

10 _ la presencia en el Parlamento
de Navarra

2005

10 _ la presencia en el Parlamento
de Navarra



2005

La institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra fue creada por el Parlamento Foral y tiene la condición de Alto Comisionado de la misma 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.

La Defensora del Pueblo no está sujeta a mandato imperativo alguno, desempeña sus funciones con plena autonomía y según su criterio y no puede recibir instrucciones de ninguna autoridad.

La Defensora del Pueblo da cuenta anualmente al Parlamento de Navarra de la gestión realizada mediante el denominado Informe Anual que presenta al mismo en el periodo ordinario de sesiones. Cuando la importancia o gravedad de determinadas materias lo aconsejen puede presentar también Informes Especiales, extraordinarios o monográficos. En concreto en el año 2005 la Defensora compareció en tres ocasiones en el Parlamento para presentar los siguientes informes:

- Informe Anual 2004.
- Informe Prostitución.
- Informe de Tercera Edad.

Tanto el Informe Anual como los extraordinarios o monográficos, que son siempre públicos, son además publicados en el "Boletín Oficial del Parlamento de Navarra".

345

Así mismo, en este capítulo debemos hacer mención a dos importantes iniciativas promovidas por la Defensora del Pueblo y que han tenido como destinatario al Parlamento Foral y que hacían referencia a los siguientes temas:

- Informe Propuesta realizado por la Defensora del Pueblo a la Ponencia de Autogobierno sobre la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en materias relacionadas con el ámbito competencial de la Defensora del Pueblo de Navarra.
- Informe Propuesta realizado por la Defensora del Pueblo con motivo de la tramitación de la Ley de Protección del Menor.

Por otra parte el año 2005 dos decisiones adoptadas por el Parlamento Foral han tenido una extraordinaria importancia para el devenir de la Institución debido a la relevancia de las modificaciones legales y reglamentarias aprobadas y que afecta a las siguientes materias:

- Promulgación de la Ley Foral 3/2005 que modifica el sistema de elección del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral.
- Aprobación del Reglamento de Régimen de Organización y Funcionamiento de la Institución.

En los apartados siguientes abordaremos cada una de estas materias.

10.1. PRESENTACIÓN DE INFORMES A LA COMISIÓN DE RÉGIMEN FORAL

Como se ha señalado, un resumen de cada uno de los Informes es expuesto oralmente por la Defensora del Pueblo ante el Parlamento.

Desde la creación de la Institución la presentación tanto del Informe Anual como de los Informes Especiales se viene realizando ante la Comisión de Régimen Foral. Sin embargo a partir del año 2006, y debido a la reciente aprobación del Reglamento de Régimen de Organización y Funcionamiento de la Institución, la Defensora del Pueblo expondrá un resumen del informe anual ante el Pleno del Parlamento, concretándose de esta manera, sin contradecirlas, la previsiones contenidas en este sentido en el art. 36.1 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, y recogiendo de esta forma la práctica generalizada que se sigue en Instituciones afines.

10.1.1. Presentación del Informe Anual 2004

Como hemos comentado el 21 de junio, la Defensora presentó ante la Comisión de Régimen Foral el Informe Anual correspondiente al año 2004.

En su comparecencia además, lógicamente, de presentar los hechos más relevantes del año la Defensora aprovecho la oportunidad para dar cuenta de las líneas maestras del nuevo Plan Estratégico 2005/07 que hace referencia tanto a las áreas prioritarias como a las principales áreas de mejora de la propia Institución y trasladó a sus Señorías sus principales preocupaciones en particular las relativas a la educación y protección de los menores, la prevención de la violencia, la lucha contra las distintas formas marginalidad y exclusión social, la integración social de los inmigrantes, y sobre todo y ante todo de la urgente necesidad de articular un nuevo sistema de protección frente a la dependencia mediante la adecuada atención sociosanitaria a los mayores, enfermos mentales, discapacitados, etc.

La Defensora manifestó también su preocupación por el descontrol de los derechos de los ciudadanos frente a la proliferación de "empresas o sociedades públicas" que eluden el régimen jurídico público. A este respecto abogó por priorizar la modernización y desburocratización de todos los servicios de titularidad pública pero sin eludir en ningún caso aquellos procedimientos que sean esenciales para garantizar los principios de una buena administración pública y el respeto de los derechos ciudadanos y recordó que en ningún caso puede olvidarse que la responsabilidad pública es indelegable, con independencia del régimen jurídico aplicable.

10.1.2. Presentación del Informe Especial sobre los "Derechos Humanos y la Prostitución en Navarra"

El día 13 abril de 2005, la Defensora del Pueblo presentó ante la Comisión de Régimen Foral del Parlamento el Informe Especial sobre los "Derechos Humanos y la Prostitución en Navarra"

La presentación del Informe tuvo un gran eco en los medios de comunicación en primer término por la propia naturaleza de la materia y en segundo lugar por la polémica a la que dio lugar en relación a la falta de control e inspección fiscal de los locales de alterne.

En su intervención la Defensora del Pueblo justificó las razones que le llevaron a priorizar la actuación en esta materia y desglosó las principales recomendaciones al respecto.

Aunque el Informe fue presentado al Parlamento en el año 2005, el mismo fue elaborado en el año 2004 y por ello ya se recogía en el Informe Anual correspondiente a dicho año. En cualquier caso hemos creído más oportuno hacer una referencia a este Informe en el Capítulo 4.1 "Defensa Transversal de los Derechos de la Mujer" y por ello evitamos reiterarlo aquí.

El Informe fue también publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Nº 72 de 30 de junio de 2005 y puede accederse al mismo a través de nuestra página Web:

www.defensora-navarra.com/espanol/publicaciones.html .

10.1.3. Presentación de Informe Especial sobre "La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra"

347

El día 19 abril de 2005 la Defensora del Pueblo formalizó su presentación a la Comisión de Régimen Foral del Informe Especial sobre "La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra"

Como ocurre con el Informe anterior también en este caso se ha optado por hacer referencia más detallada a este tema en el Capítulo 4.3 "Defensa Transversal de los Derechos del Mayor" y por ello evitamos reiterarlo aquí.

El Informe Especial fue publicado en tres volúmenes del Boletín Oficial del Parlamento Nº 94.1, 94.2 94.3 de 28 de septiembre de 2005.y puede accederse también al mismo a través de nuestra página Web:

www.defensora-navarra.com/espanol/publicaciones.html .

10.2. INFORME PROPUESTA A LA PONENCIA DE AUTOGOBIERNO SOBRE LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA EN MATERIAS RELACIONADAS CON EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA.

En el seno de diferentes Parlamentos Autonómicos, se han constituido ponencias o grupos de trabajo encargados de estudiar aspectos susceptibles de modificación en sus respectivos Estatutos de Autonomía, que en algunos casos han solicitado la interlocución de expertos, asociaciones, etc, para determinadas materias.

Los Defensores del Pueblo Autonómicos tampoco se han mantenido al margen de esta iniciativa y han formulado propuestas, que en el caso de Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana, han sido expuestas en sede parlamentaria, a petición de sus propios Parlamentos.

El 28 de enero de 2005 las propuestas en esta materia de los distintos Defensores fueron puestas en común en el marco de una Reunión de Coordinación celebrada en Sevilla y que tuvieron su colofón en la Jornadas de Coordinación Extraordinarias que se celebraron en Baeza los días 5 y 6 de mayo bajo el título "Reformas Estatutarias, Derechos Sociales y Defensores del Pueblo Autonómicos" (Ver apartado Capítulo 9.2)

En este contexto, la Institución creyó oportuno someter a la consideración de la Ponencia constituida en el seno del Parlamento de Navarra determinadas propuestas que a nuestro juicio permitirían profundizar en el cumplimiento de los fines que esta Institución tiene encomendados; en línea con las formuladas por los restantes Defensores.

