alonso.

González Alonso ha destacado el inicio de la trayectoria de la institución en Castilla a partir de que se incluyera en las *Partidas*, aunque se readaptó una institución del Derecho romano. De acuerdo con la fórmula de procedencia romana recogida en las *Partidas*, los jueces debían permanecer cincuenta días tras su cese en el lugar donde hubiesen administrado justicia, con el fin de responder a las reclamaciones de aquellos a quienes "dellos oviessen recebido tuerto". Por ello, en principio, la residencia sólo afectaba a los jueces.

Sin embargo, ya en el *Espéculo*, la preocupación por la rectitud de los agentes del rey en el ejercicio de su cargo se extiende de los jueces a los merinos, alguaciles, y otras figuras, a los que se amenaza con la imposición de sanciones.

Destaca González Alonso, como piedra angular de las *Partidas*, su "renovadora concepción de la realeza" y la noción de "oficio" como el elemento que le confirió operatividad política. El concepto de "oficio" es de raigambre romana y canónica y sirve, en la Edad Media, para potenciar la figura del rey, al erigir un instrumento de poder tan eficaz como el que se dibuja tras la doctrina del "oficio público". "Los oficiales son aquellas personas de que los reyes se sirven"<sup>51</sup>. Además, las *Partidas* clasifican los oficios y atribuyen a cada uno un marco de competencias, incardinando el juicio de residencia "como eslabón final del *status* de los jueces reales en particular"<sup>52</sup>.

Tres leyes distintas de las *Partidas* tratan del juicio de residencia estableciendo que, tras el juramento que han de prestar los jueces al comenzar el ejercicio de su cargo, se les tomen fiadores que garanticen su permanencia en el lugar donde lo han ejercido los cincuenta días posteriores a su cese, con el fin de responder a las reclamaciones que se les formulen y hacer frente a su responsabilidad. La residencia se anunciaba diariamente mediante pregón, y la sustanciaba el sucesor en el cargo, acompañado de algunos hombres buenos. Si el residenciado merecía la pena capital o de mutilación, el fallo correspondía al rey.

El residenciado debía comparecer por sí mismo, no podía estar representado. Se admitía que testificasen los oficiales subordinados y los colaboradores del juez residenciado.

Se menciona expresamente en las *Partidas* a los adelantados como oficiales obligados a someterse a residencia<sup>53</sup>.

Aclara este mismo autor que "ni la regulación de la residencia acometida por las *Partidas* era la única posible, ni su aplicación efectiva fue inmediata y sencilla"<sup>54</sup>, y considera su tratamiento en el Derecho castellano. Las Cortes, reunidas en Burgos en 1308, no imponen la obligación de prestarla sólo a los jueces, sino que comprenden a la totalidad de los oficiales del rey. Además destaca la fuerza que alcanzó la residencia con Enrique III, al resucitar la figura de los corregidores, y resalta el papel de las Cortes y de sus procuradores en solicitar la supervisión de la gestión de los oficios públicos, a través de la pesquisa o de la residencia. Reconoce, sin embargo, que fueron escasas las residencias celebradas, si bien aclara que el control de los oficiales reales se siguió llevando a cabo por otros medios heredados del siglo XIV, como las pesquisas o la exigencia de rendición de cuentas<sup>55</sup>.

Del juicio de residencia destaca, como factores positivos, su carácter teóricamente automático, el que permite sustanciar simultáneamente diversas reclamaciones de personas distintas, su elasticidad, y la comodidad derivada de su publicidad y lugar de celebración. Son inconvenientes, que el deber de someterse a residencia afecta sólo a cierto tipo de oficiales y que requiere el cese en el cargo, con la dilación que esto representa<sup>56</sup>.

Muchos otros autores hacen referencia a estos medios de control de los oficiales públicos. Destaca el ya citado García de Valdeavellano, que estudió los orígenes medievales del juicio de residencia<sup>57</sup>, especialmente en relación con las *Partidas* y atendiendo a sus antecedentes en el Derecho romano, y que lo califica como "principal instrumento de la exigencia de responsabilidad a los oficiales públicos en la España del Antiguo Régimen y en el Imperio indiano", aclarando que "desde la Edad Media tenían, pues, vigencia en Castilla tres instituciones, como la *residencia*, la *pesquisa* y la *visita*, instituidas para la fiscalización de los oficiales de la Administración pública y la exigencia de las responsabilidades a que hubiese lugar"<sup>58</sup>.

Lalinde distingue, entre los procedimientos de exigencia de responsabilidad, los "nominados" y los "innominados"<sup>59</sup>. Entre los primeros incluye los tres citados y añade la *inquisición*, la *purga de taula*, el *expediente*, el *recurso de agravios*, y el *contrafuero*. De la *pesquisa* afirma que consiste en la designación de oficio de unos agentes, denominados "pesquisidores", que se encargan de inquirir sobre determinadas conductas. Surgida en el siglo XIII, coexiste al menos en la Edad Media con la *residencia* y la *visita*, diferenciándose de la primera en que dista de ser un procedimiento ordinario, y de la segunda en que tiene carácter específico.

La *inquisición* es un procedimiento medieval propio de Aragón y Valencia, que surge en el siglo XIII y del que es dudoso que en sus comienzos fuera algo distinto de la *pesquisa*.

La *purga de taula* puede definirse como "el procedimiento periódico de exigencia de responsabilidad peculiar del derecho catalán de los siglos XIII a XVII que, consistente en un juicio contradictorio, se aplica a los oficiales reales con jurisdicción ordinaria y carácter temporal y que se desarrolla a cargo de jueces elegidos por el Rey, que actúan casi exclusivamente a instancia de parte"<sup>60</sup>. Al tratar del origen de la institución, cita una constitución de Zenón del año 475 que obligaba a los magistrados y jueces a permanecer, cincuenta días después de concluir el ejercicio de sus cargos, en el lugar donde lo habían ejercido por si existiera responsabilidad criminal. Se estima que esta exigencia se perfeccionó por los juristas italianos, reapareciendo en las bulas papales y en los estatutos italianos<sup>61</sup>, con lo que también alude a los orígenes romanos del juicio de residencia.

Esta institución también se encuentra en Aragón, en la esfera municipal<sup>62</sup>.

Escudero destaca que, tras ser instituida la *purga de taula* por Alfonso III en las Cortes de Monzón de 1289, tuvo lugar cada año durante treinta días, aunque desde el siglo XIV pasó a celebrarse por trienios<sup>63</sup>.

La *residencia*, según Lalinde, es un procedimiento medieval que emplea el poder político frente a parte de sus oficiales.

También considera como antecedente la citada constitución del Emperador Zenón, incluida en el Código de Justiniano y completada con *novellae* posteriores. Con base en estos preceptos, se regula en 1231 en Sicilia un procedimiento denominado *sindacato*, en cuanto que la responsabilidad se exige por síndicos. Sin embargo, aunque hay quien ha considerado que en Castilla la figura pudo importarse de Aragón a través de Fernando el Católico, se estima que fue fruto de la recepción. Se regula por primera vez en las *Partidas*, aunque como procedimiento innominado, ya que el término "residencia" aparece en las Cortes de Madrid de 1419. En las Cortes de Toledo de 1436 se insiste en el cumplimiento de las *Partidas* y del *Ordenamiento de Alcalá* (1348), y los Reyes Católicos desarrollan la reglamentación, que será recopiada, "apareciendo la institución en Indias en 1501 y extendiéndose a Navarra"<sup>64</sup>.

Apunta que en la Edad Moderna se conoce también a esta institución con el nombre de "revista", y que con los Decretos de Nueva Planta se introduce en la Corona de Aragón, desplazando por ejemplo a la *purga de taula* en Cataluña. Sobrevive en España todavía en el siglo XIX.

El hecho de que en ocasiones se realice a través de visitantes explica las dificultades de la historiografía para distinguir la *residencia* de la *visita*.

La *visita* "es un procedimiento moderno, común, extraordinario, exógeno y específico que utiliza el poder político frente a medios personales de gestión preferentemente colectivos"<sup>65</sup>. Se desarrolla especialmente en la Edad Moderna, afecta principalmente a personas colectivas, y "se utiliza también como medio de reforma administrativa, y aun, incluso, como fuente de creación normativa, especialmente en Navarra"<sup>66</sup>. Aporta datos que demuestran que, en la Edad Moderna en Castilla, fue el método preferido frente a la residencia.

El *expediente* es un procedimiento contemporáneo y, aunque en principio consiste en todo conjunto de actuaciones documentadas de la Administración en un caso concreto, hay que distinguirlo de la propia instrucción de "expediente" que afecta a un funcionario público.

El *recurso de agravios* era un procedimiento medieval utilizado por la comunidad o reino frente a los medios personales del poder político o rey. "Alcanza más desarrollo en la Corona de Aragón y en Navarra que en Castilla, manteniéndose con vigor en la Edad Moderna, y llegando a constituir fuente de creación normativa, especialmente en Navarra"<sup>67</sup>.

El *contrafuero* era también un procedimiento medieval que se mantiene en la Edad Moderna, con muchas características comunes al *recurso de agravios*. Les diferencia el que el *contrafuero* es un recurso subsidiario en cuanto a la responsabilidad, puesto que persigue el respeto de la norma, de lo que podrá derivarse responsabilidad concreta de alguien, en tanto que el *recurso de agravios*, aunque tiene la misma pretensión de respeto a la norma, exige responsabilidad por una actuación concreta que ha ocasionado un perjuicio determinado. Estima que esta diferencia se aproxima a la que la doctrina moderna establece entre recursos objetivos y subjetivos.

En cuanto a los "procedimientos innominados", son aquellos cuyo fin es la exigencia de responsabilidad, pero que no tienen una denominación especial. Pueden distinguirse los exógenos de los endógenos. A la primera categoría pertenecen, en el periodo constitucional, el juicio ordinario civil, el juicio ordinario penal y el que la doctrina anglosajona conoce como *impeachment*. Si son métodos que sirven para exigir responsabilidad a todos los ciudadanos, también pueden extenderse a los funcionarios, no sólo como particulares, sino también en función de su condición. Además, la distinción entre la responsabilidad penal y civil de los funcionarios no es exclusiva del periodo constitucional, sino que ya existía, por ejemplo, en la legislación foral aragonesa.

El *impeachment* es un procedimiento para exigir responsabilidad política a los ministros.

La historia ofrece además numerosas muestras de procedimientos endógenos, ya que es una constante la tendencia en órganos importantes a exigir responsabilidad a los medios personales que los componen. Cita, por ejemplo, la bailía de Barcelona en el siglo XIV, la rendición de cuentas ante el maestre racional en Cataluña, la comisión de cinco jueces togados para las causas de la servidumbre real en el reglamento de 1749 para el Real Bureo, el juez de ministros de la Cámara de Justicia del Consejo de Indias a principios del siglo XIX, o la jurisdicción palatina en general sobre los cortesanos<sup>68</sup>.

Soria Sesé hace referencia al control de la función pública<sup>69</sup> y afirma que, si bien la función pública había sido siempre una preocupación de los concejos, a medida que el estado moderno se afianza ésta pasa a ser la preocupación fundamental. En las últimas décadas del siglo XV, la exigencia de responsabilidades a los oficiales públicos se concreta en dos procedimientos: el juicio de residencia y la rendición de cuentas. Ambos tienen en común el tratar de comprobar si se ha ejercido adecuadamente un cargo, atender a las querellas y reclamaciones en caso contrario, e infundir cierto temor previniendo abusos futuros. Pero la rendición de cuentas, mediante la que se comprueba la gestión administrativa de los bienes utilizados para el mantenimiento de la institución municipal, surge por efectos de las necesidades intrínsecas a los municipios y se consolida con carácter concejil, a diferencia de la residencia.

Advierte que ya en la Baja Edad Media se instauró en la administración castellana el control de la función pública y apareció el juicio de residencia, y analiza, tanto esta institución como la rendición de cuentas, en relación a su aplicación en Guipúzcoa. En el caso del juicio de residencia, precisa que "por lo regular duraba los treinta días reglamentarios, aunque a veces se reducían a veinte"<sup>70</sup>.

En definitiva, como señala Escudero, durante la Edad Moderna se siguen utilizando para el control de los oficios públicos los mismos procedimientos que en la Baja Edad Media, "tanto durante su desempeño, mediante pesquisas y visitas, como al término, a través del juicio de residencia.(...) así como visitas y pesquisas eran procedimientos de inspección ocasionales, en función de presuntas negligencias o desarreglos, el juicio de residencia seguía con normalidad al cese en el cargo de los funcionarios, que quedaban obligados a "hacer residencia" durante un cierto tiempo para responder de cualesquiera imputaciones y someterse en suma a un juicio global, del que podían salir airosos o condenados"<sup>71</sup>.

Estas instituciones se trasladaron al continente americano, especialmente las *visitas* y los *juicios de residencia*, interesándose muchos autores por su problemática en el mundo americano. Destacan las obras de Céspedes del Castillo, Zumalacárregui, Mariluz Urquijo, Molina Argüello y Sánchez Bella<sup>72</sup>.

Las diferencias entre *juicio de residencia* y *visita* han sido objeto de diversos estudios. Sánchez Bella apunta algunos datos de gran interés:

El 20 mayo 1543 el Consejo de Indias eleva una larga Consulta a Carlos V, contestada por éste en nota marginal, de la que se deduce que la *visita* implicaba la no suspensión de funciones (aunque podía darse la suspensión de algún funcionario "notablemente culpado"), mientras que la *residencia* implicaba suspensión.

Además se comprueba en varios documentos, conservados en el Archivo General de Indias, que podían enviarse jueces de residencia a las Audiencias y visitadores a los virreyes, aunque lo usual fuese lo contrario. Hubo virreyes que fueron "visitados" y no residenciados, como el marqués de Cañete, Andrés Hurtado de Mendoza en 1559, su sucesor el conde de Nieva en 1563 y el conde de Villar hacia 1600. En 1624 se le aclaró al Dr. Juan Gutiérrez Flores, visitador general del Perú, que los virreyes y presidentes serían visitados como presidentes de la Audiencia, pero por los demás cargos (virrey y capitán general) estarían sometidos a residencia<sup>73</sup>.

Mariluz afirma que la diferencia entre *visita* y *residencia* es una cuestión de procedimiento y la Corona podía utilizarlas indistintamente. Una diferencia clara es que mientras se desarrolla la visita los funcionarios continúan desempeñando sus tareas, salvo que concurren circunstancias de especial gravedad que aconsejen lo contrario. Como lo normal en los órganos colegiados es que no haya suspensión, lo adecuado para ellos es la *visita*. Más confuso resulta el tema si, como afirma Mariluz, no siempre se suspendía el oficio en el juicio de residencia, si no había peligro para los que deponían en contra.

Otras notas diferenciales respecto a la residencia son el carácter cerrado de la *visita* y el que en ella no hay posibilidad de suplicación.

El nombre del juicio, *residencia*, proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer, residir, obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio, para facilitar la investigación.

El 9 de junio de 1500 se dictó en Sevilla la célebre instrucción de corregidores y jueces de residencia en la que se sistematiza y organiza el juicio de residencia. Los capítulos de esta instrucción fueron recogidos en la *Nueva* y en la *Novísima Recopilación de Leyes de Castilla* y dan a la institución la estructura esencial que conservará por más de tres siglos. Aparecen definidas las dos partes de que consta el juicio: una secreta con procedimiento de oficio y otra pública destinada a substanciar las quejas presentadas por particulares<sup>74</sup>.

Céspedes indica que el motivo más común de las *visitas generales* era la noticia de abusos y excesos importantes ya generalizados, o suprimir diferencias entre autoridades superiores que no se habían podido atajar con procedimientos menos duros, el deseo de implantar ciertas medidas con rapidez y energía, o fiscalizar la actuación de determinadas instituciones.

Concluimos que *visita* y *residencia* se utilizan indistintamente para instituciones unipersonales o colegiadas, y que las principales características de la *residencia* son que conlleva la suspensión o finalización del cargo, su carácter público o abierto, y que cabe apelación, mientras que la *visita* no conlleva la suspensión de funciones, es secreta, y no cabe apelación.

Aunque estos últimos datos se refieran a los mecanismos de control utilizados en Indias, sus características son, sin duda, extensivas a los mismos procedimientos empleados en la península y, por supuesto, en Navarra.

En definitiva, desde que aparece el oficio público, el *officium* ya en época romana, siempre se ha articulado algún mecanismo de control y, en medida variable según los casos, han tratado de evitarse los abusos, defendiéndose a los particulares de modo directo o, al menos, indirecto.

En el caso de Navarra, aparecen citados en los textos jurídicos tanto el *juicio de residencia* como las *visitas*.

Salcedo Izu ha estudiado ampliamente la función pública en Navarra<sup>75</sup> y señala que en el siglo XVII comenzó a distinguirse entre cargo y oficio en el territorio navarro. Precisa que, aunque la función pública se ha ejercido a lo largo de la historia con arreglo a criterios semejantes, hay también peculiaridades en su ejercicio.

En Navarra se desarrolla la concepción pactista e incluso "el ejercicio del poder real es restringido porque la comunidad lo cede reservándose ciertas facultades y llegando a obligar al Rey a cumplir el Derecho del Reino"<sup>76</sup>. El juramento exigido al rey de respetar los fueros, previo al juramento del pueblo que lo reconocerá como tal, es una forma de control de la cabeza del oficio público, del propio rey. Así lo reconoce también Zabalo Zabalegui al señalar que "la voluntad del rey está limitada por una serie de convenios que desde antiguo han ido concretando las relaciones entre el monarca y los súbditos, y que en el siglo XIV se hallan ya, generalmente, contenidos en redacciones aprobadas y selladas por ambas partes: son los *Fueros*, cuyo nombre indica su condición primigenia de "libertades", "exenciones" o "privilegios", y que fue otorgando la generosidad de los sucesivos reyes"<sup>77</sup>.

Por debajo del rey, se encuentra el virrey, su *alter ego*, al que controlaban las Cortes navarras de forma indirecta, a través de la posibilidad de recurrir al rey solicitando reparación de contrafuero.

Además, hay que destacar los Tribunales del Reino: el Consejo Real, la Corte Mayor y la Cámara de Comptos, que en la etapa constitucional serán sustituidos por una Audiencia Territorial. Antecedente del Consejo Real, en cuanto supremo tribunal del Reino, era la Cort, cuyo origen se entiende contenido en el *Fuero General de Navarra*. Lo componían cuatro alcaldes y cuatro notarios, y conocía de pleitos civiles y penales en alzada o primera instancia, relativos tanto a nobles

como villanos. Quedaban subordinados diferentes agentes, encargados de administrar justicia a nivel territorial y local<sup>78</sup>. Los antecedentes, composición, funcionamiento, atribuciones, régimen, relación con otras instituciones e inspección del Consejo Real, han sido estudiados, en relación con el siglo XVI, por Salcedo Izu<sup>79</sup>, por Martínez Arce en el siglo XVII<sup>80</sup>, y por Sesé Alegre en lo relacionado con el siglo XVIII<sup>81</sup>.

El Consejo Real estaba presidido por el regente, que como norma general no era navarro, y seis consejeros, habitualmente naturales del reino. Había, junto a ellos, una serie de oficiales, algunos de superior graduación, como los fiscales. Funcionarios auxiliares por antonomasia eran los cuatro secretarios. Su misión principal era la administración de justicia.

Competía al regente "nombrar anualmente un consejero para que visitase a los oficiales judiciales, a quienes podía reprender previamente", y también designaba "a los jueces del Consejo que visitaban cada semana las cárceles, a los llamados jueces de residencia, a los alcaldes de Corte interinos y a ciertos escribanos, abogados y procuradores de pobres"<sup>82</sup>. Además era competencia del regente conceder licencias para abandonar los tribunales a los oidores de Comptos, consejeros, patrimonial y otros oficiales, los cuales estaban obligados a asistir a las horas prescritas, debiendo el regente anotar su incumplimiento.

Estas últimas obligaciones se encuadrarían entre los procedimientos de control de la gestión pública denominados por Lalinde "innominados endógenos".

Pero nos interesa especialmente la referencia a las *visitas* y *juicios de residencia*. Salcedo Izu nos proporciona datos de gran interés sobre estas instituciones.

El fin de la *visita*, *juicio de residencia* o *pesquisa* era "asegurar una administración leal, justa y eficaz de los funcionarios", ya que todos estaban sujetos a una de estas formas de inspección. Las *visitas generales* abarcaban a todos los tribunales de justicia y funcionarios encargados de la administración de justicia en Navarra, pero también había otras de menor entidad y mayor periodicidad, cuyo objeto eran los oficiales. Para ello existía un visitador anual de relatores, secretarios, escribanos de Corte, abogados, procuradores, alguaciles, comisarios y todos los demás oficiales y ministros de justicia, con el fin de comprobar cómo ejercían sus oficios y observaban la normativa.

El cargo de *visitador general* era importante y de gran responsabilidad, por lo que solía recaer en letrados de confianza y de categoría. Los elegía el rey, que les daba una instrucción, y comenzaba su misión presentándose ante el Consejo Real de Navarra para que le prestasen obediencia los más altos miembros de la administración de justicia. Podía nombrar ayudantes y se le prohibía sacar escrituras originales del Reino.

Los gastos de la visita corrían a cargo del reino visitado, incluido el sueldo del visitador y de sus oficiales. Las visitas tenían carácter secreto y no estaban sujetas a plazos, aunque duraban alrededor de un año. En principio no eran periódicas, pero en 1525 se estableció que se harían cada tres años<sup>83</sup>, si bien continuó la irregularidad.

Salcedo Izu opina, como Mariluz Urquijo y frente a Céspedes del Castillo para quien no se realizaban visitas sin razones fundadas, que las visitas no siempre estaban motivadas por sospechas o denuncias. Se basa en el estudio de las Ordenanzas promulgadas después de cada visita al Consejo Real de Navarra y, especialmente, después de la primera, realizada por Valdés, en la que el rey envió al visitador para que "le informase cómo se administraba la nuestra justicia en el dicho Reino: y si había algunas cosas que conviniese proveer y remediar para la buena gobernación y administración de la justicia y mejor y más breve expedición de los negocios", de lo que se deduce que no hubo una denuncia previa<sup>84</sup>.

Se conocen seis visitadores de la administración de justicia en Navarra en el siglo XVI. Ya se ha señalado que el cargo de *visitador general* solía recaer en personas de confianza. El primer visitador, enviado por Carlos V, fue el Licenciado Valdés en 1525. En 1534 se envió a don Antonio de Fonseca, en 1539 al Doctor Bernardino de Anaya, quien realizó una segunda visita en 1554 concluida por el Doctor Suárez de Toledo, en 1546 se nombró al Doctor Luis González de Vera que cayó enfermo y fue sustituido por el Doctor Castillo de Villasante. Visita importante fue la del Licenciado Pedro Gasco, que fue premiado al concluir con la Regencia del Consejo Real de Navarra. El último visitador del siglo XVI fue el Doctor Francisco de Avedillo<sup>85</sup>.

Como ya hemos indicado, para Lalinde la visita fue fuente de creación normativa en Navarra. En efecto, concluida la visita, el rey promulgaba unas Ordenanzas que se publicaban en Pamplona y se guardaban en un arca en la Cámara de Comptos. De cada visita emanaban unas ordenanzas generales relativas a la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la administración de justicia. El hecho de que se les quisiera dar el mismo rango que a las leyes de Cortes provocó la polémica entre las Cortes y el virrey. En alguna ocasión se llegó a solicitar la derogación de ordenanzas por considerarlas contrarias a los fueros<sup>86</sup>. Pero, también las ordenanzas trataban de prevenir esta posibilidad disponiendo su observancia en todo caso, salvo si el reparo de agravios contaba con la aprobación real<sup>87</sup>.

El cargo de "*visitador de oficiales* era desempeñado anualmente por un consejero que tenía la facultad de dar comisiones a los alcaldes ordinarios para que luego le informasen sobre esta obligación suya"<sup>88</sup>, y, como ya hemos señalado, lo designaba el regente del Consejo Real. Visitaba a todos los oficiales públicos relacionados con la administración de justicia, según lo dispuesto en la visita de Pedro Gasco de 1568<sup>89</sup>.

Sesé Alegre también se refiere a esta figura en el siglo XVIII. El regente continúa nombrando un consejero cada año con este cargo. Le compete registrar los escritorios y archivos de los secretarios del Consejo, y de los escribanos de la Corte Mayor y Cámara de Comptos, así como proceder contra los oficiales subalternos de los tres tribunales "cuando realizaran mal su trabajo". Las sentencias del visitador sólo podían suplicarse una vez ante el Consejo<sup>90</sup>.

Antecedente de este "visitador de oficiales" podrían ser las figuras de los "Inquisidores-Reformadores", que menciona Zabalo Zabalegui. Estos eran funcionarios de carácter eventual y extraordinario, enviados por el rey con las más amplias facultades, para examinar la situación y efectuar las reformas convenientes. Ya los reyes de la Casa de Francia los enviaban al comien-

zo de su reinado para conocer la situación del desconocido reino pirenaico. Aunque podría pensarse que velaban por los intereses del propio monarca, este autor, que relaciona todos los que se enviaron a Navarra en el siglo XIV, incluye entre ellos a los "Comisarios nombrados por el rey Carlos III para entender en las reformas del reino", título que utilizan, desde agosto de 1389, Fernando de Huarte, tesorero de la catedral de Pamplona, Pascual Pérez de Olleta, chantre de la misma catedral, y Pascual Moza, que eran "*comisarios por sentenciar et pronunciar et determinar sobre todos los delictos et excessos que por los sus officialles et otros malfechores del su regno avían seydo et serían cometidos, perpetrados et fechos*"<sup>91</sup>. Está claro que, aunque se ocupan de los malhechores, también juzgaban los excesos cometidos por los oficiales del rey.

También Salcedo Izu cita a estos tres "reformadores" que, durante la unión de las Coronas de Francia y Navarra, enviaban los reyes a Navarra, con poderes incluso para castigar a los oficiales del reino, y los considera precedente de la visita<sup>92</sup>.

Una muestra de lo que resultaba de las visitas a oficiales concretos es la ordenanza XL de la visita del Doctor Anaya, fechada en Monzón a 17 de julio de 1542, en la que se pone de manifiesto que no se había cumplido lo dispuesto en la visita anterior en relación con excesos cometidos por oficiales concretos, que se van citando: los de Bernal Cruzat en relación con la prisión de don Juan de Mendoza, los escritos del relator Azpilicueta, el cobro de derechos excesivos a los vecinos de Cintruénigo por el bachiller Aoyz en relación con temas procesales, o el hecho de que el bachiller Maynça ayudase en un pleito a una parte mientras abogaba por la otra. Se dispone que en adelante "*no haya negligencia en cumplir lo que se proueyere por visitas*"<sup>93</sup>.

Sin embargo, no hay que confundir a estos visitantes de oficiales o reformadores con los "comisarios letrados" encargados de la fase de prueba en los procesos, cuando habían de celebrarse fuera del lugar donde estaba la sede del Consejo y de la Corte. Con este fin se estableció que hubiese cuatro "comisarios letrados" y cuatro "escribanos receptores"<sup>94</sup>.

Pero, retomando la institución del Consejo Real, además del "visitador de oficiales" merece mencionarse la figura del fiscal, aunque tenía una clara función judicial. Era el encargado de acusar de oficio en ciertos delitos cualificados, mantenía la disciplina de oficiales y jueces inferiores, pero era también "el encargado de advertir al Consejo Real para que las residencias se tomasen periódicamente"<sup>95</sup>. Sesé destaca sus "funciones de fiscalización de oficiales subalternos, para que cumplieran dignamente su cometido". Estaban, además, presentes en la Cámara de Comptos mientras el tesorero y los receptores hacían sus cuentas para vigilar que no hubiera fraude<sup>96</sup>.

También la Corte Mayor y la Cámara de Comptos sufrían la inspección real. Incluso la propia Cámara de Comptos, que se encargaba de la administración financiera conforme a las consignas del rey, actuaba como organismo inspector, tomando cuentas a los funcionarios de la Hacienda real, entre ellos al patrimonial, al tesorero real, los recibidores y otros oficiales. Componían la Cámara cuatro oidores, dos notarios y un ujier. Había además receptores de penas y gastos, que rendían cuentas ante la Cámara, de los cuales sólo algunos quedaron vinculados a ella. También los alcaldes de los pueblos tenían obligación anual de rendir cuentas.

Destacaban, por su misión liquidadora, los recibidores, que actuaban conforme a ejecutorias de la Cámara de Comptos, y que debían cobrar las rentas a su cargo en el plazo de un año, transcurrido el cual lo pagarían a su costa. Para una mayor eficacia, residían en las cabezas de Merindad o dejaban algún sustituto que pudiera percibir las rentas.

En los pueblos pequeños se encargaban del cobro los colectores, aunque tenían su cuenta con los valles.

Finalmente, el tesorero recibe y distribuye todos los fondos, dando cuenta de todo ante la Cámara de Comptos<sup>97</sup>.

También los depositarios, encargados de aspectos económicos relacionados con fondos públicos, tenían, entre otras, la obligación de rendir cuentas cada tres años, según lo disponen las instrucciones de las Cortes desde 1724<sup>98</sup>.

Es decir, una forma de control indirecto de los cargos públicos era la *rendición de cuentas*. Zabalo Zabalegui alude a esta obligación de los recibidores y bailes<sup>99</sup>, así como de los merinos, prebostes y justicias, agentes que en principio tenían atribuciones de todo tipo, pero que deben rendir sus cuentas bajo juramento, aun cuando a veces "se excedían y atropellaban injustamente los derechos de los particulares, por lo que de tarde en tarde se decidía el rey a practicar una investigación y castigar a los funcionarios hallados culpables"<sup>100</sup>.

En última instancia, todas las cuentas se enviaban para su examen a la Cámara de Comptos. Como dato curioso, podemos mencionar el hecho de que mientras Navarra careció de rey privativo, desde el último cuarto del siglo XIII hasta 1328, las cuentas se enviaban para su examen a la Cámara de Comptos de Francia. Desde 1328 se examinaban en Pamplona, aunque el acta fundacional de la Cámara de Comptos es del 18 de febrero de 1365. Una de sus principales atribuciones era exigir cuentas "a los recaudadores, al tesorero y a cualquiera que tenga que ver con la Hacienda real"<sup>101</sup>.

Sin embargo, una cosa es la *rendición de cuentas*, en la que se da cuenta de la gestión de los fondos públicos, y otra muy distinta el control de la actuación de los oficiales públicos.

La *visita* era sin duda un forma de inspección, aunque, como ha podido advertirse, quedaba limitada en Navarra a los oficiales de la administración de justicia. Así, quedaban excluidos el virrey, máxima autoridad del Reino desde su incorporación a la Corona de Castilla, y los demás cargos públicos no relacionados con la administración de justicia, si bien estos últimos tenían también la obligación de *rendición de cuentas*.

Estas *visitas* pueden considerarse un "antecedente" de las "*visitas de inspección*" que puede efectuar el actual Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra a cualquier servicio o dependencia, examinando o demandando documentos, oyendo a órganos y personal al servicio de las Administraciones Públicas, y solicitando las informaciones convenientes<sup>102</sup>. Obsérvese que incluso en la ley vigente se utiliza el término *visitas*.

Queda clara la diferencia esencial en cuanto que los *visitadores* eran enviados del rey, directos los *visitadores generales* e indirectos los *visitadores de oficiales*. Pero, si en el caso de los primeros podría pensarse que se ocupaban de velar por los intereses del monarca dentro de un reino independiente, en el segundo se ocupan principalmente del buen funcionamiento de la administración de justicia a todos los niveles. Del examen de las ordenanzas de visita se deduce que se trata más de asegurar una buena actuación de los oficiales públicos que de defender los intereses reales.

Aunque una de las características de nuestro Defensor del Pueblo sea la autonomía<sup>103</sup>, es también comisionado de alguien, aunque sea una institución tan democrática como el Parlamento, ante el que rinde cuentas y que puede destituirle<sup>104</sup>.

Creemos, por ello, que las *visitas* eran un "antecedente" que debía considerarse.

Otra figura a considerar es el *juicio de residencia*, que a diferencia de la *visita* suponía, más que una inspección, un auténtico juicio sobre la labor realizada, si bien, en este caso, al concluir el desempeño del cargo público o transcurrir un plazo. Ya hemos mencionado las notas diferenciales entre ambos sistemas de control de los oficios públicos. Pero hay que tener también en cuenta que había diferencias territoriales en cuanto a su aplicación. En concreto, el *juicio de residencia* no afectaba a todos por igual. Salcedo Izu señala al respecto que "mientras en América todos los funcionarios, comenzando desde el virrey, quedaban obligados a dar residencia, en la Península no eran residienciados los miembros de los Consejos sino que su fiscalización era por visita"<sup>105</sup>.

Aunque pudiera pensarse que aquellos oficiales que ocuparon un cargo de forma vitalicia no estuvieron sujetos a *residencia*, todos estaban obligados a "darla". La *residencia* en Navarra estaba sujeta a plazos, su aplicación no excedía del ámbito de una ciudad, era periódica (la periodicidad varió de unas épocas a otras aunque predominó la norma de hacerla cada tres años), y no era una actividad inspectora sino un verdadero procedimiento judicial. No afectaba sólo a los oficiales de la administración de justicia, sino también a los que ejercían funciones de gobierno.

En 1536 se dispuso que el Consejo Real debía nombrar letrados cada tres años para tomar residencia a los alcaldes, merinos o sus lugartenientes, sustitutos, patrimonial, porteros, jurados, regidores, escribanos, alguaciles y ejecutores. El juez de residencia era uno sólo, auxiliado por un escribano que él mismo designaba<sup>106</sup>. De nuevo, en las ordenanzas de la visita del Doctor Anaya, en 1542, se reitera lo dispuesto en 1536, ya que al parecer "*se ha tenido negligencia, en cumplir lo proueydo por las ordenanças cerca de embiar a tomar residencia, y cuentas de los propios de los pueblos, siendo cosa tan necessaria*"<sup>107</sup>.

Hasta mediados del siglo XVI los jueces de residencia dictaban, junto con la sentencia, unas ordenanzas. Desde entonces se dispuso que fuese el Consejo quien elaborase las ordenanzas, a la vista del informe del juez de residencia. La razón de esta novedad fue que los jueces de residencia hacían unas ordenanzas comunes para todos los pueblos, sin distinguir a unos de otros, por lo que los pueblos apelaron dichas ordenanzas. Para evitar que por este motivo no se confirmasen las ordenanzas, en la visita del Doctor Castillo, la ordenanza XIII (año 1550) dispuso que en adelante los jueces

de residencia no hiciesen ordenanzas, sino que sólo acordasen con los pueblos lo que conviniese para su buen gobierno, y lo remitieran, con su parecer, al Consejo, quien otorgaría a cada pueblo las ordenanzas adecuadas<sup>108</sup>.

Hubo momentos en que incluso las Cortes abogaron por la supresión de las residencias por los gastos que ocasionaban a los pueblos, y sobre todo si los jueces de residencia no se ceñían a la inspección de los oficios y a tomar cuentas<sup>109</sup>. En 1553 Carlos I dispone, previa petición de las Cortes del Reino, que las residencias se tomen conforme a las ordenanzas del Reino "y no por las que dieron los jueces de residencia: las quales tenemos reuocadas". En los casos en que hubiere pena corporal, el proceso se remitirá al Consejo<sup>110</sup>.

En cuanto a los excesivos gastos y excesos de su cometido por los jueces de residencia, las Cortes solicitan reparo de agravio al rey pidiendo que los jueces de residencia se limiten a su cometido, que se les determine un plazo, que sea el Consejo el que determine las residencias, y que éstas se realicen cada tres años. Carlos I en 1553 y Felipe II en 1556 disponen que se den instrucciones a los jueces de residencia, que respeten a los pueblos, y que no se prorrogue el plazo no siendo "muy necesario". Se manda revocar las ordenanzas hechas por ellos<sup>111</sup>.

Una provisión de Felipe II, dada en Pamplona el 22 de febrero de 1557, dispone que el Consejo señale a los jueces de residencia un plazo para "tomar" la residencia y sentenciar, del que las dos primeras partes se destinarán a hacer los cargos y tomar cuentas, y la tercera será para los descargos. Quien no se atuviere al plazo no podrá ser en adelante juez de residencia. También el Consejo resolverá con brevedad las causas de residencia que lleguen ante él en apelación. Esta orden es para las residencias que se realicen de oficio, ya que si tienen lugar a instancia de parte se dispone que se siga el mismo estilo que en las causas que no son de residencia<sup>112</sup>.

En 1567, el Licenciado don Pedro de Pasquier dedica el título XX del libro II de su *Recopilación* al juicio de residencia. Lo divide en doce leyes, cuyo contenido refleja parte de lo que hasta aquí hemos expuesto, contenido en distintas ordenanzas de visita y reparos de agravios. Así, se dispone que las residencias se realicen conforme a las leyes del Reino; que los jueces de residencia sean naturales del Reino o tengan oficio de judicatura en él; que sean letrados y con experiencia; que se fije plazo para la residencia, la mitad para hacer los cargos y examinar las cuentas, y la otra mitad para recibir descargos y sentenciar, frente a la división del pleito en tres partes que se hacía en 1557; que este plazo no se prorrogue sin necesidad; que el plazo sea de quince días para las ciudades y de ocho para las villas; que en el término de cincuenta días puedan apelarse las sentencias de los jueces de residencia ante el Consejo; que las residencias se tomen cada seis años, lo que modifica el plazo de tres años establecido por el Consejo Real en 1536; que los jueces de residencia y sus escribanos cobren de los fondos del Consejo; que el escribano del juez de residencia no lleve otros derechos que su salario; que los jueces de residencia no hagan ordenanzas; que en las comisiones dadas a los jueces de residencia se especifiquen los casos en que deben conocer; y que los jueces de residencia se limiten a informar cómo usan de sus oficios los oficiales de la administración de justicia y a examinar los libros de cuentas y propios de los pueblos, sin entrometerse en cuestiones en las que han entrado, como visitar los registros de los escribanos, pesos y medidas, caminos y fuentes<sup>113</sup>.

Muestra de que el *juicio de residencia* afectaba también a quienes ejercían funciones de gobierno es que se sometían a él, por ejemplo, los cargos concejiles: el alcalde, y los regidores de Pamplona. Lasaosa, quien ha estudiado el Regimiento municipal de Pamplona en el siglo XVI<sup>114</sup>, señala que la legislación de este siglo establece las bases para los *juicios de residencia*, ya que no tiene constancia de que hubiese habido residencias al Regimiento de Pamplona antes de 1536. Menciona el hecho de que el 29 de mayo de ese año se dan las ordenanzas resultantes de la visita de Antonio de Fonseca al Consejo. Tanto la ciudad de Pamplona como los pueblos de Navarra nunca vieron con buenos ojos la toma de residencia, presentando sus protestas en Cortes. La cuestión de fondo que produjo mayor enfrentamiento entre el Regimiento y el Consejo fue la libertad en la administración de fondos que aducía la Ciudad al amparo del capítulo trece del *Privilegio de la Unión*, y que provocó conflictos especialmente en 1556-57, 1566 y 1617.

Garralda Arizcun añade que una Real Cédula de 5 de abril de 1618, decretada a petición de la ciudad de Pamplona, dispone que en los *juicios de residencia* llevados a cabo en la Ciudad se observe su derecho a gastar sus propios y rentas a su arbitrio, sin dependencia de institución superior alguna, conforme al *Privilegio de la Unión* de 1423. Sin embargo, señala Garralda que, aunque durante el siglo XVIII el Consejo Real realizó varios *juicios de residencia* en la ciudad de Pamplona "no hay constancia de ellos". Las Cortes tendieron a disminuir los *juicios de residencia* por los gastos que sufrían los pueblos.

Además la propia ciudad sometía a sus procuradores en Cortes al *juicio de residencia*, una vez concluida su misión<sup>115</sup>.

En cuanto a la *pesquisa*, son escasas las referencias en las fuentes y la bibliografía navarras. Encontramos una alusión en una petición de las Cortes, a la que responde el rey don Carlos en 1527. Las Cortes solicitan que no se hagan pesquisas secretas a petición del fiscal del Reino en los casos en que sin delator o queja de parte no puede proceder, como se ha hecho, cobrando los comisarios sus salarios de las personas contra las que hacen las pesquisas sin ser oídas las partes. El rey dispone que, en adelante, Consejo y Corte no den lugar a que haya pesquisas secretas sino en los casos en que el fiscal pueda ser parte, aunque sea de oficio<sup>116</sup>.

Sin embargo, esta petición se refiere de forma genérica a la investigación que se realizaba en todo proceso, no específicamente en lo que pueda afectar a un oficial público, y menos en el desempeño de su función.

## 4. 2. Las Cortes: su papel en el control del oficio público

### 4. 2. 1. El reparo de agravios

Zabalo Zabalegui hace referencia a algunas de las formas de controlar a los oficiales públicos, si bien dedica un apartado especial al "control del poder real", dentro del que trata de las Cortes<sup>117</sup>, y en el que reconoce que "en realidad estaban bastante maniatadas por el monarca". El rey las convocaba para el juramento del heredero, asuntos importantes (como la declaración de guerra, la reforma del Fuero, o el establecimiento de regencia), e incluso en el siglo XIV las

Cortes de Navarra conservaban atribuciones judiciales heredadas de la Curia Plena Extraordinaria (para causas de retos, treguas quebrantadas y otras causas criminales)<sup>118</sup>. Sin embargo, debemos recordar que en el siglo XIV todavía Navarra era un reino independiente, por lo que la función o papel de las Cortes no tiene el mismo sentido que cuando es un reino incorporado a la monarquía castellana.

Las Cortes en la Edad Moderna ejercían una función controladora, tanto del propio monarca como del virrey. Ya hemos aludido a los contrafueros y reparos de agravios, y hemos señalado que los *reparos de agravios*, como las visitas, eran en Navarra fuente de creación normativa.

El incluir la práctica del *reparo de agravios* como posible "antecedente" de la labor del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra tiene su sentido. Desde la incorporación de Navarra a Castilla en 1512, las Cortes asumen como función principal la defensa del ordenamiento jurídico navarro, y siempre que se producía una actuación del rey, virrey o de sus oficiales, contraria a los *fueros* o a las leyes del reino, declaraban el *contrafuero* y solicitaban la consiguiente reparación del *agravio*.

Estos eran agravios que afectaban a las leyes, costumbres, y ordenamiento del Reino en general. Podríamos considerar esta función de las Cortes un auténtico "antecedente" de la función del Defensor del Pueblo, si en Navarra se le hubiese atribuido como competencia específica a esta institución la "defensa del ordenamiento jurídico navarro", como en el caso del Justicia de Aragón. Pero, curiosamente, no se hizo. Hubiese sido posible introducir esta competencia, teniendo en cuenta el precedente aragonés y, más aún, recordando que ésta era la función principal que desempeñaron las Cortes del Reino de Navarra desde la incorporación a Castilla hasta su desaparición definitiva en el siglo XIX. Había un auténtico antecedente histórico. Además, no hay que olvidar que una de las competencias exclusivas de Navarra, conforme al artículo 48 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra es la "conservación, modificación y desarrollo" del Derecho Civil Foral, aunque no se haga referencia alguna al derecho público.

Ha destacado esta "omisión" Moscoso, quien afirma que "al igual que lo hace la Ley reguladora del Justicia de Aragón, la Ley Foral debió encargar al Defensor del Pueblo la tutela de nuestro ordenamiento jurídico, velando por su defensa y aplicación. Esta omisión en cualquier caso, no debe impedir el ejercicio de esa actividad, con respeto a la jurisdicción, por cuanto tampoco existe en la Ley obstáculo alguno que la imposibilite"<sup>119</sup>.

