

PÉREZ CALVO, Alberto: *El Defensor del Pueblo de Navarra*, Pamplona, 2009, 371 págs.

El libro *El Defensor del Pueblo de Navarra*, editado por el Gobierno de Navarra a través del Instituto Navarro de Administración Pública (INAP) en su colección *Pro Libertate*, es una obra de gran utilidad para todos los que están en contacto con —o tienen interés en conocer— la función de la protección y defensa extrajudicial de los derechos y libertades constitucionales de las personas que pueden ver aminorados o lesionados tales derechos y libertades en sus relaciones con las Administraciones públicas.

Nos hallamos ante un libro de calado, de un profundo contenido técnico, pero no por ello ajeno a todas las personas, sean estas juristas o no, estudiantes o curiosos del Derecho o de la organización pública. El libro tiene interés para toda la ciudadanía que quiera sumar un conocimiento más exacto de lo que hace el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral Navarra en el entramado institucional y al servicio de los ciudadanos.

Tanto el Director de la obra, el catedrático de Derecho constitucional de la Universidad Pública de Navarra, don Alberto Pérez Calvo, como sus otros nueve autores, son conocedores directos de la función del Alto Comisionado del Parlamento de Navarra. De ahí que no sólo resulta interesante la lectura de la obra, sino que, además, es amena, pues la es-

tructuración de la obra guarda los parámetros de quienes manejan y aplican el ordenamiento jurídico. He aquí una obra técnico-jurídica, a la que se añade el atractivo propio de unos autores que trabajan y que creen en la importante tarea de la protección y defensa de los derechos y libertades constitucionales de las personas.

El Defensor del Pueblo de Navarra realiza hoy varias funciones al servicio de los ciudadanos, cualquiera que sea su nacionalidad, edad, situación económica, sexo, credo u opinión o forma de presentación (individual, jurídica, asociativa, etc.). Se trata esta de una cita que se trae a colación parafraseando el Prólogo de la obra suscrito por el titular actual de la Institución.

Pues bien, tanto el Director de la obra como los autores hacen gala de lo expresado por el Defensor: la actitud de servicio de la Institución a la ciudadanía, esto es, a todas las personas que precisan de su auxilio cuando en sus relaciones con las Administraciones públicas de Navarra ven resentidos sus derechos y libertades públicas.

La obra consta de dos grandes partes bien diferenciadas y sistematizadas. La primera resulta necesaria para la comprensión de la naturaleza jurídica de la Institución y en ella se analiza la figura del Defensor del Pueblo previsto en la

Constitución. La segunda se dedica en exclusiva al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral Navarra y se vertebró en nueve capítulos.

Todos los Altos Comisionados Autonómicos tienen su origen directo o indirecto en los respectivos Estatutos de Autonomía, pero su configuración institucional no se entiende sin que previamente nos detengamos en la Constitución española de 1978. Con gran lógica y acierto, la obra centra su primer esfuerzo en el análisis de la figura constitucional: el Defensor del Pueblo o Alto Comisionado de las Cortes Generales designado por estas para la protección y defensa de los derechos y libertades constitucionales reconocidas en el Título I, para cuyo fin puede supervisar la actuación de las Administraciones públicas.

Para nada servirían las cartas de derechos sin unas garantías para su defensa. Con lógica, el Poder Constituyente español, amén de los mecanismos de defensa judicial (artículo 53 CE), quiso recoger constitucionalmente los otros mecanismos propios de la defensa extrajudicial, inspirándose en el *Ombudsman* escandinavo y legitimándolo para que posteriormente, mediante una ley orgánica, se crease de forma efectiva la institución del Defensor del Pueblo (artículo 54 CE).

Como se sabe, la figura del *Ombudsman* se creó en el siglo XIX en los reinos escandinavos del norte de Europa. Este término, *Ombudsman*, que se ha impuesto en muchas partes del mundo, suele traducirse como «tramitador», «representante» o incluso más libremente en el sentido de «tramitador e intérprete de las leyes». En nuestra tradición jurídica, ha terminado por ser equivalente a «Defensor del Pueblo».

El *Ombudsman* propiamente dicho apareció en Suecia en su Constitución de 1809, como resultado del enfrentamiento revolucionario de la época, que hacía un especial énfasis en la separación de poderes: entre el Rey y su Consejo, el Par-

lamento y los Tribunales. El *Ombudsman* nombrado por el Parlamento tenía encomendado el control de las actividades gubernamentales, la correcta aplicación de las leyes y la denuncia de todas las irregularidades y negligencias de los funcionarios y administradores de justicia, además de investigar las reclamaciones formuladas por los ciudadanos.

Este modelo sueco fue seguido, como bien se advierte en la primera parte de la obra recensionada, por otros países nórdicos, como Dinamarca, Finlandia o Noruega, y fue imitado por los países europeos tras la reconstrucción de la Europa surgida de la Segunda Guerra Mundial, que supuso la convicción de que los ideales de libertad y democracia debían ir acompañados de instrumentos institucionales específicos que les sirviesen de garantía.