Lógicamente la oportunidad de incorporar este tipo de modificaciones a la Ley Orgánica 10/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, dependerá sobre todo y en primer termino de que se juzgue o no oportuna la revisión más o menos amplia del propio texto legislativo.

Las propuestas formuladas que fueron entregadas en el mes de abril al Presidente del Parlamento de Navarra, al Presidente del Gobierno de Navarra así como a los Portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios en el Parlamento de Navarra, pueden resumirse en dos aspectos esenciales:

- La oportunidad de hacer referencia expresa en nuestra Ley Fundamental a la extensión de los derechos y libertades que las instituciones forales se comprometen a garantizar a los ciudadanos y ciudadanas navarros. Esta actuación se orientaría a complementar, con la profundidad que se considere oportuna, las genéricas disposiciones contenidas en el texto Constitucional, en particular en lo referente a los denominados Derechos Sociales.
- La conveniencia de reflejar en dicho texto legal la propia figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, siendo deseable que abarque al menos su ámbito competencial.

Debe hacerse hincapié en que la profundidad con la que se aborden cada uno de los temas puede ser discutible y vendrá sin duda condicionada por la visión global del propio proceso de reforma estatutaria.

En todo caso, por si se presentan condiciones objetivas de oportunidad, se consideró conveniente aportar un borrador de texto articulado con el único objetivo de hacer más visible el tipo de reformas que a nuestro juicio se considerarían deseables.

Finalmente, junto a dicho texto articulado, del cual dejamos constancia seguidamente, se acompañó un documento técnico justificativo de las propuestas formuladas que contiene las reflexiones efectuadas por nuestra Institución en el marco de las Jornadas antes citadas y del que se reproduce igualmente su contenido.

10.2.1. Propuesta de Texto Articulado

En concreto el Texto Articulado propuesto fue el siguiente:

DE LOS DERECHOS, LIBERTADES Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS DE NAVARRA

Artículo -

1.- Los ciudadanos y ciudadanas de Navarra son titulares de los derechos, libertades y deberes reconocidos en la Constitución Europea, en la Constitución Española y en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, así como en los Tratados y Convenios Internacionales y, en particular, los que se reconocen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

2.- Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Foral de Navarra, en el ámbito de su territorio, garantizar y tutelar su adecuado ejercicio.

Artículo -

La Comunidad Foral de Navarra, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de contenido social reconocidos a los ciudadanos y ciudadanas, impulsará y adoptará las políticas y medidas necesarias para alcanzar los siguientes objetivos básicos:

1.- La mejora de las condiciones de vida y trabajo, propiciando el acceso al empleo en condiciones de igualdad, así como de dignidad y calidad del mismo.

- 2.- *La protección efectiva del derecho a la salud mediante la adecuada promoción, prevención y atención sanitaria de calidad durante todas las etapas de la vida de las personas.*
- 3.- *El acceso a una educación y formación profesional permanentes de calidad en todas las fases del desarrollo personal para facilitar la formación plena e integradora de las personas.*
- 4.- *El acceso a una vivienda digna, impulsando y fomentando la adopción de las medidas adecuadas para asegurar su efectivo disfrute.*
- 5.- *La protección, ante situaciones de necesidad, a través de un conjunto de prestaciones y servicios, que atenderán especialmente las situaciones de dependencia.*
- 6.- *La protección social, económica y jurídica de la familia así como de las demás modalidades convivenciales, fomentando la conciliación de la vida laboral y familiar.*
- 7.- *El acceso a la cultura, y la conservación y protección de los bienes que integran el patrimonio histórico, cultural y artístico de Navarra.*
- 8.- *La protección de los recursos naturales y el medio ambiente así como la mejora de su calidad, conforme a los principios de prevención y desarrollo sostenible.*
- 9.- *La defensa y protección efectiva de los consumidores y usuarios.*
- 10.- *El acceso y participación de la sociedad en los avances de la investigación científica así como en el desarrollo tecnológico.*

Artículo -

La Comunidad Foral de Navarra, con el fin de superar las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos sociales que puedan derivarse de sus circunstancias personales o sociales, promoverá, entre otras, las políticas destinadas a garantizar:

- 1.- *La igualdad de derechos entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, impulsando la adopción de las medidas necesarias para erradicar la violencia de género.*
- 2.- *La atención y protección integral de los menores, garantizando los cuidados necesarios para su bienestar, atendiendo siempre al interés superior del menor.*
- 3.- *La autonomía y el acceso a unas condiciones de vida dignas de las personas mayores y la mejora de su bienestar.*

- 4.- *La igualdad de oportunidades y la normalización e integración social de las personas con discapacidad así como su participación en la vida de la comunidad.*
- 5.- *La integración de los colectivos desfavorecidos y, en particular, las personas inmigrantes así como las minorías étnicas, culturales, religiosas o de otra índole.*
- 6.- *La prevención de aquellas situaciones que determinen o impliquen riesgo de exclusión, su atención y el fomento de las políticas de inclusión e integración de las personas o grupos que las padezcan.*

Artículo -

- 1.- *La Comunidad Foral de Navarra, con el fin de asegurar a todos los ciudadanos y ciudadanas unas condiciones mínimas de dignidad y calidad de vida, garantizará unos servicios y prestaciones básicas, a través de los correspondientes sistemas públicos de protección social, en el ejercicio de los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda y a los servicios sociales. Igualmente garantizará el acceso a unos recursos y prestaciones mínimas, o a los complementos necesarios, al objeto de cubrir las necesidades básicas de subsistencia.*
- 2.- *Una ley regulará la Carta de los Derechos Sociales de los ciudadanos y ciudadanas de Navarra, en la cual se determinará el catálogo de prestaciones y servicios que se garantizan en relación con los derechos de contenido social comprendidos en el presente Título, debiéndose asegurar a estos efectos la suficiencia financiera y la eficacia de las actuaciones a llevar a cabo.*

Artículo -

- 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 presente Ley Orgánica.*
- 2.- *En el ejercicio de su función primordial, tendente a salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración, podrá, entre otras actuaciones, supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra y de sus organismos y entidades dependientes, de conformidad a como lo establezca su Ley Foral reguladora, debiendo dar cuenta de ello al Parlamento de Navarra a través de informes anuales así como de informes extraordinarios.*

3.- Igualmente, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a las autoridades, instituciones y organismos del resto de Administraciones Públicas con sede en Navarra.

4.- El Defensor del Pueblo de La Comunidad Foral de Navarra ejercerá sus funciones con independencia y autonomía, siéndole de aplicación el sistema de garantías establecido en la legislación vigente y, en concreto, las correspondientes a los miembros del Parlamento de Navarra de acuerdo con la presente Ley Orgánica.

10.2.2. Reflexiones desde la institución de la Defensora del Pueblo de Navarra en torno a una posible reforma de la "Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra"

Como ha quedado dicho la propuesta de Texto Articulado se acompañó de un Informe en el que se contenían una serie de Reflexiones desde la institución de la Defensora del Pueblo de Navarra en torno a una posible reforma de la "Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra" que han sido fruto del trabajo de la Institución y que fueron compartidas con los restantes Defensores del Pueblo Autonómicas en el marco de las Jornadas celebradas en Sevilla y Baeza (Ver Capítulo 9.2 Jornadas Extraordinarias sobre "Reformas Estatutarias, Derechos Sociales y Defensores del Pueblo Autonómicos")

El Informe aportado fue el siguiente:

352

1.- Introducción.

