



Los Defensores del Pueblo Autonómicos como servicio público

Francisco Javier Enériz Olaechea



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

LOS DEFENSORES DEL PUEBLO
AUTONÓMICOS COMO SERVICIO PÚBLICO

2016

Francisco Javier Enériz Olaechea



Defensor del Pueblo
de Navarra
Nafarroako Arartekoa

Título: **Los defensores del pueblo autonómicos como servicio público.**

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

© Diciembre de 2016

Diseño y maquetación: Carlos Fernández Prego

SUMARIO



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

sumario

Sumario: I. Sobre la naturaleza de los defensores del pueblo autonómicos. II. Sobre las funciones de los defensores del pueblo autonómicos. III. Una visión rápida sobre las distintas instituciones autonómicas de defensores del pueblo existentes. IV. A modo de conclusión.

I. Sobre la naturaleza de los defensores del pueblo autonómicos.	11
II. Sobre las funciones de los defensores del pueblo autonómicos.	19
III. Una visión rápida sobre las distintas instituciones autonómicas de defensores del pueblo existentes.	27
IV. A modo de conclusión.	55



SOBRE LA NATURALEZA DE LOS
DEFENSORES DEL PUEBLO
AUTONÓMICOS



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

I. Sobre la naturaleza de los defensores del pueblo autonómicos.

Los Estatutos de Autonomía configuran a sus respectivos defensores del pueblo como una institución autonómica, un órgano del Parlamento autonómico o un alto comisionado del Parlamento de la Comunidad Autónoma, designado por el Parlamento, para la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, cuya función primordial es salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos y negligencias de los poderes públicos.

11

Los defensores del pueblo autonómicos aparecen como una institución pública, situada en el ámbito parlamentario (por tanto, dentro del poder legislativo), con dos grandes funciones:

- La defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos a través de distintas modalidades de actuación.
- La supervisión de la actividad de los poderes públicos, esto es, el examen y valoración de los actos de estos poderes, incluso el legislativo y también el judicial, cualquiera que sea la forma en que esta se muestre a

través de sus distintos agentes. En unos casos, con mayor incidencia y profundidad, y en otros de forma más general.

Las competencias de los defensores del pueblo son muy amplias. De hecho, pueden pronunciarse –de forma oral o escrita- sobre cualquier aspecto que pertenezca a la esfera pública y guarde relación con los derechos de los ciudadanos o la actividad o inactividad pública.

Los límites que impone la ley a su actividad, de tiempo, competencia, sujeción a procedimientos sub iudice, etcétera, se refieren a casos concretos, pero no impiden que el defensor del pueblo pueda pronunciarse de forma general sobre los problemas sociales que detecta y, en consecuencia, que haga llamadas a los poderes públicos para que actúen en un determinado sentido.

El ejercicio más solemne de sus funciones se materializa por escrito en resoluciones no vinculantes, que recogen en forma de recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales, o en informes (el anual que presenta al Parlamento o los especiales, que también expone ante la cámara legislativa).

El defensor del pueblo es una magistratura de persuasión, una auctoritas, una institución pública que sugiere cambios de conducta normativa o administrativa.

El hecho de que no disponga de fuerza ejecutiva para obligar a las Administraciones públicas o a sus autoridades a que se cumplan sus resoluciones, no exime a todas las autoridades y Administraciones incluidas en su ámbito de su supervisión de su obligación de colaborar con él en el ejercicio de sus funciones.

13

Incluso el Código Penal tipifica como delito la omisión de la remisión de informes y documentos al defensor cuando los solicita en fase de investigación, aunque en todos los años en que lleva vigente este delito, solo se ha producido una condena, por lo que estamos ante una previsión legal más amenazante que punitiva como tal. Y las leyes de los defensores autonómicos permiten a este identificar a las autoridades y funcionarios hostiles hacia él, lo cual es, en ocasiones, más efectivo.

El defensor del pueblo autonómico es 1) un órgano exterior de control del poder; 2) un mecanismo del ciudadano para defender y conocer sus derechos; 3) un medio de participa-

ción de los ciudadanos en la vida pública; y 4) un lugar donde se escucha y se habla con el ciudadano de igual a igual y se le orienta.