La Constitución española de 1978 introdujo en su artículo 54 la institución del Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español como un mecanismo de garantía de defensa extrajudicial de los derechos ciudadanos, queriendo ver sus antecedentes más próximos en la tradición del norte de Europa y, el más remoto, en la figura del Justicia Mayor del Reino de Aragón del siglo XIV. Centrándonos en este último, es evidente que existen notables e innegables diferencias entre el remoto antecedente aragonés y el Defensor del Pueblo configurado constitucionalmente. De hecho, el Justicia Mayor de Aragón era un juez cuyos dictámenes eran vinculantes para la autoridad a quienes se dirigían, de manera que su incumplimiento podía incluso acarrear graves penas. El Justicia no dejó de tener sus problemas con la monarquía. A raíz de las alteraciones de 1591 y de su defensa de los Fueros y de su enfrentamiento a la voluntad del rey Felipe II, don Juan de Lanuza, el Mozo, fue decapitado. Fue otro monarca, Felipe V, quien se encargó de suprimir la figura del Justicia en el año 1711. Hoy queda el

recuerdo de este antecedente al retomar su nombre el comisionado parlamentario de las Cortes de Aragón, creado en 1985.

En España, la institución del Defensor del Pueblo nació con una fuerza y alcances especiales, dado el contexto en que se empezó a debatir la posibilidad de crearla en la transición de la dictadura a la democracia. Es la Norma Fundamental de 1978 la que establece por primera vez, dentro del Título I («De los derechos y deberes fundamentales»), en su Capítulo IV («De las garantías de los derechos y libertades fundamentales»), en el artículo 54, este alto comisionado designado por las Cortes Generales para la defensa de los derechos comprendidos en dicho Título, a cuyo efecto puede supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta de ello a las Cortes Generales.

Conviene recordar aquí que dicho Capítulo IV del Título I de la Constitución, consagrado a la constitucionalización de las garantías de las libertades y derechos fundamentales, enfatiza la vinculación de todos los poderes públicos a los derechos y libertades, de manera que cualquier ciudadano puede recabar la tutela de los mismos, ante los tribunales ordinarios y, a través del recurso de amparo, ante el Tribunal Constitucional.

La ley orgánica mencionada en el artículo 54 es hoy la Ley Orgánica de 6 de abril de 1981. Desde su puesta en marcha, el Alto Comisionado de las Cortes Generales, con su trabajo y esfuerzo abnegados, ha demostrado su grado de implementación en la sociedad española, pues los ciudadanos cuentan con un instrumento eficaz para la defensa de sus derechos y libertades frente a las ingerencias abusivas o desproporcionadas de las Administraciones públicas, de una manera preventiva, sin tener que acudir en todo caso y necesariamente al auxilio de los tribunales de justicia y, subsidiariamente, al amparo ante el Tribunal Constitucional.

Es manifiesta y patente la eficacia con que actúa el Defensor del Pueblo, puesta de relevancia en la primera parte de la obra, no sólo en la tramitación de las quejas formalizadas y en la acertada respuesta que los ciudadanos, bien de forma individual, bien de forma colectiva, reciben del mismo. Pero también es notoria la legitimación activa que el propio texto constitucional le ha querido conferir en la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley o en la formalización del recurso de amparo por sustitución procesal. Estos instrumentos han sido prudentemente administrados por la institución del Defensor del Pueblo.

Quizás la nota que mejor caracterice la función de la institución parlamentaria sea la de supervisión de la actividad de las Administraciones públicas y de sus agentes. Por ello, en la obra se advierten con claridad patente y meridiana cuál es el ámbito de supervisión de las actuaciones administrativas por acción y por omisión, y cómo se inician las actuaciones del Defensor del Pueblo, bien a instancia de los interesados mediante la queja, bien de oficio, lo que constituye un elemento racionalizador de las investigaciones.

No se puede entender en toda su dimensión la función de supervisión del Alto Comisionado de las Cortes Generales si a la misma no le acompaña una serie de potestades. En la descripción de éstas —al igual que las que harán como propias las homólogas instituciones autonómicas—, el autor de esta primera parte entresaca del texto legislativo de la ley orgánica reguladora del Defensor del Pueblo la principal potestad: el poder de inspección.

Es de suma importancia el despliegue de la potestad de inspección para el ejercicio de las funciones constitucionalmente encomendadas al Defensor del Pueblo, pues mal podría supervisar la actuación de las Administraciones públi-

cas sin la concesión de los referidos poderes.

El otorgamiento de las potestades de supervisión como bien advierte su autor no es baladí, sino que jurídicamente conlleva una consecuencia lógica, cual es el deber de colaboración de forma preferente y urgente que pesa sobre las Administraciones supervisadas con la institución del Defensor del Pueblo. En concreto, el art. 19.3 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo precisa, a estos efectos del despliegue de los poderes de supervisión del Defensor del Pueblo, que «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».

Más allá de la declaración de Administración no colaboradora que se ha de hacer en el informe anual que el Defensor del Pueblo eleve a las Cortes Generales, las consecuencias de la negativa a prestar la colaboración con esta institución se tipifican en el artículo 502 del Código Penal de 1995. Este precepto del Código Penal es traído con cierto énfasis por el comentarista de la institución del Defensor del Pueblo como medio para subrayar a las entidades, agentes y funcionarios al servicio de las Administraciones públicas que las labores de obstaculización a las investigaciones del Defensor del Pueblo pueden ser constitutivas de un presunto delito de desobediencia.