Estamos asistiendo en los últimos meses en nuestro país a diferentes planteamientos de reforma del actual texto constitucional y, correlativamente, de los diferentes Estatutos de Autonomía, centrados básicamente en algunos de los elementos del modelo de organización territorial del Estado y su incidencia en las distintas Comunidades Autónomas en las que éste se ha estructurado como consecuencia de las previsiones contenidas en el Título VIII de nuestra Constitución de 1.978.

La importancia de este debate ha llevado a que, en el seno de diferentes Parlamentos autonómicos, se hayan constituido ponencias o grupos de trabajo encargados de estudiar y analizar aquellos aspectos susceptibles de modificación o reforma en sus respectivos Estatutos de Autonomía, solicitando para ello la interlocución de un importante número de responsables públicos, expertos, asociaciones, etc., a quienes se les ha solicitado su opinión en determinadas materias.

Navarra no ha representado una excepción a esta iniciativa y, en este sentido, en el seno del Parlamento de Navarra se ha constituido igualmente una ponencia encargada de llevar a cabo este tipo de trabajos, centrados en el análisis y estudio de una posible reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10

de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, norma institucional básica de nuestra Comunidad que, además de cumplir similares funciones que los Estatutos de Autonomía, viene a recoger y actualizar como su nombre indica, un Régimen Foral propio, el de Navarra, que la Constitución en su Disposición Adicional Primera ampara y respeta.

Los diferentes Defensores del Pueblo Autonómicos tampoco se han mantenido al margen de esta iniciativa y, como consecuencia de ello, han venido trabajando en este sentido con el fin de poder efectuar una propuesta a sus respectivos Parlamentos, dirigida, fundamentalmente, a profundizar en aquellos aspectos que, en su consideración, tendrían mayor incidencia en la mejora y avance en el cumplimiento de los fines que tienen encomendados.

Las propuestas que en tal sentido han elaborado los distintos Defensores, algunas de las cuales han sido ya expuestas en sede parlamentaria, caso del Defensor del Pueblo Andalúz o del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, o están a punto de serlo, caso del Síndic de Greuges de Cataluña, fueron presentadas y dadas a conocer en la Jornada que celebraron en Sevilla el pasado 28 de enero bajo el título "El ámbito competencial de los Defensores Autonómicos ante las reformas de los Estatutos de Autonomía y el reconocimiento de los derechos sociales".

En este contexto, y por sí se presentara en Navarra esta oportunidad de reforma, se recoge a continuación la propuesta que contiene las reflexiones efectuadas en dicha Jornada por nuestra Institución, relativamente joven en el devenir del Régimen Foral de nuestra Comunidad así como en el panorama del resto de Defensores del Pueblo Autonómicos, si tenemos en cuenta que fue creada en el año 2000 y puesta en funcionamiento un año después, pero que, sin embargo, cuenta con tan destacada misión, en términos de su propia Ley Foral reguladora, como es la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la propia Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Estas reflexiones, surgidas desde la propia responsabilidad que en el ejercicio de tan importante labor se atribuye a la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, giran necesaria y fundamentalmente, en consonancia con la propia configuración de la Institución, en torno a dos aspectos concretos.

En primer lugar, teniendo en cuenta lo que constituye su objetivo básico de eficaz garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas, sin olvidar la no menos importante dimensión de su impulso y promoción, con la propuesta de inclusión de una obligada referencia a los mismos tendente a una mayor profundización en su extensión y garantía de su ejercicio.

En segundo lugar, planteando la conveniencia de reflejar igualmente en dicho texto legal la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra así como la forma en que puede resultar más adecuada esa referencia.

No obstante, existe por último un tercer aspecto que, pese a no constituir materia propiamente dicha de una posible reforma de la Ley Orgánica de

Reintegración y Amejoramiento, no debe dejar de abordarse con el fin de aportar igualmente algunas reflexiones en orden a una posible revisión de la actual articulación o configuración de las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las diferentes figuras afines de las Comunidades Autónomas a la vista de la experiencia adquirida en los años de coexistencia de estas Instituciones.

Previamente a tratar estos puntos, resulta obligado hacer una referencia y un merecido reconocimiento a lo que en estos más de veinte años ha representado la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento en la puesta al día de nuestro Régimen Foral, democratización de nuestras tradicionales Instituciones, así como en la efectiva asunción por parte de Navarra de las competencias y facultades compatibles con la unidad constitucional -verdadero límite y referencia habitual en las relaciones de Navarra con el Estado-.

Tampoco debe de olvidarse lo que esta norma ha supuesto en el avance y consecución de logros en el ámbito de los derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos y ciudadanas dentro del marco constitucional instaurado a partir de 1978, que han permitido a Navarra alcanzar unas significativas cotas de desarrollo y bienestar, sin que por ello, no obstante, debamos caer en la auto-complacencia y dejemos de avanzar en la necesaria consecución de un más amplio grado de extensión y efectividad de los mismos.

En este sentido, y de ello son fiel reflejo los informes anuales y especiales que venimos realizando, nuestra corta experiencia nos ha permitido apreciar cómo, en muchos casos, los ciudadanos y ciudadanas se dirigen a nosotros solicitando que por parte de las distintas administraciones se lleven a cabo aquellas actuaciones que efectivamente materialicen o den alcance a esta clase de derechos, especialmente los de contenido social, y si bien en ocasiones no dejan de constituir situaciones individuales que se plantean con toda su crudeza, en muchos casos vienen a representar la punta de un iceberg no delatado que los Defensores del Pueblo, en el ejercicio de las funciones que tenemos encomendadas, estamos obligados a evidenciar y destapar, exigiendo, además, una debida atención por parte de las Administraciones competentes.

Por tanto, en esta importante tarea en que se enmarca este análisis y partiendo de un reconocimiento previo a la actual situación y a que cualquier planteamiento de reforma debe, por tanto, surgir desde la base del actual marco normativo recogido en la Constitución y Amejoramiento, no debe de olvidarse el necesario avance que todavía hay que realizar en esta materia, que contribuya a dar satisfacción a amplios sectores de nuestra sociedad a los cuales la efectividad de los principios y derechos reconocidos fundamentalmente en el texto constitucional todavía no ha llegado con la plenitud necesaria.

2.- Profundización en la extensión y garantía del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

De todos es conocida la distinta conceptualización que de los derechos y libertades fundamentales se contiene en el Título I de nuestra Constitución en función de sus distintos niveles o grado de protección.

De un lado nos encontramos con los recogidos en el Capítulo Segundo, los que en opinión de muchos sólo cabe considerar como verdaderos derechos, de los cuales se predica la posibilidad de invocarlos de forma directa e inmediata ante los Jueces y Tribunales además de actuar como verdadero límite para la actuación del legislador.

De otro, los principios rectores de la política social y económica contenidos en el Capítulo Tercero, verdadero bloque de carácter programático, que hace referencia a una serie de derechos que, si bien carecen de una eficacia inmediata como ocurre con los del Capítulo precedente, informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. No obstante, su exigencia viene a quedar condicionada a lo que se desarrolle en las leyes que los desarrollen.

Estos últimos, que podríamos decir carecen de una protección o garantía constitucional en los términos del art. 53, pese a que constituyen normas jurídicas cuyos destinatarios son los poderes públicos, se presentan por tanto como auténticas expectativas de derechos, cuya efectividad y exigencia la propia Constitución remite a un proceso normativo posterior.