Por la importancia de su función, se busca a personas con prestigio e independencia al frente de la institución. La elección del titular se realiza por una mayoría cualificada de tres quintos del pleno del Parlamento, salvo en el caso de Canarias, que es de dos tercios. En Aragón, se contempla una suerte de segunda vuelta por mayoría absoluta. No se requiere ninguna cualificación especial, siendo suficiente con tener la condición política de ciudadano (residente) del territorio de que se trate y se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos (no se encuentre ni incapacitado judicialmente, ni inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos).

La elección del titular al frente de la institución es para cinco años, salvo en Castilla y León, que ahora es para cuatro años, reelegible por un mandato (desde la reforma legal de 2103); Navarra, que es para seis años, reelegible sin límite de mandatos; y Cataluña, que es para nueve años improrrogable (desde la nueva ley autonómica de 2009).

El defensor del pueblo autonómico no es un político, ni un juez, ni un legislador, ni un alto cargo de la Administración. Es un cargo público autonómico, con capacidad investigadora sobre lo público en su sentido más amplio y con facultad para emitir recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes públicos, dirigidas a las Administraciones, y con habilitación legal para solicitar tanto la modificación de normas injustas, incluso de leyes, como la promoción de normas nuevas, así como para sugerir la mejora de los servicios públicos.

Es un cargo público con criterio propio y autónomo, independiente, libre de ataduras políticas o de cualquier otra clase, ajeno a las presiones, que dice lo que él cree que debe decir para proteger los derechos de los ciudadanos cuando observa que se han dañado esos derechos o se ponen en riesgo, o para mejorar la actividad pública.

Hay una frase que afirma que “el Defensor del Pueblo debe ser cómodo para el ciudadano (en el sentido de accesible) e incómodo para la Administración (por su carácter inquisitivo)”. No está para quedar bien con el poder político, sino para exigirle explicaciones o cambios de conducta en beneficio de la ciudadanía.



SOBRE LAS FUNCIONES DE LOS
DEFENSORES DEL PUEBLO
AUTONÓMICOS



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

II. Sobre las funciones de los defensores del pueblo autonómicos.

Todas las funciones que se han ido reconociendo, detallando o ampliando por los distintos estatutos y leyes a los defensores del pueblo autonómicos desde que se creara el primero, el andaluz en diciembre de 1983, hasta hoy, no hacen sino insistir y dar vueltas y vueltas, a modo de cuerda de refuerzo, sobre estas dos grandes ideas: el defensor del pueblo está a) para la defensa de los derechos de los ciudadanos y b) para la supervisión (es decir, el control, aunque sin poder de veto o de impedimento de la actuación) de los poderes públicos.

19

¿Qué hacen los defensores del pueblo?

- 1) Recogen quejas de los ciudadanos, las analizan, las investigan si es caso y se pronuncian sobre ellas, comunicando su parecer tanto al ciudadano autor de la queja, como a la Administración, mediante recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales.

- 2) Atienden consultas de los ciudadanos relacionadas con la actividad administrativa, y asesoran a estos en sus conflictos con la Administración.
- 3) Realizan actuaciones de oficio, a su propia iniciativa, que pueden consistir en investigaciones o en pronunciamientos sobre asuntos de interés.
- 4) Emiten informes sobre determinadas cuestiones o materias relacionadas con los derechos de los ciudadanos, que exponen ante el Parlamento.
- 5) Intentan conciliar y mediar en los conflictos entre las Administraciones y los ciudadanos, aportando soluciones para la defensa de los intereses de las personas. Pueden ser mediadores entre la autoridad y el ciudadano mediante un procedimiento ad hoc, informal y sumario. No en balde la denominación de esta figura aparece en distintos idiomas como “mediador” (Médiateur en francés, Ararteko en euskera...)
- 6) Difunden los derechos de las personas y de los colectivos en una sociedad que muchas veces des-

conoce esos derechos, si no los niega o los reprime. Es una voz pública que, en ocasiones, clama cuando los demás callan o miran para otro lado.

7) Dan cuenta al Parlamento de su actividad, no para que este les controle, sino para hacer llegar al Parlamento las inquietudes de los ciudadanos y que estos puedan actuar a partir de ahí.