Si, por vía de hecho, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral asume esta defensa del ordenamiento jurídico navarro, cuenta con los *reparos de agravios* como antecedente.

Pero, además, por vía de *reparo de agravios* también las Cortes defendían en ocasiones derechos e intereses de los particulares navarros. La defensa de los naturales del reino es una constante en las leyes de las Cortes navarras. Si las Cortes asumían la defensa de un particular o grupo de particulares, también podemos considerar su función como un "ante-

cedente" de las funciones del Defensor del Pueblo, en cuanto que velaban por los derechos o intereses de un individuo o grupo de individuos frente a la administración central castellana o administración de la Corona.

Tenemos abundantes pruebas de estas actuaciones de las Cortes en las Recopilaciones que se elaboran a lo largo de toda la Edad Moderna. Cabe destacar incluso las Recopilaciones que no tuvieron carácter oficial. Así, podemos citar las obras de Pasquier, Sada y Murillo y Ollacarizqueta, Armendáriz, y Eusa<sup>120</sup>, como textos no oficiales, y las de Chavier y Elizondo<sup>121</sup>, que fueron oficiales.

Es preciso añadir a estas fuentes dos obras de nuestra época, de consulta inexcusable para cualquier estudio que se relacione con las Cortes de Navarra. La obra dirigida por Vázquez de Prada<sup>122</sup>, y la edición de las Actas de las Cortes de Navarra, dirigida por Fortún Pérez de Ciriza<sup>123</sup>. En la primera, se recogen las peticiones de los tres Estados y los correspondientes decretos reales, ubicando cada disposición legislativa en las diferentes recopilaciones de leyes realizadas en Navarra. Se agrupan las reuniones de Cortes por reinados, realizando un breve estudio de cada una, incluyendo los datos relativos al servicio o donativo. Destacan, por su valor, las Instrucciones a la Diputación. Aparecen, además, los nombres de los asistentes a cada reunión de Cortes. La edición de las Actas de las Cortes refleja la actividad cotidiana de la institución y recoge los acuerdos adoptados a lo largo de tres siglos.

Si tenemos en cuenta que el Reino de Navarra fue el que celebró mayor número de reuniones de Cortes entre los siglos XVI y XIX, y el que reunió las últimas Cortes en 1828-29, podemos deducir la envergadura de la documentación correspondiente a nuestras antiguas Cortes y el gran interés de su examen.

Dada la prolijidad del material a considerar, podemos citar, como muestra de la constante defensa que hacen las Cortes de los naturales del Reino de Navarra, algunos ejemplos. Es petición casi constante que los oficios o cargos públicos sean desempeñados por naturales del Reino: así se solicita en las Cortes reunidas en Tafalla en 1531 respecto a los oficios de juez o alguacil<sup>124</sup>. En las Cortes de 1576, reunidas en Pamplona, se pide en reparo de un agravio concreto que los oficios del Reino se den a naturales, conforme a lo que disponen las leyes del Reino, y que también los beneficios y encomiendas queden para los naturales. En las mismas Cortes se solicita otro reparo de agravio en el sentido de que los naturales sean juzgados por los alcaldes de la Corte o jueces del Consejo y que, en los casos de guerra, los juzgue el alcalde de las guardas junto con un juez natural. El rey dispone, en todos estos casos, que se guarden las leyes del Reino<sup>125</sup>. En relación con la gente de guerra, se solicita por vía de reparo de agravio que ningún natural pueda ser apresado por extranjero o soldado que no vaya acompañado por un oficial del Reino, que la gente de guerra no obligue a los vecinos de los pueblos donde están aposentados a darles bastimentos sin pagarlos, o que se castiguen excesos cometidos por los soldados. En todos los casos se resuelve a favor del Reino<sup>126</sup>.

Otros reparos de agravios que se solicitan son: que los naturales no puedan ser apresados por defender sus privilegios, en relación con la prisión, ordenada por el virrey, de los alcaldes y regidores de Estella y Tudela por no dar acémilas para

llevar el trigo, conforme a sus privilegios; que los oficiales reales paguen el trigo y otros bastimentos al precio justo; que el patrimonial no cobre derechos a los vecinos y ganaderos que llevan sus ganados a pastar a los montes de Andía, Encía y Urbasa; que puedan tener vínculos de trigo las cabezas de Merindad y las villas de Puente la Reina y Tafalla, ya que "los vínculos eran muy necesarios ya que con su trigo se proveían las plazas de los pueblos y la gente pobre, y además gracias a ellos el trigo era más barato"<sup>127</sup>. También el rey satisface las peticiones del Reino.

Tienen también interés, como muestra del papel de las Cortes navarras, las simples peticiones de ley, que ya no son *reparo de agravio*. Por ejemplo, en las mismas Cortes de 1576, se pide y se obtiene, en relación con oficios públicos, que los secretarios y escribanos no cobren más aranceles que los permitidos, "pues los escribanos de Corte y secretarios de Consejo cobraban muchas confianzas, una por cada vez que se llevaba el proceso ante el letrado, en grave daño y costa de los que pleiteaban, y muchos, por no tener dinero, no pagaban tantas confianzas de forma que, a veces, el letrado, por no haber podido ver el proceso, dejaba de alegar lo que convenía y se perdía el pleito". Otra petición de ley solicita, y se concederá, que en todas las ciudades, villas y valles del Reino los regimientos nombren una persona como padre de huérfanos, al que se señalará salario conforme a los propios y calidad de la persona<sup>128</sup>. Otra petición de ley solicita que se pague a los vecinos de Pamplona los materiales que se les habían tomado para la construcción de la ciudadela, así como lo que se deba a quienes trabajaron en las obras de fortificación<sup>129</sup>.

Sirva esta pequeña muestra de la actuación de las Cortes de 1576 como prueba de que las Cortes de Navarra asumían como función primordial la defensa del ordenamiento jurídico navarro y de los naturales navarros, de los derechos e intereses de los particulares. Pueden encontrarse ejemplos similares en las setenta y cinco reuniones de Cortes que hubo en Navarra en la Edad Moderna.

Huici Goñi trata en su obra de las Cortes en la Edad Moderna<sup>130</sup>, y uno de los aspectos que destaca es cómo las Cortes supeditaban el pago del servicio o donativo al reparo, previo, de los agravios. Incluso las Cortes se suspendían en tanto volvían los enviados a la Corte con los correspondientes decretos. Pero también, en ocasiones, las Cortes ceden en sus derechos, si el rey está ausente o ante la amenaza de la guerra, para demostrar su "fidelidad" al monarca y atender las necesidades económicas, confiando en que el rey mandará reparar los agravios<sup>131</sup>.

El reparo de agravios forma parte de la función fiscalizadora de las Cortes. Su misión tradicional, desde la incorporación de Navarra a Castilla, fue velar por el cumplimiento de las leyes del reino. Los agravios reparados suelen convertirse en ley. Se considera *agravio* o *contrafuero*, en expresión de Elizondo, "toda infracción de cualquiera de los fueros, leyes, ordenanzas, usos, franquezas, exenciones, libertades y privilegios hecha por el Rey, Virrey, Tribunales de Justicia o empleados como tales"<sup>132</sup>.

La petición de las Cortes comprende tanto el reparo de agravios como las solicitudes de leyes. Los agravios podían ser generales, si afectaban a algún principio de la constitución del reino, o particulares. Cada época tiene agravios característicos. Así, en el siglo XVI se solicita repetidamente que los naturales no sean juzgados por jueces extranje-

ros, o que no sean desterrados sin causa, o, en los siglos XVII y XVIII, que no se equiparen las provisiones o autos acordados a las leyes de Cortes, o que no tenga lugar la "dispensación de leyes" o suspensión de leyes del reino por el rey o su virrey<sup>133</sup>.

Salcedo Izu destaca que el virrey cooperaba, por esta vía del *reparo de agravios*, a la tarea legislativa de las Cortes. Además, podía hacer provisiones y, con el Consejo, autos acordados, siempre que no fuesen contra los fueros y leyes del Reino, caso en el que las Cortes podían solicitar el reparo del agravio. Menciona, como "uno de los agravios que las Cortes navarras manifestaron a lo largo de mucho tiempo", la provisión de oficios entre personas extranjeras, que, si excedía del número de los "cinco en bailío" permitido por el *Fuero General* al monarca extranjero, se consideraba contrafuero<sup>134</sup>.

Este mismo autor, en su obra dedicada a la Diputación del Reino de Navarra<sup>135</sup>, estima que los contrafueros y la sobrecarta son los dos aspectos principales en la defensa de la integridad del derecho navarro, en los que la Diputación ejerce un papel preponderante. Define el "contrafuero" como "la infracción de cualquier disposición de Derecho navarro que lesione sustancialmente la constitución del Reino". Cometida la infracción, surge el agravio, cuya reparación solicitarán las Cortes y la Diputación, en cuanto institución delegada de las Cortes.

Desde comienzos de la Edad Moderna, los síndicos se encargaban de recoger e informar a las Cortes de las peticiones de agravios particulares y, cuando éstas no estaban reunidas, incluso solicitaban su reparación.

Las Cortes daban instrucciones a la Diputación cuando concluían sus reuniones. Entonces era la Diputación la que conocía de los contrafueros y actuaba para repararlos. Antes de tomar una resolución, solicitaba un dictamen a sus síndicos. El memorial de contrafuero lo hacía uno de los síndicos y, luego, lo presentaba al virrey algún diputado. La reparación del contrafuero era competencia del virrey. Quedaban para conocimiento de las Cortes los agravios de cierta entidad y los contrafueros no reparados por el virrey. Ante la negativa a reparar un agravio, se podía replicar generalmente hasta tres veces y acudir al rey. Quien interponía la petición era el reino en Cortes, o a través de la Diputación.

En general, el rey solía reparar los agravios. Algunos reparos de agravios llegaron a tener rango de ley principal del reino. Hay agravios que fueron reparados repetidas veces. La respuesta a la petición de reparo de agravio llegaba por medio de decretos, algunos conteniendo soluciones eclécticas, que no gustaban a la Diputación. Los contrafueros sobre causas de justicia podían subsanarse por la modificación judicial, pero también la actuación de los tribunales era objeto de contrafuero<sup>136</sup>.

En cuanto a la "sobrecarta", fue un derecho establecido por las Cortes de Sangüesa de 1561 y recogido por sucesivas leyes de Cortes, que consistía en que toda disposición real, antes de ser ejecutada, era revisada por organismos navarros. Ya las Cortes de Pamplona de 1514 pidieron a Fernando el Católico que las cédulas reales dadas en agravio de las leyes del reino fuesen obedecidas y no cumplidas, a lo que éste accedió. En el mismo sentido había prestado juramento Felipe III de Evreux en 1329. Otorgaba la sobrecarta el Consejo Real, al menos por más de tres de los jueces que lo

componían. Las disposiciones del virrey también estaban sujetas a sobrecarta, excepto las que se daban por Capitanía General y para los súbditos de su jurisdicción militar.

En la primera mitad del siglo XVII surge el "pase foral", o conocimiento que la Diputación debe tener de toda disposición real antes de que sea sobrecartada por el Consejo. Esta nueva forma de control se justifica por el surgimiento de la Diputación, no sospechosa de parcialidad en favor del monarca, como podía serlo, en cambio, el Consejo Real. Antes de existir la Diputación, los síndicos ya velaban por conservar los fueros, lo que fue siempre su misión principal. Esta ocupación de los síndicos pasó, después, a la corporación a la que pertenecían, a la Diputación. Las disposiciones llegaban a la Diputación a través de sus procuradores.

En general, se consideraban nulas las cédulas sobrecartadas sin previa comunicación a la Diputación. Correspondía al Consejo notificar a la Diputación la existencia de una disposición necesitada de sobrecarta y, si no lo hacía, incurría en contrafuero. Aunque las cédulas militares no precisaban la sobrecarta, sí la exigían las relativas a cuestiones eclesiásticas y económicas.

En 1796 quedó tácitamente derogado el derecho de sobrecarta, si bien las Cortes de 1817-18 declararon contrafuero tal anulación. La Real Orden de 14 de mayo de 1829 suprimió definitivamente el derecho de pase foral, ordenando ejecutar todas las cédulas y órdenes expedidas en beneficio de la monarquía. La Diputación, en sesión de 23 de octubre de 1832, solicitó que se dejase sin efecto la Real Orden<sup>137</sup>.

En definitiva, el *reparo de agravios* es una vía de defensa del derecho navarro y de los naturales del reino, que utilizan las Cortes navarras en la Edad Moderna frente a la administración central. Pero aparecen también otras formas de control, como son la *sobrecarta* y el *pase foral*.

Estas formas de control no fueron, por supuesto, exclusivas de Navarra. El sistema pactista, que suponía que la obediencia de los súbditos se condicionaba al respeto de sus fueros y derechos por el rey, apareció en Castilla en el siglo XIII, como consecuencia de las tensiones surgidas entre el rey y las Cortes o entre aquél y fuertes organizaciones sociales, aunque se concretó en las Cortes de Valladolid de 1442.

El pactismo está presente también en Cataluña, en consonancia con el régimen feudal, y en Aragón, como producto de la pugna entre el rey y el reino. Esta lucha motivó la institución del Justicia Mayor en 1265 y la firma del *Privilegio General* en 1283.

El *reparo de agravios* también aparece en Cataluña (*greuges*), donde los actos del rey contrarios al ordenamiento jurídico se consideraban agravios o *greuges*, y exigían reparación.

Destacan entre los agravios las *cartas desaforadas* o actos escritos del monarca contrarios al ordenamiento jurídico vigente, especialmente importantes cuando atentaban contra los derechos municipales o las leyes de Cortes, motivan-

do la reacción de éstas desde fines del siglo XIII, solicitando al rey las Cortes de Burgos de 1379 que lo hecho por las Cortes o ayuntamientos no se pudiese deshacer por tales *cartas*. También se emplearon en Castilla *cláusulas exorbitantes* (como "no obstante leyes, ordenamientos y otros derechos") que suponían el quebrantamiento del ordenamiento jurídico por parte del monarca.

La reparación de agravios, solicitando el restablecimiento del derecho lesionado, se planteaba al rey al reunirse las Cortes. En Aragón las Cortes tenían fuerza política suficiente para exigir la reparación, pero no así en Castilla, donde las Cortes eran más un instrumento en manos del monarca.

La fórmula *obedézcase pero no se cumpla* aparece como solución de compromiso en la respuesta de Juan I ante las Cortes de Briviesca de 1387, admitiendo que en el caso de las *cartas desaforadas* éstas sean obedecidas pero no cumplidas. En las Cortes de Burgos de 1379 se defería su cumplimiento. El alcance de esta fórmula ha sido debatido. Escudero hace referencia a las principales interpretaciones de la fórmula, que él considera como "una verdadera legalización de la inobservancia"<sup>138</sup>.

Los regímenes pactistas de Aragón y de Navarra supusieron un mayor compromiso de los monarcas en el respeto al ordenamiento jurídico respectivo<sup>139</sup>.

La bibliografía relativa a estas formas de control del poder real es abundante<sup>140</sup>.

#### 4. 2. 2. Los papeles de ratonera

En Navarra los particulares tenían una vía de acceso directo a las Cortes. De hecho, Huici Goñi destaca que el primer gran material de trabajo para las Cortes "lo proporcionan los memoriales e instrucciones que traen los procuradores de los pueblos o que se reciben por correo o ratonera, o se manifiestan verbalmente en la sala por las mociones de los vocales"<sup>141</sup>.

Desde antiguo solía fijarse un plazo para la presentación de memoriales y, en función del material con que se encontraban, las Cortes desarrollaban mayor o menor actividad en la petición de leyes y de reparos de agravios.

Huici Goñi alude a los que denomina "memoriales anónimos". Estos eran "la auténtica voz del pueblo". Observa que las Cortes los recibían, al menos desde 1608, aunque se ignora la fecha en que comenzó esta práctica. El hecho es que, el 19 de abril de 1677, se vio un *Memorial* dado en secreto para que se diese orden al Reino de abrir una ventanilla en la puerta de la sala, con el fin de echar en ella los memoriales "que pueden conducir a la conveniencia del Reyno y las noticias que pueden ser para la buena expedición de los negocios que se pueden ofrecer y habiéndose votado por urnas, conformaron en que se abra dicha ventanilla". Se dispuso que, antes de que pasasen a las Cortes, los síndicos examinarían esos memoriales para determinar si eran de calidad, y "si se hallare alguno que contenga alguna indecencia, tenga facultad de rozarlo y despreciarlo".

El 20 de marzo de 1684 le llaman "arquilla de memoriales secretos", pero el nombre ordinario será el de "ratonera". En 1688 se planteó el derogar o no esta práctica de admitir papeles secretos y, por votación, las Cortes decidieron que se guardase. Además, también llegaban por correo memoriales anónimos<sup>142</sup>.

Esta misma autora indica que se discutió la permanencia de la "ratonera", pero que siempre ganaron sus defensores y se mantuvo hasta el final, de manera que entre las primeras disposiciones de Cortes solía aparecer una de "que se ponga ratonera". Muestra de esta tensión es el acuerdo adoptado, en la sesión del 6 de octubre de 1684, por las Cortes reunidas en Pamplona (1684-1685) en el sentido de que "luego se quite la caja o ratonera que esta tras la puerta principal de la sala de la Preciosa, por los incombinientes que se an experimentado de que subsista esta caja"<sup>143</sup>.

No cabe duda de que ésta era una vía de acceso directa del pueblo a las Cortes, a través de la que podían solicitar el respeto a sus derechos e intereses y denunciar las actuaciones contrarias a ellos de los oficiales públicos. El que fuera éste u otro el objeto de estos memoriales anónimos dependía del particular o particulares en cuestión.

Huici Goñi describe el contenido de alguno de estos memoriales: uno de 1608 trata de que las prebendas eclesiásticas sólo se den a cristianos viejos. Otro, de 1624, pide a las Cortes varias providencias en relación con los boticarios. En 1642 se hace una petición de arancel y tasa para los barberos y cirujanos. Por correo, el 26 de noviembre de 1695, llegaron a las Cortes varios memoriales anónimos relativos a los escribanos de los juzgados, a la observancia del arancel del Obispado de Pamplona, a que los asistentes a Cortes estuvieran exentos de los oficios de república, a la forma de archivar los instrumentos que testificaren los escribanos reales, y a los exámenes en las profesiones<sup>144</sup>.

En el siglo XVIII había arraigado la costumbre de "que se ponga la ratonera" en las primeras sesiones de Cortes. Rara vez se le llama "ventanilla", y no deja de examinarse a diario por una comisión nombrada al efecto. Se coloca en lugar de fácil acceso y sus tres llaves las guardan los señores designados.

Las actas de Cortes dan cuenta de que los memoriales anónimos afectan a asuntos que preocupan a los tres Estados. Si es oportuno, se discuten inmediatamente, o se fija fecha para hacerlo, "pasan a providencias", o a las comisiones encargadas del asunto.

Los temas planteados en memoriales tratan todo tipo de cuestiones. En 1716 hay propuestas en relación con el servicio y con el expediente del tabaco. Hay también papeles satíricos, que se desprecian. En 1795 hay uno, atribuido por la letra a don Cristóbal María Cortés, diputado por Tudela, en el que se plantea la necesidad de que el reino mire independientemente por su seguridad, describiendo los casos en que podía verse el reino, ya defendiéndose contra el ejército francés, o ya abandonado.

En 1796, del 29 de enero, hay un memorial sobre "las obligaciones que se pueden imponer al celo de la Diputación". En 1817, un papel anónimo presentado a las Cortes trata del exceso con que se exigía la saca en los molinos. El mismo año,

otro se refiere a la "formación de los Códigos civil y criminal". En 1828, "un amante de la Religión y del Rey" dirige un anónimo a las Cortes pretendiendo probar que el establecimiento de los voluntarios realistas era necesario y no se oponía a los fueros.

Esto demuestra que la práctica de la "ratonera" continúa hasta la desaparición de las Cortes del Reino de Navarra. Incluso cuando se celebraban fuera de Pamplona también se ponía la "ratonera". En julio de 1709, en Olite, se dispone que "se ponga ratonera", y lo mismo sucede en Estella el 16 de julio de 1724, aunque hay muchos ejemplos más que podrían citarse<sup>145</sup>.

En las Cortes reunidas en Pamplona en 1757 se resolvió que "se ponga la ratonera en la primera puerta grande que llaman la berde del claustro, no obstante de que antes se acostumbraba ponerla en la segunda de la escalera, para que así á todas horas se puedan hechar los papeles con menos embarazo"<sup>146</sup>. En las actas de estas mismas Cortes figura que, el 23 de abril, "se juntaron los Tres Estados y, haviendose ordenado viese si havia papeles de ratonera, lo hice y allé uno. Y, para su examen, se nombraron, por los tres señores presidentes, á los señores gran prior, marqués de Góngora y don Juan Antonio Morales, quienes lo vieron y examinaron y en presencia de mi, el secretario, resolvieron se haga presente al Reyno. Y con efecto, habiendo salido de la sala el sindico Sesma, por ser intresado en el asunto, se vio, leio y rompio"<sup>147</sup>. En la sesión del 29 de abril de las mismas Cortes se resolvió que se pusieran tres llaves a la "ratonera" y que las tuviesen los tres presidentes. De faltar alguno, pasará al inmediato<sup>148</sup>. Varios papeles de ratonera se desprecian y rompen en estas Cortes de 1757<sup>149</sup>, pero muchos otros se reservan para proveer, como uno, de la sesión del 25 de mayo, que trata de la introducción de frutos en los pueblos<sup>150</sup>, u otro, de la sesión del 31 de mayo, relativo a las aduanas<sup>151</sup>.

Puede apreciarse el cambio de ubicación de la "ratonera" y cómo, ya a mediados del XVIII, examinaban los "papeles de ratonera" tres comisionados, uno por cada brazo de las Cortes, en presencia del secretario, mientras que en 1677 se había dispuesto que fuesen los síndicos los primeros en examinarlos para determinar si eran de calidad.

En cuanto al cambio de lugar de la "ratonera" de 1757, también lo destaca Huici Goñi, añadiendo que el 2 de septiembre de 1765 se dispone que se ponga en el mismo lugar que en 1757, y que sus tres llaves se entreguen a los señores presidentes con las de la cartera y, si falta alguno, pasen a su inmediato en el asiento y, de no saber quién es, se entreguen al secretario.

El 8 de agosto de 1780 se dispuso que no se leyese en la Sala ningún papel anónimo, sino que lo examinasen previamente los comisionados para ver los "papeles de ratonera", y así se hizo<sup>152</sup>.

Hernández Hernández ha destacado la institución de la "ratonera" como medio utilizado por el pueblo para hacer llegar su voz al pleno de las Cortes. Lo considera la vía de expresión de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes. Estos papeles contenían todo tipo de peticiones, sugerencias, opiniones, críticas y protestas que se producían en la vida diaria.

Aunque la voz del pueblo llegaba a las Cortes de forma anónima, sus peticiones se tomaban tan en serio como las mociones presentadas directamente por los vocales de los tres brazos, o como los "papeles" del virrey y del propio rey.

Los "papeles de ratonera" seleccionados por la comisión de representantes de los tres brazos eran proveídos por el Presidente de las Cortes, a fin de que su contenido fuese informado por el síndico. Hay motivos para pensar que, en ocasiones, procedían de miembros de la misma asamblea, al plantear problemas que se discutían en ella bajo juramento secreto. Recoge el contenido de algunos de estos papeles a partir de la obra de Huici Goñi<sup>153</sup>.

Por la relación que pueden tener con un ejercicio indebido de su cargo por parte de los oficiales públicos, podemos destacar un memorial anónimo dado a las Cortes en 1677 con quejas sobre la arbitrariedad de los tribunales en imponer multas porque cobraban sus salarios de la Receta. Otro de 1692, proponiendo a las Cortes que se declarase por ley que los alcaldes de las cárceles no pudiesen ejercer oficios de Ayuntamiento. Otro, de 1753, es una carta anónima a la Diputación del Reino anunciando que, con la muerte del virrey Gages, "los enemigos de las libertades de los navarros y amigos de la amistad de los ministros y de los empleos, no sería extraño lograsen algún Real Decreto contra el Reino". En 1795 se reclama, en otro memorial, alguna providencia legislativa contra los abusos cometidos por los propietarios de las casas en Pamplona, subiendo los alquileres.

Hay otros papeles interesantísimos, desde otros puntos de vista, como los que, en 1817, reclaman que las Cortes se encarguen de la elaboración de nuevos textos legales, en concreto de la formación "de un código civil y criminal que pudiéramos tener propio y privativo", o de un texto que recoja la "Constitución fundamental de este Reyno", como figura en el memorial anónimo de un extranjero que deseaba adquirir los "sagrados documentos que me pudiesen instruir a fondo de las bases de la libertad que adornaba el suelo que habitaba y mi sorpresa fue igual al deseo que tenía de instruirme al oír que no existía ningún libro ni cuaderno que me ofreciese ese estudio"<sup>154</sup>.

Otro de los "papeles de ratonera", reservado para providencias y visto en la sesión del 20 de junio de 1757, trataba de los perjuicios que suponía la acumulación de pleitos, y proponía hacer oficinas para secretarios y escribanos<sup>155</sup>. Sin duda este anónimo provenía de algún oficial de la administración de justicia.

En la sesión del 5 de julio de 1757 se resolvió que los papeles que, por la ratonera o por otra vía, llegasen en relación con las aduanas se viesen directamente por las Cortes. En esa misma sesión se vio un papel de ratonera sobre los derechos de los gobernadores y soldados en los puertos, sus alojamientos y utensilios, y la orden real de que se suprimieran conforme fuesen vacando<sup>156</sup>.

En definitiva, del examen detallado de los memoriales anónimos que llegaban a las Cortes a través de la "ratonera" podría deducirse qué iniciativas legislativas populares atendieron las Cortes navarras<sup>157</sup>. Muchas de estas peticiones y sugerencias afectarían a los oficios públicos y, en muchos casos, se trataba de auténticas quejas. Precisamente la "queja" es el instrumento previsto en la Ley Foral del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, y en las leyes reguladoras del Defensor del Pueblo Español y de los demás Comisionados Parlamentarios Autonómicos, para que los inte-

resados puedan acceder al Defensor del Pueblo. Sin embargo, a diferencia de los "papeles de ratonera", el Defensor del Pueblo "rechazará las quejas anónimas"<sup>158</sup>.

Aunque no podamos detenernos en el examen detallado de estos memoriales o "papeles de ratonera", sin duda pueden considerarse un antecedente, si no de la institución del Defensor del Pueblo, al menos de la posibilidad de cualquier ciudadano de presentar su queja respecto al funcionamiento de la administración. Estas quejas se presentaban ante la propia cámara legislativa, en el caso de los "papeles de ratonera", y en el caso del Defensor del Pueblo, se presentan ante el propio "alto comisionado del Parlamento de Navarra"<sup>159</sup>. Sin embargo, en ambos casos hay coincidencia, ya que las Cortes de Navarra designaban también tres "comisionados", uno por cada brazo, cuya tarea era examinar los "papeles de ratonera", antes de que, si merecían la pena, los informase el síndico.

Incluso hay coincidencia en otro aspecto: el hecho de que cualquier persona, sin impedimento de "nacionalidad, residencia o vecindad civil o administrativa"<sup>160</sup>, pueda dirigirse al Defensor del Pueblo, lo que también era posible en el "uso" de la ratonera, como lo demuestra el memorial, que hemos citado, de un extranjero anónimo en 1817.

Este "precedente" fue citado en el Debate del Pleno del Parlamento de Navarra para la toma en consideración de la Proposición de ley para la creación del Defensor de los Derechos de la Ciudadanía. Artekari, el 13 de noviembre de 1997<sup>161</sup>.

#### 4. 3. Figuras unipersonales defensoras de los intereses y derechos de los ciudadanos

En alguna ocasión se ha mencionado, como posible antecedente del Defensor del Pueblo, la figura del *abogado de pobres*, o la de los *síndicos*<sup>162</sup>. Es preciso aclarar si alguna de estas figuras puede considerarse o no "antecedente".

##### 4. 3. 1. El abogado de pobres

El título de *abogado de pobres* se le dio al *abogado real* en 1541. El *abogado real* era una figura que provenía de tiempos remotos y que se suprimió el 24 de marzo de 1526, incorporándose su función a la fiscalía. En 1541 cambió su nombre por el de *abogado de pobres*, y perduró defendiendo los pleitos que se veían en la Corte Mayor y el Consejo Real, que afectaban a pobres. Al parecer, le ocasionaban mucho trabajo, lo que fue pretexto para un aumento de sueldo, que llegó a 70 ducados al finalizar el siglo XVI. Lo nombraba el rey, pero, por delegación o interinamente, algunos fueron designados por el virrey e incluso por el regente<sup>163</sup>.

Esta figura, a la luz de la documentación, no puede considerarse un "antecedente", ni siquiera en sus funciones, del Defensor del Pueblo, sino más bien un antecedente de los actuales abogados de oficio. En la misma línea estarían el *procurador de pobres*, instaurado en la ordenanza 32 de la visita de Valdés, donde consta que lo nombró el entonces presidente del Consejo, así como su obligación de residir en el Consejo y que debía fijársele un salario, equivalente a la mitad del de abogado aproximadamente<sup>164</sup>. No debe confundirse el *procurador de pobres* con el procurador general, también denominado "procurador real" o "fiscal", figura que forma parte del Consejo Real y cuya función principal era

la defensa de los intereses reales en todo el reino, frente a los concejos y particulares, pero que también defendía los intereses generales del reino frente a los reinos vecinos antes de la incorporación de Navarra a Castilla, como cuando acude, en 1330, a delimitar la frontera con Aragón, o discute con los enviados castellanos, en 1335.<sup>165</sup>

Yanguas trata precisamente de este "procurador del rey", que defendía los derechos del real patrimonio, acusando a corporaciones y personas que habían adquirido bienes realengos, o que defendía los derechos del rey ante los alcaldes de mercado, seguía los pleitos a nombre del rey, y defendía al monarca en los que tuviese contra cualquier persona<sup>166</sup>.

Pero el *procurador de pobres* es algo distinto. De las ordenanzas de la visita del Licenciado Valdés, del 18 de febrero de 1526, se deduce que se encargaban de las causas de los pobres, para las que "*en el dicho nuestro consejo haya vn aduogado, y un procurador, que resida en el dicho consejo, los quales mandamos, que elija, y nombre el dicho nuestro presidente con parecer de los del nuestro consejo*", añadiendo que se les señale el salario correspondiente<sup>167</sup>. En la ordenanza XIV de la misma visita se dispone que los procesos de los pobres y de personas miserables se vean los primeros<sup>168</sup>, sin duda por evitar gastos.

Por esta razón llama la atención que el *abogado real* se convierta en *abogado de pobres*, cuando el sentido de su función debería ser radicalmente distinto.

Pero incluso había un *escribano de pobres*. Esta figura aparece en la ordenanza XXXIX de la visita del Licenciado Antonio de Fonseca, del 8 de junio de 1536, que dispone que para "*que a los pobres no les falte recaudo para la prosequucion de su justicia, mandamos, que de aquí adelante deys orden, como el letrado, escriuano, y procurador de pobres, que hay enesse Reyno, sean bien pagados de sus salarios, y se les libren por sus tercios a los tiempos de donde, y quando se pagan los del nuestro consejo, y oficiales de justicia, que tenemos en el dicho Reyno. E amonestadles, que pongan mucha diligencia en las causas de los pobres: y encargamos la consciencia al nuestro regente, que tenga siempre especial cuydado de se informar, y saber como lo hazer*"<sup>169</sup>.

El texto es lo suficientemente elocuente: se trata de una serie de oficiales públicos, puesto que dependen del Consejo Real (de cuyos fondos cobran), encargados de las causas de los pobres. Esto supone una atención especial en la época a los más miserables. Además, la actuación de estos tres oficiales (abogado, escribano y procurador de pobres) estaba sujeta al control del regente del Consejo Real, como procedimiento de control endógeno.

La misma preocupación por los pobres se refleja en las ordenanzas de la visita del Doctor Castillo, del 8 de octubre de 1550. La ordenanza VII se dirige a los miembros del Consejo Real y de la Corte Mayor recordándoles que debe respetarse la ordenanza que disponía que los procesos de los pobres se viesen primeramente (la ordenanza XIV de la visita de 1526, ya citada), y añade que estos procesos se despachen con toda brevedad.

La ordenanza XXXII elimina el salario fijado con anterioridad para uno de los escribanos de corte por el hecho de que pasen ante él las causas de pobres. Como de la visita se deduce que no trabaja más que los demás escribanos, se dispone que en adelante no se le pague tal salario, sino que los secretarios y escribanos de corte y de los demás juzgados

despachen gratis las causas de los pobres, previa información de su pobreza. Además, deberá tratarse de despachar las causas de pobres con toda brevedad y de saber cómo son tratados.

La ordenanza XXXIII reitera que no se dilaten las causas de los pobres que están presos, ya que a la fatiga y vejación que los pobres reciben se añaden los gastos que suponen para la Cámara<sup>170</sup>.

No hay duda de que también se trata de una forma de defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos, en este caso de los más pobres, pero para que intervinieran estas figuras se requería que hubiese un pleito, por lo que no era una vía ordinaria para sustanciar quejas contra actos de la administración, si bien puede considerarse una vía extraordinaria: la judicial.

#### 4. 3. 2. Los síndicos

Los síndicos de las Cortes y de la Diputación eran los consejeros o asesores de estas instituciones. Solían ser dos, según se indica en 1660, aunque hubo momentos en que fueron tres. Los nombraba la Diputación, de entre los abogados del Reino. Su cargo era incompatible con el de fiscal u oidor de los tribunales, pero no con el de auditor de la guerra o regidor de Pamplona. Estaban obligados a residir en Pamplona, notificando sus ausencias. Podían viajar acompañando a los diputados, o solos, como legados, para defender los intereses del Reino, caso en el que cobraban aparte. También debían dar parte de enfermedad.

El cargo no estaba sujeto a plazo, aunque solía terminar cuando el titular pasaba a otro puesto incompatible con el de síndico. Cobraban el sueldo anualmente y podían recibir propinas.

Su labor consistía en elaborar dictámenes sobre las cuestiones que interesaban al Reino. Aunque en función del poder recibido de las Cortes parece que sus dictámenes no eran vinculantes, la propia Diputación tuvo sus dudas.

Dada su formación jurídica eran los encargados de la impresión del Fuero, de reunir y llevar a la Diputación el derecho del Reino, de recopilar las leyes de Cortes, de corregir la Recopilación, y de ordenar el Archivo del Reino. Además, redactaban los ceremoniales, preparaban los memoriales y atendían los pleitos<sup>171</sup>.

En cuanto que una de las funciones típicas de los síndicos era informar en dictámenes sobre los diversos temas del interés del Reino, entre los que también se encontraban los sugeridos por los ciudadanos, incluso de forma anónima a través de los "papeles de ratonera", podría hacerse corresponder su función con la de los asesores del Defensor del Pueblo<sup>172</sup>, pero no se trata en absoluto de un antecedente.

Sentido diferente tuvieron las figuras de los *síndicos personeros* y de los *diputados del común* que, a partir del siglo XVIII, velaban por los intereses comunes a nivel municipal.

Garralda Arizcun hace referencia a los "diputados de los barrios" al tratar de la administración municipal de Pamplona en el siglo XVIII. Se trataba de dos diputados, elegidos por cada uno de los veinte barrios de Pamplona, a excepción del de Calderería-Tejería-Zugarrondo que, por ser más populoso, elegía tres. Aunque no tenían facultad decisoria, la Ciudad les convocaba y recibía su consejo en cuestiones de importancia. También aprobaban las cuentas anuales de la Tesorería municipal, facultad que les permitía "acudir al Consejo de Navarra contra el tesorero y los regidores –aunque nunca ocurrió–denunciando tanto los errores de las cuentas como una posible mala gestión de las finanzas de la Ciudad". Entre los elegidos para desempeñar el cargo no sólo se encuentra la clase dirigente que ocupaba los cargos concejiles<sup>173</sup>.

Además, los particulares podían enviar memoriales a la Ciudad, e incluso, en ocasiones, los vecinos podían solicitar a la Ciudad la nulidad o confirmación de los autos decretados<sup>174</sup>.

Aunque estas figuras del ámbito municipal no fuesen una forma de control directo de los cargos concejiles, no cabe duda de que representaban la voluntad popular y de que, indirectamente, influían en la actuación de los oficios públicos municipales en especial a través de la aprobación anual de las cuentas de la tesorería municipal.

#### 4. 3. 3. Los agentes

El término *agente* es amplio, en el sentido de que engloba a todas aquellas personas que, encargadas por la Diputación, defendían los intereses del Reino de Navarra. Unos se quedaban en Pamplona, otros salían eventualmente, y otros residían en la Corte.

El origen del *Agente general del Reino* se remonta al siglo XVI. Ya en 1569 se acordó que debía haber una persona del Reino en la Corte. A veces era auxiliado por una legacía especial, que se trasladaba desde Pamplona, en la que se integraban algunos diputados.

El cargo podía ocuparse por tiempo ilimitado. Solía ser un navarro residente en Madrid y que ocupaba algún puesto público. Si era recomendado, su candidatura podía ser definitiva. Sólo era uno, como instruyen las Cortes en 1757. Lo nombraba la Diputación por mayoría de votos.

En la documentación aparecen abogados que lo asesoraban, y que podían ser sustitutos adecuados en casos urgentes. Cobraba el sueldo anualmente y podía recibir gratificaciones. Se ocupaba de todo cuanto de interés para Navarra sucediese en la Corte, manteniendo correspondencia habitual con la Diputación. Para facilitar su labor, la Diputación le autorizaba a "agasajar" a algún funcionario.

Hubo épocas en que no existió, como a comienzos del siglo XVII, cuando al no tener negocios con el rey se prescindía del cargo.

Otro tipo de *agente* era el que en un principio se denominaba *solicitador*. En 1631 se le denominaba de una u otra forma indistintamente, pero ya en 1650 se le cita sólo como *agente*. Se encargaba de los negocios del Reino que se planteaban en los tribunales reales de Navarra, era el "agente de los negocios de la Diputación", pero siempre en Pamplona, a diferencia del *agente del Reino en la Corte*. Lo designaba la Diputación, cobraba un salario, y su permanencia en el cargo era ilimitada en principio, hasta la muerte, renuncia o separación.

Debía residir en Pamplona y ser escribano real. Como no pertenecía a la Diputación, algún miembro de ésta se encargaba de comunicarle lo que se resolvía, hasta que en 1756 se acordó que asistiese a sus reuniones para estar informado. También recibía el cuaderno de Cortes. A su vez, este agente informaba todos los sábados, desde 1644, a la Diputación del estado en que se hallaban los negocios del Reino.

Junto al agente había dos procuradores que llevaban adelante los pleitos de la Diputación, que les daba poder para ello<sup>175</sup>.

También la Ciudad de Pamplona tenía sus "agentes". Se distinguían los *legados* que representaban institucionalmente al Ayuntamiento en la Corte, de los *agentes* de que la Ciudad disponía en los Tribunales. Los *legados* eran dos o tres regidores, que se trasladaban a Madrid, por razones protocolarias o asuntos importantes representado al Ayuntamiento.

Los *agentes* no representaban institucionalmente a la Ciudad, sino que se ocupaban de la buena marcha de los negocios y pleitos pendientes<sup>176</sup>.

En la medida en que los *agentes*, pero especialmente el *agente del Reino en la Corte* defendían los intereses del Reino de Navarra en la Corte, estaban defendiendo los intereses del pueblo navarro y, por tanto, esta defensa afectaba a derechos e intereses de los ciudadanos. En este caso nos encontraríamos ante un "antecedente" en la función protectora de los derechos e intereses de los ciudadanos en sentido similar al de la vía del *reparo de agravios*.

## 5. Epílogo

Tratar de asegurar un funcionamiento adecuado de la administración o de los oficios públicos no es un fin exclusivo de nuestra época. Incluso en tiempos históricos lejanos, los propios reyes trataban de controlar, aunque fuera en interés propio, el ejercicio de los oficios públicos. Este control implicaba, directa o indirectamente, una preocupación por el pueblo, aunque pueda sospecharse que, más o menos, interesada.

Por ello, al tratar de encontrar precedentes a una figura como el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, es posible hacer referencia a instituciones que, de alguna forma, asumieron la función de defensa de los administrados o, al menos, el control de los oficios públicos.

Instituciones, como la *visita* o el *juicio de residencia*, conllevaban un enjuiciamiento de la labor desarrollada por oficiales públicos, bien durante el ejercicio de su cargo, o bien al concluirlo o haber transcurrido un plazo. Indudablemente, si en nuestros días existieran sistemas de "inspección" similares, tal vez se evitarían algunas de esas posibles "quejas" de los administrados por un funcionamiento inadecuado de la Administración. En todo caso, la existencia de estas formas de control de los oficios públicos frenaba, sin duda, posibles abusos, más aún teniendo en cuenta que, en el caso del *juicio de residencia*, cualquier afectado podía presentar la correspondiente denuncia.

Estas "inspecciones" se utilizaron en Navarra para comprobar la actuación de los oficiales públicos.

Pero, además, los ciudadanos contaban con una vía de acceso directa a las Cortes a través de la *ratonera*, que funcionaba al estilo de un "buzón", donde, de forma anónima, cualquiera podía depositar su queja, sugerencia, petición o comentario de cualquier clase.

También las Cortes, a partir de la incorporación de Navarra a Castilla, así como desde su constitución la Diputación, asumieron como función primordial la defensa del ordenamiento jurídico navarro, institucionalizando figuras como la declaración de *contrafuero*, el correspondiente *reparo de agravios*, y el *pase foral*, protegiendo en muchos casos, simultáneamente, intereses y derechos particulares de los navarros. En esta tarea auxiliaban a las Cortes y la Diputación, figuras como el *agente del Reino en la Corte*.

Se advierte, por último, en figuras como el *abogado o procurador de pobres*, la preocupación por atender a los más desfavorecidos.

La puesta en marcha de estas formas de control, o la actuación de las instituciones citadas, tenían como consecuencia la redacción de nuevas normas, que trataban de mejorar en lo posible la buena marcha de la administración.

Es cierto que, hasta fechas muy próximas a nuestra época, no puede hablarse de un auténtico Estado de Derecho, ni de una verdadera formulación y protección de derechos y libertades, pero tampoco puede negarse que han existido precedentes de una auténtica preocupación por controlar a la administración y mejorar la atención a los ciudadanos.