Por otra parte, si tenemos en cuenta las materias a las que van referidos, podemos afirmar que, básicamente, afectan al aspecto social o asistencial del Estado social y democrático de Derecho instaurado por nuestra Constitución en su art. 1.1. Estado Social al que el constituyente asignó como objetivos esenciales identificadores de su misma forma histórica, el establecimiento de una sociedad democrática avanzada y el logro de la igualdad sustancial de todos los ciudadanos y ciudadanas.

No obstante, la experiencia de estos más de veinticinco años de vigencia del texto constitucional, ha servido para constatar las dificultades existentes para dotar de una garantía plena a los derechos sociales. La referencia a la normatividad de la Constitución no es suficiente; el problema consiste en pasar de la normatividad a la prescriptividad para alcanzar una garantía que se asemeje a la de los derechos que podríamos denominar de libertad, que se contienen básicamente en el Capítulo Segundo del Título I.

Cuando en estos momentos nos estamos encontrando ya con la referencia y existencia de los denominados derechos de tercera generación, que giran en torno al concepto de la solidaridad, queda todavía mucho camino por recorrer en lo que respecta al grado de efectividad y cumplimiento de los derechos sociales o también conocidos como de segunda generación, y que se concretan fundamentalmente en los ya citados principios rectores de la política social y económica.

Ciertamente, de los poderes públicos depende la efectividad de estos derechos y a ellos corresponde adoptar las medidas que los hagan posibles, por más que nos encontremos también con un factor extrajurídico de decisiva importancia para su eficacia real como es la existencia de las estructuras y condiciones socio-económicas que hagan posible su ejercicio.

Ello no es sino consecuencia de la dimensión prestacional de la gran mayoría de estos derechos que hace necesario que la regulación legal de los mismos esté acompañada inexcusablemente de las posibilidades de su ejercicio real y efectivo. De lo contrario nos encontraríamos, de nuevo, con otra clase de normas programáticas que supondrían una forma de incumplimiento de la obligación de legislar en un sentido social, y serían contrarias al mandato del artículo 9.2 de la Constitución.

En este orden de cosas, consideramos que este posible proceso de reforma al que se ha apuntado al principio, debe de servir para conseguir un mayor grado de vinculatoriedad de los poderes públicos, en este caso de Navarra, a través de una mayor precisión en la determinación de los objetivos a alcanzar y de los instrumentos a utilizar para ello, caminando de esta forma en la propia dirección que nos marca la Constitución y avanzando en el significado real del Estado Social que instituye, de manera que los derechos sociales dejen de concebirse como derechos teóricos y tiendan a convertirse en derechos efectivos.

Es por ello que una referencia en este sentido en nuestra Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento puede reforzar y comprometer más la actuación de los poderes públicos de Navarra en orden a su consecución. Máxime si tenemos en cuenta el rango y destacado papel que viene a desempeñar dicha norma en el vigente ordenamiento jurídico de nuestra Comunidad.

De otra parte, si observamos el contenido del actual texto de la citada Ley Orgánica, a diferencia de lo que podemos encontrar en algunos de los Estatutos de Autonomía, p. ej. Andalucía (art. 12), Extremadura (art. 6), Castilla-León (art. 8), Asturias (art. 9) Castilla-La Mancha (art. 4), no existe siquiera en él norma programática alguna con referencia a objetivos básicos en esta materia, garantizándose, eso sí, en la escueta redacción de su art. 6, que los navarros tendrán los mismos derechos, libertades y deberes fundamentales que los demás españoles.

Se alcanzaría, por tanto, con la introducción de un apartado o referencia de esta naturaleza un doble objetivo. Por un lado el ya manifestado de dotar de una mayor proyección y vinculatoriedad a esta clase de derechos que facilite su efectivo disfrute por los ciudadanos y ciudadanas y, por otro, se vendría a cubrir una inicial ausencia de estas importantes referencias en el actual texto del Amejoramiento.

No puede tampoco desconocerse en esta materia la existencia en el texto de la Constitución Europea, en estos momentos en fase de ratificación y entrada en vigor, de una amplia relación (arts. II-61 a II-114) de derechos de marcado carácter social -los contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales- cuyo reconocimiento y desarrollo deberán impulsar los diferentes Estados miembros de la Unión Europea.

En el amplio elenco de derechos u objetivos de contenido social a que puede hacerse referencia; la promoción del pleno empleo y calidad del trabajo; la justicia social; el desarrollo sostenible; un nivel elevado de protección social; la igualdad entre hombres y mujeres; los derechos del menor; un nivel eleva-

do de sanidad pública; unos servicios sociales y unos servicios de interés general eficaces y de alta calidad, etc., ha venido constituyendo objetivo destacado en la actuación de esta Institución desde sus comienzos, la especial atención en la defensa de los derechos de aquellos colectivos más vulnerables y, por tanto, especialmente necesitados de protección: las mujeres, los mayores, los menores, las personas extranjeras y las personas con discapacidad, sea esta física o psíquica.

Pero junto a ellos, no podemos dejar pasar la oportunidad de incluir una necesaria referencia a la situación en que se encuentran todavía muchas personas, carentes de los recursos que les garanticen unos mínimos de dignidad en sus condiciones de vida y que se ven abocadas a desenvolverse por debajo incluso de los umbrales de la pobreza.

Una de las características del Estado de Bienestar es la "responsabilidad en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad moderna y democrática".

Por ello, se hace necesario el decidido compromiso de los poderes públicos en tratar de atajar este tipo de situaciones, garantizando las prestaciones materiales que permitan cubrir las necesidades básicas vitales de las personas que se encuentran en estas difíciles circunstancias.

Por último, en esta labor de concretar la referencia a algunos de los derechos de contenido social en nuestro Amejoramiento, no puede tampoco desconocerse la evolución en los últimos años de algunos de los grupos sociales anteriormente señalados -en concreto de la población inmigrante-. En primer lugar, por la importancia numérica y su repercusión social, cultural y económica -por este orden-; en segundo lugar, por la consideración sobre la defensa de sus derechos a que todos estamos obligados.

A todos los ciudadanos, pero especialmente a estos colectivos a que hemos hecho referencia -mujeres, mayores, menores, personas extranjeras y personas con discapacidad o dependientes-, deben de ir encaminados los esfuerzos para que la igualdad tantas veces proclamada en nuestro actual texto constitucional no sea puramente formal, adoptándose las medidas necesarias para conseguir que la misma se materialice real y efectivamente. Dar una respuesta convincente a todos ellos constituye nuestra obligación y compromiso.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto parece conveniente plantear la inclusión en el actual texto de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de un nuevo Título dedicado a estos derechos que, a través de una serie de normas de carácter programático, contribuya a garantizar un mayor disfrute efectivo de los mismos.

En concreto, la redacción que se propone, además de reconocer a los ciudadanos y ciudadanas de Navarra los derechos, libertades y deberes contenidos en la Constitución, Amejoramiento y Tratados y Convenios Internacionales, aborda

igualmente la referencia a una serie de derechos de contenido social cuyo pleno ejercicio deben de ser garantizados por la Comunidad Foral de Navarra mediante la promoción de las políticas y adopción de las medidas necesarias. En esta misma línea, dichas políticas y medidas deberán tender a superar aquellas situaciones de desigualdad y discriminación en que puedan verse involucradas las personas y grupos sociales, derivadas especialmente de sus circunstancias personales o sociales, así como a garantizar unos servicios y prestaciones básicas que aseguren a todos los ciudadanos y ciudadanas unas condiciones mínimas de dignidad y calidad de vida.

Por último, se plantea también la inclusión de un artículo específico, cuya justificación se detalla a continuación, dedicado al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, como figura específica y singular creada, precisamente, para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades reconocidos, y amparados por la Constitución y el propio Amejoramiento.