Concluye el análisis de la institución constitucional del Defensor del Pueblo con el estudio de las Resoluciones dirigidas a las Administraciones y a sus funcionarios (recordatorios de deberes legales, advertencias, recomendaciones y sugerencias), la notificación de sus resultados de investigación a los titulares de las quejas, y la elaboración, contenido y presentación del informe anual con que se da cumplimiento a la obligación cons-

titucional de dar cuenta a las cámaras de las Cortes Generales sobre el resultado de sus actuaciones en defensa y protección de los derechos y libertades que se le han encomendado.

El grueso de la obra, una vez tomada la referencia de la figura constitucional, está dedicado a desentrañar el régimen jurídico del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral Navarra. Por ello, y con gran altura de los partícipes, conocedores directos de la institución tanto en el plano teórico como en la praxis del funcionamiento de la misma, la segunda parte está dividida en nueve capítulos, cuya distribución por autorías guarda relación con el ámbito universitario y con las personas que, con abnegación y dedicación, trabajan en la institución del Defensor del Pueblo de Navarra.

No se puede olvidar que, siguiendo la estela de la institución estatal, se fueron creando Defensores regionales en las distintas Comunidades Autónomas en virtud de sus potestades de autoorganización, cada uno de ellos nombrados por su respectivo Parlamento. Como se hace en la obra, quiero traer a colación los distintos hitos históricos al respecto: en 1983, el Defensor del Pueblo Andalúz; en 1984, el *Síndic de Greuges* de Cataluña y el *Valedor do Pobo* de Galicia; en 1985, el *Ararteko* del País Vasco, el Justicia de Aragón y el Diputado del Común de Canarias; en 1988, el *Síndic de Greuges* de la Comunidad Valenciana; en 1994, el Procurador del Común de Castilla y León; en 2000, el Defensor del Pueblo de Navarra; en 2001, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha; en 2005, la Procuradora General del Principado de Asturias; en 2006, el Defensor del Pueblo Riojano; y en 2008, el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia. Existe una ley para el *Síndic de Greuges* de las Islas Baleares desde 1993, aunque, a fecha de hoy, no se ha implantado la institución, de la misma manera que el Estatuto de Autonomía de Extremadura prevé un Defensor del

Pueblo sin que se haya aprobado todavía su ley.

El Capítulo I de la segunda parte de la obra está consagrado al estudio de los antecedentes del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Partiendo de la descentralización territorial del Estado autonómico, el autor de este apartado hace el recorrido cronológico de la aparición de los distintos Altos Comisionados autonómicos. Se analiza el fundamento estatutario de los Defensores autonómicos y su desarrollo legislativo partiendo de las potestades de autogobierno de las Comunidades Autónomas.

El desarrollo del Estado autonómico ha desencadenado un proceso de asunción de competencias y la proliferación de normas legislativas y reglamentarias cada vez más complejas; factores éstos que han aconsejado la creación de los Defensores en las Comunidades Autónomas, de tal suerte que, tal y como se destaca en la obra, ya trece de las diecisiete Comunidades Autónomas cuentan con su Alto Comisionado Parlamentario, a quien la respectiva Asamblea Legislativa le encomienda la misión de protección y defensa de los derechos y libertades constitucionales, concediéndole potestades de supervisión de las respectivas Administraciones regionales y locales dentro de su ámbito territorial.

Se refuerza la posición institucional de los Defensores autonómicos en aquellas Comunidades Autónomas que han procedido a impulsar sus respectivas reformas estatutarias, tal y como se señala en la obra, provocando en determinadas ocasiones la adecuación de la ley reguladora, como ha ocurrido recientemente con el *Síndic de Greuges* de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ley 24/2009).

Ha de destacarse el profuso recorrido que se hace en la obra sobre el *iter* procedimental seguido para la tramitación y la aprobación de la Ley Foral reguladora del Defensor del Pueblo de la Comuni-

dad Foral de Navarra: la existencia de dos iniciativas frustradas y el fruto del tercer intento que cuajó con la aprobación de la Ley Foral 4/2000, rectora de las actuaciones de investigación y de las potestades del Defensor del Pueblo de Navarra.

Y resulta debida una cita expresa a un pasaje de la Exposición de Motivos de la referida Ley Foral, en lo tocante a la motivación de la decisión política para la puesta en marcha en la Comunidad Foral de esta Institución garante de los derechos y libertades constitucionales. De esta guisa expresamente indica que «la Comunidad Foral de Navarra, en aplicación de sus competencias reconocidas en el actual ordenamiento jurídico constitucional, y en concreto, en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento 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 las funciones propias y coordinadas con el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales. (...) Además, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado cómo la capacidad de regulación de las instituciones de autogobierno alcanza incluso a la posibilidad de crear estas, aun cuando no estuvieran expresamente previstas en la letra de la norma estatutaria».

Esta Ley Foral 4/2000, reformada en dos ocasiones por las Leyes Forales 3/2005 y 3/2008, junto con el Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por el Parlamento de Navarra el 23 de noviembre de 2005, constituyen los parámetros normativos de actuación diaria del Defensor del Pueblo de Navarra para el desempeño de su actividad al servicio de las personas en defensa de sus derechos y libertades constitucionales.