# NOTAS AL CAPÍTULO I

- <sup>1</sup> *Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado. Colección de Textos Legales, Madrid, 1997, pág. 52.
- <sup>2</sup> ASTARLOA VILLENA, F., *El Defensor del Pueblo en España*, Palma de Mallorca, 1994, pág. 21.
- <sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 25.
- <sup>4</sup> *Ibidem*, págs. 87-88.
- <sup>5</sup> El procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo puede conocerse a través de todos los autores citados en la bibliografía general que acompaña este estudio.
- <sup>6</sup> ASTARLOA VILLENA, F., *op. cit.*, pág. 39.
- <sup>7</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Madrid, 1992, pág. 498.
- <sup>8</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, F., "Disposición adicional segunda. Defensor del Pueblo e instituciones autonómicas análogas", en *Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, sobre derechos fundamentales y libertades públicas*, Madrid, 2002, págs. 935, 943-944.
- <sup>9</sup> GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A., *El Defensor del pueblo*, Madrid, 1979, pág. 17, señala "que no han faltado juicios y comentarios, las más de las veces apresurados y de prensa, en los que se enjuicia la figura del Defensor del Pueblo como una novedad cuyo significado fundamental sería el de trasladar al campo de nuestras instituciones jurídicas -importar se ha dicho- la del Ombudsman de origen sueco".
- <sup>10</sup> LEGRAND, A., *L'ombudsman scandinave: études comparées sur le controle de l'administration*, Paris, 1970, págs. 21-26. Estudia también el origen de la institución sueca WIESLANDER, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Södertälje, 1994.
- <sup>11</sup> GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, Madrid, 1981, págs. 38-43.
- <sup>12</sup> DÍEZ BUESO, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1999, págs. 26-27.
- <sup>13</sup> GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., *El control parlamentario, op. cit.*, págs. 59-61.
- <sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 77.
- <sup>15</sup> DÍEZ BUESO, L., *Los Defensores, op. cit.*, págs. 27-28.
- <sup>16</sup> Vid. GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., *El control parlamentario, op. cit.*
- <sup>17</sup> *Ibidem*, pág. 317.
- <sup>18</sup> DÍEZ BUESO, L., *Los Defensores, op. cit.*, pág. 27.
- <sup>19</sup> El texto de la *Carta Magna* puede consultarse en la página web del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid. Parte del texto se publicó en PECES- BARBA, G. y HIERRO, L., *Textos básicos sobre Derecho Humanos*, Madrid, 1973, págs. 25-27. Se dedica a esta institución de control o "garantía" el capítulo 61 de la Carta.
- <sup>20</sup> Cabría citar la figura romana del *defensor civitatis*, que, a partir de la segunda mitad del Siglo IV. d.c. defendía a la plebe de los abusos de los poderosos. Vid. especialmente MANNINO, V., *Ricerche sul "Defensor Civitatis"*, Milano, 1984.
- <sup>21</sup> GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A., *El Defensor del pueblo, op. cit.*, págs. 18-19.
- <sup>22</sup> ESCUDERO, J. A., *Curso de Historia del Derecho*, Madrid, 1995, 293. En relación con la función judicial en Al-Andalus vid. LALINDE JÜRSS, J., "Una Historia de los jueces en la España musulmana", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XLVII, Madrid, 1977, págs. 683-740.
- <sup>23</sup> VALDEAVELLANO, L. G. de, *Curso de Historia de las Instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid, 1968, pág. 671.
- <sup>24</sup> GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A., *El Defensor, op. cit.*, págs. 19-20.

- 25 *Ibidem*, págs. 20-21.
- 26 *Ibidem*, pág. 12.
- 27 ASTARLOA VILLENA, F., *op. cit.*, pág. 25.
- 28 ALZAGA VILLAMIL, O., *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, 1978, pág. 351.
- 29 FAIRÉN GUILLÉN, V., *El Defensor del Pueblo. Ombudsman*, tomo I. Parte General, Madrid, 1982, pág. 86.
- 30 VALDEAVELLANO, L. G. de, *op. cit.*, págs. 571-582. En relación con el Justicia Mayor vid. LÓPEZ DE HARO, C., *La constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor*, Madrid, 1926. BONET NAVARRO, A., *Procesos ante del Justicia de Aragón*, Zaragoza, 1982. BONET NAVARRO, A., SARASA SÁNCHEZ, E., REDONDO VEINTEMILLAS, G., "El Justicia de Aragón: Historia y Derecho", estudio introductorio a la reedición facsimilar de LA RIPA, J. F., *Ilustración a los cuatro procesos forales de Aragón y segunda Ilustración*, Zaragoza, 1985.
- 31 EMBID IRUJO, A., *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, Madrid, 1991, pág. 224.
- 32 Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón. Boletín Oficial del Estado, núm. 212, de 4 de septiembre de 1985.
- 33 EMBID IRUJO, A. *op. cit.*, pág. 129.
- 34 GONZÁLEZ NAVARRO, F., *op. cit.*, págs. 1031-1045.
- 35 EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, pág. 197.
- 36 *Ibidem*, pág. 195.
- 37 *Ibidem*, pág. 195.
- 38 CARBALLO ARMAS, P., *El Diputado del Común de Canarias*, Las Palmas de Gran Canaria, 2000, pág. 147.
- 39 *Ibidem*, págs. 105-147.
- 40 ESCUDERO, J. A., *op. cit.*, págs. 762-765.
- 41 SEVILLA GONZÁLEZ, M.C., *El Cabildo de Tenerife (1700-1766)*, La Laguna, 1984, pág. 155.
- 42 *Ibidem*, págs. 154-161.
- 43 El texto de la Ley, como los de todas las leyes reguladoras de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos se recoge como apéndice en GONZÁLEZ NAVARRO, F., ALENZA GARCÍA, J., *Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, sobre derechos fundamentales y libertades públicas*, Madrid, 2002. También en DEFENSOR DEL PUEBLO, Régimen jurídico del Defensor del Pueblo, Madrid, 2002.
- 44 EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, págs. 184-185.
- 45 Vid. Exposición de motivos de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del "Ararteko", en EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, págs. 207-212.
- 46 Aparece citado como antecedente el *Ombudsman* sueco en las aportaciones de Moscoso del Prado y de Mateo Sanz. Vid. MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ, J., "El Defensor del Pueblo de Navarra", en *Administración y Derechos*, Pamplona, 2001, pág. 13; MATEO SANZ, E., "Aproximación a la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra", en *Administración y Derechos*, Pamplona, 2001, págs. 19-20.
- 47 Exposición de Motivos de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Boletín Oficial de Navarra núm. 82, de 7 de julio.
- 48 Vid. MATEO SANZ, E., *op. cit.*, págs. 25-27.
- 49 VALDEAVELLANO, L. G. De, "Las *Partidas* y los orígenes medievales del juicio de residencia", en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CLIII, Madrid, 1963, págs. 205-246.

- 50 ESCUDERO, J. A., *op. cit.*, pág. 551.
- 51 GONZÁLEZ ALONSO, B., "El juicio de residencia en Castilla, I: Origen y evolución hasta 1480", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XLVIII, Madrid, 1978, págs. 193-247.
- 52 *Ibidem*, pág. 203.
- 53 *Ibidem*, págs. 205-206.
- 54 *Ibidem*, pág. 207.
- 55 *Ibidem*, págs. 234-247.
- 56 *Ibidem*, págs. 211-212.
- 57 VALDEAVELLANO, L.G. de, "Las Partidas y los orígenes medievales", *op. cit.*, págs. 205-246.
- 58 *Ibidem*, págs. 205 y 211.
- 59 LALINDE ABADÍA, J., *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Madrid, 1970, págs. 181-207.
- 60 LALINDE ABADÍA, J., "La purga de taula", en *Homenaje a Jaime Vicens Vives*, I, Barcelona, 1965, págs. 499-523. Este autor comienza por definir la institución, aunque después va matizando la figura.
- 61 *Ibidem*, pág. 505.
- 62 LALINDE ABADÍA, J., *Los medios personales*, *op. cit.*, pág. 182.
- 63 ESCUDERO, J. A., *op. cit.*, pág. 552.
- 64 LALINDE ABADÍA, J., *Los medios personales*, *op. cit.*, págs. 182-183.
- 65 *Ibidem*, pág. 183.
- 66 *Ibidem*, pág. 184.
- 67 *Ibidem*, págs. 184-185.
- 68 *Ibidem*, págs. 185-186.
- 69 SORIA SESÉ, L., "El juicio de residencia y la relación de cuentas: análisis comparativo", en *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, vol. XLVIII, San Sebastián, 1992, págs. 83-100.
- 70 *Ibidem*, pág. 86.
- 71 ESCUDERO, J. A., *op. cit.*, págs. 736-737.
- 72 En relación con los juicios de residencia destaca la obra de MARILUZ URQUIJO, J. M., *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*, Sevilla, 1952. Sobre la visita: CÉSPEDES DEL CASTILLO, G., "La visita como institución indiana", en *Anuario de Estudios Americanos*, 3, Sevilla, 1946, págs. 985-1025. En relación con ambas figuras: ZUMALACARREGUI, "Visitas y residencias en el siglo XVI. Unos textos para su distinción", en *Revista de Indias*, 26, Madrid, oct.-dic. 1946, págs. 917-921; MOLINA ARGÜELLO, "Visita y residencia en Indias", en *III Congreso Internacional de Derecho Indiano*, Madrid, 1973, págs. 423-431; SÁNCHEZ BELLA, I., *Estudios de Derecho Indiano*, vol. I, Pamplona, 1991.
- 73 SÁNCHEZ BELLA, I., "Visitas a Indias (siglos XVI-XVII)", en *Estudios de Derecho Indiano*, vol. I, Pamplona, 1991, págs. 3-52.
- 74 MARILUZ URQUIJO, J. M., *op. cit.*
- 75 SALCEDO IZU, J., "La función pública en Navarra", en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, págs. 749-783. Además, trata de distintos organismos, su composición y funcionamiento en otras obras: *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, 1964; *La Diputación del Reino de Navarra*, Pamplona, 1969; *Atribuciones de la Diputación del Reino de Navarra*, Pamplona, 1974.

- 76 SALCEDO IZU, J., "La función pública en Navarra", *op. cit.*, págs. 750-752.
- 77 ZABALO ZABALEGUI, J., *La Administración del Reino de Navarra en el siglo XIV*, Pamplona, 1973, pág. 45.
- 78 *Ibidem*, págs. 277-292.
- 79 SALCEDO IZU, J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, 1964.
- 80 MARTÍNEZ ARCE, M. D., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVII*, tesis doctoral inédita defendida en la Universidad de Navarra en junio de 1994.
- 81 SESÉ ALEGRE, J. M., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona, 1994.
- 82 SALCEDO IZU, J., "La función pública", *op. cit.*, pág. 756.
- 83 Así quedó establecido en las ordenanzas de 1525: "*Otrosi, queremos y mandamos, que de aquí adelante sean visitados el presidente, y los del nuestro Consejo del dicho Reyno, y los dichos Alcaldes, y otros oficiales del, de tres en tres años una vez. Y mandamos al nuestro presidente, que en fin de los dichos tres años nos lo escriba y acuerde, para que nombremos persona, qual convenga, para que haga la dicha visitación*". Vid. En SALCEDO IZU, J., *El Consejo*, *op. cit.*, págs. 239-240. También recoge esta ordenanza PASQUIER, P., *Las ordenanças, leyes de visita, y aranzeles, pragmatikas, reparos de agravio, y otras provisiones Reales del Reyno de Nauarra, impresas por mandado de su Magestad el Rey don Phelippe nuestro señor y del Illustrissimo Duque de Alburquerque su Visorrey en su nombre, con acuerdo del Regente, y consejo del dicho Reyno*, Estella, 1557, fol. XV vto. Entre las ordenanzas de la visita del Licenciado Valdés, la ordenanza XXX trata la cuestión: "*Otrosi queremos, y mandamos, que de aquí adelante sean visitados el presidente, y los del nuestro consejo del dicho Reyno, y los dichos alcaldes, y otros oficiales del, de tres en tres años una vez. Y mandamos al nuestro presidente, que en fin de los dichos tres años nos lo escriua, y acuerde, para que nombremos persona, qual conuenga, para que haga la dicha visitación*".
- 84 SALCEDO IZU, J., *El Consejo*, *op. cit.*, pág. 232-239 y "La función pública", *op. cit.*, págs. 767-768.
- 85 SALCEDO IZU, J., *El Consejo*, *op. cit.*, págs. 234-237.
- 86 *Ibidem*, págs. 240-249.
- 87 La ordenanza XXVII de la visita del Doctor Castillo, dada en Valladolid a 8 de octubre de 1550 dispone: "*Otrosi, que por la visita, que hizo el doctor Anaya del nuestro consejo enesse Reyno, esta mandado, que se guarde lo que tenemos proveydo por las visitas, que enesse Reyno se han fecho, sin embargo de qualquiere reparo de agrauios, que en contrario se hayan fecho, o fizieren, saluo si el dicho reparo no estuuie- re por nos aprouado, y firmado de nuestro Real nombre, faziendo expressa mencion de lo proueydo en las dichas visitas: mando, que se guarde la dicha ordenança, y que no vays, ni passeys contra ella: y que vos el dicho Visorrey, y regente, y los del consejo tengays especial cuydado de la execucion. Y mando que los visitadores que de aquí adelante fueren a visitar a esse Reyno, se informen si se ha guardado la dicha ordenança, y me traygan relacion dello*". En PASQUIER, P., *op. cit.*, fol. XXXVIII.
- 88 SALCEDO IZU, J., "La función pública", *op. cit.*, págs. 758-759.
- 89 Gasco ordenó: "Y porque se pueda tener mejor y más particular cuenta con los dichos oficiales, mandamos, que cada un año se nombre por el Regente un del Consejo que para aquel año sea visitador de los Relatores y Secretarios y Escribanos de Corte, Abogados, Procuradores, Alguaciles y Comisarios, y todos los demás oficiales y ministros de justicia y curiales de Consejo y Corte y cámara de Comptos cómo usan y ejercen sus oficios y guardan las ordenanzas y aranceles que tocan a sus oficios y haga relación en el consejo de los que en lo suso dicho hallare culpados: porque luego sean castigados, y proveído lo que sobre ello convenga". Vid. En SALCEDO IZU, J., *El Consejo*, *op. cit.*, pág. 233.
- 90 SESÉ ALEGRE, J. M., *op. cit.*, pág. 47.
- 91 ZABALO ZABALEGUI, J., *op. cit.*, págs. 60-64.

- <sup>92</sup> SALCEDO IZU, J., *El Consejo*, *op. cit.*, págs. 233-234. Menciona a los tres enviados por Felipe III en 1339: Juan de Fresnoy, el maestre Guillen Fouquens, y el también maestre Guillen de Soterel.
- <sup>93</sup> PASQUIER, P., *op. cit.*, fol. XXIX vto.
- <sup>94</sup> Vid. Ordenanza XXV de la visita del Licenciado Antonio de Fonseca de 1536, en PASQUIER, *op. cit.*, fol. XXII y XXII vto.
- <sup>95</sup> SALCEDO IZU, J., "La función pública", *op. cit.*, pág. 763.
- <sup>96</sup> SESÉ ALEGRE, *op. cit.*, págs. 50-51.
- <sup>97</sup> SALCEDO IZU, J., "La función pública", *op. cit.*, págs. 768-770.
- <sup>98</sup> *Ibidem*, págs. 773-775.
- <sup>99</sup> ZABALO ZABALEGUI, J., *op. cit.*, págs. 148-150.
- <sup>100</sup> *Ibidem*, págs. 111-112. Incluso Zabalo Zabalegui cita a varios personajes que, en 1390, fueron designados "*comisarios por sentenciar et pronunciar et determinar sobre todos los delictos et excessos que por los sus officialles et otros malfechores del su regno avían seydo et serían cometidos, perpetrados et fechos*", en cuanto personas "*honrados y discretos*": mosén Fernando de Huarte (tesorero de la catedral de Pamplona), Pascual Pérez de Olleta (chantre de la misma catedral), y Pascual Moza, los tres consejeros reales y comisarios a los que con anterioridad hemos aludido. Además, en 1345, el 5 de julio, fue encarcelado Jacques Licras, procurador real "*propter plura maleficia que sub umbra officii sui comiserat, tu dicebatur*". Su propio aprensor, Hugo de Brión, merino, siguió la misma suerte.
- <sup>101</sup> *Ibidem*, págs. 121-129.
- <sup>102</sup> Vid. Art. 17, 1. De la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- <sup>103</sup> Vid. Arts. 5-7 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- <sup>104</sup> Arts. 8, 36, 37 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- <sup>105</sup> SALCEDO IZU, J., *El Consejo*, *op. cit.*, págs. 249-250.
- <sup>106</sup> Este es el contenido de la ordenanza XLII de la visita del Licenciado Antonio de Fonseca de 1536: "*Otrosi, visto que según consta por la dicha visitacion, hasta agora enesse dicho Reyno, no se ha acostumbrado tomar cuenta, ni residencia a los alcaldes ordinarios de los pueblos, ni a otros oficiales, o executores de la justicia: y assimismo somos informados, que por no se tomar cuenta, y razon de los propios y bienes, que tienen las ciudades, y buenas villas, y lugares del dicho nuestro Reyno: y en que se gastan, y distribuyen, ha hauido, y hay cerca desto alguna desorden: y muchas vezes se hazen gastos superfluos, y de ninguna vtilidad para los dichos pueblos, endereçados mas a interesses particulares, que al aprouechamiento publico: de que reciben mucho daño: y las republicas no son tan bien gobernadas. Por ende (...) y mandamos, que de aquí adelante en el nuestro consejo, que reside en el dicho Reyno, de tres en tres años continuamente se nombren, y señalen personas de letras, y experiencia, para que vayan por las ciudades cabeças de merindades, buenas villas, y valles del dicho reyno, y tomen residencia al alcalde, o alcaldes ordinarios, y del mercado, y merino, o merinos, o sus lugartenientes, substituto, o substitutos fiscal y patrimonial, y porteros, o qualesquiere otros oficiales de justicia: y a los jurados, y regidores, y escribanos, que haya en la merindad, pueblo, o valle, donde llegaren: y se informen, y sepan, como vsan cada vno dellos su officio: y como se administra la justicia: y si los dichos oficiales, o los alguaziles, y executores, que andan por la tierra, hazen vexaciones, cohechos, composiciones, y otras baraterias: los quales assi mesmo visiten los libros, y cuentas de los propios, y bienes, que houiere en los dichos pueblos, y valles, y vea como son tractados: y en que vsos se gastan, y distribuyen (...)*".  
Vid. En PASQUIER, P., *op. cit.*, fol. XXVIII y XXVIII vto.
- <sup>107</sup> Vid. Ordenanza XXVIII de la visita del Doctor Anaya, en PASQUIER, P., *op. cit.*, fol. XXVIII vto.
- <sup>108</sup> Vid. Ordenanza XIII de la visita del Doctor Castillo, en PASQUIER, P., *op. cit.*, fol. XXXVI.
- <sup>109</sup> Vid. SALCEDO IZU, J., *El Consejo*, *op. cit.*, págs. 249-257.

- 110 Vid. Petición XXV del *Segundo libro de las pragmáticas, leyes, y reparos de agravio de los estados del Reyno de Navarra*, de PASQUIER, P., *op. cit.*, fol. VI vto.
- 111 Vid. Petición XXVI del *Segundo libro de las pragmáticas, leyes, y reparos de agravio de los estados del Reyno de Navarra*, de PASQUIER, P., *op. cit.*, fols. VII y VII vto.
- 112 Vid. Provisión XXVII del *Quaderno de algunas provisiones reales, y de otras concedidas por su Magestad, y por sus Visorreyes en su nombre, con acuerdo del Regente, y consejo deste Reyno de Navarra, para la buena gobernacion del dicho Reyno, y breue administracion de su justicia*, en PASQUIER, P., *op. cit.*, fols. LXXXIX-XC.
- 113 PASQUIER, P., *Recopilacion de las Leyes y Ordenanças, Reparos de agravios, Prouisiones, y cédulas Reales del Reyno de Navarra, y Leyes de visita que estan hechas y proueydas, hasta el año de mil, y quinientos y sesenta y seys*, Estella, 1567, fols. CVII-CVIII vto.
- 114 LASAOSA, *El Regimiento municipal de Pamplona en el siglo XVI*, Pamplona, 1979, págs. 187-192.
- 115 GARRALDA ARIZCUN, J.F., *La administración municipal de Pamplona del siglo XVIII*, tesis doctoral inédita defendida en la Universidad de Navarra en 1986, tomo I, págs. 80-82 y 164.
- 116 Vid. Petición XLIX del *Segundo libro de las pragmáticas, leyes, y reparos de agravio de los estados del reyno de Navarra*, en PASQUIER, P., *Las ordenanças*, *op. cit.*, fol. XIII vto.
- 117 ZABALO ZABALEGUI, J., *op. cit.*, págs. 341-351.
- 118 *Ibidem*, págs. 349-350.
- 119 MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ, J., *op. cit.*, págs. 16-17.
- 120 PASQUIER, P., *Las ordenanças*, *op. cit.*, y *Recopilación*, *op. cit.*; SADA, P. de, y MURILLO Y OLLACARIZQUETA, M. de, *Las leyes del Reyno de Navarra, hechas en Cortes generales, a suplicación de los Tres Estados del desde el año 1512 hasta el de 1612*, Pamplona, 1612; ARMENDÁRIZ, *Recopilación de todas las leyes del Reyno de Navarra a suplicación de los Tres Estados del dicho reyno, concedidas y juradas por los señores reyes del*, Pamplona, 1614; EUSA, M. de, *Ordenanças del Consejo Real del Reyno de Navarra*, Pamplona, 1622.
- 121 CHAVIER, A. de, *Fueros del Reyno de Navarra desde su creación hasta su feliz unión con el de Castilla. Y recopilación de las leyes promulgadas desde dicha unión hasta el año de 1685*, Pamplona, 1686; ELIZONDO, J. de, *Novíssima Recopilación de las Leyes del Reino de Navarra hechas en sus Cortes generales desde el año de 1512 hasta el de 1716 inclusive*, Pamplona, 1735.
- 122 VÁZQUEZ DE PRADA, V. (Director); USUNÁRIZ GARAYOA, J.M. (Coordinador), *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa (1513-1829)*, 2 vols., Pamplona, 1993.
- 123 FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, L. J. (Director), *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829)*, 16 vols. (correspondientes a 19 libros), Pamplona, 1991-1996.
- 124 “[19] Yten dicen que, como quiera que el remedio de los agravios siguientes y de otros consiste en que aya efecto el dicho fuero y porque, segunt la ley e fuero del Reyno jurados, Vuestra Magestat es obligado de mandar juzgar en Navarra por juezes naturales d,el, en quiebra de lo qual Vuestra Magestat tiene juezes estrangeros y manda juzgar por ellos en este Reyno, lo qual es agravio, y Vuestra Magestat por una su patente tiene ofrescido de remediarlo y asta agora no se a cumplido, por lo qual muevamente se a dado y se da por agravio. Suplican a Vuestra Magestat mande desagreviar con efecto. (...)”
- [21] Yten, contra la costunbre antigua d,este Reyno e agravios reparados d,el, por mandado de Vuestra Magestat se a creado algoazil mayor y otros algoaziles estrangeros que usan el dicho oficio, lo qual esta dado por agravio y de nuevo se da por tal. Suplican a Vuestra Magestat lo mande remediar”.
- Vid. FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, L. J. (Dir.), *op. cit.*, libro 1, Pamplona, 1991, págs. 38-39.

- 125 VÁZQUEZ DE PRADA, V. (Director), *op. cit.*, vol I, Pamplona, 1993, págs. 268-269.
- 126 *Ibidem*, págs. 272, 278, 284, 285.
- 127 *Ibidem*, págs. 272, 277, 279.
- 128 *Ibidem*, pág. 266.
- 129 *Ibidem*, pág. 284.
- 130 HUICI GOÑI, M. P., *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid, 1963.
- 131 *Ibidem*, págs. 212-216.
- 132 *Ibidem*, pág. 296.
- 133 *Ibidem*, págs. 295-302.
- 134 SALCEDO IZU, J., "La función pública", *op. cit.*, págs. 754-757.
- 135 SALCEDO IZU, J., *La Diputación del Reino de Navarra (I)*, Pamplona, 1969; *Atribuciones de la Diputación del Reino de Navarra*, Pamplona, 1974. Este mismo autor dedica dos trabajos a los contrafueros y al derecho de sobrecarta en Navarra, respectivamente: "Contrafuero y reparo de agravios", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXXIX, Madrid, 1969, págs. 763-775, e "Historia del derecho de sobrecarta en Navarra", en *Príncipe de Viana*, 116-117, Pamplona, 1969, págs. 255-263.
- 136 SALCEDO IZU, J., *Atribuciones*, *op. cit.*, págs. 341-358.
- 137 *Ibidem*, págs. 359-371.
- 138 ESCUDERO, J. A., *op. cit.*, págs. 514-515.
- 139 *Ibidem*, págs. 510-515.
- 140 Algunas obras a considerar, en relación con la materia, fuera de Navarra son: BERMEJO, J. L., "La idea medieval de contrafuero en León y Castilla", en *Revista de Estudios Políticos*, 187, Madrid, 1973, págs. 299 y ss.; "Principios y apotegmas sobre la ley y el rey en la Baja Edad Media castellana", en *Hispania*, 129, 1975, págs. 31-47. GARCÍA-GALLO, A., "Los orígenes de la administración territorial de las Indias", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XV, Madrid, 1944, págs. 16-106; "El pactismo en el reino de Castilla y su proyección en América", en *El pactismo en la historia de España*, Madrid, 1980, págs. 143-168. GÓMEZ RIVERO, R., "La fórmula *obedecer y no cumplir* en el País Vasco (1425-1526)", en *Estudios dedicados a la memoria del Profesor L. M. Díez de Salazar Fernández*, I, San Sebastián, págs. 335-348. GONZÁLEZ ALONSO, B., "La fórmula *obedézcse, pero no se cumpla* en el derecho castellano de la Baja Edad Media", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, L, Madrid, 1980, págs. 469-487. LALINDE ABADÍA, J., *La gobernación general en la Corona de Aragón*, Madrid-Zaragoza, 1963; "El pactismo en los reinos de Aragón y de Valencia", en *El pactismo en la historia de España*, Madrid, 1980, págs. 113-139. LÓPEZ-AMO, A., "El pensamiento político de Eximeniç en su tratado de *Regiment de Princesps*", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XVII, Madrid, 1946, págs. 5-139. MARONGIOU, A., "Nos qui valem tanto como vos...", en *Homenaje a Jaime Vicens Vives*, I, Barcelona, 1965, págs. 543-550. MONTAGUT ESTRAGUES, T., "El renacimiento del poder legislativo y la Corona de Aragón (s. XIII-XIV)", en *Renaissance du pouvoir legislatif et genèse de l'Etat*, Montpellier, 1988, págs. 165-177. VILLAPALOS SALAS, G., *Los recursos contra los actos de gobierno en la Baja Edad Media. Su evolución histórica en el reino castellano (1254-1504)*, Madrid, 1976.
- Por supuesto revisten gran interés para el tema todas las obras relativas a las Cortes.
- 141 HUICI GOÑI, M. P., *op. cit.*, pág. 210.
- 142 *Ibidem*, págs. 210-212.
- 143 FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, L. J. (Dir.), *op. cit.*, libro 4, Pamplona, 1995, pág. 643.
- 144 HUICI GOÑI, M. P., *op. cit.*, págs., 211-212.

- 145 *Ibidem*, págs. 242-244.
- 146 FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, L. J. (Dir.), *op. cit.*, libro 9, Pamplona, 1994, pág. 46.
- 147 *Ibidem*, pág. 55.
- 148 *Ibidem*, pág. 69.
- 149 *Ibidem*, págs. 71 y 80.
- 150 *Ibidem*, pág. 127.
- 151 *Ibidem*, pág. 130.
- 152 HUICI GOÑI, M. P., *op. cit.*, pág. 243.
- 153 HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., "El derecho de iniciativa legislativa en Navarra (I)", en *Actualidad Administrativa*, nº 10, Madrid, 1990, págs. 107-121, y "El derecho de iniciativa legislativa en Navarra (II)", en *Actualidad Administrativa*, nº 11, Madrid, 1990, págs. 123-134.
- 154 Vid. En HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., "El derecho de iniciativa legislativa en Navarra (II)", *op. cit.*, págs. 130-131.
- 155 FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, L. J. (Dir.), *op. cit.*, libro 9, Pamplona, 1994, pág. 150.
- 156 *Ibidem*, pág. 162.
- 157 Hernández Hernández destaca que estos históricos papeles eran, como señala García Cuadrado, una manifestación del derecho de petición, pero va más allá, considerándolos además como vía de formulación de sugerencias. Es decir, "venía a funcionar como una especie de oficina de iniciativas y reclamaciones, como la que generalizó en la Administración Pública la LPA de 1958". Vid. En HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., "El derecho de iniciativa legislativa en Navarra (II)", *op. cit.*, págs. 129-130. También GARCÍA CUADRADO, A., *El derecho de petición*, Pamplona, 1989, pág. 39.
- 158 Artículo 23.3 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- 159 Artículo 1.1 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- 160 Artículo 19.1 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- 161 Fue Alli Aranguren quien, en su intervención, citó el mecanismo de la "ratonera", aunque éste se había institucionalizado antes de 1796. Vid. *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, nº 43, sesión nº 35, 13 de noviembre de 1997, pág. 8.
- 162 Se mencionaron estas figuras como posible antecedente en el Debate parlamentario sobre la Proposición de ley del Defensor de los Derechos de la Ciudadanía-Artekari. Vid. *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, nº 43, sesión nº 35, 13 de noviembre de 1997, págs. 7- 8.
- 163 SALCEDO IZU, J., *El Consejo*, *op. cit.*, págs. 119-120; "La función pública", *op. cit.*, pág. 765.
- 164 Alude a esta figura del *procurador de pobres* SALCEDO IZU, J., *El Consejo*, *op. cit.*, pág. 120; "La función pública", *op. cit.*, pág. 765. Este mismo autor trata, además, de los abogados y procuradores en general en *El Consejo*, *op. cit.*, págs. 120-122. También consideran a los abogados y procuradores en general: ZABALO ZABALEGUI, J., *op. cit.*, págs. 297-298, y SESÉ ALEGRE, J. M., *op. cit.*, págs. 65-78.
- 165 ZABALO ZABALEGUI, J., *op. cit.*, págs. 292-294.
- 166 YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de antigüedades del Reino de Navarra*, tomo II, Pamplona, 1964, pág. 479.
- 167 Ordenanza XXXII de la visita del Licenciado Valdés. Vid. En PASQUIER, P., *Las ordenanças*, *op. cit.*, fol. XVI.
- 168 *Ibidem*, fol. XIII.
- 169 *Ibidem*, fol. XXIII vto.
- 170 *Ibidem*, fols. XXXV vto. y XXXVIII vto.
- 171 SALCEDO IZU, J., *La Diputación*, *op. cit.*, págs. 99-111; "La función pública", *op. cit.*, págs. 770-771.

172 Vid. Título VI de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

173 GARRALDA ARIZCUN, J.F., *op. cit.*, págs. 114-117.

174 *Ibidem*, págs. 68-70.

175 Sobre los diferentes tipos de *agente*, vid. SALCEDO IZU, J., *La Diputación, op. cit.*, págs. 127-135 y 136-139; "La función pública", *op. cit.*, págs. 775-779. Hace también referencia a estas figuras HUICI GOÑI, M. P., *op. cit.*, págs. 149-153.

176 GARRALDA ARIZCUN, J.F., *op. cit.* págs, 165-171.



# Creación de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

# 2

Creación  
de la Institución  
del Defensor  
del Pueblo  
de la Comunidad  
Foral  
de Navarra



# 2







# Capítulo II

## 1. Justificación de la figura

La necesidad de articular vías de defensa del ciudadano frente a la Administración se hace más ostensible cuanto mayor es la presencia de aquella en la vida de la comunidad. En este sentido, la emergencia del Estado Social, después de Bienestar, en la medida en que se traduce en una extensión de los campos materiales a que alcanza la acción de gobierno en las comunidades políticas, multiplica la intervención de la Administración en la vida de los particulares aumentando las zonas de conflicto Administración-ciudadano y, en consecuencia, reclaman procedimientos de control<sup>1</sup>.

Esta realidad explicaría en parte la popularidad y la expansión universal de la figura del Defensor del Pueblo en las últimas décadas<sup>2</sup>. "Si a una funcionalización creciente de la vida tiene que corresponder un reciente dominio de la Administración –escribe CASCAJO CASTRO– nada más coherente también que se ajuste el aparato técnico-institucional para el mejor control y responsabilización de los poderes públicos administrativos. Es aquí precisamente donde el *Ombudsman* adquiere ese carácter de mecanismo compensador que lo público presenta frente a lo privado, es decir esa congénita superioridad de la actuación administrativa frente al ciudadano, que parece insuperable"<sup>3</sup>. De esta manera, puede sostenerse que la expansión de la figura vendría favorecida por el crecimiento de los espacios de desamparo del ciudadano frente a la omnipresente Administración y, también, por la insuficiencia del sistema de controles de la actividad administrativa<sup>4</sup>.

Ya en España, el proceso descentralizador hacia los entes regionales y locales que comienza a finales de los años setenta ha impulsado la presencia y la importancia de las administraciones territoriales correspondientes. En el plano organizativo, la institución del Defensor del Pueblo autonómico, aunque no estaba prevista en el texto constitucional, ha proliferado y, según lo dicho, puede justificarse desde una perspectiva teórica más allá del simple impulso mimético en la configuración de las estructura institucional de las Comunidades Autónomas. En el momento de escribirse estas líneas, de las diecisiete Comunidades Autónomas, once han regulado la insti-

tución (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia).

Lo dicho a propósito de la justificación teórica vale para el caso de Navarra, y aún más considerando las competencias que tiene atribuidas y la mayor autonomía de los entes locales en la Comunidad Foral por razón de los derechos históricos. Precisamente, a propósito de la oportunidad de la incorporación de la figura en la Comunidad Foral se ha dicho que "quizá era Navarra, por su sistema histórico de competencias propias y por la naturaleza específica de su Amejoramiento, la comunidad más obligada a la creación de esta figura"<sup>5</sup>.

Distinta de la justificación teórica de la institución es la funcionalidad práctica. En este sentido, dicha justificación no le dará al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra el éxito y arraigo, que dependerán de otros factores, principalmente de la capacidad que desarrolle el concreto titular para dispensar en la ciudadanía navarra el efectivo amparo y tutela, llegando allí donde los mecanismos tradicionales de protección no llegan.

## 2. Competencia de la Comunidad Foral para la creación de la institución del Defensor del Pueblo

La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra 13/1982, de 10 de agosto no se refiere en su texto articulado a la figura del Defensor del Pueblo, ni tampoco contiene previsión alguna relativa a su creación. Sin embargo, en virtud de la competencia recogida en el artículo 49.1 a) de autoorganización de las instituciones forales ha podido incorporarla sin problemas al entramado institucional de la Comunidad Foral<sup>6</sup>.

Salvo Castilla y León, el resto de las Comunidades que se adelantaron a Navarra en la regulación de la institución contenían ya la previsión correspondiente en el Estatuto de autogobierno (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia). Por su parte, Castilla y León procedió a la creación de la institución del Procurador del Común sin que la imprevisión estatutaria fuera óbice, lo que fue posible al amparo del artículo 148.1.1º de la Constitución Española que reconoce a las Comunidades Autónomas<sup>7</sup> la competencia de "autoorganización de sus instituciones de autogobierno".

En efecto, ese precepto constitucional ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional de tal forma que hoy no hay duda en cuanto a la constitucionalidad de la creación de instituciones no previstas en el marco de la organización de las Comunidades Autónomas, a pesar del silencio de los Estatutos de Autonomía.

Sobre el alcance de la competencia de autoorganización se pronunció el Tribunal Constitucional tempranamente con motivo de la Ley 9/1981 del Parlamento Vasco de creación del Consejo de Relaciones Laborales. Para el Alto Tribunal, el artículo 148.1.1º CE incluye la facultad de las Comunidades Autónomas de crear otros órganos distintos a los previstos en sus respectivos Estatutos (STC 35/1982, FJ 2º). En pronunciamientos posteriores ha venido a insistir en esta tesis.

Concretamente, en la STC 165/1999 ha señalado que *“esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, FJ 24) en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas”*. Y sigue el Tribunal *“hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, FJ 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, FJ 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y «a sensu contrario» STC 13/1988)”* (STC 165/1999, FJ 3º).

Pero aún más. En el caso del Defensor del Pueblo –como ha hecho notar EMBID IRUJO– si en ese sentido hubiera cabido alguna duda, su configuración como comisionado parlamentario implica que aquél es en sí derivación de la existencia del Parlamento y, por tanto, no es necesaria una reforma del Estatuto de Autonomía para introducir la figura<sup>8</sup>.

Por otra parte, la propia Ley Orgánica del Defensor del Pueblo nacional (LODP 3/1981) prevé la existencia de los comisionados autonómicos en el apartado segundo del artículo 12: *“...los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación”*.

Además, hay que recordar que en el proceso constituyente ya fue objeto de discusión la oportunidad de crear o prever la creación de los comisionados parlamentarios autonómicos<sup>9</sup> y, aunque no se tradujo en mención alguna en el texto constitucional, tampoco se desprende de él ningún impedimento para la incorporación futura<sup>10</sup> vía estatutaria o, como veremos, por ley autonómica.

En cualquier caso, si en algún momento se pudieron plantear dudas en relación con creación de la figura ante el silencio de los Estatutos, hay que decir en la actualidad el tema está superado. Como adelantábamos, la primera Comunidad que, a pesar del silencio estatutario, incorporó la institución fue Castilla y León (1994). Le ha seguido Navarra (2000), y después ha sido Castilla-La Mancha la última en aprobar la creación del Defensor del Pueblo por ley autonómica (Ley 16/2001, de 20 de diciembre). Por su parte, Castilla y León ha aprovechado otra reforma pendiente del Estatuto para incorporar la figura del Procurador del Común al texto de la norma institucional básica de la Comunidad (Ley 2/1994, de 9 de marzo).

Por tanto, según dicha interpretación constitucional de la competencia de autoorganización del 148 1 1º, la Comunidad Foral de Navarra tiene potestad para crear, modificar y suprimir sus órganos e instituciones. En ese sentido debe interpretarse el alcance del art. 49.1 a) cuando establece que:

*“En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

*Regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, así como de la elección de sus miembros, todo ello en los términos establecido en el Título I de la presente Ley Orgánica.”*

Como ha advertido la doctrina, la expresión del Amejoramiento "en virtud de su régimen foral" nos sitúa ante una competencia histórica de Navarra<sup>11</sup>, que refuerza así la que con carácter general se reconoce a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1.1º CE. Lo anterior descarga de dudas la constitucionalidad de la incorporación de la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra<sup>12</sup>. De todas formas si, como se espera de la institución en Navarra, el Defensor del Pueblo demuestra suficiente sentido y contribuye efectivamente al refuerzo de las garantías de los administrados, debería pensarse en la correspondiente reforma de la LORAFNA para incorporarla en el texto estatutario, dotándola así de más estabilidad que la que puede dispensar la ley foral ordinaria<sup>13</sup>.

### 3. Tramitación parlamentaria de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

En los últimos años el entramado institucional navarro ha crecido con la incorporación de dos instituciones de autoridad: el Consejo Consultivo de Navarra (Ley Foral 8/1999) y el Defensor del Pueblo (Ley Foral 4/2000).

La creación de estas instituciones en Navarra es reflejo del peso cada vez mayor de la Administración foral en la vida ciudadana y, en el marco más amplio del Estado, del proceso descentralizador desarrollado en las dos últimas décadas. Por eso no sería correcto aislar el caso de Navarra, sin previamente situarlo en el contexto de una tendencia general en España la creación y puesta en marcha de estas dos instituciones. Fenómeno, pues, generalizado y que en Navarra puede decirse que ha sido relativamente tardío.

Hablando ya del Defensor del Pueblo, la Ley Foral 4/2000 es fruto del tercer intento de sumar a las instituciones navarras existentes un órgano unipersonal de autoridad con la función de reforzar las garantías de la ciudadanía en su relación con las administraciones públicas, intento favorecido en buena medida por la composición de la Cámara foral alumbrada en las elecciones de 13 de junio de 1999 y el pacto de Legislatura Unión del Pueblo Navarro - Partido Socialista de Navarra.

Así, la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio por la que se establece y regula el Defensor del Pueblo en Navarra es aprobada bajo el gobierno de Unión del Pueblo Navarro, aunque tiene su origen en una proposición de ley del Grupo Parlamentario socialista en el Parlamento foral. Con anterioridad, en la II y IV Legislatura se habían presentado sendas proposiciones de ley con el objeto de incorporar esta figura al entramado institucional de la Comunidad Foral, aunque sin superar si quiera la fase de toma en consideración ante el Pleno del Parlamento.

En efecto, en 1989 el grupo parlamentario Eusko Alkartasuna llevó a la Cámara una proposición de ley foral "para la creación de la institución del ARTEKARI –mediador"(B.O.P.N., n º 66, 2-10-1989). Respaldada por Euskadiko Ezkerra, Eusko Alkartasuna y Unión del Pueblo Navarro, fueron más los votos contrarios a la tramitación sumados por los partidos estatales Partido Socialista de Navarra, Centro Democrático y Social y Partido Popular<sup>14</sup>. Entre las razones esgrimidas para

oponerse a la proposición figuraban las económicas, las dudas de constitucionalidad de la ley por no estar prevista la figura en la LORAFNA o, en fin, determinados aspectos relativos al alcance de las atribuciones que se pretendían para el "Artekari" en la concreta proposición de ley (*Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, nº 47, 26-9-1989).

En 1997, en el transcurso de la IV Legislatura, el partido regionalista Convergencia de Demócratas Navarros impulsa el segundo intento de incorporación de la figura con la presentación de una proposición de ley para la creación del "Defensor de los Derechos de la Ciudadanía-Artekari" (B.O.P.N. nº 66, 13-10-1997). Tampoco en esta ocasión la propuesta obtuvo suficiente respaldo en el Pleno del Parlamento foral<sup>15</sup>. El resultado de la votación sumó 20 votos a favor de Convergencia de Demócratas Navarros, Eusko Alkartasuna, Herri Batasuna e Izquierda Unida y 26 en contra de Unión del Pueblo Navarro y Partido Socialista de Navarra. Destacan entre las razones dadas para justificar la oposición a la proposición de ley, la falta de sentido suficiente en una Comunidad Foral uniprovincial de medio millón de habitantes, el tamaño reducido de las Administraciones Públicas navarras, las escasas quejas enviadas al Defensor del Pueblo del Estado en relación con las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral y la inoportunidad de la propuesta ante el intento entonces en curso de encomendar las funciones propias del Defensor a la Presidencia del Parlamento de Navarra (*Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, nº 43, 13-11-1997)<sup>16</sup>.

Muy distinta será la suerte de la tercera proposición de ley sobre el tema, esta vez de mano del Grupo Socialista del Parlamento de Navarra. Admitida a trámite por Acuerdo de la Mesa el 18 de octubre de 1999, obtuvo el respaldo de todos los grupos parlamentarios con 49 votos a favor de los 50 posibles en la toma en consideración por el Pleno del Parlamento de Navarra. A diferencia de lo sucedido en el debate de las dos proposiciones de ley anteriores, no se formularon en contra argumentos relativos al presupuesto, ni dudas de constitucionalidad, ni a propósito de la funcionalidad de la figura en Navarra (*Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, nº 11, 24-11-1999).

Curiosamente, la citada ley sigue en su tramitación y aprobación un curso parecido al que tuviera la del Defensor del Pueblo nacional (LO 3/1982, de 6 de abril) que, como en Navarra, se impulsó mediante proposición de ley del Grupo socialista, entonces en la oposición al Gobierno de Unión de Centro Democrático.