3.- Referencia a la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento.

Navarra, con la creación a través de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, de la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, y su posterior puesta en funcionamiento un año después, se incorporó al grupo de Comunidades que cuentan con similares Instituciones de defensa y protección de los derechos y libertades en su respectivo ámbito territorial.

Así lo habían hecho anteriormente con diferentes denominaciones, tras la aprobación de sus correspondientes leyes autonómicas, las Comunidades Autónomas de Andalucía (Defensor del Pueblo Andaluz), Cataluña (Sindic de Greuges), Galicia (Valedor do Pobo), Aragón (Justicia de Aragón), Canarias (Diputado del Común), País Vasco (Ararteko), Valenciana (Sindic de Greuges), Castilla y León (Procurador del Común) y la más reciente Castilla-La Mancha (Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha).

De todas las anteriormente mencionadas, sólo en el caso de Castilla-La Mancha no existe en la actualidad una referencia expresa a esta figura en su Estatuto de Autonomía. Originariamente tampoco la existía en el caso de Castilla-León, si bien con ocasión de la reforma llevada a cabo del mismo a través de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, se vino a cubrir ese vacío.

Por otra parte, nos encontramos también con el caso de otras Comunidades que, pese a que en sus Estatutos de Autonomía contemplan similar figura, sin embargo no cuentan todavía con la correspondiente Ley de creación y regulación (Cantabria, La Rioja y Extremadura), dándose incluso el supuesto de la Comunidad de Baleares que, contando con dicha Ley desde el año 1.993, no ha procedido todavía a la puesta en funcionamiento de dicha Institución.

En el contexto del principio dispositivo como base de la articulación de la estructura territorial del Estado, la propia Constitución ha venido a posibilitar que la determinación de la estructura institucional de cada Comunidad

Autónoma corresponda a su respectivo Estatuto, medio que, como hemos visto, ha sido utilizado por la gran mayoría de ellas para incorporar al ordenamiento de sus Comunidades la figura del Defensor del Pueblo.

Sin embargo esta posibilidad no cabe sólo limitarla a la norma estatutaria, ya que las distintas Comunidades Autónomas han asumido las competencias para la organización de sus instituciones de autogobierno. Es por ello que se ha reconocido que el legislador autonómico, en ejercicio precisamente de la competencia de autoorganización institucional, tiene capacidad para crear esta figura en el ordenamiento de su Comunidad Autónoma, máxime dada su configuración de comisionado parlamentario, lo que implica que es en sí derivación de la existencia del Parlamento y, por tanto, no es necesaria una reforma del Estatuto de Autonomía para su introducción.

En el caso de Navarra, en el que no existe referencia alguna en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento a la figura del Defensor del Pueblo, su creación a través de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio ha sido posible, además, en virtud del ejercicio de la competencia histórica reconocida a nuestra Comunidad Foral en el art. 49.1,a) de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra para la "regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales, ...".

Pese a la validez de la fórmula descrita, la ocasión que puede presentarse de una hipotética reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, unida a la experiencia y consolidación adquirida en estos años de funcionamiento de estas Instituciones, hace posible que pueda efectuarse una adecuada referencia en dicho texto a la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra que, además de contribuir a estabilizar y reforzar su presencia en el entramado institucional de nuestra Comunidad, mejore su funcionalidad así como las garantías para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados.

En el artículo que se propone incluir se reflejan las características fundamentales propias de la Institución, tomando como referencia, precisamente, algunas de las contenidas en la propia Ley Foral 4/2000 por la que se crea la misma, respetando de esta forma la voluntad del legislador a la hora de configurarla. La naturaleza y sus funciones, así como la independencia en su actuación junto con las condiciones que garantizan dicha independencia, constituyen las líneas básicas de la redacción propuesta.

En lo que se refiere a sus características esenciales, se ha obviado, a diferencia de lo que ocurre en las propuestas efectuadas por otros Defensores del Pueblo Autonómicos, cualquier referencia específica a la mayoría necesaria para la elección del titular de la Institución.

Y ello como consecuencia de la reciente iniciativa aprobada en sede parlamentaria sobre esta cuestión (Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo), por lo que, en este aspecto, habrá de estarse a lo establecido en la misma.

Interesa destacar en relación con estas cuestiones que, la conveniencia de reflejar las características básicas del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento tiene, además, la virtualidad de que las mismas sólo podrán modificarse por la vía de la reforma de dicha Ley Orgánica, lo que viene a significar de igual modo la exigencia de un amplio consenso sobre esta materia entre las diferentes fuerzas políticas con representación en el Parlamento de Navarra, dotando de esta forma de una mayor estabilidad al marco institucional a que nos estamos refiriendo.

En lo que se refiere a su ámbito de actuación, especialmente a través de su actividad supervisora, en la propuesta, además de incluirse también entre sus funciones más relevantes la de hacer frente a los casos que podríamos denominar de mala administración, es decir aquellos en que los poderes públicos puedan incurrir en posibles abusos o negligencias al no obrar de conformidad con las normas o principios a los que deben atenerse obligatoriamente, se siguen las pautas contenidas en el art. 1.3 de la Ley Foral 4/2000 en lo que se refiere al tipo de Administración o entidades que podrá supervisar para el cumplimiento de sus fines, optándose en la propuesta que se efectúa por una referencia genérica a las Administraciones Públicas de Navarra y a sus organismos y entidades dependientes.

Respecto a ello merece destacarse la inclusión que con esta propuesta se plantea de las Entidades Locales de Navarra, al igual que lo viene a hacer expresamente la Ley Foral antes citada, a la luz fundamentalmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación a esta cuestión.

Debe tenerse en cuenta a estos efectos que, en materia de régimen municipal o local, el art. 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, en su apartado 1,a) atribuye a Navarra las facultades y competencias históricas que venía ostentando al amparo de lo establecido fundamentalmente en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y en el Real Decreto-ley paccionado de 4 de noviembre de 1.925.

Dichos textos atribuían a la entonces Diputación importantes facultades que le permitían supervisar la práctica totalidad de la vida administrativa de los municipios, además de efectuar un verdadero control de legalidad de la actuación de los mismos.

Un exponente claro de este régimen lo constituyó el Reglamento de Administración Municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928, calificado por algunos como un auténtico tratado del régimen municipal de Navarra y que derivó del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925.

En este Reglamento se contenían una importante serie de medidas de fiscalización, intervención y tutela de la Diputación sobre las Entidades Locales de Navarra. Su texto, pese a ir perdiendo contenido en diversas materias como consecuencia de la aprobación de normativa posterior que venía a sustituirlo, permaneció en vigor hasta la aprobación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, destacándose como una de sus más

significativas modificaciones la que tuvo lugar con ocasión de la aprobación de la Ley Foral 2/1986, de 17 de abril, reguladora del control por el Gobierno de Navarra de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades Locales de Navarra.

A través de esta última norma se pretendía, fundamentalmente, dar efectividad al principio de autonomía municipal consagrado en la Constitución, eliminando una serie de tutelas previas para determinadas actuaciones de dichas entidades, configurando el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra -órgano propio y peculiar de nuestro régimen local- como un recurso de carácter potestativo, y adecuando, por otra parte, a dicho principio de autonomía el control de legalidad y del interés general que atribuye a la Diputación Foral o Gobierno de Navarra el mismo art. 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento en su apartado 2.