21

Todas estas funciones y otras que puedan sumarse se han ido recogiendo en las distintas leyes autonómicas relativas a los defensores del pueblo.

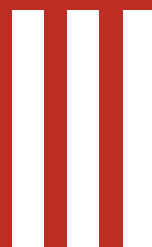
Es evidente el peso que en las figuras autonómicas tiene el modelo del Defensor del Pueblo previsto en el artículo 54 de la Constitución y, por ende, la figura del Ombudsman.

Como es sabido, el Ombudsman surge en Suecia a principios del siglo XIX vinculado a la llegada del movimiento liberal y del Estado de Derecho. De aquí pasa a Finlandia y a Dinamarca. Como la doctrina ha destacado, es en Dinamarca donde, a mediados del siglo XX, se perfila y perfecciona la figura del Ombudsman, y este modelo danés el que traslada la Constitución portuguesa a Portugal con la institución del

Proveedor de Justicia. A su vez, el constituyente español tiene en cuenta este precedente portugués y lo incorporará al texto constitucional con el nombre de Defensor del Pueblo. El desarrollo y éxito del modelo del Defensor del Pueblo hará que se extienda la figura por Iberoamérica, Francia, la Unión Europea, los países del Este de Europa, el Mediterráneo, etcétera.

En lo esencial, el Defensor del Pueblo estatal atiende quejas ciudadanas, realiza actuaciones de oficio, elabora informes especiales y anuales, como ocurre en el modelo danés-portugués. Pero a esta función, la Constitución española de 1978 le añade la gran novedad de que el Defensor del Pueblo español está legitimado para interponer recurso de amparo contra actos administrativos y judiciales (aunque hoy esta función está cerrada) y recurso de inconstitucionalidad contra leyes estatales o autonómicas (aunque las últimas se refirieron a leyes catalanas, y hoy esta vía se sustituye por la emisión de informes al Ministerio correspondiente proponiendo cambios en la ley). Además, el Defensor del Pueblo tiene atribuida por ley orgánica la condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura a los efectos del Protocolo del Convenio de la ONU sobre tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, y, en ejercicio de esta función especial,

realiza visitas a centros donde puedan cometerse tales malos tratos a las personas internadas, con fines preventivos: prisiones, centros de internamiento de extranjeros, dependencias policiales...



UNA VISIÓN RÁPIDA SOBRE LAS
DISTINTAS INSTITUCIONES
AUTONÓMICAS DE DEFENSORES
DEL PUEBLO EXISTENTES



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

III. Una visión rápida sobre las distintas instituciones autonómicas de defensores del pueblo existentes.

Entrando ya en el examen de los defensores del pueblo autonómicos hoy existentes, se puede concluir lo siguiente:

27

1. El **Defensor del Pueblo Andaluz** (1983) sigue la estela del Defensor estatal y mantiene el esquema clásico de atender quejas ciudadanas, realizar actuaciones de oficio, elaborar informes especiales, además del anual. Sobre esa base, se le ha atribuido la condición de Defensor del Menor de Andalucía, aunque ello no aporta gran novedad a la esencia de la institución. El Estatuto de Autonomía le refuerza en su función de los derechos que establece esta norma, como garante de los mismos, pero sin que ahí haya una modificación de su función. Con el paso del tiempo, el Defensor del Pueblo Andaluz ha ido asumiendo funciones de mediación en conflictos sociales, bien frente a Administraciones, empresas de interés general (luz, agua, gas, etcétera), entidades bancarias, conflictos vecinales colectivos, etcétera. No solo interviene en lo jurídico-

administrativo, sino también en la esfera social con relevancia pública.

- 2. El Síndic de Greuges de Cataluña** (marzo 1984) siguió inicialmente el modelo estatal y andaluz. Pero, tras la reforma del Estatuto de Autonomía en 2006, se aprobó en diciembre de 2009 una nueva Ley del Síndic de Greuges con una configuración más novedosa, original y propia de la institución.