Una vez superada la toma en consideración, la proposición fue remitida a la Comisión de Régimen Foral del Parlamento para que dictaminara sobre la misma y las 136 enmiendas parciales presentadas. Los trabajos en la Comisión culminaron con la incorporación de ochenta y dos enmiendas al texto: cuatro de Izquierda Unida, una de Eusko Alkartasuna y el resto de Unión del Pueblo Navarro. Es de destacar la incorporación de las enmiendas de Izquierda Unida para elevar a tres quintos de la mayoría exigida en todas las fases de propuesta y aprobación del candidato a Defensor del Pueblo.

En cuanto al resto de las numerosísimas enmiendas aprobadas en la Comisión de Régimen Foral las más persiguen la corrección técnica y gramatical del texto y otras afectan a temas menores. Debe ser destacado un cambio introducido a propuesta de Unión del Pueblo Navarro relativo a los requisitos para acceder a la condición de Defensor del Pueblo, que es la exigencia de acatar expresamente la Constitución Española y las leyes, y no sólo el juramento

o promesa de respeto al régimen foral (art. 4.2). Con esta exigencia la ley se separa de lo previsto en la mayoría de las leyes autonómicas reguladoras de la institución.

Ya en el Pleno, el Dictamen de la Comisión obtuvo el respaldo de la Cámara con 37 votos a favor, ningún voto en contra y 11 abstenciones, relacionadas éstas con la falta de respaldo en el Pleno a las enmiendas al texto mantenidas por Eusko Alkartasuna - Partido Nacionalista Vasco (*Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, n.º 22, 22 de junio de 2000).

Vale pues al caso presente aquello de "a la tercera va la vencida". Es obligado insistir en que el éxito de la tercera proposición de ley y el respaldo unánime en la toma en consideración, tiene mucho que ver con la composición del Parlamento nacido de las elecciones de 13 de junio de 1999 y los pactos de gobierno Unión del Pueblo Navarro - Partido Socialista de Navarra para la investidura del Presidente de la Comunidad Foral<sup>17</sup>. En este sentido, nótese que aunque el Partido Socialista de Navarra había votado en contra en el debate de toma en consideración de las dos anteriores proposiciones de ley sobre el tema, nunca se mostró contrario a la incorporación de la institución del Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral, aunque sí a la concreta configuración prevista en la proposición de 1989 (Eusko Alkartasuna o a la inoportunidad de la propuesta en 1997 Convergencia de Demócratas Navarros<sup>18</sup>. No se puede decir lo mismo de Unión del Pueblo Navarro cuya trayectoria a propósito de la figura es, en parte, consecuencia de la seguida por el partido regionalista navarro en la pasada década. Así, en 1989, el partido regionalista respaldó la proposición de ley para la creación del "Artekari" propuesta por Eusko Alkastasuna. Sin embargo, en 1997, estando Unión del Pueblo Navarro en el Gobierno tras la crisis del tripartito formado por Partido Socialista de Navarra-Convergencia de Demócratas Navarros e Izquierda Unida, y tras su fusión en 1991 con el Partido Popular en Navarra votó en contra de la proposición de ley defendida por su antiguo parlamentario Alli Aranguren, esta vez desde las filas del Convergencia de Demócratas Navarros. En 1999 la proposición del Partido Socialista de Navarra será respaldada por todos los grupos que ya lo habían hecho con anterioridad y también por el partido en el Gobierno, Unión del Pueblo Navarro.

Así pues, el consenso de todos los grupos es la nota que destaca en el proceso de incorporación de esta figura en la V Legislatura, aunque es obligado mencionar las diferencias surgidas en la tramitación de la proposición de ley con los grupos nacionalistas (Eusko Alkartasuna - Partido Nacionalista Vasco y Euskal herritarrok)<sup>19</sup>, por las que finalmente se abstuvieron en la votación final del texto.

Resultado de este proceso es la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, por la que se incorpora y regula la Comunidad Foral de Navarra la institución del Defensor del Pueblo. Contiene esta ley cuarenta y cinco artículos repartidos en seis títulos relativos a estatuto, funciones y procedimiento, resoluciones, relaciones con el Parlamento y con el Defensor del Pueblo y medios personales y materiales. Es de notar la extensión de la ley, únicamente superada por la Ley 7/2001 reguladora del Diputado del Común de Canarias. Esto se explica, a nuestro juicio, por la exhaustividad de un texto que al contar con numerosos modelos de referencia pudo incorporar soluciones legislativas relativas a las cuestiones que con el tiempo han surgido en torno a la institución y se han ido ya resolviendo en las correspondientes leyes autonómicas. La Ley foral 4/2000 es, por tanto, una ley muy completa aunque, en honor a la verdad, escasamente original.

## NOTAS AL CAPÍTULO II

- <sup>1</sup> GARCIA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1977, págs. 25 y ss.
- <sup>2</sup> BAR CENDON, A., "El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español", *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Ed. Pórtico, Zaragoza, 1982, págs. 302 y ss.
- <sup>3</sup> CASCAJO CASTRO, J. L., "Los Defensores del Pueblo en el Estado Social y Democrático de Derecho", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 24, 1989, págs. 44 y 45.
- <sup>4</sup> LOPEZ BASAGUREN, A., y MAESTRO BUELGA, G., *El Ararteko*, IVAP, 1993, págs. 31 y ss.
- <sup>5</sup> Cfr. MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ, J., "El Defensor del Pueblo en Navarra", *Administración y derechos*, Pamplona, 2001, pág. 13.
- <sup>6</sup> PEREZ CALVO, A., y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, Pamplona, 2000, pág. 156.
- <sup>7</sup> Sobre el tema, véase ARAGON REYES, M., "La ley del Procurador del Común de Castilla y León", en *El Procurador del Común*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1995, págs. 40 y ss.
- <sup>8</sup> EMBID IRUJO, A., *El control parlamentario de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, MAP, Madrid, 2ª ed., 1991, pág. 41.
- <sup>9</sup> Impulsadas por los representantes vascos en Congreso y Senado tres enmiendas -nº64, 297 y 993- propugnaban la institución del Defensor del Pueblo autonómico. Sin embargo, ninguna de las tres prosperó, y el texto constitucional no contiene más referencia que la del Defensor del Pueblo nacional (art. 54 CE). Sobre el tema véase EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, págs. 27 y ss. También FOLCHI; I. Y BAYONA, A., "La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 6, 1986, págs. 76 y 77.
- <sup>10</sup> GIL ROBLES, A., *El defensor del pueblo*, Civitas, Madrid, 1979, pág. 67.
- <sup>11</sup> Sobre las competencias de la Comunidad foral y su alcance, *vid.* ALLI ARANGUREN, J.C., y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "Facultades y Competencias de Navarra" en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1992, págs. 497 y ss.
- <sup>12</sup> *Vid.* MATEO SANZ, E., en "Aproximación a la figura del Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral de Navarra", *Administración y derechos*, Pamplona, 2001, pág. 19.
- <sup>13</sup> En este sentido MATEO SANZ; E., "Aproximación a la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra", en *Administración y derechos*, Pamplona, 2001, pág. 19. También FOLCHI; I. Y BAYONA, A., *op. cit.*, pág. 77.
- <sup>14</sup> El resultado de la votación en el Pleno fue 18 votos a favor, 21 en contra.
- <sup>15</sup> La defensa de la proposición de ley en el debate de toma en consideración fue hecha por el parlamentario de Convergencia de Demócratas Navarros Alli Aranguren, quien también en 1989 había defendido la creación de la institución en Navarra, entonces desde las filas de Unión del Pueblo Navarro.
- <sup>16</sup> Más allá de las razones expuestas es obligado recordar que la propuesta del grupo regionalista Convergencia de Demócratas Navarros se produce poco después del acceso al gobierno de Unión del Pueblo Navarro tras la caída del gobierno tripartito Partido Socialista de Navarra - Convergencia de Demócratas Navarros - Izquierda Unida por el procesamiento del entonces Presidente socialista Javier Otano. Por otra parte, la todavía reciente creación del Convergencia de Demócratas Navarros por escisión de Unión del Pueblo Navarro hace difícil el encuentro de estas dos fuerzas políticas.
- <sup>17</sup> Sobre estas elecciones y las características del Parlamento que alumbraron cfr. DE LA IGLESIA CHAMARRO, A. "Elecciones autonómicas del 13-J 1999 en Navarra", *Revista de Derecho Político de la UNED*, nº 46, 1999, págs. 319 y ss.

- <sup>18</sup> En 1997, el acuerdo de Gobierno tripartito Partido Socialista de Navarra - Convergencia de Demócratas Navarros - Izquierda Unida incorporaba en su programa que la función natural del Defensor del Pueblo de tutela del ciudadano frente a la actuación de las Administraciones Públicas navarras, fuera asumida de forma experimental por el Presidente de la Cámara foral.
- <sup>19</sup> EA insistió en la defensa de la expresión "Artekari" -mediador- para dar nombre a la institución, en la posibilidad de dirigirse a él en castellano y en euskera, así como la obligación de contestar en la lengua en que esté formulada la queja y en la autonomía de la Institución frente a la idea de "alto comisionado del Parlamento".

# Concepto, naturaleza y funciones

3

Concepto,  
naturaleza  
y funciones



3







# Capítulo III

## 1. Concepto y naturaleza

Configurado en la Ley Foral 4/2000 como *alto comisionado del Parlamento de Navarra* el Defensor del Pueblo tiene encomendada la *función de 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, especialmente *frente a los posible abusos y negligencias de la Administración (art. 1.1)*.

En la creación de la figura, el legislador foral siguió de cerca los modelos próximos, es decir, el más común entre los comisionados autonómicos ya creados y, con éstos, el del Defensor del Pueblo nacional (art. 54 CE y LODP 3/1981). A su vez, la figura tal y como se ha importado en España en todas sus manifestaciones se ajusta al arquetipo *Ombudsman* sueco. De esta forma puede decirse que el Defensor del Pueblo en Navarra es también, de manera mediata, tributario del modelo sueco. Por eso, en la Comunidad Foral en su configuración legal presenta las notas típicas de figura independiente y no influida por el partidismo político, nombrado por el Parlamento y representante suyo; que no puede dictar ninguna norma a imponerse "para casos particulares"; sus quehaceres básicos consisten en "supervisar a la Administración, con potestad de investigar, criticar y publicar sus actuaciones, y atiende a las quejas específicas de los ciudadanos contra lo que estimen injusticias administrativas"<sup>1</sup>.

De esta manera sigue en Navarra la singularidad típica del Defensor del Pueblo, que radica en ser un órgano no jurisdiccional de garantía de los derechos del ciudadano, que *completa y refuerza las garantías tradicionales del ciudadano frente a la Administración* dispensando una vía ágil y flexible, gratuita y de fácil acceso, distinta a la propia de la Administración y la vía jurisdiccional. El Defensor del Pueblo, también en la Comunidad Foral, está llamado a cubrir los ángulos muertos de los procedimientos de tutela ordinarios. Así se recoge en la Exposición de Motivos de la propia Ley Foral 4/2000: *"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, en especial en aras de los más desprotegidos."*

Recogiendo las notas más características puede definirse al Defensor del Pueblo en Navarra como *órgano unipersonal de garantías, no jurisdiccional que, configurado jurídicamente como alto comisionado del Parlamento foral, desempeña su función con carácter principal frente a la Administración Foral y Administraciones Locales de Navarra mediante procedimientos de investigación, información y denuncia.*

Como decíamos más arriba, frente a los procedimientos tradicionales de garantía, distingue al Defensor del Pueblo el estar desprovisto de facultades jurídicas revocatorias de los actos y carecer de potestad coercitiva<sup>2</sup>. Por eso, casi formulariamente, se habla del Defensor del Pueblo como institución de autoridad, en contraste con aquellas que lo son de potestad. A propósito de la autoridad, es obligado reconocer que, en la actualidad, en la mayoría de los casos, ésta deriva de la ostentación del propio cargo. Es indudable que la fuerza de la persuasión que ha caracterizado típicamente a esta institución es directamente proporcional al prestigio personal y profesional del titular que la encarna. Por eso, aun cuando las condiciones de elegibilidad mencionadas en la Ley Foral 4/2000 son mínimas (condición política de navarro, con mayoría de edad y disfrute de los derechos civiles y políticos) el Parlamento en la designación del titular ha de intentar sumar a aquéllas el prestigio del titular, que a buen seguro actuará como factor multiplicador de la persuasión, ayudando al arraigo de la institución.

Sin olvidar la importancia de la fuerza en positivo de la persuasión, no debe olvidarse que la capacidad de influencia del Defensor del Pueblo reside también en el efecto disuasorio que produce la sola posibilidad de ser objeto de una publicidad negativa o de una amonestación pública o, incluso, la queja interna formulada ante un superior. Por eso, a nuestro juicio, con acierto también se ha calificado a esta institución como "magistratura de disuasión"<sup>3</sup>.

En efecto, la mera posibilidad de crítica a determinados servicios de la Administración en un informe anual, o la divulgación de informes parciales sobre funcionamiento deficiente de servicios o actuaciones negligentes de la Administración constituyen un elemento disuasorio de estimable utilidad. En este contexto ha de situarse la referencia que en la Ley Foral se hace a la oportunidad de divulgar las actuaciones del Defensor del Pueblo en su artículo 16 e), donde se señala que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá *"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 cuanto éste lo estime conveniente para el mejor desarrollo de sus funciones y el conocimiento público de su actividad."*

Además, la Ley Foral 4/2000 presenta al Defensor del Pueblo de Navarra como alto comisionado del Parlamento Foral. Con esta fórmula sigue la ley la configuración más extendida en Derecho comparado, y, también, entre los defensores autonómicos -que a su vez se fijan en el modelo de la LODP 3/1981, de 6 de abril-:

*"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".*

Según se recoge en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua "comisionado es aquel a quien se encarga una comisión –encargo, asunto, negocio–". Así, el Defensor se articula orgánicamente como encargado parlamentario para la protección de los derechos de los ciudadanos. Esa condición de comisionado parlamentario implica una dependencia orgánica del Parlamento Foral que nombra y revoca al Defensor y, asimismo, participa también en el nombramiento y cese del Adjunto. El esquema de relaciones se completa con la obligación de presentar informe anual al Parlamento foral y otros aspectos previstos en la ley y de los que nos ocupamos en un apartado dedicado a las relaciones entre el Defensor del Pueblo de la Comunidad y el Parlamento foral.

Sin embargo, debe destacarse que, siendo comisionado, el Defensor no es un órgano incardinado en el Parlamento, y tampoco le está subordinado jerárquicamente. Las funciones del Defensor son distintas a las que corresponden al Parlamento, y como veremos son de vigilancia y control<sup>4</sup>. La propia Ley Foral 4/2000 preserva al Defensor del mandato imperativo (art. 5).

Por otra parte, y aunque el planteamiento de la cuestión no puede aplicarse al ámbito autonómico, al hablar de la naturaleza del Defensor del Pueblo del Estado se ha dicho que estamos ante un *órgano auxiliar*, frente a la categoría de *órgano constitucional*. Y ello se dice, en primer lugar, porque no participa en la función creadora de Derecho y no incide en la forma de Estado y, en segundo lugar, porque existe una relación de dependencia y asistencia entre el Parlamento y el Defensor del Pueblo<sup>5</sup>. En un intento de adaptación de las categorías al ámbito autonómico, y hablando en particular de Navarra, el Defensor del Pueblo de la Comunidad foral se presentaría así frente al Parlamento – "institución foral"<sup>6</sup> según el artículo 10 de la LORAFNA– como una institución foral mediata o derivada de aquél. En el caso del Defensor del Pueblo, "las funciones son típicamente auxiliares –funciones de vigilancia, propuesta o impulso– de la actividad de otros órganos con funciones activas"<sup>7</sup>.

## 2. Funciones. Marco general

Señala el art. 1.1 de la Ley Foral 4/2000 que 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*".

De esta manera, la Ley Foral 4/2000, fijando como su función primordial la defensa del ciudadano frente a la Administración conecta con el modelo divulgado de *Ombudsman* sueco, creado en 1809 para supervisar por vía distinta de la jurisdiccional las actuaciones de la Administración. Por otra parte, sitúa la Ley Foral 4/2000 esta "función primordial" en el contexto de una función de garantía más genérica, a saber: *la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y el Amejoramiento*. Sin embargo, esta mención a los derechos y libertades amparados por la CE no puede deducirse un contenido jurídico preciso, más aún en lo que se refiere a los derechos y libertades de los ciudadanos amparados por el Amejoramiento. En este sentido, otras leyes autonómicas reguladoras de los comisionados se refieren a los derechos y libertades del Título primero de la CE (esto ocurre, p.ej. en las leyes de Andalucía, Galicia, País Vasco o Valencia), sin que de ello quepa deducir un alcance menor de la función encomendada al Defensor en Navarra. En cuanto a la referencia a los derechos y libertades amparados en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero poco añade, pues, por su propia naturaleza, estos no pueden ser distintos de los establecidos y amparados en la Constitución Española de 1978<sup>8</sup>. En realidad esta amplia fórmula empleada en el art. 1.1. de la Ley Foral 4/2000 tiene más de retórica política que de técnica jurídica<sup>9</sup>.

Así pues, la defensa del ciudadano frente a los abusos y negligencias de la Administración es la razón de ser de esta institución<sup>10</sup>. En este punto la Ley Foral 4/2000 sigue el art. 1.2 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero del *Ararteko*, donde se dice que "constituye su función primordial salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública vasca". El resto de las leyes, autonómicas y nacional, se refieren a la supervisión de la Administración, sin limitarla *a priori* a los abusos de autoridad y poder y negligencias.

En cuanto a qué actos –u omisiones– pueden ser objeto de fiscalización y a qué "Administraciones" se refiere, Ley Foral 4/2000, nos remitimos al apartado dedicado el objeto y procedimientos de fiscalización. Valga aquí con señalar que esta función de defensa frente a la Administración tiene por objeto actuaciones u omisiones (art. 15 Ley Foral 4/2000), generales o de carácter singular, que denoten abuso o negligencia de la Administración.

Esta función de defensa frente a la Administración se articula en la previsión legal de funciones de exigencia de responsabilidad (art. 14.1); de investigación e inspección (art. 16 a) y 17 a) y b)), recomendación (art. 16 b); información y denuncia (art. 16 c); elaboración y emisión de informes (art. 16 e).

Complementariamente, la Ley Foral 4/2000, encomienda al Defensor del Pueblo otras atribuciones en relación con la legislación y la Administración de Justicia. Así, según establece el art. 16 c) el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá señalar 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. Asimismo, podrá dirigirse al Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales solicitando a éste la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Relacionadas con la Administración de Justicia en Navarra, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral deberá remitir al Ministerio Fiscal o al Consejo General

del Poder Judicial las quejas recibidas y, también en el orden jurisdiccional, podrá instar al Defensor del Pueblo nombrado por las Cortes Generales para la interposición del recurso de amparo.

En otras Comunidades Autónomas, a las funciones citadas las leyes de los comisionados autonómicos han añadido una función extraña a la figura del Defensor en esa configuración típica importada. Se trata de la tutela del ordenamiento jurídico regional<sup>11</sup>. Así se ha establecido primero en Aragón<sup>12</sup> y después en Castilla y León y Castilla-La Mancha<sup>13</sup> como competencia propia del Defensor del Pueblo o afines. En Navarra, alguna vez ha reclamado esta función para el Defensor del Pueblo<sup>14</sup>.



## NOTAS AL CAPÍTULO III

- <sup>1</sup> FAIREN GUILLEN, V., *El Defensor del Pueblo. Ombudsman*, Tomo I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, pág. 46.
- <sup>2</sup> ASTARLOA, F., *El Defensor del Pueblo en España*, Ensayos jurídicos, Palma, 1994, pág. 39.
- <sup>3</sup> FAIREN GUILLEN, V., *op. cit.*, pág. 69.
- <sup>4</sup> PEREZ-UGENA Y COROMINA, M., *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, págs. 41 y ss.
- <sup>5</sup> Cfr. VARELA SUANCES-CARPEGNA, J., "Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 5, 1983, págs. 64 y ss.
- <sup>6</sup> Sobre las "instituciones forales " en el Amejoramiento del Fuero véase MARTIN RETORTILLO, S. (dir.), *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 307 y ss.
- <sup>7</sup> LOPEZ BASAGUREN, A., *op. cit.*, págs.. 62 y ss.
- <sup>8</sup> Con carácter general, EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, pág. 104.
- <sup>9</sup> Sobre el tema véase PEREZ CALVO, A., "La defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos por los Comisionados Parlamentarios. Actualidad y perspectivas", en *I Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz*, Sevilla, 2001, págs. 34 y 35.
- <sup>10</sup> GONZALEZ NAVARRO se ha referido al Defensor del Pueblo como "paladín de la lucha contra la mala Administración", en ALENZA GARCIA, J. F., y GONZALEZ NAVARRO, F., *Derecho de petición. Comentarios a la LO 4/2001, de 12 de noviembre*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 934.
- <sup>11</sup> Sobre la constitucionalidad de la atribución de esta competencia cfr. ARAGON REYES, M., *op. cit.*, pág. 51. También DIEZ BUESO, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, Servicio de Publicaciones del Senado, Madrid, 1999, págs. 191 y ss.
- <sup>12</sup> Sobre esta función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés vid. EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, págs. 128 y ss.
- <sup>13</sup> Art. 1.1. de la Ley 16/2001 (Castilla-La Mancha): "... velará por la tutela del ordenamiento jurídico propio de Castilla-La Mancha y de su Estatuto de Autonomía"; art. 1.1. de la Ley 4/1985 del Justicia de Aragón "la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación y la defensa del Estatuto; y art. 1.1. de la Ley 2/1992 del Procurador del Común de Castilla y León "la tutela del ordenamiento jurídico castellano-leonés y la defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León".
- <sup>14</sup> "La Ley Foral debió encargar al Defensor del Pueblo la tutela de nuestro ordenamiento jurídico, velando por su defensa y aplicación. Esta omisión, en cualquier caso, no debe impedir el ejercicio de esa actividad (...) por cuanto tampoco existe en la ley obstáculo alguno que la imposibilite". Cfr. MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ, J., *op. cit.*, págs. 16 y 17.



**Configuración institucional:  
condiciones de existencia  
y status jurídico  
del Defensor del Pueblo.**

**El Adjunto, como órgano  
de asistencia**

**4**

**Configuración  
institucional:  
condiciones de  
existencia y status  
jurídico del  
Defensor del  
Pueblo.**

El Adjunto,  
como órgano de  
asistencia



**4**







# Capítulo IV

## 1. Condiciones de existencia

### 1.1. Procedimiento de designación, condiciones de elegibilidad y nombramiento

El procedimiento para la designación del Defensor del Pueblo en Navarra es el comúnmente previsto en Derecho comparado para la figura, y responde a la también extendida configuración del Defensor del Pueblo como comisionado parlamentario (art. 1.1 Ley Foral 4/2000). Así, la elección corresponde a la Cámara foral en todas las fases -propuesta, designación y nombramiento- que se sustancian, respectivamente, ante la Comisión de Régimen Foral, Pleno y Presidente.

Es común a las leyes nacional -arts. 2, 3 y 4 LODP 3/1981- y autonómicas reguladoras de la institución el protagonismo parlamentario en la designación del Defensor del Pueblo<sup>1</sup> que, con la salvedad del Justicia de Aragón y el Síndico de Agravios de Cataluña, definen a los respectivos defensores como altos comisionados del Parlamento.

También es elemento común que las leyes exijan que el candidato a esta magistratura de autoridad cuente con un reforzado apoyo parlamentario, concretado al igual que en la Ley Foral 4/2000 en mayoría cualificada de tres quintos<sup>2</sup>.

Se intenta evitar con esta mayoría cualificada la dependencia de la institución con respecto al partido en el Gobierno o el grupo mayoritario en el Parlamento. Las propias incompatibilidades en la Ley Foral 4/2000 y homólogas responden a esta idea de neutralidad política deseable. A la misma intención parece también dirigirse la común previsión de una duración del mandato distinta y superior a la de cuatro años para la Legislatura. Vayamos a los aspectos concretos de la Ley Foral 4/2000.

En Navarra, el mecanismo de designación previsto en la Ley Foral 4/2000 se ha detallado en las *Normas para la elección del Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral de Navarra* (B.O. del Parlamento de Navarra, nº 97, 13 de noviembre del 2000), aprobadas por la Mesa del Parlamento, previa audiencia de la Junta de Portavoces en sesión celebrada el 6 de noviembre de 2000.

Es el primer trámite la propuesta del candidato, que corresponde a la Comisión de Régimen Foral (art. 2.2). Sin embargo, las citadas *Normas para la elección del Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral* han previsto que la iniciativa del procedimiento de propuesta de candidatos a la Comisión sea facultad de los Grupos Parlamentarios o Parlamentarios Forales del Grupo Parlamentario Mixto, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara al que debe acompañarse la declaración de aceptación de la candidatura y la acreditación de los requisitos previstos en el art. 3 Ley Foral 4/2000<sup>3</sup> (artículo primero de las *Normas para la elección del Defensor ...*).

Corresponde a la Mesa de la Cámara la comprobación de si, efectivamente, los candidatos propuestos reúnen los requisitos exigidos por la Ley Foral 4/2000. Nótese que, mediante esta previsión en las Normas, las condiciones de elegibilidad que la ley sitúa en la fase de elección –que podría entenderse como la votación en el Pleno– se adelantan a la de proposición. Superado este trámite, la Mesa debe convocar a la Comisión de Régimen Foral para que elija entre los candidatos propuestos. Por tanto, son los Grupos parlamentarios quienes pueden llevar candidaturas aceptadas a la Comisión de Régimen Foral, donde prosperará la candidatura que obtenga el respaldo de las tres quintas partes (ocho votos) de los miembros de la Comisión (art. 2.3 Ley Foral 4/2000) en una votación secreta por papeletas (n.º 5 artículo primero de las *Normas para la elección del Defensor ...*). Debe recordarse aquí que esta mayoría reforzada se incorporó en los trabajos parlamentarios de la Ley Foral 4/2000 a propuesta de Izquierda Unida y con respaldo de los principales grupos parlamentarios, con la finalidad de dotar al candidato de un amplio apoyo, reflejo, al menos en el plano teórico, del respaldo social que se estima deseable para el titular de una magistratura de autoridad cuya funcionalidad depende de manera principal del general reconocimiento de quien la encarna.

Una vez hecha la propuesta por la Comisión de Régimen Foral se da traslado de la misma al Presidente de la Cámara y, en un plazo no inferior a quince días, el Pleno debe proceder a la elección. Para ello la Ley Foral 4/2000 exige la misma mayoría reforzada que en la Comisión, es decir el voto favorable de tres quintas partes de sus miembros (art. 2.4 Ley Foral 4/2000) –treinta votos afirmativos– en la votación secreta por papeletas<sup>4</sup> en el Pleno extraordinario convocado al efecto.

Si no se alcanzara esta mayoría de tres quintos, la ley prevé que el proceso comience nuevamente desde la propuesta de la Comisión de Régimen Foral, que en el plazo de un mes deberá formular nueva propuesta (art. 2.5 Ley Foral 4/2000). Aunque es difícil que se dé esta situación, teniendo en cuenta que el candidato ha sido ya respaldado por tres quintas partes de la Comisión, la peculiar composición del Parlamento Foral, sin mayorías absolutas y con necesarios pactos de legislatura, hace oportuna esta previsión. Por otra parte, en este punto caben dos posibilidades interpretativas: una es que se debata y se vote nuevamente en la Comisión de Régimen foral sobre las propuestas de candidatura ya hechas por los Grupos Parlamentarios o los Parlamentarios del Grupo Mixto y otra es entender que el proceso vuelve a la fase de presentación de candidatos a la Mesa. Parece razonable, más considerando ese plazo de un mes señalado por la ley, que sea la primera la interpretación adecuada y, subsidiariamente, si ninguna de las candidaturas obtuviera el respaldo exigido, se abriría nuevamente un proceso de presentación de candidaturas ante la Mesa de la Cámara. Otra opción que cabe considerar y para la que ni la Ley Foral 4/2000, ni las *Normas* citadas presentan trabas, es que en la primera fase de presentación de candidatos ante la Mesa de la Cámara, cada Grupo parlamentario o los Parlamentarios del Grupo Parlamentario Mixto, puedan presentar con orden de preferencia dos o más candidatos alternativos<sup>5</sup>.

Una vez respaldado con la mayoría de tres quintos en el Pleno de la Cámara, se entiende que el candidato *queda designado* como Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (art 2.6). Después, el Presidente del

Parlamento de Navarra *acreditará* con su firma el nombramiento, que se publicará en el Boletín Oficial de Navarra (art. 4.1 Ley Foral 4/2000).

La toma de posesión del cargo se hará 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 (art. 4.2 Ley Foral 4/2000).

Sobre el contenido previsto para el juramento o promesa para la toma de posesión, es preciso señalar que se introdujo por enmienda de Unión del Pueblo Navarro, apartándose así de la fórmula más extendida en las leyes autonómicas reguladoras de la institución que es sencillamente el juramento o promesa de cumplir fielmente las funciones propias del cargo. Sólo Navarra, Castilla y León y Castilla-La Mancha exigen al Defensor del Pueblo el acatamiento expreso de la Constitución Española junto con el de la defensa, respectivamente del ordenamiento jurídico de la Comunidad y el Estatuto, y el régimen foral navarro y las leyes.

En cuanto a las condiciones de elegibilidad previstas en la Ley Foral 4/2000, hay que decir que perfilan poco las características del sujeto que debe encarnar la institución del Defensor del Pueblo. Por otra parte dichas condiciones no son sino trasunto adaptado de las antes previstas en la ley nacional (LO 3/1981, de 6 de abril) y las autonómicas respectivas, a saber: condición política correspondiente a la comunidad en la que va a desempeñar sus funciones, o nacionalidad española en el caso del Defensor del Pueblo del 54 CE<sup>6</sup>, y encontrarse en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos<sup>7</sup>. El disfrute de la condición política navarra<sup>8</sup> remite al artículo 5 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, según el cual tendrán dicha condición *“los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa de cualquiera de los municipios de Navarra”*. Basta, por tanto, cumplir con dos exigencias para tener la condición política de navarro: ser español (arts. 17 y ss. del Código Civil) y estar empadronado en un municipio de Navarra (art. 15 de la Ley de Bases del Régimen Local<sup>9</sup>).

Es de notar que sólo dos Comunidades Autónomas se separan de estas exigencias. Una es Galicia, donde a las condiciones ya dichas se suma que el Valedor del Pueblo Gallego conozca los idiomas oficiales de la Comunidad (art. 3 Ley 6/1984), y la otra es Aragón, donde la diferencia en las condiciones de elegibilidad del Justicia de Aragón es para ampliar las posibilidades de acceso a aquellos que, no teniendo condición política aragonesa, sí disfrutaban de la vecindad civil (art. 7 Ley 4/1985).

A nuestro juicio las condiciones de elegibilidad exigidas por la ley navarra para acceder a esta magistratura, al igual que ocurre con la legislación del entorno, nacional y autonómica podrían haberse utilizado para impulsar desde la ley el prestigio de la institución. Voces autorizadas han pronunciado a favor de que el candidato Defensor del Pueblo cuente también con formación jurídica<sup>10</sup> –exigencia ésta que se intentó incorporar sin éxito en la elaboración de la LODP 3/1981<sup>11</sup>–, y, desde luego, la honorabilidad y el prestigio que debieran acompañar al titular. Queda pues para el Parlamento la verificación de estas condiciones de prestigio y competencia que, entendemos aquí, ayudarían al arraigo y a la funcionalidad de esta institución prevista de autoridad.

## 1.2. Duración del mandato y reelección

La duración del mandato fijada por el legislador navarro para el Defensor del Pueblo es de *seis años* (art. 2.2 de la Ley Foral 4/2000)<sup>12</sup>. Este plazo es superior al de los modelos nacional y autonómicos<sup>13</sup> donde la duración del cargo es de cinco años, que a su vez excede la media del plazo previsto en otros modelos extranjeros (cuatro años<sup>14</sup>). La intención que animó al legislador nacional a establecer ese plazo de cinco años, y por extensión al legislador navarro, fue la de prever una continuidad en el cargo más allá de la duración de la Legislatura con vistas a garantizar la independencia de la institución, y con la sana pretensión de no convertir al Defensor del Pueblo en un cargo político más para el reparto de cargos al inicio de cada Legislatura<sup>15</sup>. Por otra parte, ya hemos señalado con anterioridad lo novedoso en España de este plazo fijado en la Ley Foral 4/2000, que se separa así de los cinco años previstos para sus homónimos, nacional y autonómicos, y, que sigue la previsión de plazo establecida para los miembros del Consejo Consultivo de Navarra (art. 4.2. de la Ley Foral 8/1999).

En cuanto a las posibilidades de reelección, se entiende que, a falta de prohibición o limitación expresa en la ley, es posible que la designación recaiga sobre el mismo candidato tantas veces como sea respaldado por el Parlamento navarro. Otras leyes autonómicas reguladoras de la institución han optado por limitar a dos los mandatos posibles. Es el caso del Ararteko en el País Vasco (art. 5.1 Ley 3/1985), el Procurador del Común de Castilla y León (art. 2.1 Ley 2/1994) y el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (art. 2.2 Ley 16/2001).

## 1.3. Cese y sustitución

Configurado como alto comisionado parlamentario, y por tanto con clara dependencia orgánica en cuanto a la existencia concreta de la institución, es común a los defensores en España (autonómicos y estatal), y también en Derecho comparado, que el cese pueda producirse a instancia del Parlamento que, en cuanto comitente, puede ejercitar frente al Defensor una especie de moción de censura para proceder a su destitución. La Ley Foral 4/2000 incorpora esta destitución junto con la mención de otras causas tasadas de cese. Todas ellas se recogen en el art. 8.1 de la Ley Foral 4/2000:

*“1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral cesará por alguna de las siguientes causas:*

- 1. Renuncia expresa.*
- 2. Expiración del plazo.*
- 3. Fallecimiento o incapacidad sobrevenida.*
- 4. Destitución por el Parlamento de Navarra a consecuencia de actuar con notoria negligencia en el desempeño de su cargo.*
- 5. Haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia firme.*
- 6. Incompatibilidad sobrevenida.*
- 7. Pérdida de la condición política de navarro o del pleno disfrute de los derechos civiles o políticos.*

Fijadas las causas de cese, el apartado segundo del artículo 8 obliga a distinguir las de cese automático y aquellas otras que, en todo caso, requieren el pronunciamiento del Parlamento y, en consecuencia, dejarían la puerta abierta a la voluntad del Parlamento. En concreto, y según precisa el art. 8.2. Ley Foral 4/2000, determinan el cese automático el fallecimiento, la expiración del plazo y la renuncia expresa. "En los demás casos" el cese en el cargo se decidirá por mayoría de tres quintas partes de los parlamentarios mediante debate y previa audiencia del interesado.

Siguiendo estrictamente la letra de la ley, debe entenderse que en los supuestos de incapacidad, incompatibilidad sobrevenida, pérdida de la condición política de navarro o de los derechos civiles o políticos, condena por delito doloso en sentencia firme o, por último, la actuación con notoria negligencia en el desempeño de su cargo, no basta con la concurrencia de la causa sino que es necesario el pronunciamiento parlamentario de una mayoría de tres quintos a favor de la destitución.

A la vista de este precepto puede concluirse que, en todo caso, el cese del Defensor del Pueblo es causal, y, en segundo lugar, que la ley navarra distingue, al igual que la LODP 3/1981, entre causas automáticas y otras que deben ir acompañadas de la expresa censura parlamentaria. Por nuestra parte, entendemos que es de lamentar que con esta redacción, el artículo 8.2 de la Ley Foral 4/2000 extienda al Defensor del Pueblo de Navarra una regulación del cese similar a la prevista para el Defensor del Pueblo nacional<sup>16</sup> que presenta problemas ya señalados por la doctrina<sup>17</sup>.

En efecto, el pronunciamiento parlamentario de destitución debería haberse reservado para el supuesto de negligencia notoria en el desempeño de las funciones, y, si acaso, para valorar el supuesto de incapacidad. Nos parece desacertado, por ejemplo, que no opere como causa automática la condena en sentencia firme por delito doloso<sup>18</sup>, más tratándose de una institución de autoridad. También debería acarrear el cese automático la causa de incompatibilidad en la que una vez sobrevenida no se cesa o la pérdida de los derechos civiles o políticos. La reserva de la destitución parlamentaria sólo para el supuesto de notoria negligencia es la solución seguida en Baleares, Cataluña, Aragón y Castilla y León. En estas dos últimas se exige para los casos de incumplimiento reiterado y grave de las funciones encomendadas al Justicia Mayor o al Defensor. En otras Comunidades, junto al supuesto de negligencia notoria, se ha sometido también a valoración parlamentaria la incapacidad sobrevenida (País Vasco y Castilla-La Mancha). Singulares son el caso de Valencia, donde el pronunciamiento parlamentario se exige para los supuestos de incapacidad permanente, notoria negligencia, mala fe o interés personal, y Canarias, que junto a la negligencia exige la valoración parlamentaria de la incompatibilidad sobrevenida.

En cuanto al procedimiento de destitución parlamentaria, se exige la misma mayoría cualificada de tres quintos requerida para la designación, que seguirá a un debate con audiencia del interesado (art. 8.3 Ley foral 4/2000). Nada se dice en la Ley Foral acerca de quien debe instar el procedimiento de destitución. En este aspecto, es la Ley Canaria la más completa en la regulación al señalar que *"la apertura del expediente de cese por negligencia notoria en el cumplimiento de las obligaciones propias del cargo se acordará en el Pleno, a propuesta de al menos dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara. Adoptado el acuerdo, la Mesa remitirá el asunto a la Comisión del Estatuto de los Diputados, quien oír al Diputado del Común. La Comisión elevará dictamen al Pleno con propuesta, en su caso, de declaración de cese. Dicha propuesta requerirá para su aprobación por el Pleno el voto de las tres quintas partes de los miembros de la Cámara"* (art. 9. 3º Ley 7/2001 del Diputado del Común de Canarias).

Aparte del cese, la ley prevé la suspensión en el cargo del Defensor del Pueblo cuando concurra una causa de incapacidad temporal, en cuyo caso le sustituirá interinamente el Adjunto (art. 8. 4 Ley foral 4/2000). A propósito de la sustitución, hay que decir que, en Navarra, como veremos, no se exige necesariamente la existencia del Adjunto. De hecho, al momento de estas líneas, la figura, prevista en la ley con carácter no preceptivo, no está designada. Por eso, ante el supuesto de vacancia, sea por cese, sea por incapacidad temporal, no hay solución legal para cubrir interinamente el cargo de Defensor. Aunque la ley no lo prevé, cuando se trate de cese por renuncia expresa, o por cumplimiento del plazo, nos parece que el Defensor podría seguir en funciones hasta el nombramiento de un nuevo candidato. De todas formas, queda apuntado este vacío legal en cuanto a la vacancia del Defensor del Pueblo, para cuando –como es el caso presente– no haya Adjunto al Defensor.

## 2. Status jurídico del Defensor del Pueblo: Prerrogativas e incompatibilidades

Se orientan las prerrogativas e incompatibilidades del Defensor del Pueblo a garantizar la *independencia y neutralidad* de la institución para el mejor cumplimiento de las funciones que se le encomiendan. También como refuerzo de la independencia, ha de interpretarse el artículo 5 de la Ley Foral 4/2000, que abre el Capítulo II dedicado a las prerrogativas e incompatibilidades: *“el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio”*<sup>19</sup>.

En este sentido, tanto en el caso de la Comunidad Foral como en el nacional y el de los comisionados autonómicos, si bien Parlamento y Comisionado están unidos por una dependencia orgánica de este último con respecto de aquél, en el desempeño de las tareas que le corresponden la regla es la *independencia funcional*<sup>20</sup>.

Con este punto de arranque en el plano de las declaraciones de principios, el estatuto del Defensor se traduce en prerrogativas e incompatibilidades en la ley, unas para garantizar la libertad en el desempeño de la función, otras para prevenir la interferencia de intereses particulares en la misma.

Con carácter general se puede decir que en la ley se traslada al Defensor del Pueblo el régimen de prerrogativas de los parlamentarios. En concreto, dice el art. 6 Ley Foral 4/2000, goza el Defensor del Pueblo de Navarra de las garantías de inviolabilidad e inmunidad y dispone 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 Fuero 13/1982, de 10 de agosto<sup>21</sup>.

Antes de entrar en el análisis de lo sustantivo de las prerrogativas, nos parece obligada una valoración de la técnica normativa empleada para el establecimiento del estatuto del Defensor del Pueblo en Navarra que, por otra parte, es común a la mayoría de las Comunidades que cuentan con la institución. Nos referimos a la idoneidad de la ley autonómica para exonerar parcialmente al Defensor –y al Adjunto– del régimen común de responsabilidad que lleva implícito el reconocimiento de la inmunidad, inviolabilidad y aforamiento especial. Como acertadamente ha señalado Embid Irujo estas disposiciones son de Derecho Procesal y Penal, y por tanto, caen fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas, en virtud del art. 149.1.6º CE<sup>22</sup>. Por eso, con el autor citado, entendemos que aquellos preceptos de las leyes autonómi-

cas por los que se establecen privilegios penales y procesales en favor del Defensor y el Adjunto incurren en un exceso con respecto a la competencia que constitucional y estatutariamente está atribuida a las Comunidades Autónomas, y por tanto en un vicio de constitucionalidad<sup>23</sup>. Dicho esto, es cierto que la Ley Foral 4/2000 sigue en el tiempo a la ley nacional 36/1985 reguladora de las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, que incorpora un extensísimo artículo primero sobre garantías y prerrogativas de los Defensores Autonómicos, en cuyo apartado uno se dice que "los defensores y análogos gozarán durante el ejercicio de su cargo de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros de las Asambleas Legislativas en los respectivos Estatutos de Autonomía". De esta manera la Ley foral 4/2000 tendría una cierta cobertura, aunque es discutible que la fórmula empleada sea la más correcta técnicamente o, incluso, si estamos ante materia reservada a ley orgánica<sup>24</sup>. En este sentido, ha señalado Aragón Reyes que habría sido más adecuada la inclusión de esta previsión en los Estatutos de Autonomía, y ello, aplicando las consideraciones sentadas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 36/1981 a propósito de las prerrogativas de los miembros del Parlamento Vasco<sup>25</sup>.

Como decimos, la Ley Foral /2000 se acoge en el artículo 6.1 a la remisión de la Ley 36/1985, que a su vez reenvía al estatuto de los Parlamentarios Forales previsto en los Estatutos de Autonomía.

En Navarra es el art. 13.2 del Amejoramiento el que se refiere al *status* de los parlamentarios en relación con sus declaraciones: "*los Parlamentarios Forales gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo*". Más adelante, el artículo 14 del Amejoramiento se refiere a la inmunidad de los parlamentarios en los términos siguientes: "*no podrán ser retenidos ni detenidos durante el período de su mandato por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de Navarra, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir en todo caso sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Navarra*".

Inviolabilidad, inmunidad y aforamiento especial pasan así a formar el estatuto del Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral en los mismos términos previstos para los parlamentarios forales<sup>26</sup>.

En cuanto a la inviolabilidad, es decir, la irresponsabilidad respecto de las "opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos" es evidente la necesidad de una relectura del art. 13.2 del Amejoramiento en su aplicación al Defensor del Pueblo, en el sentido de extender la irresponsabilidad a las declaraciones, informes, denuncias hechas por el Defensor en el ejercicio de las funciones propias de su cargo. En este sentido es de notar la dificultad de determinar exactamente qué actos son en ejercicio de su cargo, pues a diferencia de lo que ocurre con la actividad parlamentaria, aquí no hay convocatoria ajena, ni votaciones, ni orden del día<sup>27</sup>.