El respeto al ejercicio de estas competencias históricas que nuestro texto constitucional contempla en su Disposición Adicional Primera, párrafo primero, posteriormente plasmado como hemos visto en el citado art. 46 del Amejoramiento y en las propias leyes estatales reguladoras del régimen local (Ley de Bases y Ley de Haciendas Locales), sustentan y legitiman por tanto este tipo de previsiones, la contenida en el art. 1.3,b) de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, y en el propio texto que ahora se propone, en el sentido de incluir a las Entidades Locales de Navarra en el ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de las competencias que éste tiene atribuidas.

En la línea de lo anteriormente expuesto, y de forma acertada, estamos asistiendo a una cierta tendencia a adoptar también esta misma medida en otras Comunidades en base a diferentes argumentos y consideraciones, como es el caso de la última reforma llevada a cabo en Canarias en relación con la figura del Diputado del Común o los diferentes planteamientos que en este sentido se están realizando precisamente en el presente contexto de una posible reforma de los Estatutos de Autonomía.

Finalmente, en este apartado dedicado a la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, el reconocimiento de una posibilidad que ya se viene realizando en la práctica, solicitando determinada colaboración en algunos aspectos al resto de Administraciones presentes en Navarra, con el debido respeto al ámbito competencial establecido en cada caso, y el conveniente reflejo en un instrumento normativo de la naturaleza del Amejoramiento de las garantías establecidas en el ejercicio del cargo, constituyen las dos últimas cuestiones a las que se hace referencia en el texto del artículo propuesto referido a la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

4.- Necesidad de una nueva articulación de las relaciones entre el Defensor de Pueblo y los Defensores del Pueblo Autonómicos.

Sin pretender desde nuestra Institución atribuirnos ningún papel preponderante o de protagonismo en esta cuestión, máxime si tenemos en cuenta

nuestra corta andadura en relación con la experiencia y consolidación adquirida por otras Instituciones afines en distintas Comunidades Autónomas, sí que, en cambio, como consecuencia de la práctica observada y del análisis conjunto que en ocasiones se ha tenido oportunidad de efectuar sobre esta cuestión, estamos en disposición de aportar una visión crítica a la actual situación, que, como mínimo, podríamos calificarla como disfuncional y muy mejorable.

Desde esta perspectiva, no pretendemos sino contribuir con nuestro pequeño grano de arena, a modo de reflexión, a posibilitar la necesaria superación de la actual configuración de estas relaciones, tratando con ello de alcanzar la solución que, en definitiva, y eso es lo verdaderamente importante, garantice el mejor cumplimiento de la misión que a todas estas Instituciones se atribuye de defensa y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas.

La efemérides del transcurso de los más de veinticinco años de vigencia de nuestro texto Constitucional, además de dar oportunidad a la reflexión y revisión de algunos de los conceptos acuñados en aquel momento, ha servido también para constatar que el impulso descentralizador que se ha venido materializando en este tiempo ha confinado en los poderes autonómicos una gran parte de los derechos que afectan al entorno vital de los individuos, especialmente y por lo que a nuestras Instituciones más nos ocupa, aquellos de contenido social.

De esta forma las competencias del Estado en determinadas materias necesariamente han debido articularse con las competencias previstas en los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas respecto a actuaciones sectoriales como la vivienda, la educación, la sanidad, los servicios sociales, etc.

En este contexto, parece estar justificado no sólo la configuración plural de la Institución del Defensor del Pueblo sino, además, que la misma se adapte a las características del Estado autonómico, es decir, a la existencia de una diversidad de estructuras administrativas de carácter territorial insertadas en las estructuras políticas de las diferentes Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la existencia inicial de una determinada normativa en este aspecto en referencia a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, que tuvo que ser debidamente complementada de inmediato para tratar de abordar con una cierta razonabilidad la coexistencia de estas Instituciones, unido probablemente a la ausencia en aquellos momentos de una perspectiva histórica de la que actualmente sí disponemos, ha dificultado de alguna forma una evolución en esta materia más acorde y ajustada al nuevo modelo de organización territorial surgido de nuestro texto constitucional.

En definitiva, la constitución del Estado de las autonomías y la previsión de crear una institución similar por los diferentes Estatutos de Autonomía en el momento de aprobarse la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, así como la posibilidad, como de hecho ha ocurrido, del surgimiento y posterior incremen-

to de la existencia de estas figuras, sigue imponiendo la búsqueda de soluciones tanto respecto de la delimitación de competencias como de fórmulas de cooperación entre las distintas instituciones que articulen un sistema coherente y eficaz de defensa de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

Llegados a este punto no parece necesario volver a reiterar las distintas posiciones contrapuestas que al respecto se han producido en este tema, fundamentalmente sobre la interpretación del contenido del art. 54 de la Constitución, así como, posteriormente, de la concreción de sus previsiones en el texto de la vigente Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, ni siquiera parece oportuno que nos extendamos en los argumentos por los que podamos decantarnos en un sentido u otro en esta discusión. Son ya bastante conocidos

Por el contrario, desde la visión y posición de estas instituciones, sí que estamos en condiciones de poder aportar una perspectiva a esta cuestión que sin duda nos atreveríamos a calificar como más enriquecedora y, probablemente, más certera y aproximada a la realidad, por cuanto nuestras aportaciones y apreciaciones surgen precisamente de la experiencia adquirida en el funcionamiento de nuestras respectivas Instituciones, algunas durante un importante número de años.

En este sentido, debe de hacerse referencia destacada, por su dilatada experiencia en una de ellas, al contenido de lo manifestado por D. Enric Barlett i Castellá en su trabajo publicado sobre el Sindic de Greuges, y más concretamente en el apartado dedicado a las relaciones con el Defensor del Pueblo en el que, no solamente efectúa un preciso diagnóstico con una exhaustiva y detallada narración de la práctica observada en los años que ha permanecido en la citada Institución, aspecto éste, el práctico, a veces ignorado por construcciones más dogmáticas o teóricas, sino que también apunta en dicho trabajo una serie de propuestas de cara a la posible redistribución del ejercicio de las respectivas competencias concurrentes del Defensor del Pueblo y los Defensores del Pueblo autonómicos.

A este respecto resultan evidentes, por la certeza de algunos de ellos, los argumentos y razonamientos que se vienen dando en relación a las disfuncionalidades de la actual situación.

Como que la auctoritas de nuestras instituciones puede verse seriamente afectada por las interferencias del Defensor del Pueblo en su ámbito de intervención, lo que podría ser interpretado como minusvaloración o desautorización de su actuación, tanto por parte de las administraciones a supervisar, como de los ciudadanos cuyos derechos le corresponde proteger, pero que es igualmente necesaria para el propio Defensor del Pueblo, cuya auctoritas se verá igualmente afectada por aquellas disfuncionalidades e interferencias, especialmente frente a los ciudadanos y las administraciones objeto de supervisión en el ámbito de la Comunidad Autónoma que disponga de esta figura y en la que la misma tenga una gran legitimación.

O la falta de lógica y de sentido a que el Defensor del Pueblo, Comisionado de las Cortes Generales, extienda sus competencias más allá del ámbito de competen-

cia de estas, como consecuencia fundamentalmente del engranaje existente entre la supervisión del Comisionado con el control político del Parlamento, que aconseja que en aquellas Comunidades en las que existe esta figura sea con ocasión de la presentación de su informe cuando, en su caso, la Cámara autonómica correspondiente pueda llevar a cabo una actuación política en relación con el Gobierno autonómico que dirige la Administración afectada.