El Síndic se configura como una institución de la Generalidad de Cataluña con la función de defender los derechos y libertades de los ciudadanos, defender los derechos de los niños y de los adolescentes reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño (esto es, como Defensor del Menor), y como Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Además de las funciones de resolver quejas, realizar actuaciones de oficio y emitir informes, destacan varias funciones específicas nuevas en la actual ley del Síndic de Greuges catalán:

- a) Tiene competencia para supervisar la actividad de las empresas privadas que realizan actividades de interés general o universal para velar por los derechos de acceso de los ciudadanos a los servicios económicos de interés general. Por tanto, puede dirigirse a las compañías de agua, electricidad, gas, telefonía, etcétera, con el fin de comprobar que se respetan estos derechos.
- b) Puede promover la conciliación y llevar a cabo funciones de mediación o de arbitraje o composición de controversias, entre las personas afectadas y las administraciones, organismos, empresas y personas objeto de investigación, previo consentimiento de las partes implicadas. Puede incluso resolver el procedimiento mediante una resolución de carácter dirimente en los casos de arbitraje o composición de controversias.
- c) Reconoce expresamente como función la de atender las consultas que le sean formuladas por las personas, entidades o instituciones. Es la única ley autonómica que expresamente les reconoce esta función.
- d) Puede solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos y las proposiciones

de ley sometidas a debate y aprobación del Parlamento y de los decretos leyes sometidos a convalidación parlamentaria cuando regulen derechos reconocidos por el Estatuto.

e) Puede solicitar a las Administraciones que realicen auditorías o inspecciones internas y publicar sus resultados.

f) Puede realizar estudios de carácter general sobre el funcionamiento de las Administraciones, organismos y empresas, para comprobar que se garantizan a la ciudadanía sus derechos.

g) Es una Autoridad Catalana para la Prevención de la Tortura y de otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, sobre centros o instalaciones en Cataluña. El Tribunal Constitucional anuló las referencias de la ley del Síndic a que esta función lo fuera a los efectos del Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, y que el órgano tuviera el carácter de organismo nacional independiente que establece tal Protocolo.

La Ley 1/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia, dispone que el Síndic de Greuges ejerce las funciones relativas a la defensa de los derechos y libertades en materia de no discriminación de las personas LGTBI que puedan haber sido vulnerados por la actuación de las instituciones, tanto públicas como privadas.

3. El **Valedor do Pobo** (junio 1984) responde al modelo clásico de alto comisionado parlamentario para la defensa de los derechos y libertades constitucionales y estatutarios.

Con el paso del tiempo, otras leyes gallegas posteriores han reforzado su papel de defensa de los derechos en determinadas materias. Así:

- a) La ley de salud de 2012 le otorga la consideración de “valedor del paciente”.
- b) En 2014, se le define como autoridad independiente para velar por la igualdad de trato y no discrimina-

ción por razón de orientación sexual e identidad de género de las personas homosexuales, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, tanto en el sector público como en el privado, mediante el ejercicio de un conjunto de funciones:

1. Prestar apoyo a las personas que pudiesen haber sufrido discriminación para la tramitación de sus quejas o reclamaciones.
2. Constituirse, con el consentimiento expreso de las partes, en órgano de mediación o conciliación entre ellas, en relación con violaciones del derecho de igualdad de trato y no discriminación, excepto con las que tengan contenido penal o laboral.
3. Iniciar de oficio, o a instancia de terceros, investigaciones sobre la existencia de posibles situaciones de discriminación que revistan una especial gravedad o relevancia, excepto las que revistan carácter de infracción penal, en cuyo caso deberá remitir lo investigado a la Fiscalía o a la autoridad judicial.

4. Instar la actuación de las administraciones públicas que correspondan para sancionar las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción administrativa en materia de igualdad de trato y no discriminación.

5. Colaborar con el Defensor del Pueblo y con las instituciones y organismos públicos equivalentes de otras comunidades autónomas e internacionales.

c) Finalmente, la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia, le atribuye la consideración de órgano competente para resolver las reclamaciones contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, trasladando a Galicia el modelo del Procurador del Común de Castilla y León, y con capacidad ejecutiva, esto es, mediante resoluciones vinculantes, y no solo sugestiva. Esta vía de reclamación que la ley gallega ofrece a los ciudadanos sustituye los recursos administrativos y es potestativa, no obligatoria. Asimismo, el Valedor del Pueblo suma la condición de Comisionado de la

Transparencia como órgano independiente de control del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la transparencia pública.