Quede también apuntado que, aunque el reconocimiento de esta prerrogativa a los Defensores esté generalizada, nos parece excesiva su extensión a los Defensores del Pueblo<sup>28</sup> y, con mayor razón, a los Adjuntos. Primero, porque la razón de ser de la inviolabilidad como prerrogativa funcional es proteger la libre formación de la voluntad de la Cámara, razón que no concurre en el caso presente, y segundo, porque la inviolabilidad supone en sí misma una quiebra del principio de igualdad ante la Ley<sup>29</sup> y puede afectar a la tutela judicial efectiva de quien pudiera ser el afectado por las expresiones proferidas. A nuestro juicio, la mera condición de comisionado parlamentario no justifica por sí misma la extensión de la inviolabilidad al Defensor del Pueblo.

En cuanto a la inmunidad, se extiende igualmente al Defensor del Pueblo de Navarra la prevista para los parlamentarios forales en el artículo 14 del Amejoramiento. En el caso del Defensor del Pueblo, esta prerrogativa se traduce en la imposibilidad de ser retenido o detenido durante el período de su mandato por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de Navarra, salvo en caso de flagrante delito.

Además, por la citada Ley 36/1985 se extienden a los Defensores autonómicos las siguientes garantías previstas para el Defensor del Pueblo nacional en la LO 3/1981: inviolabilidad de correspondencia y otras comunicaciones; cooperación de los poderes públicos, medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora y ejercicio de acciones de responsabilidad, así como la denuncia de infracciones y sanciones artículo primero, 2º a) y b) Ley 36/1985.

Por último, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral goza de aforamiento especial ante Tribunal Superior de Justicia de Navarra (artículo 1 Ley 36/1985, artículo 14 LO 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral).

Se completa el estatuto del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra con las incompatibilidades, que son garantías frente a la interferencia de intereses políticos, laborales, mercantiles o particulares y de la dedicación exclusiva en el desempeño de las funciones propias del cargo. El artículo 7 de la Ley Foral 4/2000 establece que el cargo de Defensor del Pueblo es incompatible con:

- todo mandato representativo de elección popular
- cualquier cargo político de libre designación
- la afiliación a un partido político, sindicato u organización patronal
- el desempeño de funciones directivas en una asociación o fundación
- la permanencia en el servicio activo en cualquier Administración Pública
- el ejercicio de las carreras judicial o fiscal
- el ejercicio de cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.

La lista es prácticamente igual a la que se formula en el artículo 7 de la LO 3/1981 del Defensor del Pueblo nacional. Sobre esta última hay que reconocer la virtud de la Ley navarra de haber excluido de la lista "cualquier actividad de propaganda política" (artículo 7 LODP 3/1981), que por su propia naturaleza no puede constituir una incompatibilidad, sino que debe formularse como una actividad prohibida al Defensor, como recoge el artículo 7.2. de la Ley Foral 4/2000.

Otras Comunidades Autónomas han aumentado la lista de incompatibilidades. Así, por ejemplo, Cataluña establece la incompatibilidad entre el cargo de Síndico de Agravios y ser miembro del Consejo Consultivo (art. 8 Ley 14/1984, del Síndico de Agravios de Cataluña).

Por otra parte y según señala la Ley Foral 4/2000 en el artículo 7.3., el Defensor deberá cesar en las incompatibilidades dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y, en todo caso, antes de la toma de posesión. Si no lo hiciera, se entiende que no acepta el nombramiento.

En el supuesto de que la incompatibilidad apareciera con posterioridad a la toma de posesión, dice la Ley Foral 4/2000 que se entenderá que renuncia al cargo en la fecha en que la incompatibilidad se hubiera producido. Las dudas que puedan suscitarse deben ser resueltas por dictamen de la Comisión de Régimen Foral con acuerdo de tres quintos, que será elevado al Pleno –se entiende que– para su aprobación.

En cualquier caso, como hemos visto ya al hablar de las causas de cese, la Ley Foral incluye entre ellas la incompatibilidad sobrevenida, aunque exige para este supuesto el pronunciamiento de la Cámara con mayoría de tres quintos (artículo 8.2).

Para cerrar este apartado dedicado al *status* jurídico del Defensor del Pueblo, hay que apuntar que se echa en falta que, junto con las prerrogativas propias de los parlamentarios, no se hayan acompañado exigencias que en unos cuerpos normativos u otros afectan a parlamentarios, miembros del Gobierno y altos cargos. Nos referimos a la obligación de cumplimentar las declaraciones de Actividades y de Bienes Patrimoniales (artículo 24 del Reglamento del Parlamento de Navarra, Acuerdo de 2 de febrero de 1995).

### 3. El Adjunto, como órgano de asistencia del Defensor del Pueblo

Con la finalidad de auxiliar en el cumplimiento de sus funciones al Defensor del Pueblo y, en su caso, sustituirle, la Ley Foral 4/2000 prevé con carácter no preceptivo el nombramiento de un Adjunto: "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"(art. 9.1 Ley Foral 4/2000). De esta manera, sigue la ley navarra en este punto el modelo del Justicia de Aragón y de los Síndicos de Agravios (*Sindic de Greuges*) balear y catalán, donde las respectivas disposiciones relativas a la creación de un órgano auxiliar al defensor se formulan también en términos potestativos<sup>30</sup>.

En otras comunidades la solución más generalizada es la existencia por exigencia de ley de uno o dos Adjuntos, bajo éste u otros nombres (*Lugarteniente* en Aragón<sup>31</sup>, *Vicevaldores* en Galicia<sup>32</sup>). Es excepcional el caso de Andalucía donde la ley ha sido reformada para añadir un cuarto Adjunto al Defensor del Pueblo (Ley 11/2001 por la que se reforma el art. 8.1 de la ley 9/1983).

El Adjunto es el órgano unipersonal de auxilio al Defensor del Pueblo, en quien éste puede delegar funciones y que, en los supuestos de imposibilidad temporal y cese, le sustituye.

Poco más se puede decir de los perfiles que pueda presentar esta figura, pues, como decimos, a fecha de hoy en Navarra no hay Adjunto al Defensor del Pueblo. Por la proximidad de la literalidad del artículo 9.1. de la Ley Foral con la Ley del Defensor del Pueblo estatal (LO 3/1981) podría pensarse que el Adjunto viene a ser como un *alter ego* del Defensor, que llegaría donde aquél no alcance y que está llamado a sustituirle con carácter interino en los supuestos de imposibilidad temporal o cese. Por otra parte, el límite previsto en el art. 9.5 de la Ley Foral 4/2000 – "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"– parece querer reforzar la importancia de esta figura, más allá de un mero asistente técnico. También la extensión al Adjunto del estatuto del Defensor apuntaría en esta línea.

En cuanto a las funciones, hay que decir que, aparte la sustitución del Defensor cuando proceda, desempeñará aquellas que el Defensor le delegue.

Al igual que en el caso de sus homólogos a nivel nacional y en otras comunidades, en Navarra es necesaria la concurrencia de la doble confianza, del Defensor, quien lo nombra y lo separa (art. 9.2 Ley Foral 4/2000); y de otra, de la Comisión de Régimen foral, ya que la ley exige para el nombramiento y cese la conformidad de las tres quintas partes. Esta relación fiduciaria compleja ha sido la opción seguida por el legislador foral, que ha conjugado así la dependencia de la voluntad personal del Defensor del Pueblo a la hora de designar a su órgano de asistencia, sin olvidar su condición de "comisionado parlamentario".

Esta doble fiducia se proyecta también con claridad en el cese. Así, la dependencia de la voluntad del Defensor del Pueblo implica que el Adjunto cesa automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor (art. 10.1) y, por su parte, la dependencia de la confianza parlamentaria se refleja en cuanto a la posible destitución por el Parlamento un voto de censura. Así se desprende del artículo 9.4 en relación con el artículo 8. Según estas disposiciones, al Adjunto le son de aplicación todas las causas de cese previstas para el Defensor del Pueblo, lo que incluye también la remoción por voluntad de tres quintas partes de la Cámara en los casos de incapacidad o imposibilidad sobrevenida, condena por delito doloso en sentencia firme, pérdida de la condición política de navarro o de los derechos civiles o políticos, o, finalmente, destitución por actuar con notoria negligencia en el desempeño de su cargo.

Aparte de lo visto para el cese, también goza el Adjunto de un Estatuto común al Defensor del Pueblo en relación a las condiciones de elegibilidad, prerrogativas e incompatibilidades (artículo 9.4).

## NOTAS AL CAPÍTULO IV

<sup>1</sup> PEREZ-UGENA Y COROMINA, M., *op. cit.*, pág. 182.

<sup>2</sup> Sobre el tema *vid.* EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, págs. 50 y 51.

<sup>3</sup> "La acreditación de los requisitos se efectuará mediante: a) Declaración personal de hallarse en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos y b) certificado de empadronamiento del candidato en alguno de los municipios de Navarra" (apartado 2ª, art. primero de las *Normas para la elección del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*).

<sup>4</sup> En las papeletas se podrá poner –sí, no o abstención– (nº 7, art. primero de las *Normas...*).

<sup>5</sup> En otras Comunidades la ley prohíbe expresamente que los Grupos parlamentarios presenten más de un candidato. Este es el caso de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del *Justicia de Aragón* (art. 8. 2).

<sup>6</sup> "Podrá ser elegido Defensor del Pueblo cualquier español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos"(art. 3 LODP 3/1981, de 6 de abril)

<sup>7</sup> Andalucía –art. 3 Ley 9/1983–; Baleares –art. 6. Ley 1/1993; Canarias – art. 3 Ley 7/2001–; Castilla y León –art. Art. 5 Ley 2/1994–; Cataluña –art. 6 Ley 14/1984–, Valencia – art. 3 Ley 11/1988; País Vasco – art. 4 Ley 3/1985–.

<sup>8</sup> La proposición de ley foral presentada por CDN en la IV Legislatura era más exigente con las condiciones de elegibilidad del candidato, en particular en las relativas a la cualificación técnica. Así, en el art. 2.2 de la proposición se decía: "*para ser candidato a Defensor de los Derechos de la Ciudadanía-Artekari se deberá estar en posesión del título universitario superior*".

<sup>9</sup> Art. 15 *in fine* LBRL "*La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de inscripción en el Padrón*" (reformado por Ley 4/1996, de 10 de enero).

<sup>10</sup> GIL ROBLES, A., *op. cit.*, pág. 82.

<sup>11</sup> *Vid.* ROVIRA VIÑAS, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Aranzadi, Pamplona, 2002, págs. 105 y ss.

<sup>12</sup> No prosperó la enmienda de UPN que proponía reducir a cinco la duración del mandato, siguiendo así la tónica general de las leyes autonómicas reguladoras de la institución (*B.O. del Parlamento de Navarra*, nº 25, 24 de marzo de 2000).

<sup>13</sup> Este plazo de seis años es común al del mediador francés –*Le Médiateur de la République*– (art. 2 de la Ley 73, de 3 de enero).

<sup>14</sup> Este plazo coincidente con la duración de la legislatura ha sido defendido en España por GIL ROBLES, A., *op. cit.*, pág. 72.

<sup>15</sup> A propósito del plazo de cinco años previsto para el Defensor del Pueblo español *vid.* BAR CENDON, A., *op. cit.*, pág. 332.

<sup>16</sup> Según el art. 5 de la LO 3/1981:

*"1.El Defensor del Pueblo cesará por alguna de las siguientes causas:*

*- por renuncia*

*- Por expiración del plazo de su nombramiento*

*- Por muerte o incapacidad sobrevenida*

- Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones o deberes del cargo

- Por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso

2. La vacante en el cargo se declarará por el Presidente del Congreso en los casos de muerte, renuncia y expiración del plazo del mandato. En los demás casos se decidirá, por mayoría de las tres quintas partes de los componentes de la Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado (...):"

- <sup>17</sup> Una selección de las críticas hechas a este precepto puede verse en ROVIRA VIÑAS, A., (dir.), *op. cit.*, págs. 134 y 135.
- <sup>18</sup> Sobre el peligro y los problemas que presenta exigir el pronunciamiento parlamentario en los casos de condena en sentencia firme por delito doloso, vid. BAR CENDON, A., *op. cit.*, pág. 333.
- <sup>19</sup> El precepto de la ley navarra es idéntico al art. 6.1 LODP 3/1981, de 6 de abril.
- <sup>20</sup> A esta idea de la dependencia orgánica e independencia funcional se han referido BAR CENDON, A., *op. cit.*, pág. 336; PEREZ-UGENA Y COROMINA, M., *op. cit.*, págs. 165 y ss. Antes, BAR CENDON, A., *op. cit.*, págs. 336 y ss.
- <sup>21</sup> PEREZ CALVO, A. y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., califican de "puramente retórica" esta referencia al Amejoramiento, *op. cit.*, pág. 157.
- <sup>22</sup> EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, pág. 53.
- <sup>23</sup> *Ibidem*, pág. 53.
- <sup>24</sup> *Ibidem*, págs. 56 y ss.
- <sup>25</sup> ARAGON REYES, M., *op. cit.*, p. 44.
- <sup>26</sup> EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, p. 60.
- <sup>27</sup> *Ibidem*, pág. 61.
- <sup>28</sup> *Ibidem*, pág. 60.
- <sup>29</sup> Vid. FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., voces "inmunidad parlamentaria" e "inviolabilidad parlamentaria" en *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Civitas, Madrid, 2001, págs. 134 a 139.
- <sup>30</sup> Art. 34.1 Ley 14/1984 del Síndico de Agravios de Cataluña, art. 29.1 Ley 1/1993 del Síndico de Agravios de Baleares y art. 39.1 de la Ley 4/1985 del Justicia de Aragón.
- <sup>31</sup> "El Justicia podrá designar, de conformidad con la Comisión de las Cortes con la que se relacione, un Lugarteniente que deberá reunir las mismas condiciones y estará sujeto al régimen de incompatibilidades de aquél" (art. 39.1 Ley 4/1985 reguladora del Justicia de Aragón).
- <sup>32</sup> "El Valedor del Pueblo estará auxiliado por dos Vicevaledores, primero y segundo, en quienes podrá delegar sus funciones, y que lo sustituirán por su orden, en el ejercicio de las mismas, según lo dispuesto en el art. 5.4 de la presente Ley".

# La organización del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

5

La organización  
del Defensor  
del Pueblo  
de la Comunidad  
Foral  
de Navarra



5







# Capítulo V

La puesta en marcha de una institución exige, indudablemente, el establecimiento de un conjunto de medios personales y materiales que hagan factible el ejercicio de las funciones que la legislación le atribuye<sup>1</sup>.

Así, con objeto de regular los aspectos organizativos de la institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, la disposición adicional primera de la Ley Foral 4/2000 encomienda a la Mesa del Parlamento de Navarra, a propuesta del Defensor del Pueblo, la aprobación de un Reglamento de Organización y Funcionamiento. La Ley Foral sigue en este punto el modelo estatal, en el que fueron las mesas del Congreso y del Senado, en reunión conjunta, las que en su día aprobaron el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo<sup>2</sup>. Frente a este modelo<sup>3</sup>, que es mayoritario, algunas de las Leyes autonómicas que han regulado esta cuestión –en concreto la gallega y la vasca– han reservado la elaboración del Reglamento de Organización al propio Comisionado. Embrid Irujo critica esta opción legislativa por entender que en ella habría operado una suerte de delegación de la potestad reglamentaria a favor del Comisionado autonómico, con la que este autor se manifiesta contrario, toda vez que entiende que el Reglamento de Organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo o de los Altos Comisionados gozan de la misma naturaleza jurídica que los Reglamentos Parlamentarios<sup>4</sup>. Hecha esta consideración, hay que señalar que en el caso de Navarra, el mencionado Reglamento aun no ha sido dictado, lo cual no ha impedido ciertamente la puesta en marcha de la institución<sup>5</sup>.

Esta circunstancia hace que cobre, si cabe, mayor interés una reflexión acerca del régimen jurídico que habrá de aplicarse a los aspectos organizativos, en especial a los medios personales y materiales, al menos en tanto no se dicte el previsto Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Una tarea que exige necesariamente un esfuerzo de integración del derecho aplicable.

No obstante, y a pesar del papel que la Ley Foral 4/2000 del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra ha otorgado al Parlamento para desarrollar legalmente las previsiones relativas a la organización, esta situación es compatible en la Ley con un sistema que faculta a su titular de amplios poderes para el diseño de su organización y funcionamiento. El modelo diseñado en la Ley busca ciertamente el equilibrio entre la necesaria autonomía para el funcionamiento de la institución y su papel como órgano comisionado del legislativo. En este sentido, hay que señalar que las facultades en materia organizativa atribuidas al Defensor quedan delimitadas, desde un punto de vista económico, por la dotación económica contenida en los Presupuestos del Parlamento anualmente aprobada (art. 43). Desde la perspectiva jurídica, los límites de la actividad organizatoria del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra vienen determinados por el sometimiento de su actuación instrumental de carácter administrativo a un régimen jurídico-administrativo –en las cuestiones relativas a personal, contratación, gestión patrimonial y presupuestaria– y, en última instancia, a su control por la Jurisdicción contencioso-administrativa, como se verá más adelante<sup>6</sup>.

## 1. Organización de medios personales: personal al servicio del Defensor de Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

### 1.1 En general, la asunción del modelo estatal

La Ley 4/2000, de 3 de julio, de Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra regula los asuntos relativos a los medios personales en el capítulo I, de su título VI (arts. 40-42).

Se trata de una regulación escueta que se limita a distinguir la posible presencia de dos tipos de personal –eventual y de plantilla– y a la determinación de ciertos aspectos básicos de su régimen jurídico respectivo. Esta circunstancia hace necesario integrar el régimen jurídico aplicable al personal al servicio del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral acudiendo al conjunto normativo al que se remite: básicamente, el del personal al servicio del Parlamento de Navarra.

De nuevo, en este punto, el modelo organizativo relativo al personal establecido en la Ley Foral del Defensor del Pueblo sigue el correspondiente previsto en el nivel estatal para el Defensor del Pueblo. Así, de la lectura de los arts. 34 a 36 de la Ley Orgánica 3/1981, de 3 abril se infiere también la existencia de dos tipos de personal al servicio del órgano constitucional, bien es cierto que la Ley estatal lo hace con menor claridad que la norma foral.

Concretamente, la Ley Orgánica se refiere a los *asesores* designados libremente por el Defensor del Pueblo (art. 34). Por su parte, el art. 35.2 establece el régimen de adscripción del *personal funcionario* proveniente de la Administración Pública, para el que se prevé reserva de plaza y destino así como “el cómputo a todos los efectos” del tiempo transcurri-

do en la situación de adscripción. La presencia de estas dos modalidades de personal se infiere de la lectura del art. 36, que establece una previsión aplicable sólo al personal asesor y a los adjuntos (ya mencionados en otro capítulo), cuyo cese se vincula al del propio del Defensor del Pueblo que les nombró. Situación que no se aplica al resto de personal y para el que, sin embargo, se extiende la consideración de "personal al servicio de las Cortes".

Estas previsiones han sido desarrolladas por los arts. 27 y ss. del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo<sup>7</sup>. Concretamente, en su art. 28 y con relación al "personal al servicio de la Institución del Defensor del Pueblo", el Reglamento distingue entre: "asesores-responsables de área, asesores-técnicos, administrativos, auxiliares y subalternos"<sup>8</sup>.

Hechas estas consideraciones generales acerca del régimen jurídico aplicable al personal al servicio del Defensor del Pueblo estatal, que sirven en la medida que fueron el primer modelo en el que se inspiró el derecho autonómico en esta materia<sup>9</sup>, analizaremos por separado el régimen aplicable al personal eventual, por un lado y, por otro, el del "resto del personal", para el caso del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

## 1.2. Régimen jurídico del personal eventual: asesores y personal de confianza

Pues bien, con mejor fortuna –a mi juicio– que la Ley estatal, la Ley Foral del Defensor del Pueblo distingue expresamente –como ya he dicho– la presencia de dos tipos de personal al servicio del nuevo órgano foral<sup>10</sup>.

En el art. 40.1 de la Ley Foral 4/2000 se habilita al Defensor del Pueblo para nombrar libremente los "asesores y personal de confianza necesarios para el ejercicio de sus funciones". En el número 2 del mismo art. 40, se habla del "resto del personal" del que se dice que será "personal de plantilla de las Cortes de Navarra".

Empecemos por analizar el régimen jurídico aplicable a la primera de las modalidades de servicio al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral: el personal eventual.

### 1.2.1 Nombramiento

La Ley Foral 4/2000 encomienda al titular de la Institución, esto es, al propio Defensor del Pueblo, el nombramiento del personal eventual. Un nombramiento que tendrá lugar de acuerdo con lo dispuesto por su Reglamento; una norma que, según se vio, aun no ha sido dictada. Dado que el propio art. 40.1 *in fine* de la Ley Foral 4/2000 se remite al régimen jurídico del personal eventual al servicio del Parlamento, como derecho supletorio, serán las normas que sobre este particular ha dictado el Parlamento de Navarra las que están llamadas a completar e integrar el régimen jurídico del personal eventual al servicio del Defensor del Pueblo, en tanto no se apruebe el correspondiente Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo.

La previsión de la existencia de la modalidad de personal asesor al servicio del Parlamento se encuentra en la actualidad contenida en el art. 69.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra, adoptado por Acuerdo del pleno del Parlamento de 2 de febrero de 1995<sup>11</sup>. En dicho precepto no se habla de personal eventual y se prefiere la expresión de "gabinete" del Presidente del Parlamento. Pues bien, a este respecto el Parlamento de Navarra ha regulado el régimen jurídico de esta modalidad del personal en su Estatuto de personal, disposición aprobada por Acuerdo de la Comisión de Reglamento del Parlamento de Navarra de 20 de marzo de 1991<sup>12</sup>.

A este respecto téngase en cuenta que, en virtud de la disposición adicional 3ª del citado Reglamento del Parlamento, se reconoce "fuerza de Ley Foral" al ya mencionado *Estatuto de personal*<sup>13</sup>.

Volviendo al caso del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y de su personal asesor, y por lo que se refiere a su régimen jurídico ya se ha señalado que la competencia para nombrar y cesar a este personal ha quedado en buena lógica conferida por la Ley Foral 4/2000 al propio Defensor del Pueblo. Dicha potestad se configura en la Ley Foral dotada de un amplio margen de discrecionalidad, no estableciéndose en este punto requisito personal alguno. No se menciona, por ejemplo, la necesidad de ostentar la condición política de navarro, que la LORAFNA, en su art. 5.1, vincula a la vecindad administrativa, y que el propio art. 3 de la Ley Foral 4/2000 sí exige al Defensor del Pueblo y también, al adjunto (art. 9.4).

Tampoco la correspondiente norma parlamentaria establece previsiones acerca de las características del personal eventual o de gabinete al servicio del Presidente del Parlamento. La necesaria integración de este vacío legal nos lleva a acudir, en última instancia al Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto de Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, donde de nuevo la discrecionalidad es la nota más destacable en el ejercicio de la potestad de nombramiento de personal de gabinete o de confianza. Ello no es obstáculo, no obstante, para afirmar la completa vigencia también en este punto de los principios generales que ordenan la actividad de los poderes públicos, básicamente el principio de interdicción de la arbitrariedad que juega como límite del ejercicio de las potestades discrecionales de todos los poderes públicos<sup>14</sup>, y que conecta, como no podía ser de otro modo, con la "razonabilidad"<sup>15</sup>. Al margen de esta reflexión, no hay en la legislación vigente en este punto límite o requisito alguno ni de edad, nacionalidad o, en su caso, vecindad, capacidad, mérito o cualificación profesional.

### 1.2.2 Cese

Siguiendo con las previsiones contenidas en la Ley Foral 4/2000 sobre el régimen jurídico del personal asesor, el art. 42 vincula su cese automático al momento en que tenga lugar la toma de posesión del nuevo Defensor del Pueblo. Una previsión que, en su caso, permitirá –como viene ocurriendo en alguna CCAA– su permanencia en el cargo en situación de interinidad en tanto sea nombrado un nuevo Defensor por el Parlamento.

En este sentido destaca también la previsión especial contenida en el art. 8.4 de la Ley Foral, para el caso de "cese o incapacidad temporal" del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y, en tanto las Cortes de Navarra no procedan a una nueva designación. En este caso será el Adjunto al Defensor –si lo hubiera, claro está– quien desempeñará las funciones de éste con carácter interino. Con relación a este supuesto, el art. 10.2 de la Ley Foral 4/2000 establece que el personal asesor se mantendrá en sus funciones sin que pueda ser cesado por el Adjunto que ejerce las funciones en calidad de interino. Una previsión de orden lógico dado el carácter temporal del cese al que nos estamos refiriendo y una medida oportuna para garantizar la continuidad de la actividad diaria de la entidad.

### 1.2.3 Situaciones

Sobre el régimen de situaciones del personal asesor o de confianza del Defensor del Pueblo, la Ley Foral 4/2000 no establece más especificación que la genérica remisión "al régimen jurídico del personal eventual del Parlamento de Navarra" (art. 40.1, *in fine*). De nuevo el texto legal nos envía al ya mencionado *Estatuto de Personal* del Parlamento de Navarra, aprobado por acuerdo de la Comisión de Reglamento, el 20 de marzo de 1991. La Ley Foral prevé, no obstante, que en el caso de que el personal de libre designación –o personal eventual– proviniera 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" y "se le computará el tiempo transcurrido en esta situación a todos los efectos". En el supuesto de que provenga de otras Administraciones, el número 2 del art. 41 remite a lo dispuesto en la legislación que, en su caso, le sea aplicable.

Pues bien, en este punto el art. 3 del *Estatuto* citado, de 1991, determina, para el personal eventual, que le sea de aplicación, el régimen previsto para los funcionarios, en cuanto no se oponga a la naturaleza de sus funciones (párrafo 3º). Se incluye además una importantísima matización: *que en ningún caso podrá ocupar puesto de trabajo ni desempeñar funciones propias de los funcionarios del Parlamento*<sup>16</sup>. Esta limitación, ciertamente, conecta con la denominación de personal "asesor y de confianza" al que la propia Ley 4/2000 ha querido referirse en el art. 40.1 y constituye un límite objetivo a la potestad de nombramiento de personal eventual reconocido al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral.

Como derecho supletorio, la disposición adicional segunda, 1ª del Estatuto del Personal al servicio del Parlamento de Navarra, prevé la aplicación "en todo lo no previsto en el presente Estatuto" de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, de Estatuto de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, en la actualidad sustituida por el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto<sup>17</sup>.

Precisamente esta última norma se refiere al personal eventual en sus arts. 85 a 87, una regulación que ha de completarse con la necesaria referencia a los art. 53 y 54 del Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre, que contiene el Reglamento de provisión de puestos de trabajo para las Administraciones Públicas de Navarra que los desarrolla. En dicho dicho Reglamento se determina quiénes se consideran personal eventual para las Administraciones públicas de Navarra.

Concretamente el art. 53 reserva al personal eventual los siguientes puestos de trabajo: en la Administración de la Comunidad Foral, las Direcciones Generales y los puestos de Gabinete del Presidente y Consejeros del Gobierno; aquellos establecidos por sus normas específicas en el caso de los organismos públicos dependientes de la Comunidad Foral y los establecidos por su normativa específica en las Entidades Locales y sus organismos públicos dependientes. El art. 54 señala expresamente "que no deberán reunir necesariamente la condición de funcionario" (ap. 2). Prevé que en caso de que los nombrados reuniesen tal condición, "pasarán a la situación de servicios especiales", así como las condiciones básicas de su régimen jurídico.

En este sentido, la referencia contenida en el art. 41.1 de la Ley Foral 4/2000, entendemos que tiene un carácter más general e incluye no sólo la situación de servicios especiales en la que se encontraría un asesor con condición previa de funcionario en alguna de las Administraciones de la Comunidad Foral, si no además la de un asesor en situación previa de contrato laboral con alguna de las Administraciones Forales, habiéndosele de "reservar plaza y destino". Al menos esto se deduce de una interpretación literal del precepto.

#### 1.2.4 Incompatibilidades

Sobre el régimen de incompatibilidades del personal eventual asesor del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra nada se dice expresamente en la Ley, que en todo caso se remite a lo dispuesto para el personal eventual al servicio del Parlamento de Navarra, también lógicamente en lo referente a este punto. De nuevo, nos encontramos con un silencio que es conveniente integrar<sup>18</sup>.

Teniendo en cuenta la remisión que el art. 40.1 de la Ley Foral 4/2000 hace al "régimen jurídico del personal eventual al servicio del Parlamento de Navarra", así como la disposición adicional segunda 1ª del Estatuto de Personal del Parlamento el cual, su vez, reenvía con carácter supletorio a las normas forales sobre Personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, y a la luz del régimen jurídico que estas normas prevén para el personal eventual, no parece desencaminado sugerir la aplicación de las previsiones contenidas en Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra al personal eventual al servicio del Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral de Navarra.

Así, la categoría de personal eventual, asesor o de confianza del Defensor del Pueblo, debe asimilarse al personal de Gabinete de las Administraciones Públicas en orden a la aplicación del régimen de incompatibilidades. El art. 2 b) de la citada Ley Foral de Altos Cargos otorga la consideración de Alto Cargo a los miembros de gabinete del Presidente y de los Consejeros de la Comunidad Foral. Esta calificación implica el sometimiento de estas personas al régimen contenido en los arts. 11 y siguientes de dicha Ley Foral referidos a las obligaciones de declarar actividades y patrimonio en el Registro especial existente al efecto. Régimen de deberes –declaración de bienes y actividades– al que, por cierto, no se hace mención en la Ley 4/2000 al referirse al propio Defensor ni a los Adjuntos y que a nuestro juicio pudiera suplirse con las previsiones que contemplan los arts. 24 y 25 del Reglamento del Parlamento de Navarra de 1995<sup>19</sup>, para el caso

de los Parlamentarios Forales. El trato que el art. 6 de la Ley Foral 4/2000 da al Defensor en materia de inviolabilidad e inmunidad asimilándolo al de los miembros de las Cortes de Navarra<sup>20</sup>, permite extender al Defensor el régimen de deberes de los parlamentarios y no sólo el de garantías. Bien es cierto que el art. 7 de la Ley 4/2000 impone al Defensor un régimen de incompatibilidades más estricto que el que se exige a los Parlamentarios Forales<sup>21</sup>.

### 1.2.5 Retribuciones

Por lo que se refiere al régimen de retribuciones del personal eventual, el Estatuto del Personal del Parlamento aplicable en este caso no contiene otra referencia que la del art. 3.4, según la cual será el presupuesto de la Cámara el que determinará las retribuciones del personal eventual.

El art. 40.1 de la Ley Foral 4/2000, al hablar de la designación del personal eventual por parte del Defensor del Pueblo, limita esta facultad al presupuesto de la Institución. En este sentido parece razonable pensar que la limitación que se incluye en la Ley Foral se refiere al número y categoría del personal eventual que potencialmente podría ser nombrado. Cosa distinta es la retribución de estas personas para quienes, entendemos, habrán de aplicarse –al menos en tanto no se dicte el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor– las previsiones que en materia de retribuciones se adopten por el Parlamento foral para esta categoría personal o, en su caso, habrá que estar a los posibles acuerdos que sobre este particular pueda adoptar la Mesa del Parlamento<sup>22</sup>.

### 1.3 Régimen jurídico del "resto del personal": el personal de plantilla del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

Al margen del personal eventual, el art. 40.2 de la Ley Foral 4/2000 se refiere al "resto del personal del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra" que "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 funcional" <sup>23</sup>.

En este supuesto la remisión al régimen jurídico del personal al servicio del Parlamento de Navarra es consecuencia de su expresa consideración como tal. Por otra parte, en la propia Ley se contempla la posible existencia tanto de personal funcionario como de personal sometido al régimen laboral<sup>24</sup>.

La determinación de la estructura de la plantilla orgánica de esta nueva Institución Foral<sup>25</sup>, al margen de las consideraciones generales que determina la Ley Foral, habrá necesariamente de atenerse a ciertas reglas y principios que constituyen el basamento del régimen jurídico del personal al servicio de los poderes públicos.

A modo de recordatorio, entre éstos destacan, en primer lugar, el art. 23 de la Constitución que reconoce el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargas públicas, con los requisitos

que señalen las leyes. La propia Constitución ha completado este precepto, en lo que al acceso a la función pública se refiere, mediante lo dispuesto en el art. 103.3, que condiciona el acceso a la misma a la aplicación de los principios de mérito y capacidad. Así mismo este precepto encomienda a la Ley la regulación del Estatuto de los funcionarios públicos. Con objeto de garantizar la imparcialidad de la actuación de los servidores públicos en el ejercicio de su función, el propio art. 103.3, menciona la necesidad de regular las peculiaridades del derecho a la sindicación de los funcionarios públicos, el sistema de incompatibilidades y las garantías necesarias que la Ley ha concretado mediante el establecimiento del régimen de abstención y recusación. El art. 148.1.18 de la Constitución otorga al Estado la competencia exclusiva para terminar las bases del régimen jurídico –entre otras cuestiones- “del régimen estatutario de los funcionarios, que en todo caso garantizará a los administrados un tratamiento común” ante las Administraciones Públicas.

En el caso de Navarra, estos preceptos han de aplicarse en el contexto de lo dispuesto por la disposición adicional primera de la propia Constitución y según lo previsto por el art. 49.1b) del la LORAFNA que, reconociendo la competencia exclusiva de Navarra en materia de función pública, se refiere expresamente al “régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”<sup>26</sup>.

El ordenamiento estatal regula la función pública en un conjunto de normas, encabezado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto de medidas de reforma para la función pública, posteriormente modificada en varias ocasiones. El Tribunal Constitucional, en una importante sentencia, la 99/1987, subrayó la opción contenida en la Constitución por un “*sistema estatutario, con carácter general para los servidores públicos*”, declarando nulo el art. 15 de la Ley de 1984 –posteriormente sería reformado por la Ley 23/1988, de 28 de julio–, que venía en la práctica a vaciar de contenido la reserva constitucional a favor de un sistema de derecho administrativo.

Con estos mimbres constitucionales se construye en nuestro ordenamiento el régimen jurídico del personal al servicio de nuestras Administraciones –al margen ciertamente de las peculiaridades que existen fruto de la legislación de desarrollo autonómico, en nuestro caso foral-. En el caso particular del personal al servicio de los otros poderes públicos –legislativo o judicial, incluidos los de las Asambleas legislativas autonómicas, así como los otros órganos constitucionales- habrá de tenerse presente el respeto de estos principios constitucionales, al margen de las remisiones expresas que las normas específicas puedan hacer a la legislación administrativa<sup>27</sup>.

Así, se entiende que el Estatuto del Personal al servicio del Parlamento de Navarra, que está llamado a aplicarse en las materias de personal al servicio de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, especialmente en el caso del “resto del personal”, incorpore límites que afectan a la determinación y composición de su plantilla orgánica de personal, así como al propio procedimiento para su selección. Es el sentido, por ejemplo, del art. 3.3 *in fine*, que establece que el personal eventual “en ningún caso podrá ocupar puesto de trabajo ni desempeñar funciones propias de los funcionarios del Parlamento de Navarra”. En la misma línea hay que interpretar la limita-

ción contenida en el art. 4.2 del mencionado Estatuto<sup>28</sup>. En este caso y con ocasión de la consideración de quién es "personal contratado" al servicio del Parlamento, se establece que el Parlamento sólo podrá contratar a personal en régimen administrativo para: a) la realización de estudios o proyectos concretos o trabajos singulares no habituales, b) la sustitución de personal fijo y la provisión temporal de las vacantes existentes en sus respectivas plantillas y c) la atención de nuevas necesidades de personal debidamente justificadas, siempre que se acredite la insuficiencia de personal para hacer frente a las mismas. En el caso del personal contratado en régimen laboral con carácter temporal, el número 3 del art. 4, mencionado, se refiere "al personal preciso para cubrir las necesidades derivadas del servicio dentro de los límites fijados por los Presupuestos de la Cámara"<sup>29</sup>.

### 1.3.1 Selección, adscripción y nombramiento

El art. 40.2 de la Ley Foral encomienda al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra competencia para la "asignación de destino" del "resto del personal" . Esto es, del personal funcionario y, en su caso, del personal contratado.

Aunque la Ley Foral no dice nada con relación a la incorporación de personal funcionario al servicio de la institución del Defensor del Pueblo, será necesario que, como paso previo, haya tenido lugar la correspondiente aprobación de la plantilla orgánica. Una previsión que en buena lógica está estrechamente vinculada con la dotación de carácter presupuestario de que pueda disponer la entidad<sup>30</sup>. El reparto de papeles entre la Mesa del Parlamento, la Junta de Portavoces y el Defensor de Pueblo en la Comunidad Foral en este punto no queda suficientemente resuelto en la Ley Foral. Sin duda, el futuro Reglamento de Organización y Funcionamiento ayudará a resolver este tipo de cuestiones garantizando el equilibrio entre, por una parte, la necesaria autonomía organizativa de la Institución –es la Institución quien conoce realmente sus necesidades en materia de personal para poder prestar eficazmente la función que la Ley le encomienda– y los recursos siempre escasos –personales y materiales– de que se dispone.

De este modo, una vez aprobada la plantilla orgánica<sup>31</sup>, y por lo que se refiere al régimen de selección, adscripción y nombramiento del personal funcionario, el art. 40.2 reserva al Defensor del Pueblo la competencia para asignarle destino, para ejercer la potestad disciplinaria –excepto la separación del servicio– así como "los demás actos relativos a su situación funcional o laboral". Nada dice la Ley Foral sobre la selección y nombramiento del personal funcionario o laboral. Dado que se trata de "personal de plantilla de las Cortes de Navarra", en principio es al Parlamento de Navarra a quien corresponderán dichas funciones<sup>32</sup>. Según el art. 5.1 del Reglamento del Personal al servicio del Parlamento las competencias en materia de personal serán ejercidas por la "Mesa del Parlamento del Navarra, por el Presidente y por el Secretario General de la Cámara". Esto será así al menos mientras no se disponga otra cosa por parte de la Mesa de Parlamento, o en su caso, si en un futuro el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor optase por encomendar al Defensor del Pueblo funciones a este respecto.

Entre tanto y por lo que se refiere al régimen vigente relativo a la selección, nombramiento e ingreso en la condición de funcionario del Parlamento de Navarra, habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en los arts. 9, 10 y 11 del

Estatuto de Personal de 1991. Dichos preceptos regulan un sistema de acceso a la condición de funcionario, basado en los principios de mérito y capacidad, mediante convocatoria pública, y por sistema de oposición o concurso-oposición; se establecen los distintos cuerpos funcionariales (art. 7), así como los requisitos para acceder a las pruebas (art. 9) y a la condición de funcionario (art. 11).

Para el caso del personal contratado-laboral o administrativo, el art. 4 del *Estatuto de Personal*, redactado conforme al Acuerdo de la Comisión de Reglamento de 6 de octubre del 1993, limita su contratación al carácter temporal de la misma. Esta previsión ha de completarse con lo dispuesto por el Reglamento sobre contratación de personal con carácter temporal al servicio del Parlamento de Navarra que fue aprobado por la Mesa del Parlamento, el 14 de abril de 1999<sup>33</sup>. El art. 1º de este Reglamento determina con carácter tasado los supuestos en los que el Parlamento de Navarra podrá proceder a contratar personal con carácter temporal, contratación que tendrá naturaleza administrativa y que se habrá de llevar a cabo mediante un proceso de selección que acredite el cumplimiento de los principios de publicidad, mérito y capacidad (art. 2).

### 1.3.2 Situaciones

En materia de situaciones, como ya se vio, el art. 40.2 de la Ley Foral 4/2000, encomienda al Defensor de la Comunidad Foral "los demás actos relativos a su situación laboral o funcional", para el caso del "resto del personal". En este caso, el Defensor del Pueblo ejerce efectivamente competencias de carácter administrativo y se deduce que queda configurado en la Ley Foral como el órgano de gobierno.

En tanto no se dicte el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la nueva Institución será de nuevo la norma de funcionamiento parlamentaria y su *Estatuto de personal* las que están llamadas a ordenar las cuestiones relativas a las situaciones del personal no eventual al servicio del Defensor del Pueblo, concretamente las previsiones contenidas en sus arts. 15 y siguientes del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de Navarra de 1991<sup>34</sup>, al menos en lo que se refiere al derecho material. Con todo, la competencia para la adopción de los acuerdos relativos a las posibles situaciones del personal funcionario o laboral corresponde al Defensor y, en su caso, será ante él ante quien haya de interponerse el correspondiente recurso administrativo en caso de conflicto.

### 1.3.3 Régimen disciplinario

Por lo que se refiere al régimen disciplinario, la Ley Foral 4/2000 otorga al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra "el poder disciplinario, excepto la separación del servicio".

El poder disciplinario al que se refiere la Ley Foral se regula en el *Estatuto de Personal* del Parlamento de Navarra que ordena el régimen disciplinario de sus funcionarios en los arts. 38 a 41. En este punto conviene recordar que esta norma tiene "fuerza de Ley Foral", reconocida en virtud de la disposición adicional tercera del Reglamento del

Parlamento<sup>35</sup>; de este modo se da cumplimiento a las exigencias de reserva de ley en esta materia. A ello hay que añadir que el art. 38.3 del Estatuto de Personal del Parlamento remite al régimen sancionador aplicable con carácter general para la función pública de la Comunidad Foral, completando así el régimen aplicable.

Concretamente, y en relación con la separación del servicio, el art. 40.2 del Estatuto de Personal del 1991, establece que será la Mesa del Parlamento, "previa incoación de un expediente disciplinario en el que será preceptiva la audiencia del funcionario responsable que podrá estar asistido por letrado", la competente para establecer esta sanción.

De esta manera, en caso de separación del servicio de un funcionario de las Cortes de Navarra que preste sus servicios en la Institución del Defensor del Pueblo, será la Mesa del Parlamento la competente para dictar tal resolución.

#### 1.3.4 Retribuciones

En este punto nada dice la Ley Foral 4/2000, por lo que entendemos que se aplica sin otra previsión el *Estatuto de Personal* al servicio del Parlamento.

Concretamente, para el caso del personal funcionario el régimen relativo a las retribuciones está desarrollado por los arts. 28 a 30 del *Estatuto*.

En el caso del personal contratado, la Comisión de Reglamento del Parlamento aprobó por Acuerdo del 15 de noviembre del 2001, una modificación del Estatuto de 1991, incorporando un nuevo apartado 4 al art. 4, que regula el personal contratado al servicio del Parlamento, disponiendo que "el personal contratado percibirá las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo que ocupe. Percibirá también el premio de antigüedad por los servicios prestados salvo que lo percibiese de otra Administración pública".

En definitiva, es lógico que en materia de retribuciones el personal funcionario y, en su caso el laboral, sigan en todas las previsiones establecidas por el Parlamento para su personal, del que forman parte (art. 40.2).