Lo anteriormente expuesto, unido a los principios o conceptos de mas nuevo cuño exigidos en la actuación de los poderes públicos, como los de eficacia, descentralización, cercanía, inmediatez, agilidad, flexibilidad, proximidad al ciudadano, racionalidad burocrática, alguno de ellos proclamados en el propio texto constitucional, o el más reciente de subsidiaridad, introducido por el derecho comunitario como principio que persigue precisamente buscar la máxima eficacia y proporcionalidad en la elección del nivel de decisión más eficaz y conveniente, no puede llevar sino a la conclusión, mediante una interpretación en clave sistemática y conforme al art. 2 de la Constitución, de que el constituyente, regulando mínimamente la figura del Defensor del Pueblo, dejó abiertas todas las posibilidades de desarrollo posterior de la misma mediante su correspondiente ley orgánica.

Desde esta perspectiva, no se debe desconocer tampoco, por lo que se refiere a la garantía frente a una eventual vulneración de los derechos constitucionales, que se ha pretendido predicar sólo y en exclusiva de la figura del Defensor del Pueblo, que los Defensores del Pueblo autonómicos también habrán de conocer y aplicar la Constitución y, en consecuencia, también dirigen su actividad a defender los derechos constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas.

Todo ello nos lleva a reflexionar sobre si el mantenimiento de una figura de Defensor del Pueblo con competencias generales y concurrentes con las de los Defensores del Pueblo autonómicos, e inafectables por la existencia de éstos, resulta sostenible, o si no cabría articular la relación entre el Defensor del Pueblo y los Defensores del Pueblo autonómicos, allí donde existan, en torno a un principio de competencia e, incluso, a un sistema de ombudsman sobre el territorio. Si el Defensor del Pueblo es un órgano auxiliar de las Cortes Generales, o los Defensores autonómicos de sus respectivos Parlamentos autonómicos, si su función de control es auxiliar de las funciones principales de esos órganos, quizás deberían tener el mismo punto de conexión con las competencias de las asambleas de quienes son comisionados y del territorio en el que ejercen su misión.

Como consecuencia de que la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, vino a representar una ocasión perdida en este sentido, probablemente como se ha expuesto al principio, a raíz de la ausencia en aquellos momentos de una perspectiva histórica como la que actualmente disponemos, y de que la posterior Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan estas relaciones, tampoco ha servido para la resolución de los problemas planteados, cualquier posible solución a esta cuestión que estamos analizando pasa de forma prioritaria, siguiendo en este caso las reflexiones que al respecto formula Enric Barlett en el trabajo antes citado, por la necesaria modificación de dicho marco normativo, especialmente la ley orgánica cita-

da en su art. 12, o, en su caso, si esa vía finalmente no consigue articularse, por una adecuada redistribución del ejercicio de las competencias concurrentes utilizando necesariamente la figura del convenio de colaboración.

Respecto a la primera de las propuestas, perseguiría, a través de la reforma citada, que el Defensor del Pueblo dejara de ejercer las competencias actualmente atribuidas de supervisión de la actividad de la Administración autonómica y de la local en aquellas Comunidades en las que exista esta figura, dejando a salvo su legitimación de impulso jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional, con lo que se atendería de esta forma al reparto de competencias que la Constitución establece entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Con esta fórmula se vendría a recuperar básicamente las previsiones que se contenían al respecto en la proposición de ley que dio origen a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo que, posteriormente, en los trámites parlamentarios sufrió importantes modificaciones en esta cuestión hasta llegar a la redacción actualmente vigente.

Considerando esta solución como la más acertada y eficaz, o la más contundente como también ha sido calificada, sin embargo, caso de no llevarse finalmente a cabo, no debería de desecharse la posibilidad de articular una parecida redistribución de estas competencias, si bien a través del marco del convenio de colaboración, y utilizando para ello la figura de la delegación de competencias a favor de los Defensores autonómicos, para lo cual se hace preciso previamente la supresión del art. 24 Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo que prohíbe expresamente esta posibilidad.

A través de este instrumento del convenio cabría, incluso, articular una posible colaboración en lo que se refiere a la actuación de la Administración periférica del Estado en las distintas Comunidades en las que existe Defensor del Pueblo autonómico.

En cualquier caso, estos planteamientos como cualquier otro que en similar sentido puedan realizarse, no pretenden sino superar la situación actual de esta cuestión aprovechando de la forma más eficiente posible la existencia de diversas Instituciones de Defensores del Pueblo, sus recursos e, incluso, las sinergias que reportan el trabajo en común.

Finalmente, y con la intención de tratar de efectuar una última aportación a la búsqueda de soluciones en este tema, parece oportuno también hacer referencia, porque como se comprobará esta situación de disfuncionalidad no resulta sólo predicable y exclusiva del funcionamiento de las diferentes figuras de defensores del pueblo, a las medidas que se han ido adoptando en este sentido en el ámbito de las relaciones del Tribunal de Cuentas con los diferentes Órganos de Control Externo existentes en las distintas Comunidades.

Y en este aspecto, con la regulación contenida en el art. 18 de la propia Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento de una Institución de la tradición secular y arraigo como la Cámara de Comptos de Navarra, se puede afirmar que, desde nuestra Comunidad, se ha contribuido siquiera a aportar una

mayor dosis de racionalidad al esquema de funcionamiento de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo autonómicos.

De entrada debe decirse que en el proceso de negociación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, éste tema, el de Cámara de Comptos, fue sin duda una de los más polémicos y el que más tiempo de atención necesitó por parte de las respectivas Comisiones negociadoras del Estado y Navarra a la hora de elaborar el texto del Amejoramiento.

Sobre este tema, estando de acuerdo ambas comisiones en atribuir la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable o función jurisdiccional al Tribunal de Cuentas, sin embargo las discrepancias surgían como consecuencia del reconocimiento exclusivo a la Cámara de Comptos de la fiscalización de las cuentas del Sector Público Foral, postura ésta defendida lógicamente por los representantes navarros.

Esta discrepancia entre ambas comisiones fue superada con una fórmula de compromiso, plasmada en el párrafo tercero del art. 18 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, de conformidad a la cual, la Cámara de Comptos, sin perjuicio de sus competencias fiscalizadoras "remitirá sus actuaciones al Tribunal de Cuentas. El dictamen del Tribunal de Cuentas será enviado con su respectivo expediente al Parlamento de Navarra para que éste, en su caso, adopte las medidas que procedan".

A través de esta fórmula, se salvaguardaba de una parte la posición del Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador del Estado así como del sector público, mediante la remisión que la Cámara de Comptos debe efectuarle de sus actuaciones y de la posibilidad que se da al Tribunal de emitir un dictamen sobre aquéllas.

De otra parte, quedaba salvaguardada igualmente la competencia de la Cámara de Comptos para fiscalizar las cuentas y la gestión económica del sector público foral, pues con esta solución finalmente adoptada el Tribunal de Cuentas puede emitir un dictamen sobre las actuaciones remitidas por aquella pero no entrar directamente a fiscalizar el sector público foral. Además el dictamen que el Tribunal de Cuentas puede elaborar, que en todos estos años hay que decir que no se ha producido en ninguna ocasión, será enviado al Parlamento de Navarra, correspondiendo a éste, en exclusiva, la competencia para adoptar las medidas que considere pertinentes.

Esta fórmula, plasmada como se ha dicho en el art. 18 de nuestra Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, tras ser calificada de forma mayoritaria como válida y aceptable, ha sido en parte recogida posteriormente por la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas en su art. 29.2, dentro del Capítulo II dedicado a las relaciones con los Órganos de control externo de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, éste último apunte, así como lo que se ha venido exponiendo con anterioridad sobre la actual configuración de las relaciones del Defensor del Pueblo y los Defensores del Pueblo autonómicos, no nos llevan sino a la conclu-

sión de que se hace necesario articular una serie de medidas tendentes a establecer una redistribución eficiente y una colaboración eficaz en el ejercicio de sus respectivas competencias.