El Capítulo II de la obra se ocupa de desentrañar cuál es la naturaleza jurídica de la Institución y cuál el estatuto del

Defensor del Pueblo de Navarra. Por lo que concierne a la primera cuestión, el autor que la analiza resume toda su línea argumental en que nos hallamos ante la reproducción del modelo estatal por la Comunidad Foral Navarra, pues se trata del Alto Comisionado del Parlamento foral cuya función es asumir la tutela de los derechos y libertades constitucionales de las personas mediante el control y supervisión de la Administración, cooperando con la Cámara que le asigna dicha función que le es propia.

Con ello, el Defensor del Pueblo de Navarra encierra en su naturaleza jurídica la misma que el artículo 54 CE, de tal suerte que la definición contenida en el artículo 1.1 de la Ley Foral nos recuerda la propia definición constitucional. El Defensor del Pueblo de Navarra es el Alto Comisionado del Parlamento elegido por éste para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades, siendo su función primordial, la salvaguarda de los ciudadanos frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración.

La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se analiza en el Capítulo II de esta segunda parte de la obra, desde dos puntos de vista bien diversos; por un lado, desde la teoría de la organización política, y por otro, más jurídico, desde el punto de vista de las funciones asumidas por el Defensor, centradas en la tutela de los derechos y en el control de la Administración.

El hilo conductor de tal argumentación desencadena el detenimiento por el autor correspondiente en el análisis del Defensor del Pueblo de Navarra como órgano de control, ora sea a instancia de parte, ora lo sea de oficio mediante los procedimientos de investigación acordados por su propia iniciativa sin existir una queja individual o colectiva que avale el despliegue de sus potestades de supervisión y de control.

La naturaleza de este control del Defensor del Pueblo no es la de un control jurisdiccional única y exclusiva de los órganos integrantes del Poder Judicial (artículo 117 CE), sino de un control jurídico que configura la institución como una «magistratura disuasoria» que realiza importantes funciones de mediación y de arbitraje y cuya eficacia depende no de la *potestas* sino de la *auctoritas*. Tal función de control se centra en la actividad administrativa ejecutada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sus organismos autónomos, las sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan.

El control jurídico del Defensor del Pueblo para desempeñar su función de tutela de los derechos también le legitima para supervisar y controlar la actividad administrativa de las Entidades Locales navarras y de los organismos de ellas dependientes, así como la actividad materialmente administrativa de otros entes que, si bien no son Administraciones Públicas, pueden dictar «actos materialmente administrativos», como lo son la Cámara de Comptos, el Consejo Audiovisual y el Consejo de Navarra.

Descrita la naturaleza jurídica de la Institución parlamentaria, el libro se centra en dar una serie de pinceladas al estatuto jurídico del Defensor del Pueblo de Navarra, planteando temas de gran interés como son: quién puede ser Defensor, el procedimiento legal para su nombramiento y toma de posesión, la duración de su mandato, los atributos de independencia y neutralidad, así como el examen de su régimen de incompatibilidades y de prerrogativas.

Mal puede entenderse la institución del Defensor del Pueblo si no se refuerza el régimen de mayorías para su elección y la prolongación de su mandato para que no coincida con las disoluciones del Parlamento que lo elige. La independencia y neutralidad queda garantizada desde el posicionamiento legislativo de exi-

gir una mayoría reforzada para ser elegido por el Parlamento, pues se requiere que el candidato propuesto sume al menos las tres quintas partes de los miembros de la Cámara. El mandato del Defensor del Pueblo Navarro se da por seis años, lo cual le distingue del resto de los Comisionados Parlamentarios a nivel estatal y autonómico, que gozan de un mandato de cinco años (salvo el comisionado catalán, que resulta ahora elegido para nueve años).

Junto con la independencia que garantiza el desarrollo de la función de tutela de los derechos y el control jurídico de la actividad de las Administraciones públicas, aparece en el estatuto jurídico del Defensor la nota de autonomía organizativa que le confiere la potestad de designar y cesar libremente a los asesores y al personal de confianza al servicio de la institución y la competencia para elaborar el anteproyecto de su presupuesto, unida a la autonomía en la gestión presupuestaria perfectamente compatible con la obligación de rendir cuentas ante el Parlamento sobre la liquidación del presupuesto.

Su naturaleza jurídica se entiende de forma más expresa si nos detenemos en observar sus funciones y su ámbito competencial objetivo y subjetivo. Todo ello es expuesto meridianamente en el Capítulo III de la obra, para lo cual su autor se funda en el testimonio de las funciones realizadas por el actual titular de la institución navarra.

De la definición legal contenida en el artículo 1.1 de la Ley Foral reguladora del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se identifican las principales funciones institucionales (la defensa y la mejora del nivel de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos) y una función primordial (la salvaguarda de los ciudadanos de los abusos y negligencias de la Administración). El párrafo 2º del artículo 1 del referido texto legal añade una función adicional: la de coor-

dinar 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. A todo ello, el autor de este Capítulo III apostilla que las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra no aparecen descritas de forma expresa ni en la Ley Foral de creación y regulación de la Institución ni en su Reglamento de Organización y funcionamiento, para concluir con la siguiente aseveración: no hay una enumeración expresa de las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra. Ante ello se decide a identificar en el texto legal las llamadas «funciones innominadas» del Defensor.