#### 1.3.5 Régimen de garantías

Por lo que se refiere al régimen de garantías en materia de personal, el art. 6.1 del Estatuto de 1991, según la redacción dada al mismo por el Acuerdo de 6 de octubre de 1993, de la Comisión de Reglamento del Parlamento de Navarra, establece que frente a las resoluciones que en materia de personal dicten el Presidente y el Letrado Mayor cabe interponer recurso administrativo ordinario en el plazo de un mes ante la Mesa del Parlamento. Frente a los acuerdos de la Mesa que resuelvan dichos recursos y en general, frente a cualquier otro acuerdo de la Mesa que ponga fin al procedimiento, el art. 6.2 de la mencionada norma remite al recurso contencioso-administrativo. El

número 3 de este art. 6 regula la aplicación supletoria de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común. En este punto nada que objetar en el caso de aquellas decisiones en materia de personal al servicio de las Cortes, incluidos los que desarrollan su actividad en la Institución del Defensor del Pueblo, que hayan sido adoptadas por el Presidente o el Letrado Mayor.

En materia de recursos el problema se puede quizá plantear –dado que el asunto no está resuelto en la Ley Foral– en el caso de conflictos surgidos con ocasión de actos dictados por el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de sus competencias de gobierno en materia de personal. Como ya adelantaba *supra*, una solución adecuada sería la de aceptar que el recurso administrativo ordinario se dirigiera al propio Defensor que dictó el acuerdo. Otra solución –por ejemplo, que se dirigiera a la Mesa del Parlamento– no parece deseable dado el reparto de competencias que en esta materia ha determinado la propia Ley Foral y la inexistencia de una relación jerárquica entre la Mesa y el Defensor. En este punto de nuevo sería deseable que el futuro Reglamento de Organización y Funcionamiento arrojase un poco de luz.

El régimen jurídico de garantías se cierra con la mención a lo dispuesto por el art. 10.1c) de la Ley 29/1998, de 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por la que se atribuye a las Salas de lo Contencioso- administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia los recursos que se deduzcan contra “los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial”. Queda así garantizada la tutela judicial efectiva prevista en el art. 24 de la Constitución y el sometimiento pleno a Derecho de todos los poderes públicos (art. 9.1CE). Se habilita el mecanismo garantizador que la norma fundamental exige –optándose por la vía contencioso-administrativa– al margen de disquisiciones teóricas sobre el concepto de Derecho Administrativo, cuestión que sobrevuela el tratamiento jurídico de este tema pero sobre el que no procede detenerse en este momento.

### 1.3.6 Derechos sindicales

Es razonable pensar que el personal funcionario –y, en su caso, el contratado en régimen administrativo<sup>36</sup> al servicio del Defensor del Pueblo– tendrá los derechos sindicales que les reconocen los arts. 31 y siguientes del Estatuto del Personal al servicio del Parlamento, puesto que se trata –como dice el art. 40 de la Ley Foral 4/2000– de personal de las Cortes de Navarra.

En consecuencia, si efectivamente el personal al servicio del Defensor del Pueblo es considerado –como dice el art.40.2– personal del plantilla de las Cortes de Navarra, entiendo que sus trabajadores no eventuales estarán llamados a participar como electores y/o candidatos a las elecciones a la Junta de Personal que se regula en el art. 33 del Estatuto del Personal al servicio del Parlamento de Navarra.

## 2. Organización de medios materiales. Bienes, patrimonio y recursos financieros

### 2.1. Régimen presupuestario

Las previsiones en materia presupuestaria están recogidas en el art. 43 de la Ley Foral 4/2000. En dicho precepto se establece que la dotación económica del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra constituirá una partida del Presupuesto del Parlamento de Navarra y, en su párrafo primero, otorga al propio Defensor la competencia para elaborar el "anteproyecto de presupuesto", que habrá de tramitarse "de acuerdo con las normas que regulan el proyecto de presupuesto del Parlamento". Se especifica que la dotación económica del Defensor del Pueblo constituirá una partida del Presupuesto del Parlamento.

El modelo de la Ley Foral 4/2000 difiere en este punto sustancialmente del recogido para la Cámara de Comptos en el art. 6 de su Ley reguladora<sup>37</sup>, que la faculta para elaborar su propio presupuesto "que se integrará en el proyecto de la Ley de Presupuestos Generales de Navarra"<sup>38</sup>. La solución de la Ley Foral 4/2000 hace depender la autonomía presupuestaria de la institución del Defensor del Pueblo de las limitaciones presupuestarias que en su caso pueda establecer la Mesa del Parlamento, órgano competente en virtud del art. 37 1. 3º del Reglamento del Parlamento para aprobar su anteproyecto de presupuestos, que posteriormente habrá de remitir a la Junta de Portavoces, órgano a quien corresponde finalmente aprobar el proyecto de presupuesto del órgano legislativo. Este proyecto será después enviado al Gobierno para su incorporación al proyecto de Presupuestos Generales de Navarra. Una interpretación del Reglamento del Parlamento más favorable a la autonomía de la institución del Defensor del Pueblo sería que el proyecto de presupuestos del Defensor evitase el trámite de la Mesa y se dirigiese directamente a la Junta de Portavoces para su incorporación al anteproyecto del Parlamento. Es deseable que, en un futuro, el próximo Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra pueda resolver esta cuestión que las normas vigentes –por ser anteriores a la aprobación de la Ley Foral 4/2000– no resuelven expresamente.

### 2.2. Previsiones en materia de intervención

En este punto es obligada la previsión del art. 44 de la Ley Foral 4/2000, según la cual "el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, a efectos del régimen de contabilidad, intervención, autorización de gastos, contratación y adquisición de bienes y derechos estará sometido al mismo régimen que el Parlamento de Navarra". De aquí se deduce que serán aplicables en estas cuestiones el Reglamento económico-financiero del Parlamento de Navarra<sup>39</sup> así como las previsiones que en materia de intervención y asuntos económicos desarrolla el Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento de Navarra<sup>40</sup>, al menos en tanto no se dicte la norma propia reglamentaria de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Por tanto, ante la ausencia de previsiones legales en esta materia, pero teniendo presente la necesidad imperiosa de habilitar los procedimientos necesarios para garantizar el control de los gastos y el uso de los recursos según crite-

rios de economía y eficiencia (art. 31.2 de la Constitución), es razonable extender al Defensor de Pueblo de la Comunidad Foral el sistema de intervención que los arts. 24 y siguientes, y especialmente, el régimen contenido en los arts. 40 a 55 del mencionado Reglamento de Organización del Parlamento por el que encomienda al Servicio de Intervención del Parlamento<sup>41</sup> el control de "todos los actos, documentos y expedientes (...) del los que puedan derivarse derechos y obligaciones de contenido económico o movimientos de fondos o de valores". Por otra parte, la solución propuesta no sería novedosa toda vez que el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Estatal<sup>42</sup> prevé esta solución en su art. 35.3<sup>43</sup>.

Ciertamente, la situación de ausencia de controles no casa bien con la idea del Estado de Derecho, en general y en particular al tratar del uso de los recursos públicos, razón ésta por la que nos atrevemos a proponer una integración normativa de este tenor. En función de este argumento, parece razonable extender al Defensor del Pueblo las cautelas que en materia de control del gasto y de tesorería se establecen en la disposición adicional primera de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, que contiene las normas reguladoras de la Hacienda Pública de Navarra, toda vez que la dotación económica del Defensor del Pueblo constituye una partida dentro del Presupuesto del Parlamento.

Todo ello sin perjuicio de la tarea de control y fiscalización de cuentas que *a posteriori* tiene encomendada la Cámara de Comptos, que también se extiende a las cuentas de la institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra tal y como se infiere del art. 2.1.e) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre <sup>44</sup>.

### 2.3. Régimen relativo a la contratación y régimen patrimonial

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, el art. 44 de la Ley Foral del Defensor del Pueblo hace mención expresa al régimen de contratación y al de "adquisición de bienes y derechos", remitiéndose al régimen jurídico al que se somete el Parlamento.

En materia de contratación, la disposición adicional segunda del Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento Foral establece que "la mesa del Parlamento dictará las disposiciones que regulen la contratación administrativa en el Parlamento de Navarra, aplicándose supletoriamente la Ley Foral del Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra". El Parlamento no ha dictado normas específicas en materia de contratación, habiendo acudido directamente a la norma cuya aplicación se establecía supletoria. Esto es, la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, que contiene las normas reguladoras de los contratos de las Administraciones Públicas de Navarra<sup>45</sup>.

Para el resto de cuestiones de carácter económico, la disposición adicional tercera del ya mencionado Reglamento de Organización del Parlamento, dispone que "supletoriamente, será de aplicación la Ley Foral del Hacienda Pública de Navarra a la gestión económico-presupuestaria del Parlamento".

Por su parte, en materia de bienes patrimoniales, sí existe una mención específica al régimen patrimonial de los bienes pertenecientes al Parlamento. Concretamente, la Ley Foral 17/1985, de 27 de septiembre, sobre regulación del Patrimonio de Navarra, en su disposición adicional primera, contiene previsiones concretas en relación con los bienes y derechos del Patrimonio de Navarra afectos o adscritos al Parlamento de Navarra o de la Cámara de Comptos. Estas previsiones deben ser tendidas en cuenta también en el caso de los bienes y derechos afectos o adscritos al Defensor, que según la disposición mencionada "serán administrados y gestionados por los órganos competentes", habiéndose de incluir en el Inventario general de los bienes y derechos de Navarra. No obstante, las alusiones contenidas en el ordenamiento jurídico relativas a la gestión patrimonial del los bienes del Parlamento de Navarra son, como se ve, escuetas. El Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento de Navarra, aprobado por Acuerdo de 2 de noviembre de 1992, en su art. 1.1, encomienda a la Mesa de la Cámara, como órgano superior, la competencia "en materia de régimen y gobierno interior". El art. 12. 2 *k) in fine* atribuye a los Servicios Generales la "gestión del Patrimonio de Parlamento".

Dado que el art. 44 de Ley Foral 4/2000 remite, como se ha dicho, "al mismo régimen que el Parlamento de Navarra", y a diferencia de lo dispuesto, por ejemplo, en el art. 6.3 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, para la Cámara de Comptos donde se establece que "el régimen de patrimonio y contratación de la Cámara de Comptos, ejercido *a través de sus propios órganos*, será el que rijan para la Administración de la Comunidad Foral con las especialidades lógicas que se deriven de tratarse de un órgano dependiente del Parlamento de Navarra", en el caso del Defensor del Pueblo cabe plantearse la cuestión de hasta qué punto goza el Defensor de autonomía y competencia para adoptar decisiones en cuanto a la gestión patrimonial. La misma duda se suscita en relación con el régimen de contabilidad, intervención, autorización de gastos y contratación. Y ello porque no existe en la Ley Foral 4/2000 un precepto que atribuya expresamente competencia al Defensor en estas cuestiones; sólo se dice (art. 44) que "estará sometido al mismo régimen que el Parlamento de Navarra". Lo cual nos lleva a dudar de si la competencia en esta materia no corresponde en última instancia a la Mesa de la Cámara, tal y como establece el Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento de Navarra, ya mencionado. La respuesta queda lejos de estar resuelta por el ordenamiento vigente y urge, en este sentido, que el Parlamento de Navarra dicte el correspondiente Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de modo que queden aclarados estos aspectos<sup>46</sup>. En todo caso, hubiese sido deseable que la Ley Foral 4/2000 hubiese ofrecido mayor claridad sobre este punto.

La lógica y la práctica de la institución en sus pocos años de vida ha buscado soluciones equilibradas tendentes a encontrar el necesario margen de autonomía funcional necesario para su buen funcionamiento.

#### 2.4. La previsión del art. 45

En relación con la previsión contenida en el art. 45, la Ley Foral dispone que el Presupuesto del Defensor del Pueblo habrá de dotar una partida específica para hacer frente a los gastos efectuados o perjuicios materiales sufridos por los particulares en virtud de lo previsto en el art. 25<sup>47</sup>.

La Ley Foral se muestra en este punto previsor. Dado que otorga al Defensor del Pueblo un batería importante de instrumentos de investigación –en este sentido, véase por ejemplo el art. 17– y previendo que el ejercicio de estas actuaciones pueda suponer gastos o perjuicios a terceros no implicados en la queja, se contempla la conveniencia de resarcir el sacrificio que implique para estas personas la actuación investigadora del Defensor del Pueblo. Piénsese, por ejemplo, en la "citación de comparecencia de cualquier persona que ostente condición de personal al servicio de las Administraciones objeto de supervisión" que menciona la letra *d)* del art. 17. En el caso de que dicha citación implicase, por ejemplo, coste en desplazamiento o bien la ausencia al trabajo y ello supusiese un perjuicio económico para la persona citada, parecía lógico disponer de un mecanismo de compensación, toda vez que no se establece en la Ley Foral la obligación legal de comparecer.

## NOTAS AL CAPÍTULO V

- <sup>1</sup> Así lo señala EMBID IRUJO, A., *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, ed. INAP/MAP, Madrid, 1991, pág. 64. GONZÁLEZ NAVARRO acude al modelo de organización de línea organización de apoyo, que bien puede ser trasladada a este supuesto, *vid.* GONZÁLEZ NAVARRO, F. y ALENZA GARCÍA, J.F., *Derecho de petición, Comentarios a la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Madrid, 2002.
- <sup>2</sup> Mediante acuerdo de 6 de abril de 1983, posteriormente modificado por igual procedimiento el 21 de abril de 1992 y el 26 de septiembre y el 3 de octubre de 2000. La Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo no contiene remisión expresa a las Mesas para la elaboración del Reglamento. No obstante sí se hace mención al mismo en los arts. 8.2 y 34 de dicha Ley Orgánica.
- <sup>3</sup> Esto es, un modelo organizativo que vincula la institución del Defensor con el Parlamento, del que es su Comisionado.
- <sup>4</sup> *Vid.* EMBID IRUJO, A., *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, Madrid, 1991, pág. 65.
- <sup>5</sup> Sobre la potestad reglamentaria de carácter doméstico en el caso de los *Ombusman*, puede verse la interesante reflexión y fundamentada crítica de ARAGÓN REYES, M., en su colaboración "La Ley del Procurador del Común de Castilla y León", al señalar los riesgos que implica de "ejercicio de poder político", en la obra colectiva *El Procurador del Común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas*, editado por las Cortes de Castilla y León y la Universidad de Valladolid, en Valladolid, 1995, pág. 47
- <sup>6</sup> *Vid.* PULIDO QUECEDO, M., "El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de Ley de las Comunidades autónomas", *REDA*, núm. 43, 1984, págs. 571-575.
- <sup>7</sup> Dicho Reglamento fue aprobado por las Mesas del Congreso y el Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en reunión conjunta, por Acuerdo de 6 de abril de 1983.
- <sup>8</sup> Así por ejemplo, en el caso del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón, aprobado por Acuerdo de Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, el 6 de julio de 1990, el art. 23 distingue entre personal *funcionario, eventual, interino o laboral*, regulando con mayor detenimiento las distintas situaciones y regímenes jurídicos aplicables a cada supuesto, en desarrollo de las previsiones contenidas en el art. 38 de la Ley aragonesa 4/1985, de 27 junio, reguladora del Justicia de Aragón.
- <sup>9</sup> Al menos en su aspecto temporal, por haber sido, la primera institución de este tipo en desarrollarse en nuestro ordenamiento.
- <sup>10</sup> Bien es verdad que el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, antes mencionado, solventa suficientemente cualquier laguna o falta de claridad existente en este punto.
- <sup>11</sup> Publicado en el *BON* núm. 23 de 20 de febrero de 1995. Con carácter previo, fue el Reglamento aprobado por el Pleno del Parlamento de Navarra, con fecha de 12 de junio de 1985, el que regulara estas cuestiones, en sus arts. 66 y 67.
- <sup>12</sup> Publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra* del 26 de marzo de 1991. Esta norma ha sido modificada posteriormente por Acuerdo de la misma Comisión de 30 de septiembre de 1993 (*BOPN* de 8 de octubre de 1993, o bien, *BON* de 20 de octubre de 1993).
- <sup>13</sup> Sobre el particular, véase EMBID IRUJO, A., *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, Madrid, 1991, pág. 66 y su interpretación acerca de la aplicación a este tipo de supuestos de las previsiones contenidas en el art. 27 .2, *d)* y *f)* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- <sup>14</sup> Art. 9.2 CE.
- <sup>15</sup> Con carácter genérico pueden verse las referencias de Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, en la introducción de su libro *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1998, pág. 21.
- <sup>16</sup> En idéntico sentido se manifiesta el art. 85 del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto de Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra.

- 17 Texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, (*BON* núm. 197, de 1 de septiembre de 1993), arts. 85 a 87.
- 18 Diferente era la situación que describen LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G., en relación con el régimen de incompatibilidades previsto para el personal eventual al servicio del Ararteko, en su primer Reglamento de Organización y Funcionamiento (hoy sustituido por otro de 1997), el que el cargo de eventual resultaba incompatible con "todo mandato representativo, con cargo político o ejercicio de funciones directivas en un partido político, sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismo, así como con el ejercicio de cualquier otra actividad profesional, liberal, mercantil o laboral" (art. 24), *vid. El Ararteko*, ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1993, pág. 157.
- 19 Es decir, el régimen relativo a las declaración de actividades y bienes patrimoniales aplicable a los parlamentarios y el sometimiento a la legislación de incompatibilidades.
- 20 En este sentido, ver ARAGÓN REYES cuando menciona los problemas de constitucionalidad que plantea esta extensión por Ley de *status* de inviolabilidad e inmunidad a los *ombusman* autonómicos, en "La Ley del Procurador del Común de Castilla y León", cit. págs. 45 46,
- 21 A quienes no se exigen, por ejemplo, el abandono de cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral ( art. 7.1.g)); algo que sí se exige al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- 22 Según se infiere de lo previsto en el art. 15.1, *in fine*, del Reglamento económico- financiero del Parlamento de Navarra, aprobado por acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 22 de marzo de 2000 (BOPN de 27 de junio de 2000).
- 23 Con carácter general, GÓNZALEZ NAVARRO se refiere a esta modalidad de personal como "personal administrativo", *vid.* "Comentario a la disposición adicional segunda", en GÓNZALEZ NAVARRO, F. y ALENZA GARCÍA, J.F., *Derecho de petición, Comentarios a la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Madrid, 2002, pág. 953.
- 24 *Vid.* en este sentido el art. 1 del Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra de 21 de marzo 1991, que menciona expresamente la presencia de funcionarios, personal eventual, así como personal contratado.
- 25 Esto es, el número de puestos de trabajo al servicio de la Institución y la determinación de su modalidad: eventual, funcionario, contratado laboral o contratado administrativo.
- 26 *Vid.* en este sentido la disposición adicional 14ª de la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública, así como la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre que delimita el alcance de esta competencia foral.
- 27 Tal es el caso, por ejemplo, de la disposición adicional segunda. 1, del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de Navarra, que remite a la legislación foral en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
- 28 Precepto redactado conforme al Acuerdo adoptado por la Comisión del Reglamento del Parlamento, de 6 de octubre del 1993 (*BOPN*, de 8 de octubre de 1993) y, en el que la mención al personal contratado se vincula, en todo caso, a su carácter temporal.
- 29 La previsión de contratación de personal, con carácter temporal al servicio del Parlamento, ha sido desarrollada en virtud de un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 14 de abril de 1999, (*BOPN*, de 19 de abril de 1999), por el que se regula el correspondiente *Reglamento sobre contratación del personal, con carácter temporal, al servicio del Parlamento*.
- 30 *Vid.* en este sentido el art. 43 de la Ley Foral 4/2000.
- 31 La corta vida de la Institución no permiten llegar a conclusiones en este punto. Téngase presente que los primeros ejercicios han sido de constitución y puesta en marcha de la Institución.
- 32 El art. 27 de la Ley Andaluza 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, sin embargo, difiere notablemente de esta solución, al encomendar al propio Defensor la competencia para la "selección del personal".

- <sup>33</sup> *BOPN*, de 19 de abril de 1999.
- <sup>34</sup> En este punto hay que tener presente la modificación del art. 17.2 del Estatuto mencionado, adoptada por Acuerdo de la Mesa del Parlamento que aprueba la reforma del art. 17.2, sobre situaciones, el 21 de junio de 1994, (*BONP*, de 23 de junio de 1994).
- <sup>35</sup> Aprobado por Acuerdo del Parlamento de 2 de febrero de 1995.
- <sup>36</sup> Según la nueva redacción del art. 33.1 del Estatuto del Personal al servicio del Parlamento, modificada en virtud del Acuerdo de 15 de noviembre de 2001 (*BOPN*, 22 de noviembre de 2001).
- <sup>37</sup> Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre.
- <sup>38</sup> La disp. ad. 1ª de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, que recoge la Normas reguladoras de la Hacienda Pública de Navarra, establece que el Parlamento de Navarra y la Cámara de Comptos remitirán antes de 1 de octubre sus correspondientes proyectos de presupuestos al Departamento de Economía y Hacienda para su incorporación al proyecto de Presupuestos Generales de Navarra. Esta previsión queda también recogida en la disp. ad. 1ª del Reglamento del Parlamento de Navarra.
- <sup>39</sup> Aprobado por la Mesa del Parlamento mediante Acuerdo de 22 de mayo de 2000, *BOPN* de 27 de junio de 2000.
- <sup>40</sup> Aprobado por la Mesa del Parlamento, el 2 de noviembre de 1992, *BOPN* de 13 de noviembre de 1992.
- <sup>41</sup> Téngase en cuenta además la remisión de carácter supletorio que hace la disposición adicional tercera del Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento a la Ley Foral de Hacienda Pública de Navarra, para "la gestión económico-presupuestaria del Parlamento".
- <sup>42</sup> Norma aprobada por Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado reunidas conjuntamente, a propuesta del Defensor del Pueblo. Con fecha de 6 de abril de 1983 (*BOE*, de 18 de abril de 1983).
- <sup>43</sup> En este precepto se establece que "el Interventor de las Cortes Generales ejercerá la función crítica y fiscalizadora de conformidad con la normativa aplicable a las Cortes Generales". Se prevé incluso (art. 36.3) que el Interventor de las Cortes intervenga, mediante el oportuno informe, en caso de transferencias de créditos entre conceptos presupuestarios.
- <sup>44</sup> Según este precepto la fiscalización económica y financiera se extiende a "aquellas entidades u organismos públicos no comprendido en los apartados anteriores y que tengan a su cargo la gestión y manejo de fondos públicos de Navarra".
- <sup>45</sup> El art. 17 de Reglamento de económico-financiero del Parlamento de Navarra, ya citado, completa esta regla en relación con los contratos de suministros, asistencia técnica y reparaciones menores de cuantía inferior a dos millones de pesetas (hoy 12.020 euros), cantidad que en virtud de la Ley Foral 34/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2004, ha quedado elevada hasta 30.050 euros, esto es, cinco millones de las antiguas pesetas.
- <sup>46</sup> Una vía de respuesta es, por ejemplo, la que se ofrece en la regulación del Ararteko del País Vasco. En este caso, su correspondiente Reglamento de Organización y Funcionamiento de 23 de junio de 1997 prevé, en relación con la actividad de contratación, la atribución al Ararteko de las facultades como órgano de contratación (art. 8, *n*). Prevé también la formación de una Mesa de Contratación cuyos miembros se extraen del propio personal al servicio de la institución (art. 51). Por su parte, la normativa estatal (el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de 6 abril de 1983, en su art. 38) así como otras legislaciones autonómicas contienen, sin embargo, regulaciones similares a la navarra, remitiéndose sin otra precisión a la normativa que rige para los correspondientes poderes legislativos. Así por ejemplo el art. 9 de la norma básica de 8 de noviembre de 1985, relativa al Síndic de Greuges, en Cataluña; el art. 12.2 de la Ley gallega 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo; el art. 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz, aprobado el 20 de noviembre de 1985; el art. 51 del mencionado Reglamento para el caso del Justicia de Aragón, aprobado el 6 de julio de 1990 o art. 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Síndico de

Agravios valenciano, aprobado el 21 de diciembre de 1993. Sólo en este último caso se hace mención, entre las funciones encomendadas al Síndico en su Reglamento, a la potestad de "aprobar las bases" para la contratación de obras y suministros (art. séptimo *q*).

- <sup>47</sup> Existen precedentes para esta previsión legal. El primero de ellos, la propia Ley Orgánica 3/1981, en su artículo 27. Con posterioridad, fue el art. 43.2 del la Ley Vasca 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko. Le han seguido el art. 54.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón, aprobado por acuerdo de las Mesa y Junta de portavoces de las Cortes de Aragón, reunida en sesión conjunta, el 6 de julio de 1990. Más recientemente, el art. 45 de la Ley Canaria 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, que acoge también esta previsión.

La actividad  
del Defensor del Pueblo  
de la Comunidad Foral  
de Navarra



La actividad  
del Defensor  
del Pueblo  
de la Comunidad  
Foral  
de Navarra









# Capítulo VI

## 1. Funciones y competencias

### 1.1. La función del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, en general

La referencia que aquí se contiene acerca de las funciones del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra tiene una mera función instrumental. Está llamada a servir de punto de arranque de la reflexión más propiamente administrativa sobre las competencias y procedimientos que la Ley Foral 4/2000 regula<sup>1</sup>. Es decir, sobre los instrumentos jurídico-públicos con que la legislación foral ha habilitado al Defensor del Pueblo para el eficaz y correcto desempeño de su tarea. En este sentido entendemos que debe interpretarse la mención que el art. 18.1 hace a "lo dispuesto en el art. 103.1 de la Constitución" y al "respeto debido a los derechos y libertades proclamados en su Título Primero".

Por este motivo de orden metodológico es necesario traer a colación un breve recordatorio de lo que ya se dijo anteriormente acerca de las funciones del Defensor del Pueblo.

Con carácter general, el art. 1.1 encomienda al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra "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", siendo su función primordial "la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración". El propio art. 1, en su apartado 3, se ocupa de concretar a qué Administración se está refiriendo.

## 1.2. Ámbito subjetivo de la actuación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

Tal y como quedó perfilada la institución en la Constitución, también el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, como alto comisionado del Parlamento de Navarra –al igual que su homónimo estatal– busca completar los huecos que dejan el Estado de Derecho y el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico. La institución del Alto Comisionado quiere llegar allí donde no llegan “otros instrumentos de control de la Administración”<sup>2</sup>. No tanto, pues, como medio de control de legalidad, cuanto control de la “mala administración”, mediante mecanismos de persuasión<sup>3</sup>. Por ello es lógico que el sujeto sobre el que el Defensor del Pueblo va a desplegar su actividad supervisora coincida con la definición más amplia posible de actividad administrativa. La Ley Foral ha delimitado el sujeto sobre el que va llevar a cabo su actividad de supervisión con todas las posibles formas bajo las que puede presentarse en la Comunidad foral.

Así, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá supervisar (art. 1.3):

- a) a la Administración de la Comunidad Foral, sus organismos autónomos, sociedades públicas<sup>4</sup> y demás entes públicos que de ella dependan
- b) a las Entidades locales del Navarra, sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan en el ámbito competencial establecido por el art. 46 de la Ley Orgánica del Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
- c) a la Administración parlamentaria y la actividad administrativa de las instituciones creadas por el Parlamento de Navarra: en la actualidad la Cámara de Comptos y el Consejo de Navarra. Quedaría también incluida –en teoría– la propia institución del Defensor del Pueblo, aunque carece, en principio de lógica que la Institución se supervise a sí misma
- d) y finalmente, 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 de Régimen Foral del Navarra otorga competencias a la Comunidad Foral

La Ley Foral ha querido ser exhaustiva a la hora contemplar todos los posibles supuestos de actividad llevada a cabo por la Administración, ya sea de modo directo o indirecto, tanto bajo formas jurídico públicas, como bajo formas jurídico privadas<sup>5</sup>.

En el caso de la Administración de Justicia, la Ley 4/2000 contiene una previsión expresa que delimita negativamente el ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo. Así, el art. 13 prevé que, 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 dirigir dichas quejas al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial<sup>6</sup>. No obstante, con carácter previo el Defensor podrá trasladar las quejas al órgano judicial afectado, a la Audiencia Provincial o al Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Entiendo que, respecto de la Administración de Justicia, el papel del Defensor del Pueblo se reduce a ser mero vehículo de transmisión, por voluntad expresa de la Ley Foral<sup>7</sup>.

### 1.3. Competencias y potestades

Al servicio de la genérica función de supervisión y salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales que se mencionan en el artículo primero, la Ley Foral 4/2000 ha dispuesto un amplio "instrumental" jurídico de competencias y potestades<sup>8</sup>. A modo de mera enumeración, con una función estrictamente descriptiva se pueden mencionar las siguientes:

- a) La posibilidad de dirigirse al Defensor del Pueblo nacional o a las instituciones autonómicas análogas, en el ámbito de sus funciones, con objeto de coordinar sus correspondientes actuaciones (art. 12)<sup>9</sup>
- b) La posibilidad de iniciar de oficio una acción de responsabilidad o de dirigirse al órgano o institución correspondiente, en caso de estimar que procede la exigencia de responsabilidades a cualquier autoridad, agente o personal al servicio de las Administraciones antes señaladas (art. 14.1)
- c) La posibilidad de dirigirse al Defensor del Pueblo nacional para solicitar de él que interponga, en su caso, recurso de amparo o de inconstitucionalidad (art. 14.2)
- d) Iniciar y practicar investigaciones para la determinación de conductas abusivas o negligentes por parte de la Administración y que afecte a una persona o grupo de personas (art. 16.a)
- e) Dirigir recomendaciones a los órganos competentes o las personas al servicio de las Administraciones públicas señaladas en el art. 1.3 (art. 16.b)
- f) Recordar sus deberes legales a los mencionados órganos competentes (art. 16.b)
- g) Dirigir recomendaciones al Parlamento en las que se señalen deficiencias observadas en la legislación con objeto de "dotar a la actuación administrativa y a los servicios públicos de la necesaria objetividad y eficacia en garantía de los derechos de los ciudadanos (art. 16.c)
- h) Este mismo tipo de recomendaciones podrá dirigirlas a su vez a las Administraciones públicas (art. 16.c)

- i) Otra de las competencias que la Ley Foral 4/2000 encomienda al Defensor es la de emitir informes a solicitud tanto del Parlamento como de las Administraciones Públicas de Navarra (art. 16.d)
- j) El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral podrá además divulgar su actividad a través de los medios de comunicación pública (art. 16.e). Correlativamente, la propia Ley Foral 4/2000 impone a los medios de comunicación que sean titularidad de la Comunidad Foral de Navarra la obligación de facilitar espacios para este cometido
- k) El Defensor procurará, en colaboración con los órganos y servicios competentes, encontrar las soluciones más adecuadas en defensa de los intereses legítimos de las personas, por supuesto dentro del respeto de los principios constitucionales que ordenan la actividad de las Administraciones Públicas, según reza el art. 103.1 de la Constitución (art. 17.c)
- l) Para hacer posible el ejercicio de las competencias señaladas, la Ley Foral 4/2000 otorga al Defensor un conjunto de potestades –el art. 17 habla de “medios informales y expeditivos”– de las que podrá hacer uso en el curso de los procedimientos abiertos al efecto. Concretamente cabe destacar:
- la posibilidad de efectuar visitas de inspección a cualquier servicio o dependencia de los sujetos objeto de supervisión que se mencionan en el art. 1.3 (art. 17.a)
  - la posibilidad de examinar la documentación y entrevistar al personal al servicio de las Administraciones señaladas (art. 17.a)
  - solicitar la información que estime conveniente (art. 17.a)
  - en general, realizar cuantas investigaciones estime convenientes, “siempre que no colisionen con los derechos o intereses legítimos de las personas o de las entidades sujetas a control” (art. 17.b)
  - solicitar mediante citación la comparecencia de cualquier persona que ostente la condición de personal al servicio de las Administraciones objeto de supervisión, que se entienda razonablemente que pueda dar información relacionada con el asunto a investigar (art. 17.d)

La lista de competencias encomendadas al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en la Ley Foral 4/2000 es, como se aprecia, extensa y, si cabe decirlo, asistemática. La mención a las potestades que la Ley otorga deben ser integradas en el contexto de la actividad de la Institución. Dicha actividad necesariamente se lleva a cabo a través de procedimientos, más o menos formalizados, cuyo análisis constituye el contenido de los próximos epígrafes.

## 2. Procedimientos

### 2.1. Descripción de los tipos de procedimientos: la actividad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

Con objeto de describir de modo ordenado la actividad que está llamado a realizar el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, parece interesante distinguir entre los diversos procedimientos que de modo informal se adivinan en la Ley.

Lo primero que hay que poner de manifiesto es que la Ley Foral no regula un procedimiento formalizado. Antes bien, alude expresamente a una actuación no formalizada. Así, el art. 17 se refiere a la actuación a través de "medios informales y expeditivos", para el "correcto ejercicio de las facultades y competencias" por parte del Defensor del Pueblo. En el art. 24.1, por su parte, y en el contexto de la tramitación de las quejas, la Ley Foral habla de promover la "oportuna investigación sumaria e informal".

No obstante, sí cabe describir algunas pautas procedimentales en relación con la tramitación de las quejas, que es donde quizá con más detalle se especifica una actuación formalizada por parte del Defensor del Pueblo (arts. 21 a 25 de la Ley Foral 4/2000).

Se puede decir que, en general, la necesidad de procedimentalizar las actuaciones de los poderes públicos obedece a dos razones: la primera responde a motivos de eficacia y racionalización en la gestión y la segunda, y no menos importante, alude a la legalidad y al control del uso de las competencias y potestades que se ponen en marcha en la actuación de los poderes públicos y, en última instancia, a razones de igualdad en la aplicación de las normas. También en la actuación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra encontramos mecanismos de investigación y supervisión que, de un modo u otro, inciden en la situación jurídica de las Administraciones públicas así como, en su caso, de los propios servidores públicos al imponerles determinados deberes, como son, por ejemplo, el deber de auxilio (art. 26.1), el deber de comparecer (art. 17*d*) o el deber de emitir informe de su actuación (art. 24.1), entre otros.

En las siguientes páginas nos proponemos enumerar los procedimientos de actuación que puede llevar a cabo el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en función de las distintas actividades que la Ley Foral le encomienda.

Como consecuencia de estas actividades, el Defensor del Pueblo entabla relaciones jurídicas –jurídicas en virtud de sus efectos jurídicos, así como de las potestades de las que la Ley Foral le habilita– por una parte con los aquellos que en su día presentaron un queja para su tramitación o bien solicitaron un informe del Defensor del Pueblo –Parlamento o la propia Administración (art. 16*d*)– y, por otra, con lo sujetos a los que se refiere el art. 1.3 de la Ley

Foral que supuestamente abusan de su posición o actúan negligentemente (art. 1.1), y que son objeto de su actividad de investigación y supervisión.

Distinguiremos entre el denominado procedimiento de queja, que la Ley Foral regula con más detenimiento y nos referiremos, en segundo lugar, al procedimiento para la elaboración del Informe Anual y a las previsiones que la Ley Foral contiene respecto de su elaboración. Para terminar, expondremos el resto de posibles actuaciones que la Ley Foral contempla.

## 2.2. El procedimiento de queja

La tramitación de quejas es sin duda el procedimiento más elaborado de cuantos aparecen regulados en la Ley Foral 4/2000. Se contiene principalmente en los artículos 21 y siguientes. No obstante su régimen se completa necesariamente con otras disposiciones contenidas en la propia Ley Foral.

### 2.2.1 Sujetos

Como ha puesto de manifiesto González Navarro, con ocasión de la presentación de una queja ante el Defensor del Pueblo nace una relación jurídica, que este autor califica de carácter "triangular"<sup>10</sup>.

En este sentido, al tratar de la relación jurídica de queja, cabe distinguir tres sujetos.

En primer lugar, el propio Defensor del Pueblo, como el sujeto ante el que se presenta la queja.

En segundo lugar, el sujeto que presenta la queja. En este sentido, el art. 19.1 de la Ley foral determina que "podrá dirigirse al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra toda persona, natural o jurídica, que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. No podrán constituir impedimentos 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"<sup>11</sup>.

La capacidad para presentar quejas queda definida en la Ley Foral del modo más extenso posible, al modo en que lo hace la Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo, en su art. 10.1<sup>12</sup>.

La Ley foral contiene, no obstante una delimitación negativa en el art. 19.3 al determinar que "no podrán presentar queja ante el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra ninguna autoridad administrativa, en asuntos de su competencia".

En cuanto a la legitimación para iniciar la tramitación de la queja, la Ley Foral exige que el sujeto –persona natural o jurídica– invoque un interés legítimo<sup>13</sup>, no siendo necesaria para su postulación ni la asistencia de letrado ni de procurador (art. 21.2).

La Ley Foral contiene una previsión especial (art. 19.2) por la que se prevé la legitimación de los “parlamentarios forales individualmente, la Comisión de Régimen Foral y las Comisiones de investigación creadas por el Parlamento de Navarra” para solicitar la intervención del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra para la investigación y el esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en cualquiera de las Administraciones públicas a las que nos hemos referido (las del art. 1.3), que afecten a un persona o grupo de personas. Esta previsión especial encuentra su fundamento en el carácter comisionado del Defensor del Pueblo<sup>14</sup>.

Finalmente, y en tercer lugar, el “afectado” en palabras de González Navarro<sup>15</sup> –es decir aquel contra quien la queja se formula– será alguna de las Administraciones definidas en el art. 1.3 de la Ley Foral a las que nos hemos referido al tratar del ámbito subjetivo de actuación del Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral de Navarra.

Además, según el art. 18.2, quedarían también incluidos dentro de este apartado los miembros del Gobierno, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de cualquiera de las Administraciones públicas señaladas en el art. 1.3 antes mencionado, esto es, personas individuales.

### 2.2.2 Objeto

Por lo que se refiere al tipo de actuación de las Administraciones públicas y su personal que puede dar lugar a la presentación de una queja por parte de los ciudadanos, el art. 15 Ley Foral 4/2000 determina que los “poderes públicos del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se extienden tanto a actos y resoluciones como a la omisión de los mismos”. En este punto se ha de señalar que la Ley Foral supera los problemas de interpretación que en el ámbito estatal ha supuesto la redacción del art. 9.1 de la Ley Orgánica 3/1981, donde no se menciona expresamente la posibilidad de actuar contra las omisiones de la Administración y se habla sólo de actos y resoluciones<sup>16</sup>.

Formulado de este modo el ámbito objetivo de supervisión del Defensor del Pueblo, la Ley Foral hace posible la intención expuesta en su Exposición de Motivos de “cubrir espacios más allá de donde no llegan otros instrumentos de control de la Administración”.

### 2.2.3 Procedimiento

El procedimiento de queja que se desarrolla en los siguientes apartados es el que se regula en los arts. 21 y ss. de la Ley Foral 4/2000. Se trata de un procedimiento iniciado a instancia de parte. Conviene subrayar esta cuestión en la medida en que permite diferenciar esta actuación de otras llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo de la

Comunidad Foral de Navarra que son resultado de su actuación de oficio, tal y como prevé el art. 18.1 de la Ley Foral. Hemos querido distinguir estas últimas actividades de investigación de las que surgen con motivo de la presentación de una queja por un interesado, por entender que en este caso la Ley Foral establece un procedimiento específico, así como por el tipo de relación jurídica que surge entre los sujetos arriba mencionados.

Tampoco debe confundirse el procedimiento de presentación de quejas con la previsión contenida en el art. 13.2, segundo párrafo, relativo a la información que el Defensor del Pueblo obtenga en el curso de la tramitación de esas quejas y que puede suscitar otro tipo de investigaciones, éstas de carácter general.

### 2.2.3.1 Fase de iniciación

El art. 21.1 de la Ley Foral 4/2000 regula la iniciación del procedimiento de queja por el "interesado" –con este término se refiere al sujeto que inicia la tramitación la Ley Foral–.

El precepto exige que la iniciación sea por escrito. Entendemos que cualquier otra comunicación establecida con el Defensor del Pueblo –vía oral, por correo electrónico, vía fax, por ejemplo– no será apta para iniciar una relación jurídica de queja con el Defensor de Pueblo, toda vez que la Ley Foral es clara al exigir que se presente el "papel común". Esta exigencia contradice en parte el espíritu informal que por otra parte se ha querido dar a la regulación del Defensor del Pueblo en Navarra. No sólo eso: la realidad de las nuevas formas de comunicación con las Administraciones Públicas no ha sido tomada en consideración –en el año 2000–, en un momento en el que es cada vez más común ver iniciativas públicas para acercar la Administración al ciudadano a través de estos nuevos mecanismos<sup>17</sup>.

El requisito de un escrito presentado en papel común no es el único al que hace referencia el art. 21.1. En cuanto a su contenido se exige también que el interesado indique su nombre, apellidos, domicilio, documento nacional de identidad o carta de identificación –para el caso de los extranjeros–; deberá así mismo firmar el documento y, lo que es más importante, dar cuenta razonada de su queja.

Existe un último requisito, en este caso de plazo, que limita la presentación de quejas al plazo de un año desde el momento en que tuviera conocimiento de los hechos que son objeto de la queja<sup>18</sup>.

Los efectos de la presentación de la queja serán los siguientes:

- a) el art. 21.2 *in fine* establece la obligación que recae sobre el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra de *acusar recibo* de la queja presentada
- b) el Defensor del Pueblo deberá, también, llevar registro de las quejas presentadas (art. 23.1)

c) la Ley Foral no establece de modo explícito la obligación legal de tramitar, aunque se infiere que así habrá de hacerlo cuando no rechace la tramitación de la queja (art. 23.1)<sup>19</sup>

d) es posible por tanto que el Defensor de Pueblo rechace la queja, en cuyo caso la Ley Foral exige que este rechazo tenga lugar mediante "escrito motivado" (art. 23.1)

Respecto del que podemos llamar "incidente de rechazo", la Ley Foral establece que el Defensor deberá rechazar "las quejas anónimas" y que podrá hacerlo en el caso de advertir "mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de la pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación irroque perjuicio al legítimo derecho de tercera persona".

El art. 23.1 *in fine* establece que "en todo caso, el nombre de la persona que ejercite la queja se mantendrá en secreto", configurándose en este punto un deber de confidencialidad. No se entiende bien –la Ley Foral en este punto está lejos de ser clara– a qué supuestos se extiende este deber de secreto: ¿a los que presenten quejas en las que se aprecia mala fe? ¿aquellas que carecen de fundamento o inexistencia de la pretensión? ¿aquellas cuya tramitación irroque perjuicio al legítimo derecho de tercera persona? ¿O quizá aquellas en las que quien la presentó no se hubiera dirigido previamente a la Administración? De la lectura del precepto, cualquiera de estos supuestos es posible. En algunos casos, como por ejemplo el de las quejas presentadas con mala fe, la confidencialidad bien pudiera inducir a la irresponsabilidad y a la presentación de quejas sin fundamento, amparadas en un secreto que parece beneficiar al irresponsable, o peor aun, al malintencionado (art. 23.3)<sup>20</sup>. Sin duda, hubiera sido deseable mayor claridad en este punto.

También es causa de rechazo de la queja la prevista en el art. 23.2, es decir, en el caso de quejas en las que exista sentencia firme o esté pendiente resolución judicial. Se prevé incluso que, si una vez iniciada la tramitación de la queja, dieran comienzo las actuaciones judiciales, el Defensor del Pueblo estará obligado a suspender su investigación<sup>21</sup>.

En el supuesto de que la queja finalmente sea admitida, el Defensor del Pueblo pondrá en marcha una investigación para el esclarecimiento de los derechos mencionados en el escrito de iniciación de la queja. Para lo cual la Ley Foral –como pasamos a ver– habilita un conjunto de potestades en manos de la Institución.

### 2.2.3.2 Fase de desarrollo

Un vez admitida la queja, el art. 24 prevé que se pongan en marcha los mecanismos de investigación con los que la Ley Foral ha provisto al Defensor del Pueblo.