En ejercicio de sus funciones de Comisionado de la Transparencia tiene las siguientes funciones:

- Responder a las consultas que, con carácter facultativo, le sean formuladas por los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la presente ley.
- Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones legales en materia de transparencia y buen gobierno, oída la Comisión de la Transparencia.
- Asesorar en materia de transparencia del derecho de acceso a la información pública y buen gobierno.
- Emitir informe, con carácter previo a su aprobación, sobre proyectos de ley o de reglamentos en materia de transparencia y buen gobierno, oída la Comisión de la Transparencia.

- Efectuar, a iniciativa propia o a causa de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en materia de publicidad activa previstas en la presente ley.
- Aquellas otras funciones que le sean atribuidas por una norma legal.

Como órgano colegiado independiente adscrito al Valedor del Pueblo, funciona la Comisión de Transparencia, compuesta por el Valedor, el adjunto y varios vocales en representación de la Xunta de Galicia, el Consejo Consultivo de Galicia, el Consejo de Cuentas y la Federación Gallega de Municipios y Provincias.

A esta Comisión de la Transparencia corresponde la resolución de las reclamaciones frente a las resoluciones de acceso a la información pública.

4. El **Ararteko** (marzo 1985) es el Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Presenta la característi-

ca de que no es una institución de existencia obligatoria, pues, conforme al Estatuto de Autonomía Vasco, podría no haber sido creado o incluso suprimirse sin necesidad de modificar este estatuto. No obstante, la figura se encuentra socialmente muy arraigada en el País Vasco. La institución sigue el modelo clásico escandinavo-portugués: alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos constitucionales y con la función primordial de salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración. De ahí que reciba quejas ciudadanas y las resuelva, realice actuaciones de oficio y emita informes especiales.

Al menos hasta el momento, el *Ararteko* ha postulado su modelo de defensor de los derechos de los ciudadanos sin aditamentos de otras funciones que puedan condicionar la originaria del modelo escandinavo. Su función hace especial hincapié y de un modo muy meritorio en la defensa de los derechos sociales y de los derechos humanos frente a sus vulneraciones de cualquier clase en el contexto tan singular y difícil del País Vasco.

5. El Justicia de Aragón (junio 1985) se configura como la tercera institución de mayor importancia de la Comunidad Autónoma de Aragón, reclama para sí la historia y experiencia del Justicia Mayor de Aragón (una institución milenaria de defensa de personas en el medievo), aunque suma a ella la naturaleza esencial del Ombudsman-Defensor del Pueblo.

Las funciones del Justicia son, a grandes rasgos, tres:

- a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos de oficio o a partir de las quejas que recibe (conforme al modelo clásico de otros defensores autonómicos).
- b) La defensa del Estatuto de Autonomía de Aragón y la tutela del ordenamiento jurídico aragonés.
- c) La difusión del ordenamiento aragonés (tanto del público como del privado, pero con especial peso en la práctica del derecho civil aragonés) y promover a su estudio e investigación.

En el ejercicio de su segunda función, de defensa del Estatuto de Autonomía y de ordenamiento jurídico autonómico, la ley del Justicia admite varios supuestos:

1. Si el Justicia de Aragón estima que una ley o resolución del Estado, de la Comunidad Autónoma o de otra Comunidad Autónoma contradice el Estatuto de Autonomía, debe dirigirse inmediatamente al Gobierno de Aragón o a las Cortes de Aragón e instarles, mediante una recomendación, a que interpongan el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia.

El Gobierno de Aragón y las Cortes tienen libertad para seguir la recomendación o no, pero, en caso de no hacerlo, el Justicia de Aragón puede dirigirse al Defensor del Pueblo interesando que interponga un recurso de inconstitucionalidad.

2. Si el Justicia juzga que quien vulnera el Estatuto son las propias Cortes de Aragón, debe requerir a estas para que subsanasen su proceder y, de no hacerlo, puede ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo sugiriéndole la medida a adoptar.