Dos son las funciones institucionales a las que se ha de emplear el Defensor: la primera, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y la mejora del nivel de protección de dichos derechos y libertades, y la segunda, la formulación de propuestas de mejora dirigidas al Parlamento y a las Administraciones Públicas.

A las funciones institucionales se suman las propias de mediación o arbitraje entre la Administración y los ciudadanos y las propias de las relaciones de auxilio y colaboración con el Defensor del Pueblo Español y con los otros Comisionados de los Parlamentos autonómicos.

Estas funciones del Defensor están dadas por la Ley Foral, si bien el autor de este Capítulo, siguiendo lo planteado por el actual titular de la Defensoría, suma de *lege ferenda* otras posibles funciones asumibles, en concreto otras seis:

Primera, la legitimación para impugnar directamente ante la jurisdicción competente en Navarra, las disposiciones y actos administrativos emanados de las Administraciones Públicas de Navarra y que presuntamente violen los derechos fundamentales y libertades públicas y que incurrierán en vicios de nulidad de pleno Derecho.

Segunda, la formulación de propuestas de iniciativas legislativas para la modificación de las leyes forales que contengan restricciones de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Tercera, la legitimación para solicitar del órgano competente la suspensión de los actos administrativos que puedan perjudicar gravemente los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

Cuarta, la atribución de la potestad sancionadora que le permitan imponer sanciones a las personas físicas al servicio de las Administraciones públicas, que mantengan hacia él una actitud negativa o negligente que pueda calificarse de hostil o entorpecedora de sus funciones.

Quinta, el ejercicio de la acción pública en las materias en las que esté reconocida para la generalidad de los ciudadanos.

Sexta, la tramitación de peticiones de los ciudadanos referidas a derechos subjetivos públicos ante el Parlamento de Navarra.

Las funciones del Defensor del Pueblo se complementan con el estudio en el mismo Capítulo III del ámbito competencial que le corresponden distinguiendo entre el objetivo y el subjetivo.

En el ámbito competencial objetivo se exponen cuáles son los derechos y libertades susceptibles de protección por el Defensor del Pueblo de Navarra, que son los amparados en la Constitución y en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral. También extiende la protección a otros derechos reconocidos en leyes sectoriales, como lo son: los derechos de los niños y adolescentes; los derechos de los ciudadanos ante la Administración electrónica, y los derechos afectados ante situaciones derivadas de la «mala administración».

La actividad administrativa supervisada constituye lo que el autor denomina el ámbito competencial subjetivo, esto es, qué Administraciones Públicas pueden

ser fiscalizadas por las potestades del Defensor del Pueblo de Navarra. Su ámbito competencial subjetivo se extiende a: la Administración de la Comunidad Foral, sus organismos, entidades y sociedades de ellas dependientes; la Administración Local y sus entes públicas de ellas dependientes; la Administración universitaria y la actividad administrativa de las instituciones creadas por el Parlamento navarro; así como otros sectores difusos de actuación materialmente administrativa como lo son las personas y entidades que gestionan servicios públicos, los consorcios y la llamada «administración de la Administración de Justicia».

Toda la actividad de investigación ejecutada por la Institución es objeto de un profundo estudio conducido con gran detalle y juicio por el Asesor Jefe del actual titular. El objeto de la investigación ha de conducir al esclarecimiento de los actos, omisiones y resoluciones de cualquiera de las Administraciones Públicas de Navarra y de sus agentes sometidos al ámbito competencial subjetivo del Defensor del Pueblo de Navarra. Pues bien, el Capítulo IV se decide al esclarecimiento de la actividad administrativa, fin al que se dirigen las investigaciones del Defensor navarro.

Parte el autor de este Capítulo IV de que las actuaciones de investigación no son un control de legalidad *stricto sensu* propio de los recursos administrativos o contenciosos-administrativos. Se trata de una supervisión más amplia que se extiende a todos los actos e inactividades de las Administraciones navarras, tales como las actividades prestacionales, los comportamientos administrativos, las dilaciones e inactividades jurídicas y materiales.

El fin de las investigaciones tiene su motor en la salvaguarda de los derechos de las personas frente a los abusos y negligencias de las Administraciones Públicas, convirtiéndose el Defensor, como afirma con gran acierto el autor del Capí-

tulo, en un colaborador crítico de las Administraciones a las que supervisa.

Las vías de investigación pueden focalizarse por medio de tres medios: el primero, el más institucional, a petición de los órganos parlamentarios, pues están legitimados para acudir a la Institución; el segundo, el más funcional, a instancia de parte por las personas que, ante una eventual lesión de sus derechos, deciden acudir al amparo del Defensor; y el tercero, de oficio por parte del titular de la Institución.