En primer lugar, el art. 24 habilita un trámite obligatorio (la Ley foral dice "en todo caso"). Consiste en trasladar al organismo o dependencia administrativa sobre la que recae la queja el contenido de ésta. El Defensor del Pueblo

está obligado a cumplir este trámite, que abre un plazo máximo de 15 días hábiles –aunque será ampliable a juicio del Defensor– para que el “jefe o superior” de dicho organismo o dependencia, remita un “informe escrito, declaración o documentación” al Defensor del Pueblo. Es el que el propio art. 24.2 llama *informe inicial*. Es importante este trámite por los efectos que la Ley Foral asocia la actitud negativa o negligente, hostil o entorpecedora de la Administración en esta fase –y en general en cualquier otro momento– que será puesta de manifiesto en el correspondiente Informe anual (volveremos sobre esta cuestión más adelante al tratar del Informe).

En el caso de que la queja afecte a la conducta del personal al servicio de las Administraciones públicas, el trámite del informe inicial consistirá (art. 27) en dar cuenta de la queja al afectado y a su inmediato superior. De nuevo se habilita un plazo, en este caso de 10 días hábiles, también prorrogables, para que el afectado pueda responder por escrito y aportar la documentación y testimonios que crea necesarios. Si estas actuaciones encuentran oposición o dificultades por parte del superior jerárquico o del organismo al que esté adscrito el personal investigado, la Ley Foral prevé que las actuaciones del Defensor del Pueblo se dirigirán en adelante frente a dicho superior (art. 28).

En la fase de desarrollo o de investigación, la Ley Foral otorga al Defensor del Pueblo un conjunto de potestades que interesa destacar<sup>22</sup>. Correlativamente se determinan en la Ley Foral una serie de deberes que recaen sobre el sujeto investigado. Veamos cuáles son.

Entre las potestades, destacan las contempladas en el art. 17, esto es:

- a) La posibilidad de efectuar cuantas vistas considere necesarias a las dependencias administrativas, (art. 17a)). En el mismo sentido se manifiesta el art. 26.2
- b) la posibilidad de examinar documentos (art. 17a). En este punto, el art. 29.1 completa esta potestad, admitiendo que el Defensor pueda solicitar el examen de documentos o informaciones que tengan el carácter de secreto oficial, en los términos previstos en la Ley y con las condiciones establecidas en su art. 29.2
- c) podrá escuchar al personal al servicio de las Administraciones señaladas en el art. 1.3; el art. 26.2 se refiere a que podrá “hacer las entrevistas personales pertinentes”. Esta posibilidad está también desarrollada en el art. 27.3
- d) y podrá solicitar cuanta información estime conveniente (art. 17a) *in fine* y art. 26.2)
- e) en general, el art. 17b) faculta al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra para realizar cuantas investigaciones estime necesarias, “siempre que no colisionen con los derechos o intereses legítimos de las personas y de las entidades sujetas a control”

f) podrá, y esto es importante, citar a cualquier persona que ostente la condición de personal al servicio de la Administraciones objeto de supervisión que "razonablemente puedan dar información relacionada con el asunto a investigar" (art. 17 c)

Entre los deberes que se imponen a las Administraciones supervisadas destaca, con carácter general, el deber de auxilio. El art. 26.1 configura este deber, que recae no sólo sobre las Administraciones objeto de supervisión, sino en general sobre "todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad" que quedan obligados a "auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo".

Este deber de auxilio se concreta en facilitar el acceso a las dependencias administrativas tanto del Defensor, de su Adjunto como de las personas en las que hubiera delegado, la comprobación de cuantos datos fueren menester, así como del análisis y estudio de los expedientes y documentación necesarias (art. 26.2 y 3).

Entendemos que las consecuencias de la falta de observancia de este deber de auxilio habilitará al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, tal y como señala el art. 24.2 *in fine*, a hacer pública de inmediato esa actitud y a hacerlo constar en el Informe Anual. Se trata, ciertamente, de dos efectos distintos. El primero resulta especialmente intenso toda vez que el art. 16e) permite al Defensor "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". Es más, se obliga a los medios de comunicación pública de titularidad de la Comunidad Foral a facilitar espacios al Defensor del Pueblo. Se trata de una potestad derivada de la naturaleza de su actividad como un actividad de persuasión que carece de control jurídico –distinto es el control político que pueda formular el Parlamento– que exige un uso meditado y equilibrado por parte de la Institución, que está llamada a consolidar la eficacia de su gestión en su *auctoritas*.

Es más, sería posible plantear incluso la aplicación en este caso –si concurren las circunstancias de gravedad suficiente– de lo dispuesto en el art. 412 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, de Código Penal que recoge el delito de denegación de auxilio.

En el desarrollo de sus actividades, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra completa su posición jurídica frente al interesado en la queja con un estricto régimen de confidencialidad, que busca garantizar la eficacia de su actuación a favor del ciudadano. Este régimen se manifiesta en varios momentos a lo largo de la Ley.

Así, en el art. 22 1 que protege la correspondencia y las comunicaciones que por cualquier medio se establezcan entre la Institución del Defensor del Pueblo y los ciudadanos que "no podrán ser objeto de control, escucha, censura o interferencia alguna, en los términos previstos en la legislación general", incluidas las comunicaciones remitidas desde cualquier centro de detención, custodia o internamiento de personas (art. 22.2). El art. 23.3. *in fine* también menciona la exigencia de reserva, al disponer que el nombre de la persona que ejerce la queja se mantendrá en secreto.

El art. 27.3 de nuevo apela a la reserva con relación a los testimonios personales que pueda aportar el personal al servicio de la Administración, "sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre denuncia de hechos que pudiesen revestir carácter delictivo".

Al deber de reserva se refieren también con carácter más general tanto el art. 27.4 como el art. 29.3 de la Ley Foral 4/2000.

Con carácter instrumental, el art. 25 de la Ley Foral contiene una previsión que entendemos muy oportuna<sup>23</sup>. Teniendo en cuenta que durante la fase de desarrollo e investigación de la tramitación de las quejas y dada la potestad que el Defensor tiene de citar a particulares para informar cuando lo considere necesario<sup>24</sup>, la Ley Foral ha dispuesto que le sean compensados a dichos particulares "los gastos efectuados o los perjuicios materiales causados" en el caso de ser llamados a informar. En este sentido, el art. 45 prevé la existencia de la correspondiente partida presupuestaria. Aunque esta previsión está contenida sólo en el capítulo relativo a la tramitación de las quejas se entiende que es extensible a todas las actuaciones de investigación que lleve a cabo el Defensor del Pueblo, al margen del procedimiento de tramitación de quejas, siempre y cuando se den las circunstancias del art. 25.

#### *2.2.3.3 Fase de terminación*

La Ley Foral resulta ciertamente confusa en este punto de la terminación del procedimiento de queja. En el título III, y bajo la rúbrica de "resoluciones", se regula lo que podríamos llamar el resultado de la actividad de investigación del Defensor del Pueblo, independientemente del tipo o procedimiento de investigación, del que dicho resultado trae causa.

En este sentido, procede, a nuestro juicio, diferenciar entre la notificación a la que está obligado el Defensor del Pueblo en el contexto de una relación jurídica de queja –a la que se refiere el art. 35– y el resultado de su actividad investigadora que podrá adoptar varias formas; la Ley Foral distingue al menos entre: sugerencias, advertencias, recomendaciones y recordatorios de los deberes legales.

En el primer caso, entendemos que, con la notificación a "la parte interesada del resultado de sus investigaciones" el Defensor del pueblo está poniendo fin a la relación surgida entre la Institución y el particular interesado que en su día tramitó su queja. El art. 35.1 da cuenta de cuál debe ser el contenido de esta notificación: en primer lugar, dar noticia del resultado de la gestión llevada a cabo por el Defensor del Pueblo y, además, la respuesta que en su caso hubiese dado la Administración o el personal a su servicio. La Ley Foral no contiene mención alguna relativa a los plazos ni a ninguna otra cuestión. Excepto, eso sí, la importante mención del art. 35.4 que establece que "contra las decisiones de Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no cabrá interponer recurso alguno". Es claro que la actuación del Defensor del Pueblo no da lugar a decisiones ejecutivas al modo en que así se explica por el derecho administrativo, dada su naturaleza de institución persuasiva y no ejecutiva. Su actividad no tiene, en este

sentido, contenido jurídico dado que no crea, reconoce, modifica, limita o extingue situación jurídica alguna. Y es así como hay que entender el art. 34.1, cuando se dice que "no siendo competente para modificar o anular actos o resoluciones de la Administración" y se recuerda que la actuación del Defensor "no suspenderá en ningún caso el transcurso de los plazos". Como ha insistido González Navarro el "Defensor no es un órgano de potestad, sino un órgano de autoridad"<sup>25</sup>. Bien es cierto, no obstante, que en el marco de la relación de queja, el Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral de Navarra sí decide sobre ciertas cuestiones. Fundamentalmente decide qué camino va a seguir: rechazar la queja, presentar reclamaciones, sugerencias, advertencias o recordatorios legales, decisión que deberá notificar a los interesados.

Ya fuera del procedimiento de queja, las obligaciones de notificación se extienden, según el art. 35.2, a la comunicación al Parlamento o a la Comisión parlamentaria competente para el caso de investigaciones que ellas hubiesen suscitado.

El número 3 del art. 35 se refiere además a la parte afectada o, dicho de otro modo, a la Administración, persona o dependencia administrativa objeto de supervisión, a quien también el Defensor del Pueblo está obligado a comunicar el resultado de sus indagaciones, ya sea en el curso de la tramitación de una queja o de cualquier otra investigación.

Por lo que respecta al resultado de su investigación, como decíamos, el art. 34 habla de "advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas"<sup>26</sup>. En todos estos supuestos se trata de actos cuyo contenido incluye una declaración de juicio, de deseo, o en su caso conocimiento, pero no de voluntad, que carece por tanto de efectos jurídicos.

Al igual que la Ley estatal, la Ley Foral 4/2000 no aclara los perfiles definitorios de unas y otras medidas. Gil-Robles, en su momento, formuló un intento de delimitación, que puede servirnos como punto de partida<sup>27</sup>.

La sugerencia es quizá la figura más definida en la Ley Foral, al menos si entendemos por sugerencia la que se deduce de las indicaciones del art. 33. En este sentido, la Ley Foral prevé que, si como consecuencia de su actividad indagatoria –en el curso de la tramitación de una queja o bien de cualquier otra investigación– "llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados", el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá dirigirse tanto al Parlamento como al ejecutivo, sugiriéndole la modificación de dicha norma (art. 33.2). Se trata, por tanto, de una sugerencia de modificar una norma.

No es el único supuesto de sugerencia: la Ley Foral prevé también que la sugerencia tenga lugar con motivo de un procedimiento administrativo en curso, y en relación con la modificación de los criterios que la Administración utiliza para adoptar determinados actos o resoluciones (art. 33.1). La sugerencia en este caso puede, incluso, consistir

en la indicación a las autoridades administrativas para que actúen y ejerciten sus potestades de inspección y sanción (art. 33.3)<sup>28</sup>.

De esta reflexión cabe deducir que el contenido de la sugerencia, en todo caso, está haciendo alusión a la necesidad de modificar normas o actuaciones administrativas previas.

Advertencias, sugerencias, recomendaciones y recordatorios de los deberes legales sólo aparecen así mencionados en la Ley Foral, por lo que su distinción resulta difícil<sup>29</sup>. Son, eso sí, la forma que adoptan las conclusiones de la tarea investigadora llevada a cabo por el Defensor del Pueblo en su función de salvaguarda de los ciudadanos frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración<sup>30</sup>.

#### *2.2.4 Efectos de la queja*

Una vez finalizada la actividad investigadora del Defensor del Pueblo en el contexto de un procedimiento de queja y formuladas las advertencias, recomendaciones, sugerencias o recordatorios legales en cada caso pertinentes, la Ley Foral regula los efectos que de ellas pueden derivarse.

Lo primero que ha de recordarse es que, frente a las actuaciones y decisiones del Defensor del Pueblo, no cabe recurso. Así lo establece el art. 23.3 en relación con las decisiones del Defensor que rechazan la tramitación de una queja en los supuestos de mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o perjuicio de tercero. Idéntica precisión se contiene en el art. 35.4, con carácter general. Allí se dice claramente que "contra las decisiones del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no cabrá interponer recurso alguno".

Por lo demás, la Ley Foral contempla dos posibilidades: que se siga las advertencias, recomendaciones, sugerencias o recordatorio de deber legal o que no se siga.

Esta segunda posibilidad se recoge en el art. 34.2. La Ley asocia importantes consecuencias a esta segunda opción. Si transcurridos dos meses –entendemos que desde la recepción de la sugerencia, advertencia, recomendación o recordatorio de deber legal–, "no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o ésta informa al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra de las razones que estime para no adoptarla", el Defensor del Pueblo podrá insistir ante la máxima autoridad de la Administración afectada en el sentido contenido en su advertencia, sugerencia, recomendación o recordatorio de deber legal. Si aun así tampoco obtuviera respuesta satisfactoria, lo hará constar en el Informe Anual. No sólo eso, si no que, además, la Ley Foral le permite que puedan aparecer en el Informe los datos personales de las autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas que no hayan mostrado una actitud favorable.

Indudablemente, esta previsión es la que otorga al Defensor del Pueblo una parte importante de su eficacia, al trasladar el control al Parlamento y, en última instancia, a la opinión pública, dada la transparencia que tiene el Informe Anual del Defensor al ser publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra* y las previsiones del art. 16 e) en materia de medios de comunicación pública.

## 2.3 El procedimiento para la elaboración del Informe Anual

Esta última mención relativa a las consecuencias que se siguen del que podríamos llamar "incumplimiento" de la advertencia, recomendación o sugerencia del Defensor del Pueblo y su inclusión en el Informe Anual, nos permite introducir la referencia acerca de este importante instrumento de persuasión en manos del Alto Comisionado.

Sin duda, la elaboración del Informe Anual constituye, junto con la actividad de tramitación de las quejas, una de las actividades más relevantes de las encomendadas al Defensor del Pueblo.

Por su contenido y por su publicidad, el Informe está llamado a ser un instrumento muy útil en la consecución de los objetivos de la Institución. No es un mero informe de la actividad de una institución; la Ley Foral, lo ha conformado como un instrumento de persuasión indirecto, en la medida en que prevé la posibilidad de incluir datos personales e institucionales de aquellos que dificultaron, perturbaron o entorpecieron las tareas de investigación del Defensor del Pueblo.

Veamos cuál es su régimen jurídico en la Ley Foral 4/2000.

Aunque se hace referencia a la elaboración del Informe Anual en varios preceptos a lo largo de la ley Foral, es el art.36.1 el que regula la exigencia de que el Defensor del Pueblo dé cuenta anualmente de su gestión a través de la presentación de un informe "en el periodo ordinario de sesiones". El art. 36.3 dispone que dicho informe será publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*. Esta publicidad del Informe se completa –como ya se ha recordado– con lo dispuesto por el art. 16 e) por el que se faculta al Defensor del Pueblo a divulgar sus actuaciones, incluido expresamente el Informe Anual, "a través de todos los medios a su alcance, y en particular a través de los medios de comunicación pública".

El contenido que habrá de tener el Informe se menciona con carácter general en el art. 37.1. Incluirá datos acerca del número y tipo de quejas presentadas, así como de las que hubiesen sido rechazadas con alusión a los motivos de su rechazo; habrá de dar cuenta también de las otras cuestiones que hayan sido objeto de investigación (esto es, al margen del procedimiento de tramitación de quejas) y de su resultado; se menciona además la necesidad de reflejar en el Informe las advertencias, recomendaciones o sugerencias formuladas que hayan sido seguidas por la Administración. Todo ello sin que consten los datos personales que puedan identificar a los interesados. No obstante, ya nos hemos referido a la importante excepción prevista en este punto

por el art. 34.2, para el caso de que no se sigan las advertencias, recomendaciones, sugerencias o recordatorio de deber legal, y la posibilidad de que en este supuesto puedan, incluso, aparecer los datos personales que identifiquen a los protagonistas del "incumplimiento", o más correctamente, de la falta de seguimiento de las sugerencias del Defensor. También el art. 24.2 prevé que, en caso de actitud hostil o entorpecedora a la actuación del Defensor por parte del personal al servicio de las Administraciones públicas o de sus superiores, está podrá ser mencionada en el Informe Anual. En el mismo sentido se manifiesta el art. 31.1, pudiendo incluso identificar –entendemos que en el Informe Anual– 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".

A estas cuestiones el Informe Anual deberá añadir la información correspondiente a la liquidación del presupuesto de la Institución (art. 37.2) para el periodo de referencia.

Por lo que se refiere al procedimiento por el que tendrá lugar el control parlamentario de la actuación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, el art. 37.4 tan sólo prevé que un resumen del Informe sea expuesto oralmente por el Defensor ante el Parlamento, previendo la Ley Foral 4/2000 que, a continuación, puedan intervenir los grupos parlamentarios para fijar su postura. Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Navarra, de 1995, no contiene previsión alguna sobre el particular, lógicamente por ser una norma anterior en el tiempo a la Ley Foral del Defensor del Pueblo. No obstante, y a los efectos del procedimiento parlamentario, tienen interés los arts. 199 y 200 de dicho Reglamento, en relación con los informes de la Cámara de Comptos y que por analogía que pueden servir de pauta en relación con el procedimiento de presentación del Informe resumido por parte del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Con todo, estos preceptos del Reglamento del Parlamento de Navarra no arrojan luz suficiente sobre ante qué órgano parlamentario habrá de presentarse el Informe Anual del Defensor del Pueblo. Esto es, ante el Pleno o bien ante la Comisión de Régimen Foral. Del art. 199.2 parece desprenderse que será la Mesa del Parlamento, previa audiencia de la Junta de Portavoces, quien podrá decidir el procedimiento para la presentación de informes, sin determinar *a priori* ninguna solución. En el caso del Defensor del Pueblo y concretamente de la presentación de su Informe Anual, no sería descartable –por su carácter anual– favorecer la solución a favor de la presentación en el Pleno. En su caso, quizá el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Institución, pendiente de aprobación, pudiera dar respuesta a esta cuestión.

En abril de 2002 se publicó el primer Informe Anual de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, dónde se da cuenta de los primeros meses de andadura de la Institución, desde el mes marzo de 2001<sup>31</sup> hasta fin de ese año. En la fecha en que se redactan estas líneas ya está publicado también el segundo de los *Informes Anuales*, correspondiente al ejercicio del año 2002. En ambos se describe detalladamente la actividad llevada a cabo por la Institución durante estos primeros años de andadura<sup>32</sup>.

## 2.4 Otros actuaciones y procedimientos derivadas de la función de supervisión

La actividad del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no se agota en las dos manifestaciones expuestas hasta aquí: la tramitación de quejas y la elaboración y presentación del Informe anual. La Ley Foral prevé otras actuaciones, todas ellas en el marco de la función institucional del Defensor. Esto es, la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la LORAFNA, así como la salvaguarda de los ciudadanos frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración.

### 2.4.1. Elaboración de Informes a petición del Parlamento o de la Administración

Además del Informe Anual, la Ley Foral menciona en varias ocasiones la realización de otros informes por parte del Defensor del Pueblo a petición de otras Instituciones.

Concretamente, el art. 16 *d)* prevé esta situación, al otorgar al Defensor la potestad para "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 art. 1.3". En el ejercicio de este cometido, el Defensor del Pueblo podrá poner en marcha el resto de potestades indagatorias que la Ley Foral le otorga<sup>33</sup>.

Este tipo de informes entendemos que podrán ser tenidos como "extraordinarios o monográficos", según la terminología que utiliza el art. 36.2 y 3 de la Ley Foral, y para los que se prevé su remisión a la Comisión de Régimen Foral del Parlamento. De todos modos, el mencionado artículo resulta algo oscuro en su interpretación. Los informes extraordinarios o monográficos podrán ser realizados por el Defensor del Pueblo tanto como consecuencia de una consulta o petición hecha por el Parlamento como, en su caso, formulada por la Administración. También podrá tratarse de informes con este carácter- extraordinarios o monográficos- elaborados a iniciativa propia del Defensor del Pueblo.

Por su parte el art. 34.2 habla de la existencia de "Informes especiales" sin aclarar a qué tipo de informes se está refiriendo.

### 2.4.2. Elaboración de Informes por iniciativa propia

En este supuesto, la competencia del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no aparece explícitamente mencionada. Sin embargo se viene entendiendo que la habilitación contenida en el art. 18.1 de la Ley Foral 4/2000 según la cual "el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral del Navarra podrá iniciar y proseguir *de oficio* (...) cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, omisiones y resoluciones de cualquiera de las Administraciones públicas" objeto de supervisión, otorga al Defensor una facultad para investigar con carácter general.

En el epígrafe anterior ya se señalaba la falta de claridad de la Ley Foral en este punto. Esto es, los "otros" informes a los que alude la Ley Foral ¿son sólo los que en su caso encomendó realizar el Parlamento o la Administración? o ¿son también los que realiza la Institución del Defensor a iniciativa propia?

La práctica de la Institución parece haber interpretado la Ley Foral en este segundo sentido. En el marco de esta actividad, la Defensora del Pueblo ha publicado ya –entre otros– un Informe monográfico y extraordinario acerca de *la inmigración en la Ribera de Navarra*<sup>34</sup> y otro sobre *la atención a la salud mental en Navarra*<sup>35</sup>. En ambos casos la iniciativa para la realización de los mencionados informes ha partido de la propia Institución.

Tan sólo cabe señalar a este respecto un límite legal, si bien vagamente expresado, aunque no por ello de menor importancia y es la referencia contenida en el art. 17d) al tratar de la posibilidad de emitir informes: esto es, que dichos informes lo sean *en el ámbito de su competencia*. Es decir, la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la LORAFNA. Cuál sea la extensión de esta competencia no es cuestión que corresponda resolver en este lugar, pero sí era necesario hacer referencia al dato por cuanto que delimita los contornos competenciales del régimen jurídico de la actuación del Defensor del Pueblo en esta materia.

#### 2.4.3. Procedimiento para la exigencia de responsabilidad

El Capítulo V de la Ley Foral 4/2000 se refiere a la *responsabilidad de autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra*. En sus tres artículos se contiene el régimen por el que se pretende salvaguardar a los ciudadanos frente a posibles abusos, arbitrariedades, discriminaciones, errores, negligencias u omisiones causadas por la actuación del personal al servicio de alguna de las Administraciones públicas de Navarra.

Con carácter general, el art. 14.1 de la Ley Foral menciona la competencia del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra para exigir responsabilidades a cualquier autoridad, agente o personal al servicio de las Administraciones públicas navarras. En este precepto la Ley Foral habla de *acción de responsabilidad*. Entendemos que la acción de responsabilidad que aquí se contiene es la recogida en los arts. 30 y ss. Al margen de lo poco acertado de la expresión utilizada por el art. 14.1, lo que la Ley Foral dispone en el art. 30 es la posibilidad de que el Defensor del Pueblo dirija, de modo personal e individualizado a aquellas personas que realicen servicios para las Administraciones públicas –funcionarios, contratados laborales o administrativos, altos cargos...–, advertencias, recomendaciones o recordatorios de sus deberes legales en los que exponga su criterio acerca sus actuaciones, cuando estime que su actuación lleva consigo abusos o negligencias. El art. 30.1 vincula esta actuación del Defensor del Pueblo a la actividad de tramitación de quejas. Además, exige que en la misma fecha, se de traslado de esta actuación al superior jerárquico u organismo del que dependa.

El art. 31, como medida de persuasión, regula las consecuencias que se han de seguir en caso de que persista la actitud hostil y entorpecedora por parte del personal al que se le hubiera exigido responsabilidad mediante el procedi-

miento señalado en el art. 30. En este supuesto, la Ley Foral prevé que esta circunstancia pueda ser objeto de "un informe especial" y en su caso, podrá ser destacado en el Informe Anual, llegando incluso a identificar en él a quienes persistan en su actitud hostil, como ya se señaló al tratar esta cuestión.

No queda claro en la Ley Foral a qué se refiere cuando habla de "un informe especial": ¿un informe especial en que se denuncien actitudes personales hostiles o de incumplimiento de las resoluciones del Defensor del Pueblo? ¿un informe especial con el mismo régimen de publicidad que los mencionados en el art. 36? Hubiese sido deseable una mayor claridad en este punto relativo a la exigencia de responsabilidad y una mayor definición de su régimen jurídico pues no en vano supone una injerencia –ciertamente que desde la *auctoritas* y no como potestad– en el ámbito de acción de las Administraciones públicas y en el trabajo profesional de los servidores públicos.

Como elemento de cierre de este sistema de exigencia de responsabilidad, el art. 32 prevé que, en el caso de que el Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones, tuviese conocimiento de conductas o de hechos presuntamente delictivos, "lo pondrá en inmediato conocimiento del Ministerio Fiscal" (art. 32.1), una obligación que por otra parte también está recogida en el art. 27.4 de la propia Ley Foral.

#### 2.4.4. Otras investigaciones de oficio

En general, la Ley Foral 4/2000 ha querido dotar a la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra de instrumentos flexibles e informales, como ya se ha tenido la oportunidad de señalar a lo largo de estas últimas páginas. En ese sentido ha de interpretarse el art. 18.1 de la Ley Foral, que habilita al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra a "iniciar y proseguir de oficio cualquier investigación conducente a esclarecimiento de actos, omisiones y resoluciones de cualquiera de las Administraciones públicas", a la luz de lo dispuesto en el art. 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los derechos y libertades proclamados en su Título Primero<sup>37</sup>. Es más, el párrafo segundo insiste en que esas atribuciones "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..."

En este sentido, la Ley Foral ha formulado de modo amplio y, si cabe decir, de modo excesivamente indefinido, el campo de actuación del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Un límite sí que se menciona: que se trate de actividades administrativas (art. 18.2). Es decir, debe quedar fuera el campo de lo político, en justa relación con el régimen de neutralidad con que la Ley Foral ha dotado a la Institución del Defensor del Pueblo y que se infiere del *status* personal de su titular, que se exponía *supra*.



## NOTAS AL CAPÍTULO VI

- <sup>1</sup> En este sentido, y para un análisis más detallado nos remitimos a lo expuesto anteriormente sobre naturaleza y funciones de la Institución.
- <sup>2</sup> Vid. Exposición de Motivos de la Ley 4/2000, de 3 de julio, de Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- <sup>3</sup> Vid. GONZÁLEZ NAVARRO, F., "Comentario a la disposición adicional segunda", en GONZÁLEZ NAVARRO, F. y ALENZA GARCÍA, J.F., *Derecho de petición, Comentarios a la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Madrid, 2002, págs. 934-935..
- <sup>4</sup> A este respecto, véase el Decreto Foral 150/2003 de 23 de junio, por el que se regula la ejecución directa de obras, servicios, suministros y demás actividades a través de sociedades públicas de la Comunidad Foral de Navarra, por el que se ha introducido un régimen jurídico novedoso que pretende concretar la actividad que estas sociedades públicas llevan a cabo en tanto que "medio propio instrumental y servicio técnico" de la Comunidad Foral de Navarra. Mediante los correspondientes Acuerdos del Gobierno de Navarra, se reconocerá a dichas sociedades públicas tal condición, lo cual permite a la Administración Foral encomendar a dichas sociedades trabajos y obras, sin mediar entre éstas y la Administración Foral relación contractual alguna (art. 2.3 del DF 150/2003).
- <sup>5</sup> En todo caso será necesario que se acredite la presencia de la Administración. Así, por ejemplo, la Defensora del Pueblo se ha negado a conocer de una queja presentada frente a la actuación de una fundación privada, vid. *Informe Anual* correspondiente a 2002, en su vol. II, págs. 393-394. Sobre la ampliación del ámbito subjetivo de supervisión operado por la Leyes Autonómicas que regulan la Institución del Alto Comisionado parlamentario, vid. EMBID IRUJO, A., *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, Madrid, 1991, págs. 109-110.
- <sup>6</sup> El art. 13.1 prevé que se haga constar esta circunstancia en el Informe Anual. Concretamente, el Informe correspondiente a 2001 hace mención a varias acciones en este sentido, vid. *Informe Anual 2001*, ed. Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra, Pamplona, 2002, págs. 108 y ss.
- <sup>7</sup> Vid. EMBID IRUJO, A., *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, cit., pág. 110. Sobre esta cuestión, también, GRANADOS PÉREZ, C., "Defensor del Pueblo y Administración de Justicia (la supervisión de la Administración de Justicia)", en *Diez años de la ley orgánica del defensor del pueblo: problemas y perspectivas: jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*, Madrid, 1992, págs. 219 y ss.; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública", *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al prof. Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1993, vol. III., 2684-2685 y LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G., *El Ararteko*, ed. IVAP/Gobierno Vasco, Oñati, 1993, págs. 174-178.
- <sup>8</sup> Las que LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G. llaman genéricamente "facultades indagatorias", vid. *op. cit.* pág. 191.
- <sup>9</sup> Ley 36/1985, de 6 de noviembre, de Relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas (BOE 12 de noviembre de 1985).
- <sup>10</sup> Vid. "Comentario a la disposición adicional segunda", en GONZÁLEZ NAVARRO, F. y ALENZA GARCÍA, J.F., *Derecho de petición, Comentarios a la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Madrid, 2002, pág. 960.
- <sup>11</sup> Vid. en este punto la interesante aportación, que desde su experiencia, aporta BARTLETT I CASTELLÀ, E. R., *El Síndic de Greuges*, ed. Marcial Pons/Generalitat de Catalunya, Madrid, 2001, págs. 214-217.
- <sup>12</sup> Vid. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A., *El control parlamentario...* cit., pág. 292.
- <sup>13</sup> En relación con la legitimidad para presentar quejas, GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, señala que la Ley configura una legitimación personal, no colectiva, en *El control parlamentario...*, cit., pág. 293. Sobre el concepto de interés legítimo, véase CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.,

- "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., cit. págs. 2690-2691. En general, sobre el concepto de interés legítimo, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de derecho Administrativo*, vol. II, 7ª ed., Madrid, 2000, págs. 612 y ss.
- <sup>14</sup> Vid. EMBID IRUJO, A., *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, cit., pág. 137. En este punto puede verse también las referencias que incluye BARTLETT I CASTELLÁ, E. R., *op. cit.*, págs. 221 y 222.
- <sup>15</sup> Vid. "Comentario a la disposición adicional segunda", en GONZÁLEZ NAVARRO, F. y ALENZA GARCÍA, J.F., *Derecho de petición, Comentarios a la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Madrid, 2002, pág. 962.
- <sup>16</sup> Vid. en este sentido CORCHETE MARTÍN, M.J., *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Salamanca, 2001, pág. 67. También págs. 112-113.
- <sup>17</sup> Prueba de ellos es, por ejemplo, el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas para el ámbito de la Administración General de Estado, recientemente modificado por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero que añade un nuevo capítulo relativo a las notificaciones telemáticas.
- <sup>18</sup> Sobre el plazo de un año, *vid.* la reflexión de PAREJO ALFONSO, L. "El defensor del Pueblo como institución de control de la Administración pública...", cit., págs. 117-118. También CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, reflexiona acerca de la existencia de plazo, al punto que sostiene la conveniencia de suprimir el requisito del plazo, *vid.* "Defensor del Pueblo y Administración Pública"..., cit. pág. 2689.
- <sup>19</sup> Lógicamente la Ley Foral 4/2000 no hace mención alguna a la obligación de resolver –al modo en que se recoge en el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico y procedimiento administrativo común–, puesto que el Defensor carece de funciones resolutorias.
- <sup>20</sup> De modo contrario se manifiesta PAREJO ALFONSO en relación con el régimen de reserva que en el ámbito estatal establece la Ley Orgánica 3/19981 de modo paralelo a la Ley Foral; argumenta PAREJO que debe excluir cualquier derecho de "las partes" a acceder sin más a la información objeto de investigación, entiende que sólo de este modo –limitando el acceso de la Administración investigada al contenido de las actuaciones, puede protegerse el carácter reservado de la relación entre Defensor y ciudadano, *vid.* "El defensor del Pueblo como institución de control de la Administración pública...", cit. pág. 115.
- <sup>21</sup> Sobre la concurrencia de investigación judicial y del Defensor del Pueblo, *vid.* PAREJO ALFONSO, L. "El defensor del Pueblo como institución de control de la Administración pública...", cit. pág. 120. También, CORCHETE MARTÍN, M.J., *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Salamanca, 2001, págs. 89-90.
- <sup>22</sup> En relación con la institución constitucional, GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, se refiere a estos poderes calificándolos como "poderes indagatorios", *vid.* *El control parlamentario (El ombudsman)*, Madrid, 1981, pág. 303.
- <sup>23</sup> Esta previsión también la recoge el art. 27 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo y el art. 43.2 de la Ley Vasca 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko.
- <sup>24</sup> El art. 17d), por ejemplo, permite solicitar la comparecencia de cualquier persona que ostente la condición de personal al servicio de las Administraciones objeto de supervisión. Entendemos que, además de esta previsión concreta, la amplitud con la que están delimitadas las potestades de investigación, permiten al Defensor citar y solicitar la comparecencia de cualquier persona que pueda resultar conveniente en el curso de dichas investigaciones. En este sentido interpretamos la previsión del art. 25.
- <sup>25</sup> Vid. "Comentario a la disposición adicional segunda", en GONZÁLEZ NAVARRO, F. y ALENZA GARCÍA, J.F., *Derecho de petición, Comentarios a la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Madrid, 2002, pág. 1000.
- <sup>26</sup> La redacción de este precepto es idéntica a la que en su día formulara el art. 30.1 de la Ley Orgánica 3/1981. En este sentido ver GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A., *El control parlamentario (El ombudsman)*, Madrid, 1981, págs. 308-311.

- <sup>27</sup> Vid. en este sentido LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, G., *El ararteko*, cit. págs. 213 y ss. y BARTLETT I CASTELLÀ, E. R., *El sindic de greuges*, cit. 249 y ss.
- <sup>28</sup> Vid. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A., *El control parlamentario (El ombudsman)*, Madrid, 1981, págs. 308-309.
- <sup>29</sup> En este sentido es interesante la consulta del *Informe Anual 2002*, publicado por la Defensora del Pueblo. La actividad llevada a cabo por la Institución y puesta de manifiesto en dicho Informe permite observar la adaptación que se ha hecho de la terminología de la Ley foral a su quehacer habitual. Así por ejemplo (págs. 75 y ss.) cuando se refiere a la "Recomendación sobre la atención, procedimiento y seguimiento de los casos de abusos sexuales o malos tratos a menores".
- <sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 308.
- <sup>31</sup> La toma de posesión de la actual titular del Defensor del Pueblo tuvo lugar el 2 de marzo de 2001, momento en que arranca su andadura la Institución.
- <sup>32</sup> Vid. *Informe anual 2001* y *Informe anual 2002*, ed. Institución de la Defensora del Pueblo, Pamplona, 2002 y 2003, respectivamente. En 2004 fué presentado ante la Comisión de Régimen Foral el Informe Anual correspondiente al año 2003.
- <sup>33</sup> En concreto el Parlamento de Navarra ha solicitado dos informes: uno relativo a la confidencialidad de los datos fiscales de los contribuyentes navarros en relación con la externalización de determinados servicios telefónicos de la Hacienda Navarra y un segundo sobre la conservación del Patrimonio, en particular sobre la puesta en funcionamiento del Museo Oteiza.
- <sup>34</sup> Vid. *Informe anual 2001*, cit. págs. 53-54.
- <sup>35</sup> Publicado en 2003.



# Relaciones del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra con otras instituciones



Relaciones  
del Defensor  
del Pueblo  
de la Comunidad  
Foral de Navarra  
con otras  
instituciones









# Capítulo VII

## 1. Relaciones con el Defensor del Pueblo del Estado

El artículo 12 de la LODP 3/1981 formula un principio general de competencia del Defensor del Pueblo del Estado para supervisar por sí mismo de oficio o a instancia de parte la actividad de la Administración de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que se le reconocen en la LODP<sup>1</sup>. A dichos efectos, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con los del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación (art. 12.2 LODP 3/1981). Por tanto, y en primer lugar, no puede perderse de vista la competencia supervisora del Defensor del Pueblo del Estado sobre la misma Administración que corresponde supervisar a los Defensores del Pueblo autonómicos, y, por tanto, también al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral. Con este punto de partida, todos los Estatutos que recogen la institución del Defensor Autonómico y las leyes reguladoras se refieren al principio de coordinación y al respeto a la institución estatal del art. 54 CE<sup>2</sup>.

Con carácter general, el marco legal que diseña el modelo de relaciones entre el Defensor del Pueblo del Estado y los Autonómicos es la Ley 36/1985, de 6 de noviembre. Arranca el artículo segundo de esta Ley recordando ese principio general de competencia del Defensor del Pueblo del Estado y del Comisionado parlamentario autonómico para supervisar de oficio a instancia de parte la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los entes locales, cuando actúen en el ejercicio de competencias delegadas por aquélla. Dicha supervisión habrá de llevarse a cabo en *régimen de cooperación*. Dicho esto, es preciso advertir que de esta coincidencia parcial en el objeto de supervisión no puede deducirse una supremacía del Defensor del Pueblo del Estado sobre el comisionado parlamentario autonómico<sup>3</sup>.

Por otra parte, la Ley 36/1985 prevé que, para desarrollar y concretar adecuadamente la colaboración y coordinación entre el Defensor del Pueblo del Estado y los comisionados parlamentarios

autonómicos se puedan concertar *acuerdos* sobre los ámbitos respectivos de actuación, las facultades que corresponda ejercitar y los procedimientos de comunicación entre las instituciones estatal y autonómica. Sobre el contenido de estos acuerdos o convenidos de cooperación, la Ley 36/1985 es parca en información<sup>4</sup> y establece sencillamente ese contenido mínimo en artículo 2.2.

En cuanto a la supervisión de la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma, facultad exclusiva del Defensor del Pueblo nacional, se prevé que éste pueda recabar la colaboración del respectivo comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones. Adviértase que de este recabar colaboración no puede deducirse tampoco manifestación alguna de superioridad jerárquica entre el Defensor del Pueblo del Estado y los Comisionados Autonómicos. Asimismo, se prevé en la Ley Foral 4/2000 la remisión al Defensor del Pueblo nacional de las quejas que el Comisionado Autonómico recibiera sobre la actividad de los órganos de la Administración Pública estatal. Se completa el círculo con una formulación en términos potestativos de la comunicación de información del resultado de las gestiones del Defensor del Pueblo nacional al Defensor de la Comunidad foral.

En el caso de Navarra, la Ley foral 4/2000 dedica el Título V a las relaciones del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral con el Defensor del Pueblo nacional (arts. 38 y 39), desarrollando su artículo 1.2 donde señala que el Defensor del Pueblo *“ejercerá las funciones que le encomienda la presente Ley Foral y coordinará sus funciones en el marco de la legislación general, con las del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, prestando su cooperación cuando le sea solicitada y recabándola de aquél a los mismos efectos”*. Dentro del marco general señalado, la Ley Foral 4/2000 sobre la relación entre las dos instituciones en Navarra establece con carácter principal las siguientes previsiones:

- *independencia y autonomía* del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral en la supervisión de las instituciones, organismos y entidades señalados en el art. 1.3 Ley foral 4/2000
- principios de *coordinación, cooperación y colaboración* entre ambas instituciones.

En la concreción de estas previsiones generales establece la Ley Foral 4/2000 la suscripción de acuerdos para fijar los criterios de actuación conjunta. Dichos acuerdos de carácter general, cuando se celebren serán notificados al Parlamento de Navarra para su conocimiento y *aprobación*, y se publicarán en el Boletín Oficial de Navarra (art. 38). Es preciso llamar la atención sobre esa exigencia de aprobación por el Parlamento foral de los acuerdos suscritos entre los dos Defensores<sup>5</sup>.

Otros facultades concretas entre estas dos instituciones conforman el entramado de relaciones previsto en la Ley Foral 4/2000. Se trata de la posibilidad del Defensor del Pueblo de Navarra se dirija al del Estado solicitándole la interposición de un recurso de amparo para la tutela de un derecho fundamental y, asimismo, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad –precisa la ley– *“en defensa de los intereses ciudadanos”*. Esta previsión legal es una

vía débil y mediata de acceso al Tribunal Constitucional, a través del Defensor del Pueblo nacional, que, por su parte, podrá instar los procedimientos "siempre que lo considere oportuno".

Por último, la Ley Foral 4/2000 señala que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral podrá dirigirse en forma razonada al Defensor del Pueblo para que éste dirija recomendaciones o sugerencias a la Administración del Estado cuando las deficiencias en el funcionamiento de los órganos y entidades que constituyen el ámbito competencial de conocimiento del comisionado parlamentario foral (art. 1.3 Ley Foral 4/2000) sean originadas por el deficiente funcionamiento de la Administración del Estado o deriven de normas de competencia estatal (art. 38.3 c) Ley Foral 4/2000)

## 2. Relaciones con el Parlamento Foral

A lo largo de este trabajo se ha hecho referencia a aspectos parciales de la relación Parlamento Foral-Defensor del Pueblo de Navarra. Sin embargo, tiene interés incluir un apartado cuyo objeto sea precisamente situar dichos aspectos parciales en el marco general del modelo de relaciones interorgánico que une a ambas instituciones. Pues bien, puede adelantarse ya que dicho sistema se articula en torno a la dependencia orgánica y la independencia funcional con obligación de información al comitente. Este modelo de relación es, en definitiva, el que se deriva de la condición de comisionado parlamentario, encargado por el Parlamento para realizar una misión y que debe dar cuenta de sus gestiones<sup>6</sup>.

En cuanto a la existencia de la institución, la condición de comisionado parlamentario se manifiesta en primer lugar en la designación parlamentaria del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral (Capítulo I del Título I de la Ley Foral 4/2000, artículos 1 a 4). Asimismo, la Ley Foral 4/2000 prevé la posible revocación parlamentaria del comisionado (artículo 8.1 d)), siguiendo así la regulación prevista por la LODP 3/1981<sup>7</sup> y las todas las autonómicas. Por tanto, la existencia concreta del comisionado parlamentario depende de la voluntad del Parlamento Foral. Por eso, si se fija la atención en la relación de existencia nos encontramos con una relación de dependencia orgánica.

Lo mismo ha de decirse sobre la figura prevista en la ley del Adjunto al Defensor del Pueblo, que requiere para su designación por aquél la confianza concurrente de la Comisión de Régimen Foral del Parlamento, y que puede ser revocado del mismo modo que el Defensor del Pueblo (artículos 9.2 y 9.4 de la Ley Foral 4/2000).

Además de la dependencia orgánica, el Defensor del Pueblo depende presupuestariamente del Parlamento Foral, pues su dotación económica es una partida del Presupuesto del Parlamento de Navarra que, en consecuencia, requiere la aprobación de la Cámara (artículo 43 Ley foral 4/2000).

El cuadro de las relaciones de dependencia se refleja también en la dependencia organizativa a nivel normativo, pues aparte de la ordenación de la Ley Foral, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución, aunque se prevé a propuesta del Defensor del Pueblo, debe ser aprobado por la Mesa del Parlamento (Disposición Adicional primera de la Ley Foral 4/2000).