El marco de reflexión que se ha abierto para efectuar determinadas reformas en las normas institucionales más relevantes debería de servir igualmente para mejorar en aquellos aspectos de nuestras relaciones con el Defensor del Pueblo que, con la perspectiva que ahora disponemos, se puede afirmar que no han sido debidamente abordados ni solucionados adecuadamente por la normativa con que contamos en esta materia.

Con esta intención y con el objetivo de cumplir de la forma más eficiente posible la importante tarea de defensa de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas se ha realizado este apunte o reflexión sobre esta última cuestión que, desde su modestia pero a la vez pleno convencimiento en su contenido, es de esperar que sirva para alcanzar la mejor solución posible en este importante aspecto del funcionamiento de nuestras Instituciones.

10.3. INFORME PROPUESTA LEY DE PROTECCIÓN DEL MENOR.

Desde su puesta en marcha la Institución de la Defensora ha prestado una especial atención a la protección a los menores y por ello ya en el año 2004 recomendó la elaboración de una Ley Foral de Atención al Menor, y formuló propuestas concretas de sus líneas básicas.

367

Finalmente, el año 2005 el Gobierno remitió al Parlamento de Navarra el definitivo Proyecto de Ley Foral.

Dada la trascendencia del Proyecto de Ley la Defensora consideró oportuno manifestar la posición de la institución al respecto y realizó gestiones para lograr el máximo grado de consenso en la aprobación del Proyecto de Ley de Protección del Menor que en esos momentos se encontraba en fase de tramitación, razón por la cual remitió un escrito al Excmo. Sr. D. Rafael Gurrea Induráin, Presidente del Parlamento de Navarra en el que solicitó su intervención directa para que se realizara un último esfuerzo para tratar de acercar las posturas de los distintos Grupos Parlamentarios a fin de lograr la mejor Ley del Menor posible. Hemos incluido un mayor detalle de esta iniciativa, que evitamos reiterar aquí, en el Capítulo 4.1.4 "Defensa Transversal de los Derechos del Niño"

10.4. MODIFICACIÓN DE LA LEY FORAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

Como ya hemos señalado el año 2005 trajo consigo la aprobación de una modificación del Artículo 2º de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, reguladora de la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, modificación que entendemos sustancial ya que afecta al procedimiento de elección de su titular.

Hasta el presente la citada Ley exigía para su nombramiento una mayoría de tres quintas partes de los miembros del Parlamento en tanto que tras la modificación introducida por la nueva Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo se exigirá tan solo la mayoría absoluta en la primera votación. En caso de precisarse una segunda votación bastará con la mayoría simple, caso de existir un único candidato, o el mayor número de votos de haber dos candidatos. En el Anexo I puede verse el citado texto legal al completo.

10.5. APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

En sesión celebrada por la Mesa del Parlamento de Navarra el 21 de noviembre de 2005, y a propuesta de la propia Institución, se procedió a la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, que apareció publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra nº 128, de 5 de diciembre de 2005, así como en el Boletín Oficial de Navarra nº 153, de 23 de diciembre de 2005. Se acompaña texto completo del mismo en Anexo II del presente Informe Anual.

De esta forma se ha procedido a dar cumplimiento a lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, que establece que la Mesa del Parlamento de Navarra, a propuesta del Defensor/Defensora del Pueblo de Navarra, aprobará el Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución.

Tras los primeros años de funcionamiento de la Institución, y adquirido el conocimiento necesario para poder determinar la organización mínima necesaria para un adecuado desarrollo de las funciones encomendadas a la misma en su Ley Foral reguladora, se estaba ya en condiciones de proponer un Reglamento de Organización y Funcionamiento que permitiera, una vez establecida una inicial estructura organizativa y funcional, acomodar la misma a las características que en cada momento considere más adecuadas el titular de la Institución sin tener que acudir para cualquier pequeño ajuste que se quiera realizar a la modificación del citado Reglamento.

En el modelo sometido a la aprobación de la Mesa del Parlamento de Navarra, y finalmente aprobado, se contiene en primer lugar un capítulo con referencia a unas Disposiciones Generales, en las que se recogen los aspectos más destacados de la configuración de la figura del Defensor en su ley Foral reguladora, un capítulo dedicado a desarrollar sus funciones y competencias, precisando en esta materia las previsiones de la Ley Foral 4/2000, y, seguidamente, en lo que se refiere a su estructura, se reflejan determinados capítulos que versan sobre el Adjunto, la Junta de Coordinación y Régimen Interno, procedimiento de tramitación de las quejas, personal al servicio de la Institución y, por último, régimen económico de la misma.

Entre las cuestiones que pueden resultar más novedosas con respecto a las previsiones que se contienen en su Ley Foral reguladora, se puede comenzar

haciendo referencia a lo que se dispone en el art. 8 del texto de Reglamento en el sentido de que el Defensor/Defensora expondrá un resumen del informe anual ante el Pleno del Parlamento, concretándose de esta manera, sin contradecirlas, la previsiones contenidas en este sentido en el art. 36.1 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, y recogiendo de esta forma la práctica generalizada que se sigue en Instituciones afines.

Continuando con algunas de las novedades contenidas en el mismo, cabe citar la previsión de que exista una Junta de Coordinación y Régimen Interno, al igual que ocurre en Instituciones similares, que se configura como un órgano de consulta y asesoramiento al Defensor/Defensora del Pueblo de Navarra, y del que forman parte las personas que ocupan los cargos más significativos dentro de la Institución, tal y como se refleja en el articulado adjunto.

En lo que se refiere al procedimiento de tramitación de las quejas o actuaciones de oficio que se pueden desarrollar, se concretan algunos aspectos ya previstos en el texto legal citado, haciéndose especial referencia a la forma que revestirán las resoluciones del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, con indicación de las diferencias entre una y otra.

En este apartado merece destacarse la posibilidad contemplada de proponer formulas de conciliación o acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas, o la de poder desempeñar funciones de mediación al respecto, labores éstas plenamente integradas en el ámbito de actuación de los Defensores del Pueblo como Instituciones independientes y de prestigio cuyo trabajo se basa esencialmente en la colaboración institucional.

En los dos últimos apartados, se ocupa de regular la materia referida al personal y al régimen económico, no aportando novedad alguna este último aspecto por cuanto se remite al mismo régimen que resulta aplicable al Parlamento de Navarra.

Es en materia de personal donde se recoge una novedad respecto a la selección y nombramiento del personal de plantilla o funcionario de la Institución. De conformidad con la Ley Foral 4/2000, el personal de plantilla o funcionario del Defensor/Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra será personal de plantilla de las Cortes o Parlamento de Navarra, correspondiéndole al Defensor/Defensora su asignación de destino.

En el marco de estas previsiones, se contiene en el texto del Reglamento una delegación por parte del Parlamento de Navarra para que los procesos de selección y nombramiento de este personal de plantilla o funcionarios al servicio de la Institución se efectúen por parte del Defensor/Defensora del Pueblo de Navarra, debiendo dar cuenta, no obstante, de ello al Parlamento, dado el carácter delegado de estas funciones y la coordinación que debe existir al respecto.

También debe tenerse presente que los medios materiales (presupuesto) y personales (plantilla) necesarios en cada momento deben de ser planteados por el Defensor/Defensora al Parlamento de Navarra con ocasión de la remisión del

proyecto de presupuestos de la Institución para cada año. En lo que se refiere a la plantilla se establece así que deberá acompañar a dicho proyecto de presupuesto la comprensiva de todo el personal a su servicio para, posteriormente, someterla a la aprobación de la Mesa del Parlamento de Navarra junto con la plantilla del personal del mismo.