La instrucción de las investigaciones, una vez acordadas su inicio por cualquiera de las tres vías anteriormente expuestas, no es una instrucción procedimental y formalista en el sentido jurídico con que se entiende la instrucción de un expediente administrativo. Con gran precisión, el autor de este pasaje afirma rotundamente la ausencia de un procedimiento formalizado para, a renglón seguido, relacionar los principios rectores de la instrucción de un expediente de investigación en la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra, a saber: el anti-formalismo, la sumariedad, la celeridad, la contradicción, el impulso de oficio, la confidencialidad y la reserva de la investigación, unidos todos ellos a la imparcialidad y a la gratuidad de las actuaciones.

La actuación de las investigaciones del Defensor expresa la potestad de supervisión legal sobre las Administraciones públicas y engarza con el deber de colaboración que éstas tienen que dispensar para facilitar la misión institucional de protección y defensa de los derechos y libertades constitucionales de las personas.

Uno de los puntos más interesantes y que más devaneos ofrece a los Defensores del Pueblo es, precisamente, este último del deber general de colaboración impuesto legalmente a las Administraciones supervisadas por el Defensor del Pueblo. El libro recuerda este deber y

precisa que tal obligación legal lo es, en el caso de Navarra, para «todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Foral» (artículo 26.1º de la Ley Foral 4/2000).

El modo y el carácter de este deber queda descrito con los términos «preferente» y «urgente», de tal forma que las Administraciones supervisadas no pueden refugiarse en el carácter reservado de los datos solicitados por el Defensor, como lo son los sanitarios o los de carácter tributario. La única excepción puede hallarse en los datos o documentos secretos imponiendo, ante estos supuestos, el deber de la Administración de proceder a una denegación debidamente motivada de la petición de información requerida por el alto comisionado parlamentario.

Precisado así el deber de colaboración, el autor del Capítulo V del libro analiza las posibles contestaciones de la Administración, pasando desde una respuesta correcta y adecuada que permita emitir un posicionamiento, por una negativa justificada y motivada a la información requerida cuando concurra un supuesto excepcional.

Más problemas plantea la zona de incertidumbre o halo conceptual, esto es, que la Administración responda a lo requerido, pero la respuesta resulte incorrecta, insuficiente, inadecuada, inmotivada, tardía o impuntual. Ante estos supuestos, la Institución se topa con ciertos obstáculos para desempeñar su función de defensa y protección de los derechos de las personas, por lo que, dada su naturaleza de «magistratura de persuasión», el Defensor ha de intensificar sus potestades de supervisión.

El citado capítulo continúa con el régimen de responsabilidades que nacen ante el eventual incumplimiento del deber de colaboración por las Administraciones y cierra analizando las posibles vías de actuación del Defensor ante dichas formas de incumplimiento.

El deber de colaboración se sustenta también en la tipificación que lleva a cabo el mencionado art. 502.2 del Código Penal del delito de desobediencia a los Defensores. Ahí reside, quizá, el único aspecto vinculante de la actividad diaria de los Defensores, fundamentada más en la persuasión que en la obligación, en la *auctoritas* que en la *potestas*. Ese delito de desobediencia es una infracción aplicable en el caso de que la autoridad, funcionario o empleado público obstaculice o se muestre hostil a la investigación llevada a cabo por el Defensor como consecuencia de la gestión de una queja, o que dilate indebidamente el envío de los informes requeridos, o que dificulte el acceso a la documentación administrativa necesaria para llevar a buen término la mencionada investigación. La sanción que puede imponerse por la autoridad judicial, tras el oportuno proceso penal, oscila entre la multa y la inhabilitación especial para el desempeño de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años o la suspensión en el empleo o cargo por una duración semejante.

Pero tal consecuencia jurídica se ha de aplicar con prudencia, pues las relaciones del Defensor con las Administraciones Públicas no han de basarse en el enfrentamiento o en la oposición, sino en la colaboración, si bien «colaboración crítica», todo ello en aras a la resolución de un problema que un ciudadano o un colectivo ha expuesto ante la institución.

Dado que la aplicación del ordenamiento jurídico punitivo ha de ser siempre subsidiario, el Defensor del Pueblo de Navarra cuenta con otros instrumentos de persuasión para hacer efectivo el deber legal de colaboración. En la obra se analizan los siguientes: primero, la emisión de nuevos requerimientos de información, reiteración o solicitud de ampliación de datos; segundo: la advertencia del deber de colaboración; tercero: la declaración de una Administración como

«no colaboradora»; cuarto: la publicidad y comunicación al Parlamento de las autoridades y personal entorpecedoras; y quinto, la creación de un Registro de Administraciones y entidades no colaboradoras que publicita qué organismos administrativos o entes no han satisfecho el deber legal de colaboración con el Defensor del Pueblo de Navarra.

El Capítulo VI se dedica al estudio del contenido de las Resoluciones del Defensor del Pueblo de Navarra, para lo que toma en consideración lo preceptuado en el Título III de la Ley Foral reguladora de esta Institución.

El origen parlamentario de la Defensoría y su concepción como autoridad moral o magistratura de persuasión implica dos notas calificadoras de las Resoluciones: por un lado, su carácter declarativo, y por otro, su ausencia de ejecutividad o de efectos vinculantes para la Administración supervisada. De ahí que el Defensor no ostente competencia para modificar o anular actos y resoluciones administrativas y únicamente se circunscriba a declarar si los mismos son o no lesivos de los derechos de las personas. A lo más, su competencia se extiende para sugerir posibles modificaciones normativas en aras a la mejora del ejercicio de los derechos y libertades constitucionales.