En cuanto a las relaciones de funcionamiento ordinario, la regla general es la autonomía; a la que se refiere el legislador foral en el artículo 5 de la Ley Foral 4/2000 *“El Defensor del Pueblo de Navarra no está sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio”*. Este precepto es copia literal del artículo 6.1 de la LODP 3/1981 y ha sido criticado por incorporar una expresión inadecuada –mandato imperativo– fuera del contexto de la representación parlamentaria<sup>8</sup>. Sin embargo, más allá de la corrección técnica del precepto, su finalidad queda clara, y no es otra que subrayar la independencia funcional del Defensor del Pueblo en el desempeño de la comisión o encargo parlamentario.

La independencia no es obstáculo para que el Parlamento pueda solicitar informes al Defensor del Pueblo sobre determinadas cuestiones (artículo 16 d) Ley Foral 4/2000), incluso que los Parlamentarios forales individualmente, la Comisión de Régimen Foral y las Comisiones de Investigación del Parlamento de Navarra puedan solicitar por escrito motivado, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones o conductas de las Administraciones públicas (artículo 19.2 Ley Foral 4/2000).

Esta independencia en el desempeño de la función no está libre de exigencias anejas de información y rendición de cuentas. En este sentido, la rendición de cuentas del Defensor al Parlamento se exige con periodicidad anual mediante la presentación de un informe donde *dará cuentas de la gestión realizada* (artículo 36.1 de la Ley Foral 4/2000). Sobre este particular nos remitimos al apartado dedicado al Informe del Defensor.

Por su parte, la Comisión de Régimen Foral será la encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral e informar al Pleno cuando lo considere necesario (artículo 2.2 Ley Foral 4/2000). Sin embargo, el Defensor del Pueblo se dirigirá al Parlamento a través de su Presidente (artículo 2.1).

Por último, debe señalarse que también la Administración parlamentaria y la actividad administrativa de las instituciones creadas por el Parlamento es susceptible de fiscalización por el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral (artículo 1.3 c) Ley Foral 4/2000).

### 3. Una valoración a modo de epílogo

En el caso de Navarra la Institución del Defensor del Pueblo surge tardíamente y lo hace en un contexto de consenso entre las diversas fuerzas políticas navarras sobre la oportunidad de su creación. En sus poco más de tres años de existencia el Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral de Navarra ha mostrado una gran vitalidad y dinamismo, lo que sin duda viene favoreciendo su consolidación en la sociedad navarra. Aún es pronto, no obstante, para valorar desde una perspectiva política y sociológica los frutos de este periodo de su primera andadura, puesto que carecemos de una mínima distancia histórica.

Sí puede, quizá, adelantarse que, como ha ocurrido en el nivel estatal –y en otras Comunidades Autónomas–, el talante y el prestigio de aquellos que sean titulares del puesto de Defensor del Pueblo será determinante para su consolidación y aceptación social. La eficacia en su tarea, medida como capacidad de persuasión e influencia deriva de su *auctoritas* y está vinculada en relación directa en parte con el prestigio personal y profesional de su titular y, en parte, con el grado de neutralidad política mostrado en el ejercicio de sus funciones. Es desde la neutralidad, el prestigio y la autoridad que el Defensor del Pueblo nacional y sus homónimos autonómicos han sido capaces de mostrarse como instrumentos válidos para llamar la atención de las fuerzas políticas y sociales en aquellos aspectos de la actividad pública que así lo requerían, por comprometer los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, para el arraigo de la institución navarra se parte con la ventaja de que el modelo se encuentra ya suficientemente desarrollado tanto en el ámbito estatal como también en algunas Comunidades Autónomas donde instituciones análogas llevan años desarrollando esta función –como es el caso de Cataluña, el País Vasco, Galicia, Andalucía o Aragón–.

Al margen de estas cuestiones de índole propiamente política y sociológica, desde una perspectiva estrictamente jurídica puede decirse que el funcionamiento del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se verá favorecido el día en que pueda completarse su régimen jurídico mediante la correspondiente aprobación de su Reglamento de Organización y Funcionamiento. Se trata de un instrumento jurídico que entendemos ayudará a delimitar y resolver algunas cuestiones de interpretación jurídica surgidas en el contexto de las relaciones entre el Parlamento y su Alto Comisionado. Las diferencias se han planteado –con cierta lógica– debido a la incertidumbre que viene originando la aplicación de normas vigentes que no contemplan –por la fecha de su publicación– la existencia del Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral de Navarra. El modelo hasta ahora existente –y utilizado en ocasiones como criterio de integración normativa– es el de la Cámara de Comptos. Esta solución sin embargo no siempre resulta oportuna, en especial si tenemos en cuenta las diferencias más que evidentes que el legislador ha querido dibujar entre el Defensor del Pueblo y la Cámara de Comptos en sus correspondientes leyes configuradoras. Por este motivo –y en tanto no se produzca un cambio en la Ley Foral 4/2000, algo que no parece previsible a corto plazo– el futuro Reglamento de Organización y Funcionamiento ayudará a determinar el alcance de algunas de las

facultades del Defensor del Pueblo. Con ello se evitaría el riesgo de creación de un nuevo poder político, una opción que ni está prevista en la LORAFNA ni ha querido la Ley Foral 4/2000.

Al tiempo, el esfuerzo por delimitar los espacios propios de cada institución y particularmente del Defensor del Pueblo permitirá consolidar los mecanismos que garanticen la adecuada autonomía de gestión que la función de neutralidad de la Institución necesita para el correcto desenvolvimiento de su tarea en la defensa de los derechos de los ciudadanos. Se dará así respuesta al necesario equilibrio entre la dependencia orgánica y la independencia funcional esbozada en la Ley.

## NOTAS AL CAPÍTULO VII

- <sup>1</sup> PEREZ CALVO, A., ha criticado que se reconozca esta competencia a quien es fiduciario de las Cortes Generales. Cfr. "Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario Vasco", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 3, 1982, pág. 40.
- <sup>2</sup> EMBID IRUJO, A., *op. cit.* pág. 40.
- <sup>3</sup> En este sentido, cfr. PEREZ CALVO, A., *op. cit.*, pág. 40.
- <sup>4</sup> EMBID IRUJO; A., *op. cit.*, págs. 97 y ss.
- <sup>5</sup> Esta exigencia ha sido calificada de inadecuada por EMBID IRUJO, A., *op. cit.*, pág. 99.
- <sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 63.
- <sup>7</sup> Sobre las relaciones entre las Cortes Generales y el Defensor del Pueblo véase PEREZ-UGENA Y COROMINA, M., *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- <sup>8</sup> La expresión requiere ser interpretada para su aplicación al Defensor del Pueblo. Cfr. GURRERA ROIG, M., en *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, *op. cit.*, págs. 148 y ss.



# Bibliografía





# Bibliografía

- AAVV, *Diez años de la ley orgánica del defensor del pueblo: problemas y perspectivas: jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*, Madrid, 1992.
- AAVV, *El Procurador del común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas*, ed. Cortes de Castilla y León/Universidad de Valladolid, Valladolid, 1995.
- AAVV, *I Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz*, ed. Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 2001.
- ALENZA GARCIA, J. F., y GONZALEZ NAVARRO, F., *Derecho de petición. Comentarios a la LO 4/2001, de 12 de noviembre*, Madrid, 2002.
- ALLI ARANGUREN, J.C., y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "Facultades y Competencias de Navarra" en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1992.
- ARAGÓN REYES, M., "La Ley del Procurador del Común de Castilla y León", en *El Procurador del común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas*, ed. Cortes de Castilla y León/Universidad de Valladolid, Valladolid, 1995, págs. 37-58.
- ARMENDÁRIZ, Recopilación de todas las leyes del Reyno de Nauarra a suplicación de los Tres Estados del dicho reyno, concedidas y juradas por los señores reyes del Reyno de Pamplona, 1614.
- ASTARLOA VILLENA, F., *El Defensor del Pueblo en España*, Ensayos jurídicos, Palma, 1994.
- BAR CENDON, A., "El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español", *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, ed. Pórtico, Zaragoza, 1982.
- BARTLETT I CASTELLÀ, E. R. El Sindic de Greuges, ed. Marcial Pons/Generalitat de Catalunya, Madrid, 2001.
- BERMEJO, J. "Principios y apotegmas sobre la ley y el rey en la Baja Edad Media castellana", en *Hispania*, 129, 1975, págs. 31-47.
- BERMEJO, J. L., "La idea medieval de contrafuero en León y Castilla", en *Revista de Estudios Políticos*, 187, Madrid, 1973, págs, 299 y ss.;
- BONET NAVARRO, A., *Procesos ante del Justicia de Aragón*, Zaragoza, 1982.
- BONET NAVARRO, A., SARASA SÁNCHEZ, E., REDONDO VEINTEMILLAS, G., "El Justicia de Aragón: Historia y Derecho", estudio introductorio a la reedición facsimilar de LA RIPA, J. F., *Ilustración a los cuatro procesos forales de Aragón y segunda Ilustración*, Zaragoza, 1985.
- CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., "Defensor del Pueblo y Administración Pública", en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al prof. Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1993, vol. III, págs. 2669-2696.

- CASCAJO CASTRO, J. L., "Los Defensores del Pueblo en el Estado Social y Democrático de Derecho", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 24, 1989, págs. 43 a 53.
- CÉSPEDES DEL CASTILLO, G., "La visita como institución indiana", en *Anuario de Estudios Americanos*, 3, Sevilla, 1946, págs. 985-1025.
- CORCHETE MARTÍN, M.J., *El defensor del pueblo y la protección de los derechos*, Salamanca, 2001.
- CHAVIER, A. de, *Fueros del Reyno de Navarra desde su creación hasta su feliz unión con el de Castilla. Y recopilación de las leyes promulgadas desde dicha unión hasta el año de 1685*, Pamplona, 1686.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO, A. "Elecciones autonómicas del 13-J 1999 en Navarra", *Revista de Derecho Político de la UNED*, nº 46, 1999, págs. 319 a 326.
- DEFENSOR DEL PUEBLO, Régimen jurídico del Defensor del Pueblo, Madrid, 2002.
- DÍEZ BUESO, L., *Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1999.
- ELIZONDO, J. de, *Novísima Recopilación de las Leyes del Reino de Navarra hechas en sus Cortes generales desde el año de 1512 hasta el de 1716 inclusive*, Pamplona, 1735.
- EMBED IRUJO, A., *El control parlamentario de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, MAP, Madrid, 2ª ed., 1991.
- ESCUADERO, J. A., *Curso de Historia del Derecho*, Madrid, 1995.
- EUSA, M. de, *Ordenanças del Consejo Real del Reyno de Navarra*, Pamplona, 1622
- FAIREN GUILLEN, V., *El Defensor del Pueblo. Ombudsman*, Tomo I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Madrid, 1992.
- FERNÁNDEZ, T.R., *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1998.
- FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., voces "inmunidad parlamentaria" e "inviolabilidad parlamentaria" en *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Civitas, Madrid, 2001.
- FOLCHI; I. Y BAYONA, A., "La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 6, 1986, págs. 73 a 119.
- FORTÚN PÉREZ DE CIRIZA, L. J.(Director), *Actas de las Cortes de Navarra (1530-1829)*, 16 vols. (correspondientes a 19 libros), Pamplona, 1991-1996.
- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L., "Las Partidas y los orígenes medievales del juicio de residencia", en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, CLII, Madrid, 1963, 205-246.
- GARCIA PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1977.
- GARCÍA-GALLO, A., "El pactismo en el reino de Castilla y su proyección en América", en *El pactismo en la historia de España*, Madrid, 1980, págs. 143-168.
- GARCÍA-GALLO, A., "Los orígenes de la administración territorial de las Indias", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XV, Madrid, 1944, págs. 16-106.
- GARRALDA ARIZCUN, J.F., *La administración municipal de Pamplona del siglo XVIII*, tesis doctoral inédita defendida en la Universidad de Navarra en 1986.
- GIL ROBLES Y GIL-DELGADO, A, *El defensor del pueblo*, Civitas, Madrid, 1979.

- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A, *El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman)*, 2ª ed., INAP, Madrid, 1981.
- GÓMEZ RIVERO, R., "La fórmula obedecer y no cumplir en el País Vasco (1425-1526)", en *Estudios dedicados a la memoria del Profesor L. M. Díez de Salazar Fernández*, I, San Sebastián, págs. 335-348.
- GONZÁLEZ ALONSO, B., "El juicio de residencia en Castilla, I: Origen y evolución hasta 1480", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XLVIII, Madrid, 1978, págs. 193-247.
- GONZÁLEZ ALONSO, B., "La fórmula obedézcase, pero no se cumpla en el derecho castellano de la Baja Edad Media", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, L, Madrid, 1980, págs. 469-487.
- GRANADOS PÉREZ, C., "Defensor del Pueblo y Administración de Justicia (la supervisión de la Administración de Justicia)", en *Diez años de la ley orgánica del defensor del pueblo: problemas y perspectivas: jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe*, Madrid, 1992, págs. 219-249.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., "El derecho de iniciativa legislativa en Navarra (I)", en *Actualidad Administrativa*, núm. 10, Madrid, 1990, págs. 107-121,
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., "El derecho de iniciativa legislativa en Navarra (II)", en *Actualidad Administrativa*, núm. 11, Madrid, 1990, págs. 123-134.
- HUICI GOÑI, M. P., *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid, 1963.
- LALINDE ABADÍA, J., "El pactismo en los reinos de Aragón y de Valencia", en *El pactismo en la historia de España*, Madrid, 1980, págs. 113-139.
- LALINDE ABADÍA, J., "La purga de taula", en *Homenaje a Jaime Vicens Vives*, I, Barcelona, 1965, págs. 499-523
- LALINDE ABADÍA, J., *La gobernación general en la Corona de Aragón*, Madrid-Zaragoza, 1963.
- LALINDE ABADÍA, J., *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Madrid, 1970.
- LALINDE JÜRSS, J., "Una Historia de los jueces en la España musulmana", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XLVII, Madrid, 1977, págs. 683-740.
- LASAOSA, *El Regimiento municipal de Pamplona en el siglo XVI*, Pamplona, 1979.
- LEGRAND, A., *L'ombudsman scandinave: études comparées sur le controle de l'administration*, Paris, 1970.
- LÓPEZ BASAGUREN, A y MAESTRO BUELGA, G. *El Ararteko*, ed. Instituto Vasco de Administración Pública/Gobierno Vasco, Oñati, 1993.
- LÓPEZ DE HARO, C., *La constitución y libertades de Aragón y el Justicia Mayor*, Madrid, 1926.
- LÓPEZ-AMO, A., "El pensamiento político de Eximeniç en su tratado de Regiment de Princeps", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XVII, Madrid, 1946, págs. 5-139.
- MANNINO, V. *Ricerche sul "Defensor Civitatis"*, Milano, 1984.
- MARILUZ URQUIJO, J. M., *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*, Sevilla, 1952.
- MARONGIOU, A., "Nos qui valemus tanto como vos...", en *Homenaje a Jaime Vicens Vives*, I, Barcelona, 1965, págs. 543-550.
- MARTIN RETORTILLO, S. (dir.), *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Madrid, 1991.
- MARTÍNEZ ARCE, M. D., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVII*, tesis doctoral inédita defendida en la Universidad de Navarra.
- MATEO SANZ, E., en "Aproximación a la figura del Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral de Navarra", *Administración y derechos*, Pamplona, 2001.

- MOLINA ARGÜELLO, "Visita y residencia en Indias", en *III Congreso Internacional de Derecho Indiano*, Madrid, 1973, págs. 423-431.
- MONTAGUT ESTRAGUES, T., "El renacimiento del poder legislativo y la Corona de Aragón (s. XIII-XIV)", en *Renaissance du pouvoir législatif et genèse de l'Etat*, Montpellier, 1988, págs. 165-177.
- MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ, J., "El Defensor del Pueblo de Navarra", en *Administración y Derechos*, Pamplona, 2001.
- PAREJO ALFONSO, L. "El defensor del Pueblo como institución de control de la Administración pública (Contenido y alcance de su función, procedimientos de actuación y tipos, efectos y publicidad de sus resoluciones)", en *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas. Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad en Getafe*, Madrid, 1992, págs. 103-184.
- PASQUIER, P., *Las ordenanzas, leyes de visita, y aranzeles, pragmáticas, reparos de agravio, y otras provisiones Reales del Reyno de Navarra, impresas por mandado de su Magestad el Rey don Phelippe nuestro señor y del Illustrissimo Duque de Alburquerque su Visorrey en su nombre, con acuerdo del Regente, y consejo del dicho Reyno*, Estella, 1557.
- PASQUIER, P., *Recopilacion de las Leyes y Ordenanzas, Reparos de agrauios, Prouisiones, y cedula Real del Reyno de Navarra, y Leyes de visita que estan hechas y proueydas, hasta el año de mil, y quinientos y sesenta y seys*, Estella, 1567.
- PECES- BARBA, G. y HIERRO, L., *Textos básicos sobre Derecho Humanos*, Madrid, 1973, págs. 25-27.
- PEREZ CALVO, A., "La defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos por los Comisionados Parlamentarios. Actualidad y perspectivas", en *I Jornadas sobre el Defensor del Pueblo Andaluz*, Sevilla, 2001, pp. 34 y 35.
- PEREZ CALVO, A., y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, Pamplona, 2000.
- PEREZ-UGENA Y COROMINA, M., *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- PULIDO QUECEDO, M., "El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de Ley de las Comunidades autónomas", *REDA*, núm. 43, 1984, págs. 571-575.
- ROVIRA VIÑAS, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Aranzadi, Pamplona, 2002.
- SADA, P. de, y MURILLO Y OLLACARIZQUETA, M. de, *Las leyes del Reyno de Navarra, hechas en Cortes generales, a suplicación de los Tres Estados del desde el año 1512 hasta el de 1612*, Pamplona, 1612.
- SALCEDO IZU, J., "Contrafuero y reparo de agravios", en *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXXIX, Madrid, 1969, págs. 763-775.
- SALCEDO IZU, J., "Historia del derecho de sobrecarta en Navarra", en *Príncipe de Viana*, 116-117, Pamplona, 1969, págs. 255-263.
- SALCEDO IZU, J., "La función pública en Navarra", en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, págs. 749-783.
- SALCEDO IZU, J., *Atribuciones de la Diputación del Reino de Navarra*, Pamplona, 1974.
- SALCEDO IZU, J., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, 1964.
- SALCEDO IZU, J., *La Diputación del Reino de Navarra*, Pamplona, 1969.
- SESÉ ALEGRE, J. M., *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVIII*, Pamplona, 1994.
- SEVILLA GONZÁLEZ, M.C., *El Cabildo de Tenerife (1700-1766)*, La Laguna, 1984.
- SORIA SESÉ, L., "El juicio de residencia y la relación de cuentas: análisis comparativo", en *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, vol. XLVIII, San Sebastián, 1992, págs. 83-100. Tres tomos, Pamplona, 1964.

- USUNÁRIZ GARAYOA, J.M. (Coordinador), *Las Cortes de Navarra desde su incorporación a la Corona de Castilla. Tres siglos de actividad legislativa (1513-1829)*, 2 vols., Pamplona, 1993.
- VALDEAVELLANO, L. G. De, "Las *Partidas* y los orígenes medievales del juicio de residencia", en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CLIII, Madrid, 1963, págs. 205-246.
- VALDEAVELLANO, L. G. de, *Curso de Historia de las Instituciones españolas. De los orígenes al final de la Edad Media*, Madrid, 1968.
- VARELA SUANCES-CARPEGNA, J., "Naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1983, (págs. 63 a 79).
- VILLAPALOS SALAS, G., *Los recursos contra los actos de gobierno en la Baja Edad Media. Su evolución histórica en el reino castellano (1254-1504)*, Madrid, 1976.
- WIESLANDER, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Södertälje, 1994.
- YANGUAS Y MIRANDA, J., *Diccionario de antigüedades del Reino de Navarra*, 1840.
- ZABALO ZABALEGUI, J., *La Administración del Reino de Navarra en el siglo XIV*, Pamplona, 1973
- ZUMALACARREGUI, "Visitas y residencias en el siglo XVI. Unos textos para su distinción", en *Revista de Indias*, núm. 26, Madrid, 1946, págs. 917-921.



# Apéndice legislativo





# Apéndice

## Constitución Española (BOE, 29 de diciembre de 1978)

### Artículo 54

*Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.*

## Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero 13/1982, de 10 de agosto (BOE, 16 de agosto de 1982)

### Artículo 49

*1. En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

Regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, así como de la elección de sus miembros, todo ello en los términos establecidos en el Título I de la presente Ley Orgánica.

## Ley Foral 4/2000 del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (BOE, 6 septiembre 2000)

### EXPOSICION 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 148.1.1ª de nuestra Carta Magna, puede crear y regular la institución 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.

## TITULO I Estatuto

### CAPITULO 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 el marco de la legislación general, con las del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, 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 entes 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 período 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 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.

## CAPITULO 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.

### CAPITULO 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.

## CAPITULO 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.

## TITULO II Funciones y procedimiento

### CAPITULO I Ambito 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 dirigiirlas 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, entendiere 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.

## CAPITULO 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 interés 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 con-

ductas 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.

### **CAPITULO 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 de 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 irroque 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.

## **CAPITULO 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.

## CAPITULO 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.

## TITULO III Resoluciones

### CAPITULO 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.

## CAPITULO 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.

## TITULO IV Relaciones con el Parlamento

### CAPITULO 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 período 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 aquellas 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.

## TITULO V Relaciones con el Defensor del Pueblo

### CAPITULO 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 órganos 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.

## TITULO VI Medios personales y materiales

### CAPITULO 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.

## CAPITULO 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.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL 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.

### **DISPOSICIÓN ADICIONAL 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.

## DISPOSICIÓN ADICIONAL 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».

## Normas para la elección del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (BOPN, 19 de noviembre de 2000)

En sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2000, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó entre otros, el siguiente Acuerdo:

La disposición adicional segunda de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, dispone que "dentro de los cuatro meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley Foral, el Parlamento de Navarra iniciará el procedimiento para nombrar el Defensor del Pueblo". Estando próximo el fin de dicho plazo, es preciso aprobar unas normas que desarrollen las previsiones contenidas en los artículos 2 y 3 y en la mencionada disposición adicional de la citada Ley Foral, regulando el procedimiento para designar dicho cargo.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 37.1.9º del Reglamento, SE ACUERDA:

**PRIMERO.** Aprobar las siguientes Normas para la elección del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra:

- 1º La presentación de candidatos se efectuará por los Grupos parlamentarios o Parlamentarios forales del Grupo Mixto mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, al que se acompañará la declaración de aceptación de la candidatura y la acreditación de los requisitos previstos en el artículo 3 de la Ley Foral del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral.
- 2º La acreditación de los requisitos se efectuará mediante:  
  
Declaración personal de hallarse en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, y Certificado de empadronamiento del candidato en alguno de los municipios de Navarra.
- 3º El plazo para la presentación de candidaturas finalizará a las 10:00 horas del próximo 1 de diciembre.
- 4º Concluido el plazo para la presentación de candidatos, la Mesa procederá a calificar si los candidatos presentados reúnen los requisitos y convocará la Comisión de Régimen Foral para que este elija al candidato a Defensor del Pueblo, que propondrá al Pleno de la Cámara.
- 5º La elección del candidato se efectuará mediante votación secreta por papeletas y exigirá el voto favorable de las tres quintas partes de los miembros de la Comisión, es decir, ocho votos.

6º Elegido el candidato que se va a proponer al Pleno del Parlamento, el Presidente de la Comisión trasladará la propuesta al Presidente de la Cámara para que se proceda a la convocatoria del Pleno que ha de nombrar al Defensor del Pueblo. Dicho Pleno, que tendrá carácter extraordinario, se celebrará transcurridos más de quince días desde la propuesta del candidato.

7º La elección en el Pleno se efectuará mediante votación secreta por papeletas, en las que se podrá poner "sí", "no" o "abstención". También serán válidos los votos en blanco. Los restantes se considerarán nulos.

8º El candidato propuesto será nombrado Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral si obtiene el voto favorable de, al menos, tres quintas partes de los miembros del Parlamento, es decir, treinta votos afirmativos.

**SEGUNDO.** Ordenar la publicación del presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 8 de noviembre de 2000

**Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo  
(BOE ,7 de mayo de1981)**

**TITULO I  
Nombramiento, cese y condiciones**

**CAPITULO I  
Carácter y elección**

215

**Artículo 1.**

El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley.

**Artículo 2.**

1. El Defensor del Pueblo será elegido por las Cortes Generales para un período de cinco años, y se dirigirá a las mismas a través de los Presidentes del Congreso y del Senado, respectivamente.
2. Tanto en el Congreso como en el Senado se designará una Comisión encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar al Pleno en cuantas ocasiones sea necesario.
3. Ambas Comisiones se reunirán conjuntamente cuando así lo acuerde el Presidente del Congreso, y en todo caso y bajo su presidencia, para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatos a Defensor del Pueblo.

Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría simple.

4. Propuesto el candidato o candidatos, se convocará en término no inferior a diez días al Pleno del Congreso para que proceda a su elección. Será designado quien obtuviese una votación favorable de las tres quintas partes de los miembros del Congreso y posteriormente, en un plazo máximo de veinte días, fuese ratificado por esta misma mayoría del Senado.

5. Caso de no alcanzarse las mencionadas mayorías, se procederá en nueva sesión conjunta de ambas Comisiones, y en el plazo máximo de un mes, a formular sucesivas propuestas. En tales casos, una vez conseguida la mayoría de los tres quintos en el Congreso, la designación quedará realizada al alcanzarse la mayoría absoluta del Senado.
6. Designado el Defensor del Pueblo se reunirán de nuevo en sesión conjunta las Comisiones del Congreso y del Senado para otorgar su conformidad previa al nombramiento de los adjuntos que le sean propuestos por aquél.

### **Artículo 3.**

Podrá ser elegido Defensor del Pueblo cualquier español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

### **Artículo 4.**

1. Los Presidentes del Congreso y del Senado acreditarán conjuntamente con sus firmas el nombramiento del Defensor del Pueblo, que se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».
2. El Defensor del Pueblo tomará posesión de su cargo ante las Mesas de ambas Cámaras reunidas conjuntamente, prestando juramento o promesa de fiel desempeño de su función.

## **CAPITULO II** **Cese y sustitución**

### **Artículo 5.**

1. El Defensor del Pueblo cesará por alguna de las siguientes causas:
  - 1) Por renuncia.
  - 2) Por expiración del plazo de su nombramiento.
  - 3) Por muerte o por incapacidad sobrevenida.
  - 4) Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo.
  - 5) Por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso.

2. La vacante en el cargo se declarará por el Presidente del Congreso en los casos de muerte, renuncia y expiración del plazo del mandato. En los demás casos se decidirá, por mayoría de las tres quintas partes de los componentes de cada Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado.
3. Vacante el cargo se iniciará el procedimiento para el nombramiento del nuevo Defensor del Pueblo en plazo no superior a un mes.
4. En los casos de muerte, cese o incapacidad temporal o definitiva del Defensor del Pueblo y en tanto no procedan las Cortes Generales a una nueva designación, desempeñarán sus funciones, interinamente en su propio orden, los Adjuntos al Defensor del Pueblo.

### CAPITULO III

#### Prerrogativas e incompatibilidades

##### **Artículo 6.**

1. El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna Autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.
2. El Defensor del Pueblo gozará de inviolabilidad. No podrá ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón a las opiniones que formule o a los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo.
3. En los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo no podrá ser detenido ni retenido sino en caso de flagrante delito, correspondiendo la decisión sobre su inculpación, prisión, procedimiento y juicio exclusivamente a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
4. Las anteriores reglas serán aplicables a los Adjuntos del Defensor del Pueblo en el cumplimiento de sus funciones.

##### **Artículo 7.**

1. La condición de Defensor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo; con todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública; con la afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación, y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.

2. El Defensor del Pueblo deberá cesar, dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que pudiera afectarle, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento.
3. Si la incompatibilidad fuere sobrevenida una vez posicionado del cargo, se entenderá que renuncia al mismo en la fecha en que aquélla se hubiere producido.

## CAPITULO IV

### De los Adjuntos del Defensor del Pueblo

#### **Artículo 8.**

1. El Defensor del Pueblo estará auxiliado por un Adjunto Primero y un Adjunto Segundo, en los que podrá delegar sus funciones y que le sustituirán por su orden, en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese.
2. El Defensor del Pueblo nombrará y separará a sus Adjuntos previa conformidad de las Cámaras en la forma que determinen sus reglamentos.
3. El nombramiento de los Adjuntos será publicado en el «Boletín Oficial del Estado».
4. A los Adjuntos les será de aplicación lo dispuesto para el Defensor del Pueblo en los artículos 3, 6 y 7 de la presente Ley.

## TITULO II Del procedimiento

### CAPITULO I Iniciación y contenido de la investigación

#### Artículo 9.

1. El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución, y el respeto debido a los derechos proclamados en su Título primero.
2. Las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones Públicas.

#### Artículo 10.

1. Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. No podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, 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 Diputados y Senadores individualmente las comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas y, principalmente, las de relación con el Defensor del Pueblo constituidas en las Cámaras, podrán solicitar mediante escrito motivado la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las administraciones públicas, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos, en el ámbito de sus competencias.
3. No podrá presentar quejas ante el Defensor del Pueblo ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia.

#### Artículo 11.

1. La actividad del Defensor del Pueblo no se verá interrumpida en los casos en que las Cortes Generales no se encuentren reunidas, hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato.

2. En las situaciones previstas en el apartado anterior, el Defensor del Pueblo se dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras.
3. La declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirán la actividad del Defensor del Pueblo, ni el derecho de los ciudadanos de acceder al mismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución.

## CAPITULO II Ámbito de competencias

220

### **Artículo 12.**

1. El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por esta Ley.
2. A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación.

### **Artículo 13.**

Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley, o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate; todo ello sin perjuicio de la referencia que en su informe general a las Cortes Generales pueda hacer al tema.

### **Artículo 14.**

El Defensor del Pueblo velará por el respeto de los derechos proclamados en el Título Primero de la Constitución, en el ámbito de la Administración Militar, sin que ello pueda entrañar una interferencia en el mando de la Defensa Nacional.

## CAPITULO III

### Tramitación de las quejas

#### Artículo 15.

1. Toda queja se presentará firmada por el interesado, con indicación de su nombre, apellidos y domicilio, 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 son gratuitas para el interesado y no será preceptiva la asistencia de Letrado ni de Procurador. De toda queja se acusará recibo.

#### Artículo 16.

1. La correspondencia dirigida al Defensor del Pueblo y que sea remitida desde cualquier centro de detención, internamiento o custodia de las personas no podrá ser objeto de censura de ningún tipo.
2. Tampoco podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se produzcan entre el Defensor del Pueblo o sus delegados y cualquier otra persona de las enumeradas en el apartado anterior.

#### Artículo 17.

1. El Defensor del Pueblo registrará y acusará recibo de 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, caso de que a su entender hubiese alguna y sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que considere más pertinentes.
2. El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso velará por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.
3. El Defensor del Pueblo 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 irroque perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. Sus decisiones no serán susceptibles de recurso.

**Artículo 18.**

1. Admitida la queja el Defensor del Pueblo 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, en el plazo máximo de quince días, se remita informe escrito. Tal plazo será ampliable cuando concurren circunstancias que lo aconsejen a juicio del Defensor del Pueblo.
2. La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo, como hostil y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en su caso, a las Cortes Generales.

**CAPITULO IV****Obligación de colaboración de los organismos requeridos****Artículo 19.**

1. Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones.
2. En la fase de comprobación e investigación de una queja o en expediente iniciado de oficio, el Defensor del Pueblo, su Adjunto, o la persona en quien él delegue, podrán personarse en cualquier centro de la Administración pública, dependientes de la misma o afectos a un servicio público, para comprobar cuantos datos fueren menester, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria.
3. A estos efectos no podrá negársele el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 22 de esta Ley.

**Artículo 20.**

1. Cuando la queja a investigar afectare a la conducta de las personas al servicio de la Administración, en relación con la función que desempeñan, el Defensor del Pueblo dará cuenta de la misma al afectado y a su inmediato superior u Organismo de quien aquél dependiera.

2. El afectado responderá por escrito, y por la aportación de cuantos documentos y testimonios considere oportunos, en el plazo que se le haya fijado, que en ningún caso será inferior a diez días, pudiendo ser prorrogado, a instancia de parte, por la mitad del concedido.
3. El Defensor del Pueblo podrá comprobar la veracidad de los mismos y proponer al funcionario afectado una entrevista ampliatoria de datos. Los funcionarios que se negaren a ello podrán ser requeridos por aquél para que manifesten por escrito las razones que justifiquen tal decisión.
4. La información que en el curso de una investigación pueda aportar un funcionario 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.

### Artículo 21.

El superior jerárquico u Organismo que prohíba al funcionario a sus órdenes o servicio responder a la requisitoria del Defensor del Pueblo o entrevistarse con él, deberá manifestarlo por escrito, debidamente motivado, dirigido al funcionario y al propio Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo dirigirá en adelante cuantas actuaciones investigadoras sean necesarias al referido superior jerárquico.

## CAPITULO V

### Sobre documentos reservados

### Artículo 22.

1. El Defensor del Pueblo podrá solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesarios para el desarrollo de su función, incluidos aquellos clasificados con el carácter de secretos de acuerdo con la ley. En este último supuesto la no remisión de dichos documentos deberá ser acordada por el Consejo de Ministros y se acompañará una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio.
2. Las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo y el personal dependiente del mismo, así como los trámites procedimentales, se verificarán dentro de la más absoluta reserva, tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás Organismos públicos, sin perjuicio de las consideraciones que el Defensor del Pueblo considere oportuno incluir en sus informes a las Cortes Generales. Se dispondrán medidas especiales de protección en relación con los documentos clasificados como secretos.

3. Cuando entienda que un documento declarado secreto y no remitido por la Administración pudiera afectar de forma decisiva a la buena marcha de su investigación, lo pondrá en conocimiento de las Comisiones del Congreso y del Senado a que se refiere el artículo 2.º de esta Ley.

## CAPITULO VI

### Responsabilidades de las autoridades y funcionarios

#### Artículo 23.

Cuando las actuaciones practicadas revelen que la queja ha sido originada presumiblemente por el abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión de un funcionario, el Defensor del Pueblo podrá dirigirse al afectado haciéndole constar su criterio al respecto. Con la misma fecha dará traslado de dicho escrito al superior jerárquico, formulando las sugerencias que considere oportunas.

#### Artículo 24.

1. La persistencia en una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo por parte de cualquier Organismo, funcionarios, directivo o persona al servicio de la Administración pública podrá ser objeto de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual.
2. El funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo mediante la negativa o negligencia en el envío de los informes que éste solicite, o en facilitar su acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación, incurrirá en el delito de desobediencia. El Defensor del Pueblo dará traslado de los antecedentes precisos al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas.

#### Artículo 25.

1. Cuando el Defensor del Pueblo, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos lo pondrá de inmediato en conocimiento del Fiscal General del Estado.
2. En cualquier caso, el Fiscal General del Estado, informará periódicamente al Defensor del Pueblo, o cuando éste lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia.
3. El Fiscal General del Estado pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo todas aquellas posibles irregularidades administrativas de que tenga conocimiento el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones.

## Artículo 26.

El Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito.

## CAPITULO VII Gastos causados a particulares

## Artículo 27.

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

## TITULO III De las resoluciones

### CAPITULO I Contenido de las resoluciones

## Artículo 28.

1. El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos.
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 servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, el Defensor del Pueblo podrá instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción.

### **Artículo 29.**

El Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

### **Artículo 30.**

1. El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones Públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes.
2. Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o éste no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo podrá poner en conocimiento del Ministro del Departamento afectado, o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre los casos en que considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido.

## **CAPITULO II**

### **Notificaciones y comunicaciones**

### **Artículo 31.**

1. El Defensor del Pueblo informará al interesado del resultado de sus investigaciones y gestión, así como de la respuesta que hubiese dado la Administración o funcionario implicados, salvo en el caso de que éstas, por su naturaleza, fuesen consideradas como de carácter reservado o declaradas secretas.
2. Cuando su intervención se hubiere iniciado de acuerdo con lo dispuesto en el apartado dos del artículo 10, el Defensor del Pueblo informará al parlamentario o Comisión competente que lo 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 comunicará el resultado positivo o negativo de sus investigaciones a la autoridad, funcionario o dependencia administrativa acerca de la cual se haya suscitado.

### CAPITULO III Informe a las Cortes

#### Artículo 32.

1. El Defensor del Pueblo dará cuenta anualmente a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe que presentará ante las mismas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones.
2. Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrá presentar un informe extraordinario que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si éstas no se encontraran reunidas.
3. Los informes anuales y, en su caso los extraordinarios, serán publicados.

#### Artículo 33.

1. El Defensor del Pueblo en su informe anual dará cuenta del número y tipo de quejas presentadas; de aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, así como de las que fueron objeto de investigación y el resultado de la misma, con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones Públicas.
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 24.1.
3. El informe contendrá igualmente un anexo, cuyo destinatario serán las Cortes Generales, 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 ante los Plenos de ambas Cámaras, pudiendo intervenir los grupos parlamentarios a efectos de fijar su postura.

## TITULO IV Medios personales y materiales

### CAPITULO I Personal

#### Artículo 34.

El Defensor del Pueblo podrá designar libremente los asesores necesarios para el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el Reglamento y dentro de los límites presupuestarios.

#### Artículo 35.

1. Las personas que se encuentren al servicio del Defensor del Pueblo, y mientras permanezcan en el mismo, se considerarán como personas al servicio de las Cortes.
2. En los casos de funcionarios provenientes de la Administración pública se les reservará la plaza y destino que ocupasen con anterioridad a su adscripción a la oficina del Defensor del Pueblo, y se les computará, a todos los efectos el tiempo transcurrido en esta situación.

#### Artículo 36.

Los Adjuntos y asesores cesarán automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor del Pueblo designado por las Cortes.

### CAPITULO II Dotación económica

#### Artículo 37.

La dotación económica necesaria para el funcionamiento de la institución constituirá una partida dentro de los Presupuestos de las Cortes Generales.

## DISPOSICION TRANSITORIA

A los cinco años de entrada en vigor de la presente Ley, el Defensor del Pueblo podrá proponer a las Cortes Generales y en informe razonado aquellas modificaciones que entienda que deben realizarse a la misma.



# Ley 36/1985 de Relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas (BOE 12 de noviembre de 1985)

## PREÁMBULO

En el proceso de desarrollo de las instituciones propias de las Comunidades Autónomas tiene singular importancia regular el sistema de relaciones entre el Defensor del Pueblo -institución regulada en el artículo 54 de la Constitución y las figuras similares previstas en los respectivos Estatutos de Autonomía o, en su caso, en Leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas y cuya finalidad básica y común es también la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, con la facultad de supervisar la actividad de la Administración Pública en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.

La existencia de estas Instituciones, con la índole jurídica de Comisionados del Órgano Parlamentario Autónomo, está prevista en diversos Estatutos de Autonomía.

La preeminente finalidad de estas instituciones y sus especiales características requieren que sean dotadas de las prerrogativas y garantías necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones, con independencia y efectividad, similarmente a lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo.

De otra parte, es necesario establecer, con carácter general, las adecuadas normas que desarrollen y concreten el modo de aplicación de los principios básicos de coordinación y cooperación previstos en el artículo 12.2 de la mencionada Ley Orgánica, respetando siempre lo establecido en la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

La conveniencia de lograr una articulación razonable en el ejercicio de las funciones propias del Defensor del Pueblo y de dichos Comisionados Parlamentarios justifica la presente Ley de Cortes Generales, que facilitará la ulterior formulación de las Leyes propias de cada Comunidad Autónoma.

### Artículo 1. Prerrogativas y garantías.

1. Los titulares de las Instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, Comisionados territoriales de las respectivas Asambleas Legislativas, gozarán, durante el ejercicio de su cargo, de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros de aquéllas en los respectivos Estatutos de Autonomía.

El aforamiento especial se entenderá referido a la Sala correspondiente de los Tribunales Superiores de Justicia en cada ámbito territorial.

2. Serán igualmente aplicables a dichas instituciones autonómicas, siempre dentro del respectivo ámbito de competencia estatutaria, las siguientes garantías establecidas en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, para el Defensor del Pueblo:
  - a) Las preceptuadas en los artículos 16 (inviolabilidad de la correspondencia y otras comunicaciones), 19 (cooperación de los Poderes Públicos), 24 (medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora) y 26 (ejercicio de acciones de responsabilidad).
  - b) La contenida en el artículo 25.2 de la misma Ley (denuncia de infracciones e irregularidades), entendiéndose que en tales casos, la relación del Comisionado parlamentario autonómico será con el Fiscal que corresponda en el respectivo ámbito territorial.
  - c) Cuando los supuestos previstos en el apartado anterior hagan referencia a actividades de las Administraciones públicas no autonómicas, el Comisionado parlamentario de la Comunidad Autónoma notificará al Defensor del Pueblo las infracciones e irregularidades que haya observado. El Defensor del Pueblo, atendiendo dicha información, podrá intervenir en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, e informar al respectivo Comisionado parlamentario de sus gestiones ante el Fiscal General del Estado y del resultado de la misma.
3. Las prerrogativas y garantías que se reconocen a los Comisionados parlamentarios autonómicos serán también aplicables, en su caso, a los adjuntos durante el ejercicio de sus funciones.
4. La declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirán la actividad de los Comisionados de los Parlamentarios autonómicos, ni el derecho de las personas afectadas de acceder a ellos siempre dentro del respeto a lo preceptuado en los artículos 55 y 116 de la Constitución y en las Leyes Orgánicas que los desarrollan.

## **Artículo 2. Régimen de colaboración y coordinación de las instituciones.**

1. La protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los Entes Locales, cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía y sin mengua de lo establecido en cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

2. A fin de desarrollar y concretar adecuadamente la colaboración y coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados parlamentarios autonómicos, se concertarán entre ellos acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los Comisionados parlamentarios, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y cada uno de dichos Comisionados parlamentarios, y la duración de los propios acuerdos.
3. En la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública estatal, que radiquen en el territorio de cada Comunidad Autónoma, el Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del respectivo Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones y recibirá de él las quejas que le hubieran sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la Administración pública estatal. A su vez, el Defensor del Pueblo podrá informar al Comisionado parlamentario autonómico del resultado de sus gestiones.

## DISPOSICION ADICIONAL

A los Comisionados parlamentarios a los que se refiere la presente Ley, así como a sus Adjuntos, que ostentasen al momento del nombramiento la condición de funcionario público en situación administrativa de activo, les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 29.2, e) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto (RCL 1984\2000, 2317 y 2427), pasando a la situación administrativa de servicios especiales en su Cuerpo o Escala de procedencia, mientras se encuentren desempeñando tal cargo.

## DISPOSICION TRANSITORIA

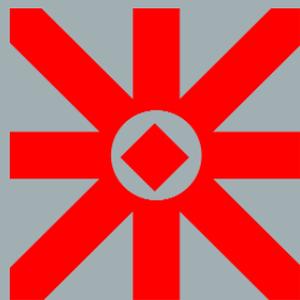
Hasta que se constituyan los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, será competente para actuar, en los supuestos a que se refiere el apartado primero del artículo primero de esta Ley, el Pleno de la Audiencia Territorial correspondiente.

No obstante, en aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio existiese más de una Audiencia Territorial, la competencia vendrá atribuida a la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional.









[www.defensora-navarra.com](http://www.defensora-navarra.com)