3. En la función de tutela del ordenamiento jurídico, el Justicia es competente para:

- a) Poner en conocimiento de las Cortes los casos de graves y reiterados supuestos de inaplicación o deficiente aplicación del ordenamiento de Aragón.
- b) Dirigirse a las autoridades con competencias para interponer recursos y acciones judiciales en solicitud de que lo hagan en defensa del ordenamiento.
- c) Recomendar la modificación de reglamentos administrativos del Gobierno de Aragón.
- d) Hacer especial referencia en su informe anual a las Cortes al estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico de Aragón, pudiendo incluir recomendaciones, que las Cortes trasladaban al órgano o autoridad competente.

6. El Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana (diciembre 1988) sigue también el modelo clásico escandinavo y portugués. Se configura como un alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos constitucionales y con la función primordial de salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración. De ahí que reciba quejas ciudadanas y las resuelva, realice actuaciones de oficio y emita informes especiales. Se centra en la defensa de los derechos ciudadanos al modo general y sin añadir más funciones.

7. El **Procurador del Común de Castilla y León** presenta una evolución y perfiles propios. Se crea en 1994, sin previsión estatutaria, como reflejo de la competencia de la Comunidad Autónoma para organizarse en las instituciones que considere oportuno. La previsión estatutaria llega en 2007 con la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que lo define como institución propia de Castilla y León.

El Procurador siguió inicialmente dos modelos de institución:

- a) El modelo general escandinavo-portugués, como alto comisionado de las Cortes de Castilla y León para proteger y defender los derechos constitucionales de los ciudadanos frente a la Administración autonómica y la Administración local.
- b) El modelo especial del Justicia de Aragón para la función de tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León y de defensa del Estatuto de Autonomía.

La primera función, la de defensa de los derechos de los ciudadanos, se realiza a partir de las quejas que los ciudadanos le presentan, de las actuaciones de oficio que realiza o de los informes que presenta a las Cortes. Para ello, formula recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales a las Administraciones. Incluso puede proponer a las autoridades y organismos fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas o a proponer modificaciones de la normativa. No es solo un mecanismo de control o de supervisión de la activi-

dad administrativa, sino que también puede ser y actuar como un mediador, un conciliador entre el ciudadano y la Administración, proponiendo soluciones.

Esta función de defensa de los derechos se ve reforzada por la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos con la Administración de Castilla y León. En esta ley se recoge un amplio catálogo de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica, todos ellos integrados en el derecho a la buena administración. El artículo 33 reconoce el derecho de los ciudadanos a plantear ante el Procurador del Común sus quejas relativas a vulneraciones e incumplimientos de los derechos y los principios recogidos en esta Ley, así como las deficiencias o anomalías que observen en el funcionamiento de los órganos administrativos y de los servicios públicos. El Procurador del Común se perfila como un garante del buen funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

Como correlativa a este derecho, figura seguidamente el deber de todas las autoridades y empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León de colaborar con el Procurador del Común contestando adecua-

damente a sus peticiones de información y a sus resoluciones. El incumplimiento de esa obligación puede dar lugar a las responsabilidades disciplinarias o penales que correspondan.

También la Ley 8/2013, de la ciudadanía castellana y leonesa en el exterior, obliga a los poderes públicos a facilitar a los ciudadanos castellanos y leoneses que residan fuera de la Comunidad Autónoma los cauces adecuados para que puedan acceder al Procurador del Común de Castilla y León en los términos establecidos en la normativa reguladora de esta institución.

La segunda función, de defensa del Estatuto de Autonomía y de ordenamiento jurídico autonómico, era prácticamente igual que la del Justicia y se tuvo entre 2001 y 2013. La Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, suprimió todas estas funciones de defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento jurídico.

Sobre esos dos grandes bloques y modelos (clásico y aragonés), el legislador autonómico ha añadido al Procurador

del Común, con gran originalidad, una tercera función de carácter resolutivo:

La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, ha atribuido al Procurador del Común importantes funciones resolutorias en relación con el derecho de acceso a la información pública.

El artículo 8 establece que, frente a las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso dictadas por las entidades autonómicas o locales, los ciudadanos pueden interponer, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, una reclamación ante la Comisión de Transparencia.

Esta Comisión de Transparencia es un órgano colegiado adscrito al Procurador del Común, integrado por los siguientes miembros:

- a) El Procurador del Común, en calidad de Comisionado de Transparencia, que la preside.