Las modalidades de Resoluciones que puede adoptar el Defensor del Pueblo de Navarra ante una posible actuación administrativa lesiva de los derechos y de las libertades de los ciudadanos, se relacionan en el artículo 34.1 de la Ley Foral 4/2000. Por su graduación, pasan desde la advertencia y el recordatorio hasta la recomendación y la sugerencia.

Las advertencias de deberes legales son resoluciones a través de las cuales se comunica a la Administración la necesidad de modificar un determinado comportamiento perturbador de las facultades de investigación que ostenta la Institución. Los recordatorios recuerdas a

la Administración la obligación de ajustarse a un determinado precepto legal o disposición administrativa de carácter general. Las recomendaciones se emiten en los supuestos en los que existe una vulneración del derecho pero sin infracción de las normas. En este tipo de resoluciones, una vez declarada la existencia de tal menoscabo del derecho del ciudadano, el Defensor tiene la potestad de recomendar a la Administración qué hacer para evitar estas situaciones y para reintegrar a dicha persona o colectivo en el pleno ejercicio de sus derechos consagrados constitucionalmente. Y por último, el Defensor utiliza las sugerencias cuando la violación del derecho es menor e incluso inexistente, pero se sugiere a la Administración cómo actuar para avanzar, dentro del Estado social y democrático de Derecho, en la consecución de mejores servicios públicos, en aras no sólo al interés del ciudadano que presentó la queja, sino incluso en beneficio de toda la colectividad.

En todos los casos los efectos de estas Resoluciones se resumen en dos: primero, su eficacia meramente sugerente y no ejecutiva; y segundo, en la carencia de efectos suspensivos, circunstancia ésta que es avisada al autor de la queja para que proceda a utilizar los mecanismos jurídicos tendentes a la suspensión de la ejecutividad de los actos y resoluciones administrativas, además de los posibles recursos administrativos y judiciales para evitar la firmeza de aquellas.

La carencia de ejecutividad de las Resoluciones del Defensor hace que quede a la voluntad de la Administración supervisada su libre cumplimiento o incumplimiento. En el primer caso, se cierra el expediente de investigación con una actuación favorable y con un problema resuelto para el ciudadano o para el colectivo; mientras que, ante el incumplimiento, las facultades del Defensor quedan constreñidas a la comunicación formal al Parlamento que se hace en el

informe anual, amén de la denuncia pública.

En dicha dación de cuentas materializada en la elevación al Parlamento de Navarra del llamado «Informe Anual», el Capítulo VII de la obra analiza las relaciones institucionales del Defensor del Pueblo de Navarra con el Parlamento del que se comisionado. En el marco de esas relaciones nacen las relaciones orgánicas y las relaciones funcionales.

Las relaciones orgánicas son las propias del nombramiento, la responsabilidad y el cese del Defensor. Las relaciones funcionales se refieren al ejercicio de las funciones de supervisión encargadas por el Parlamento para la protección y defensa de los derechos y libertades constitucionales de las personas dentro de la Comunidad Foral. En el entramado de las relaciones funcionales, el Capítulo VII procede al estudio del contenido y naturaleza jurídica de los informes anuales y de los informes especiales o monográficos. Además, también se ocupa de otro medio de relación funcional cual es la elaboración y aprobación del presupuesto de la institución.

De todos estos medios, el más importante de relación es el Informe Anual. En él se expone la actividad desempeñada por el Defensor en el año anterior e implica una tramitación parlamentaria en la cual el Alto Comisionado y los grupos parlamentarios exponen sus respectivas posiciones, analizando el estado de los derechos y libertades de los ciudadanos en la Comunidad Foral.

La existencia de un Estado autonómico, con figuras afines tanto en el ámbito estatal como en el de las Comunidades Autónomas, hace necesaria la institucionalización de un conjunto de relaciones presididas por la coordinación entre todas las Defensorías. Con el fin de estudiar esta institucionalización, el Capítulo VIII de la obra lleva por título «Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y con otras instituciones análogas».

La posición institucional del Defensor del Pueblo de Navarra con el Alto Comisionado de las Cortes Generales se ha de analizar al amparo de lo previsto en la Ley 36/1985, donde se parte de la concurrencia competencial y de la paridad institucional. Los principios rectores de la relación entre la Defensoría estatal y la homónima de la Comunidad Foral Navarra son los de autonomía, independencia, cooperación, colaboración y auxilio mutuo, fruto de los cuales puedan alcanzarse acuerdos y convenios de cooperación y de colaboración. Ambas instituciones se fundan en la misma finalidad: la protección y defensa de los derechos constitucionales de las personas, pero son distintos los ámbitos subjetivos y objetivos de actuación.

También el autor de este Capítulo dedica un apartado a las relaciones con instituciones análogas, como los demás Comisionados parlamentarios de las Comunidades Autónomas, así como con otras figuras supranacionales como son el Defensor del Pueblo Europeo, el Instituto Internacional de *Ombudsman* (IOI) y la Federación Iberoamericana de *Ombudsman* (FIO).

Para finalizar la obra, y de la mano de la actual Secretaria General, se expone al lector el funcionamiento interno de la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra. La autora, conocedora de los medios personales y materiales de la Oficina, parte en su respectivo capítulo de un principio esencial: la autonomía orgánica y funcional. Todo el personal al servicio de la institución, su clasificación y su régimen jurídico quedan analizados de forma clara, distinguiendo el personal eventual o de confianza de los funcionarios de régimen parlamentario. Los medios materiales y presupuestarios de la institución se analizan desde la citada autonomía de que goza el Defensor para proponer y disponer de su propio presupuesto.

Se preocupa este Capítulo de estudiar los destinatarios de la Oficina del Defen-

sor, que no son otras que las personas —para lo cual se elaboró en su día la Carta de Servicios, cuyo objetivo es explicitar y difundir los servicios que se prestan a la ciudadanía—, los derechos de los usuarios, los principios generales de actuación, los compromisos de calidad asociados a cada servicio y la tramitación de las quejas y reclamaciones que se puedan presentar en relación con el propio funcionamiento de la Oficina del Defensor del Pueblo navarro. Entre los citados derechos de los usuarios figura el de poder instar propuestas de mejora y sugerencias, todo ello bajo parámetros de calidad del servicio, eficacia y eficiencia. El régimen interno de la Oficina se complementa con una disposición reglamentaria: el Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por la Mesa del Parlamento de Navarra el 21 de noviembre de 2005.

Tal vez, lo más importante dentro de la organización interna de la Oficina del Defensor sea lo concerniente a la coordinación y régimen interior, habiéndose creado la llamada «Junta de Coordinación y Régimen Interior», cuyas funciones se relacionan en los artículos 11 a 13 del citado Reglamento. La Junta de Coordinación se constituye como un órgano de existencia voluntaria cuyas funciones se concretan en prestar asesoramiento al Defensor para el ejercicio de sus funciones y la organización, administración y régimen internos. Ello no obstante, como bien afirma la autora de este Capítulo, las competencias de la Junta de Coordinación y Régimen Interior no limitan ni condicionan las funciones rectoras y de administración que le compete al titular de la Defensoría. Se cierra esta parte con la descripción de los cometidos asumidos por la Oficina de Información, cuyo servicio a las personas dota a la Institución de una innegable función social, como es la de informar a los ciudadanos sobre cuáles son sus derechos y cómo poder ejercerlos debidamente, e incluso

se les asesora sobre la viabilidad de sus quejas.

Las funciones de asesoramiento a las consultas que dispensa la Oficina de Atención Ciudadana a las personas es gratuita, inmediata, ágil y directa, además de resultar muy valorada por las personas que han acudido a su auxilio, como lo demuestran los cuestionarios que formula la propia Institución.

Junto con las funciones de información y asesoramiento, el actual titular de la Institución del Defensor del Pueblo quiso en el año 2008 potenciar esta Oficina de información y la dotó para ello de una misión analizada en este Capítulo, dirigida a potenciar la participación de los ciudadanos en la mejora de los servicios públicos. Así, se les concede a los ciudadanos un protagonismo activo mediante la presentación de propuestas de mejora de los servicios públicos, que son estudiadas y analizadas desde la Institución e incluso canalizadas y remitidas a las Administraciones competentes por medio de recomendaciones o sugerencias, en la línea de lo expresado por los ciudadanos.

En resumen, cualquiera que tenga interés en conocer con más detenimiento y desde una perspectiva jurídica qué tarea pública hace el Defensor del Pueblo de Navarra, se encuentra ante la obra idónea, que de una forma sencilla, sin renuncia del rigor científico de sus autores, describe con elegancia las competencias de esta Institución que ha venido a com-

pletar el marco institucional de la Comunidad Foral Navarra.

MARÍA BUEYO DÍEZ JALÓN  
*Defensora del Pueblo Riojano*

\* \* \*

ABSTRACT: *The Ombudsman of Navarra people works to ensure that persons' rights are respected. These are rights that have a bearing on different groups and areas of activity, and that define the society in which we live. The Ombudsman's role is to handle the complaints of anyone who is unprotected before the administrations' actions or omissions. He seeks to ensure the proper working of the Navarra Government and local administrations, like local councils. Thus, he works as a supervisor and collaborator of the Navarra Administration, with the aim of improving its operation. In addition to working the administrations.*

RESUMEN: *El Defensor del Pueblo de Navarra es el Alto Comisionado del Parlamento de Navarra designado por éste para la protección y defensa de los derechos y libertades públicas para lo cual podrá supervisar la actuación de las Administraciones Públicas. En la obra se analizan todos los aspectos jurídicos del Defensor; nombramiento, estatuto jurídico, los procedimientos de investigación y la Oficina al servicio de las personas. Todo ello en aras a la consecución de la mejora de los servicios públicos y de la garantía del libre ejercicio de los derechos de las personas.*

KEY WORDS: *The Ombudsman of Navarra People. Democracy and rights. Organization and issues. Mission: guaranteeing everyone's rights to good administration.*

PALABRAS CLAVE: *Defensor del Pueblo de Navarra. Democracia y derechos. Organización y funcionamiento. Misión: Protección de derechos. Hacia una buena administración.*