- b) El Adjunto al Procurador del Común, cuando exista, y en su defecto por la persona al servicio de la institución que designe el Procurador del Común.
- c) El secretario, con voz y voto, que se designado por el Procurador del Común entre las personas al servicio de la institución.

Como Comisionado de Transparencia, el Procurador del Común ejerce las funciones de:

- a) Evaluar el grado de aplicación de la Ley de Transparencia, mediante una memoria anual ante las Cortes de Castilla y León.
- b) Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Administración.
- c) Colaborar con órganos de naturaleza análoga.
- d) Responder a las consultas que con carácter facultativo le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver solicitudes de acceso.

e) Aquellas otras que le sean legalmente atribuidas.

El Comisionado y la Comisión de Transparencia actúan con separación de sus funciones respecto de las que corresponden al Procurador del Común como comisionado de las Cortes de Castilla y León para la protección y defensa de los derechos constitucionales de las personas, si bien cuentan con los medios materiales y personales asignados a dicha institución. El legislador procura así que queden claramente diferenciadas las funciones del Procurador de las funciones de la Comisión de la Transparencia: en las primeras, es una autoridad de rango estatutario con capacidad de formular resoluciones no vinculantes y, por ello, no recurribles, en el segundo caso se trata de un órgano colegiado no estatutario que puede emitir resoluciones ejecutivas y vinculantes para la Administración y recurribles ante los órganos de justicia.

8. El **Defensor del Pueblo de Navarra** (2000) sigue el modelo clásico de Defensor del Pueblo-Ombudsman: recibe y resuelve quejas de los ciudadanos, realiza actuaciones de oficio y elabora y presenta e informes especiales y anuales, y dicta recomendaciones, sugerencias y recordatorios de

deberes legales. A estas funciones, la ley le suma dos más: a) actuar en pro de la mejora de los servicios públicos y b) procurar soluciones que concilien el interés legítimo particular y el interés público proponiendo sugerencias (en euskera, recibe la denominación de *Ararteko*, que significa “el que actúa entre”, es decir, el que media, en referencia a su posición de Mediador).

El Defensor del Pueblo de Navarra no se concibe solo como una figura defensiva de los derechos de los ciudadanos, sino también como una figura pro activa para una mejor protección de esos derechos y para una mejora de los servicios públicos.

Con el paso del tiempo, su función ha ido reforzando la atención de consultas al ciudadano mediante una oficina de información a los ciudadanos tanto presencialmente como on line, la función de asesoramiento a los ciudadanos en conflicto con las administraciones, y la función de recoger propuestas de los ciudadanos para la mejora de los servicios públicos.

Como ocurriera con el Procurador del Común, su creación en el año 2000 se realizó por el Parlamento de Navarra sin

una previsión en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Sin embargo, en la reforma de la LORAFNA de 2010 se incluyó la figura como institución propia de Navarra y “órgano dependiente del Parlamento de Navarra”, expresión que no resulta muy afortunada, pero que no obsta al carácter de “alto comisionado del Parlamento de Navarra” que le otorgó la ley de su creación.

Distintas leyes posteriores a esta Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, han ido reforzando y ampliando las funciones de la institución. Así, mencionan al Defensor del Pueblo de Navarra:

- La Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia, en su artículo 14.3: *"El Defensor del Pueblo velará por la defensa de los derechos de la infancia y adolescencia arbitrando las medidas oportunas, entre las cuales estarán las siguientes: a) Actuar de oficio o a instancia de parte mediante quejas de vulneración"*.

- La Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, de implantación de la Administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en su disposición adicional primera: *"1. Compete al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra velar por la efectividad de los derechos reconocidos a los ciudadanos de esta Ley Foral, atender las quejas que se produzcan por la vulneración de dichos derechos y efectuar a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a sus organismos públicos las sugerencias y propuestas pertinentes en la forma y con los efectos que se determinen en su Ley Foral reguladora. 2. La Oficina del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, a través de su titular o de la persona dependiente de la misma en quien delegue, actuará de forma coordinada con las instituciones análogas a él que, en materia de Administración electrónica o de procedimientos administrativos electrónicos, puedan crear por ley el Estado o las Comunidades Autónomas"*.
- La Ley Foral 11/2012, de 11 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto, en su artículo 68.1: *"Sin perjuicio de la reclamación ante el Consejo de*

Transparencia de Navarra que pueda interponerse contra las resoluciones, expresas o presuntas, de los órganos de la Administración Pública que impidan o limiten, total o parcialmente, el ejercicio por los ciudadanos y ciudadanas del derecho que se reconoce en el Título III de esta Ley Foral para el acceso a la información pública, el o la solicitante de la información pública podrá dirigir una queja al Defensor del Pueblo de Navarra siempre que se haya impedido o limitado su derecho de acceso a esta información, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de Navarra. 2. La intervención del Defensor del Pueblo de Navarra no suspenderá, como se recoge en su ley foral reguladora, el transcurso de los plazos para la interposición de la reclamación o recursos contencioso-administrativos procedentes".

También esta misma Ley Foral, en su artículo 73, dispone desde este año 2016 que formará parte del Consejo de Transparencia de Navarra un o una representante del Defensor del Pueblo de Navarra, correspondiendo su designación a esta institución, quien podrá designar, además, un o una suplente para los

casos de enfermedad, ausencia o impedimento temporal. Este Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que vela por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantiza el derecho de acceso a la información pública que tanto esta Ley Foral como la legislación estatal reconoce.

- La Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra. Su artículo 14.2 faculta al Defensor del Pueblo de Navarra para instar a la presidencia del Parlamento de Navarra la petición al Consejo de Navarra de un dictamen facultativo no vinculante en asuntos relacionados con los derechos de los ciudadanos. El Consejo de Navarra es el órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra, compuesto por cinco juristas de reconocido prestigio, elegidos por el Parlamento de Navarra.

9. El Diputado del Común de Canarias (2001) sigue el modelo clásico de Defensor del Pueblo-Ombudsman, por lo que

recibe y resuelve quejas de los ciudadanos, realiza actuaciones de oficio y elabora y presenta e informes especiales y anuales, y dicta recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales.

En esta relación de instituciones autonómicas de defensores del pueblo autonómicas, no se incluyen, aunque presentaban alguna singularidad, ni al Defensor del Pueblo de Castilla La Mancha, ni al Defensor del Pueblo Riojano, ni al Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, ni al Procurador General del Principado de Asturias, ni tampoco al Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, que son instituciones suprimidas en esa ola de recentralización que se vivió en 2012 con motivo del Informe CORA del Gobierno de España y que preconizaba la supresión de todos los defensores del pueblo, consejos consultivos y tribunales de cuentas de las Comunidades Autónomas. El enfoque se limita, por tanto, a los defensores del pueblo que siguen existiendo y que se encuentran recogidos y protegidos por sus respectivos Estatutos de Autonomía.

IV

A MODO DE CONCLUSIÓN



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

IV. A modo de conclusión.

En un mundo en el que se reconocen en el papel oficial muchos derechos a los ciudadanos, las Administraciones públicas siguen en grandes ocasiones ancladas en su posición de limitarse a actuar solo conforme a la legalidad positiva, de un modo constreñido, cerrado, tasado, desde su propia perspectiva, centrado en una gran parte de su actividad en lo formal y lo procedimental, donde lo primero es la Administración y, luego, lo segundo, a veces, el ciudadano, y donde, en ese clima, la alegación de derechos aparece como algo meramente retórico y subordinado al criterio administrativo del órgano, autoridad o funcionario o de turno.

Por ello, por esa defensa de los derechos de los ciudadanos, por esa atención al ciudadano indefenso o lesionado, en esa respuesta a sus dudas y por ese escuchar sus problemas y preocupaciones con una visión diferente de la de la Administración o de la propia de los órganos judiciales, entiendo que han de considerarse a los defensores del pueblo autonómicos como un servicio público, un servicio autén-

tico a los ciudadanos para proteger de forma eficaz, cercana y humana, aunque en la limitada medida de sus posibilidades legales, sus derechos frente al Poder, y como un mecanismo de mejora de los servicios públicos en pro del ciudadano que los usa y los paga.

Pamplona, noviembre de 2016

56



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa