

**Expediente:** 22/2009

**Objeto:** Proposición de Ley Foral por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor.

**Dictamen:** 26/2009, de 8 de junio

## DICTAMEN

En Pamplona, a 8 de junio de 2009,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don Julio Muerza Esparza, Consejero-Secretario accidental, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### I. ANTECEDENTES

#### I.1ª. Formulación de la consulta

El día 22 de mayo de 2009 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que recaba del Consejo de Navarra la emisión de un dictamen sobre la proposición de Ley Foral por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor, dando traslado de la decisión del Gobierno de Navarra, adoptada en la sesión de 11 de mayo de 2009, por el que se acuerda someter a consulta facultativa del Consejo de Navarra la citada proposición de Ley Foral y, “en concreto, para que se dictamine acerca de la constitucionalidad de la propuesta, su adecuación a la propia concepción y naturaleza de las Instituciones del Defensor del Pueblo de Navarra y del Defensor del Menor, la interacción con el ejercicio de competencias propias del Gobierno de Navarra y cuantas otras cuestiones jurídicas advierta ese Consejo de Navarra”.

La petición de dictamen viene acompañada, entre otros, de los siguientes documentos:

- 1) Copia del Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de 10 de febrero de 2009, donde se publicó la proposición de Ley Foral por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor, presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra.
- 2) Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, de fecha 8 de abril de 2009.
- 3) Informe del Servicio de Asesoría Jurídica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, de fecha 4 de mayo de 2009.
- 4) Certificación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 11 de febrero de 2009, por el que se somete a dictamen facultativo del Consejo de Navarra la proposición de Ley Foral por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor.

### **I.2ª. Sobre la proposición de ley por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor**

El Pleno del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 7 de noviembre de 2008, adoptó el acuerdo de solicitar al Defensor del Pueblo de Navarra la elaboración y posterior remisión de un informe, planteando las modificaciones legales necesarias, legislativas o reglamentarias, para un desarrollo y ampliación plena de sus competencias, con el objeto de mejorar el control de las políticas que desde las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral se implementen en materia de protección de los menores.

En cumplimiento del mandato parlamentario, el Defensor del Pueblo de Navarra elaboró el informe relativo a la ampliación de competencias del Defensor del Pueblo de Navarra en materia de protección de menores, que fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, en virtud de

acuerdo de la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptado el 28 de enero de 2009.

En el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de 10 de febrero de 2009 se publicó la proposición de Ley Foral por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor, presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra, en la que se reproduce el borrador de texto legal elaborado por el Defensor del Pueblo de Navarra e incorporado como anexo al informe antes indicado.

La proposición de Ley Foral consta de una exposición de motivos, tres artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final.

La exposición de motivos alude a la conveniencia de garantizar eficazmente los derechos de los menores de edad, con referencia a los textos de organismos internacionales sobre el tema, particularmente la Convención de Derechos del Niño de 1989. Se invoca la competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra en las materias de asistencia social y policía infantil y juvenil, que ha propiciado la promulgación de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, en conexión con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Se afirma que la realidad de la Comunidad Foral de Navarra no aconseja complicar la estructura institucional actualmente existente, por lo que no se propone la creación de un órgano específico para velar por los intereses de los menores, sino que se encomienda dicha tarea al Defensor del Pueblo de Navarra.

El artículo 1 otorga al Defensor del Pueblo de Navarra la consideración de Defensor del Menor de Navarra y le encomienda la vigilancia de la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra y de cuantas entidades públicas o privadas presten servicios a la infancia y a la adolescencia, para la defensa y la mejora del ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia.

El artículo 2 establece las funciones que desarrollará el Defensor del Pueblo de Navarra, que serán las que con carácter general le atribuye la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de Navarra, “y, además, ejercerá las que considere oportunas, entre las cuales estarán las siguientes”:

“a) Proceder a cuantas investigaciones estime convenientes y, en consecuencia, actuar, de oficio o a instancia de parte mediante la presentación de una queja, en situaciones de riesgo, amenaza o vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia.

b) Proponer medidas encaminadas a mejorar y modernizar los servicios públicos y privados dedicados a la infancia y la adolescencia.

c) Emitir los informes que, en asuntos concernientes a las personas menores de edad, deberá solicitarle el Gobierno de Navarra cuando éste ejerza su iniciativa legislativa o reglamentaria. Tales informes serán preceptivos, aunque no vinculantes, y se emitirán en el plazo máximo de veinte días desde su solicitud. Transcurrido dicho plazo sin haberse emitido el informe, podrá continuarse el procedimiento normativo.

d) Supervisar la actividad de las personas físicas, entidades, empresas, asociaciones, fundaciones o cualesquiera otras personas jurídicas, públicas o privadas, que presten sus servicios a los menores de edad, de forma principal o accesoria, permanente o esporádica. Esta actividad de supervisión se extenderá tanto a sus actos como a la omisión de los mismos.

e) Denunciar, con carácter urgente e inmediato, ante el Ministerio Fiscal los hechos en los que aprecie que una persona menor de edad haya podido o pueda ser víctima de un delito o falta.

f) Poner en conocimiento, con carácter urgente e inmediato, ante el órgano competente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, los hechos en los que considere que una persona menor de edad haya podido o pueda ser víctima de una infracción administrativa.

g) Fomentar el conocimiento y la divulgación de los derechos de las personas menores de edad, y realizar campañas de divulgación y sensibilización de los derechos de la infancia y la adolescencia.

h) Ejercer funciones de mediación o arbitraje entre las partes afectadas por un conflicto en el que una de ellas, al menos, sea menor de edad, y siempre que le sea solicitado y lo acepten las partes.

i) Requerir a los órganos competentes de las Administraciones Públicas de Navarra su actuación en materias relacionadas con la legislación protectora de la infancia y la adolescencia. En concreto, velará especialmente para que se cumplan de forma efectiva los programas y actuaciones previstos en la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia.

j) Efectuar recomendaciones, advertencias, sugerencias y recordatorios de deberes legales a las Administraciones, autoridades, personal al servicio de la Administración y entidades públicas y privadas que se relacionen con la infancia y la adolescencia, pudiendo proponer la modificación de los procedimientos y criterios de actuación utilizados, la adopción de medidas y cuanto considere mejor para los derechos de los menores.

k) Sugerir modificaciones normativas en defensa o mejora del nivel de protección de los derechos de las personas menores de edad, así como efectuar propuestas con dicha finalidad a las iniciativas legislativas en tramitación, antes de su dictamen por la Comisión parlamentaria correspondiente.

l) Desarrollar todo tipo de estudios e investigaciones que redunden en un mejor conocimiento de los problemas y derechos de la infancia y la adolescencia. Para ello, el Defensor del Pueblo de Navarra podrá suscribir convenios de colaboración con entidades públicas y privadas.

m) Interponer, si fuera necesario, ante el orden jurisdiccional competente los recursos y acciones en defensa de los derechos e intereses legítimos de las personas menores de edad, tanto en casos particulares como frente a disposiciones y resoluciones administrativas que puedan lesionarlos.

n) Instar de la Administración Pública competente la incoación de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando aprecie que una o varias personas menores de edad han padecido por el funcionamiento de un servicio público lesión en sus derechos y sufrido un daño que, de acuerdo con la legislación vigente, tenga carácter indemnizable.

ñ) Valorar la situación de la infancia y de la adolescencia en Navarra en su informe anual al Parlamento de Navarra.”

También conviene reseñar que el apartado 3 del artículo 2 dice que los hechos constatados por el Defensor del Pueblo de Navarra o su personal

asesor, y que se formalicen en documento público, observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos o intereses puedan señalar o aportar los interesados.

El artículo 3 establece, en lista meramente enunciativa y no cerrada, las acciones que puede ejercer el Defensor del Pueblo de Navarra en defensa de los menores. Son las siguientes:

“a) Inspeccionar los servicios y dependencias de las Administraciones Públicas de Navarra y de las entidades públicas o privadas que proporcionen cualquier tipo de asistencia o servicios a la infancia o a la adolescencia.

b) Llevar a cabo entrevistas con el personal de cualquier entidad, pública o privada, que asista o preste servicios a la infancia o a la adolescencia, o solicitar su comparecencia mediante citación.

c) Solicitar informes, reclamar expedientes y documentación a las Administraciones o entidades citadas en la letra a). En ningún caso podrá alegarse la legislación sobre protección de datos personales o cualquier otra para oponerse a las solicitudes que el Defensor del Pueblo de Navarra formule en ejercicio de sus funciones.

d) Celebrar convenios de colaboración con las distintas Administraciones y entidades públicas y privadas, o promover convenios entre éstas, para que las personas menores de edad víctimas de delitos, faltas o infracciones administrativas reciban gratuita y, si fuera preciso, urgentemente, la atención que precisen, sea psicológica, sanitaria, educativa, social, jurídica o de cualquier otro tipo.

e) Instaurar y favorecer un procedimiento de recepción de sugerencias en materia de infancia y adolescencia y, en especial, de las efectuadas por los propios menores de edad.

f) Instar a las autoridades y entidades públicas o privadas la suspensión inmediata de los actos y conductas que puedan ser lesivos de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas menores de edad.

g) Requerir, con carácter preferente y urgente, el auxilio de la Policía Foral y de los demás Cuerpos de las Policías de Navarra para un ejercicio más eficaz de sus funciones y una mejor defensa de los derechos e intereses legítimos de las personas menores de edad.

h) Realizar, por sí mismo a o través de su personal asesor, gestiones directas y de forma no escrita cuando la urgencia de la situación de la persona menor de edad así lo demande, dejando luego en el expediente constancia expresa de las gestiones realizadas.”

La disposición adicional primera introduce un nuevo apartado al artículo 99 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, para tipificar una nueva infracción consistente en obstaculizar las investigaciones y actuaciones del Defensor del Pueblo de Navarra en materia de protección de las personas menores de edad, y regular el procedimiento de aplicación de la sanción, “todo ello sin perjuicio de las responsabilidades penales que puedan exigirse al infractor”.

La disposición adicional segunda atribuye carácter general (es decir, no limitado sólo a la protección de los menores) a las funciones y acciones a que se refieren los artículos 2, apartado 1, letras m) y n) y 3, letras f), g) y h).

Se deroga el artículo 14.3 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la nueva Ley Foral.

En fin, se prevé la entrada en vigor de la Ley Foral “al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra”

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter del dictamen**

El artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), en su actual redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, establece que el Consejo de Navarra emitirá dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por acuerdo del Gobierno de Navarra, a través de su Presidente.

En el presente caso el dictamen ha sido solicitado por el Gobierno de Navarra, a través de su Presidente. El acuerdo del Gobierno de Navarra,

adoptado en la sesión de 11 de mayo de 2009, somete a nuestro dictamen “la proposición del Ley Foral por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor y, en concreto, para que se dictamine acerca de la constitucionalidad de la propuesta, su adecuación a la propia concepción y naturaleza de las Instituciones del Defensor del Pueblo de Navarra y del Defensor del Menor, la interacción con el ejercicio de competencias propias del Gobierno de Navarra y cuantas otras cuestiones jurídicas advierta ese Consejo de Navarra”.

El Consejo de Navarra emite dictamen de carácter facultativo.

### **II.2ª. Marco jurídico**

Habida cuenta de que nos encontramos ante una proposición de Ley Foral, norma de superior rango y expresión de la voluntad popular, el texto remitido por el Presidente del Gobierno de Navarra a este Consejo no admite más contraste jurídico —único que nosotros podemos realizar— que el que resulte de la Constitución Española y de las normas que integran el llamado bloque de constitucionalidad, entre las que desempeñan un papel primordial las normas de distribución de competencias con el Estado, en particular, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

Nuestro pronunciamiento se limita exclusivamente al examen de la juridicidad (en este caso, de la constitucionalidad) de la proposición de Ley Foral, puesto que cualquier otro tipo de juicio nos está vedado por el artículo 1 de la LFCN, que nos ordena velar por la observancia y cumplimiento de la Constitución, de la LORAFNA y del resto del ordenamiento jurídico, sin que nuestros dictámenes “puedan contener valoraciones de oportunidad o conveniencia”. Al examen de la juridicidad de la proposición de Ley Foral se contrae, por otra parte, el propio texto de la consulta.

### **II.3ª. Examen de la proposición de Ley Foral**

El Defensor del Pueblo de Navarra es una institución de la Comunidad Foral de Navarra, creada por Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, que designaremos como LFDP, cuyas funciones han sido definidas por el



Parlamento de Navarra. Por consiguiente, no existe dificultad jurídica alguna para que sus competencias y atribuciones puedan ser modificadas por una Ley Foral, ni para atribuirle la consideración de Defensor del Menor de Navarra, por más que la decisión pueda ser objetable desde la óptica de la técnica legislativa, como señalan en su informe los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra. Nuestro análisis se centrará en el estudio de las atribuciones que se le conceden, para determinar si se adecuan al ordenamiento jurídico.

### ***A) Carácter enunciativo de las funciones y medios de actuación***

Bajo las rúbricas “funciones” y “medios de actuación”, se relacionan en los artículos 2 y 3 de la Proposición una serie de atribuciones o competencias que en ambos casos tienen carácter abierto.

La lista de funciones enumeradas en el artículo 2 va precedida por un encabezamiento que dice lo siguiente: “Para el desempeño de su competencia, el Defensor del Pueblo de Navarra ejerce las funciones que, con carácter general, le atribuye la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, reguladora de la Institución, y, además, ejercerá las que considere oportunas, entre las cuales estarán las siguientes”.

A nuestro juicio, es evidente que el Defensor del Pueblo de Navarra no podrá ejercer las competencias que considere oportunas, sino sólo las que taxativamente le otorgue el ordenamiento jurídico. Esta formulación abierta que, dado su texto literal, ni siquiera admite una interpretación correctiva, no se contiene en el ordenamiento jurídico respecto de ningún órgano ni institución. Ni siquiera las Cortes Generales, en la que está representado directamente el pueblo soberano, pueden ejercer competencias que no tengan expresamente atribuidas.

Permitir al Defensor del Menor ejercer no sólo las funciones que se enumeran en el artículo 2 sino “además, las que considere oportunas”, es una clara vulneración del principio del Estado de Derecho, en el que todos los poderes públicos están limitados, en primer lugar, por una definición precisa del ámbito de sus funciones, y, en segundo lugar, por las normas

jurídicas que regulan su ejercicio. Sólo así puede entenderse el principio recogido en el artículo 9 de la Constitución, según el cual todos los poderes públicos están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. En el Estado democrático de Derecho el ciudadano actúa en un marco de libertad protegido por el ordenamiento, pero el Estado y los poderes públicos sólo pueden actuar en el marco de la competencia que les esté jurídicamente atribuida. Una cláusula abierta, como la que analizamos, pugna con esta concepción del Estado que es la que ha sido asumida por nuestra Constitución.

Algo similar podría decirse del encabezamiento del artículo 3 aunque en este caso, al no ser tan contundente su formulación gramatical, cabe una interpretación acorde con el ordenamiento jurídico. Comienza diciendo el artículo 3 que “al objeto de dar cumplimiento a sus funciones en defensa de los menores, el Defensor del Pueblo de Navarra podrá ejercer, por sí o a través del personal de su oficina, entre otras acciones...”

Esas otras acciones, a las que se refiere el precepto, pueden ser las que estén previstas en otros preceptos diferentes y de este modo se salvaría la constitucionalidad del precepto. No ocurre aquí lo mismo que en el artículo 2, donde las funciones no enumeradas se complementan, usando un término tan inequívoco como “además”, con las que el Defensor del Pueblo considere oportunas, es decir, todas las que quiera ejercer.

En conclusión, el encabezamiento del artículo 2 incurre en vicio de inconstitucionalidad y el del artículo 3 es mejorable desde el punto de vista técnico-jurídico.

### ***B) Competencias de vigilancia y control de actividades privadas***

Nuestra primera observación se dirige al artículo 1 de la proposición de Ley Foral por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor (en adelante, la Proposición) y afecta a algunas de las atribuciones que se enumeran en los artículos 2 y 3 de la Proposición. Nos referimos al profundo cambio que experimentan las competencias del Defensor del Pueblo de Navarra, cuya tarea primordial

actual —a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la LFDP— es la de “salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración”. El artículo 1 de la Proposición encomienda al Defensor del Pueblo de Navarra velar por la defensa y la mejora del ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia y a tal fin le ordena vigilar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra “y de cuantas entidades públicas o privadas presten servicios a la infancia y a la adolescencia”.

Así pues, si llegara a prosperar la Proposición, el Defensor del Pueblo de Navarra dejará de ser un organismo de control de la Administración para convertirse en un órgano de ejecución de las leyes, puesto que no de otro modo se puede calificar la función de controlar el respeto que los particulares han de guardar a los derechos de los menores de edad. Esta configuración suscita algunos interrogantes de constitucionalidad, si partimos de la consideración de la naturaleza del Defensor del Pueblo de Navarra, que es, según su Ley Foral reguladora, un Alto Comisionado del Parlamento de Navarra. Trataremos de explicar y de resolver a continuación tales interrogantes.

No desconocemos que la situación planteada en la Proposición no es inédita. En la Comunidad de Madrid existe un Defensor del Menor que es el Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid para salvaguardar y promover los derechos de las personas menores de edad. El artículo 3 de su ley reguladora (Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid) le encomienda la función de supervisar la acción de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, y de cuantas entidades privadas presten servicios a la infancia y la adolescencia en la Comunidad. No obstante esta formulación tan genérica y abierta, en la ley se ha limitado el alcance de sus competencias mediante una norma que dice que en ningún caso, el Defensor del Menor podrá intervenir en el procedimiento para la solución de casos individuales cuya solución esté encomendada a órganos jurisdiccionales, ni en casos que requieran medidas de protección reguladas en la legislación civil y cuya competencia

esté atribuida a las Administraciones Públicas (artículo 3.2 de la Ley 5/1996 citada).

En cambio, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha optado por una solución orgánica similar a la que se propugna en la Proposición, encomendando la protección de los menores al Defensor del Pueblo Andaluz, a través de un adjunto auxiliar que tiene la condición Defensor del Menor de Andalucía (disposición adicional primera de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor). Sin embargo, el Defensor del Menor no actúa ante los particulares, pues sus competencias son las del Defensor del Pueblo Andaluz, definido por la Ley 9/1983, de 1 diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz como comisionado del Parlamento con facultades para supervisar la actividad de la Administración Autonómica. También en otras Comunidades Autónomas existen áreas especializadas para la defensa de los derechos de los menores, en el seno y con las facultades propias del respectivo Defensor del Pueblo u órgano similar.

El problema que plantea la Proposición consiste en si un comisionado del Parlamento puede ejercer funciones ejecutivas. Es lógico pensar que, como comisionado del Parlamento de Navarra, el Defensor del Pueblo de Navarra sólo puede ejercer funciones que sean propias del Parlamento, a quien rinde cuentas. En este sentido, las funciones del Parlamento de Navarra se encuentran determinadas por el artículo 11 de la LORAFNA, según el cual, “el Parlamento representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra, impulsa y controla la acción de la Diputación Foral y desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico”.

Este precepto justifica la existencia y funciones del Defensor del Pueblo de Navarra en cuanto se refiere al control de la acción de la Diputación Foral, pero no autoriza al Parlamento a intervenir directamente en la actividad privada de los ciudadanos.

Por otra parte, dice el artículo 23 de la LORAFNA que corresponde al Gobierno de Navarra o Diputación Foral “la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y la administrativa”.

Es conveniente recordar que nuestro sistema jurídico-político se basa en el principio de división de poderes que, aunque no esté expresado de manera explícita en la Constitución y en la LORAFNA, se desprende claramente de la regulación constitucional, que atribuye a órganos distintos la función legislativa (artículo 66), la función ejecutiva (artículo 97) y el poder judicial (artículo 117). En el ámbito estatutario foral también están claramente diferenciadas las funciones legislativa (artículo 11 de la LORAFNA) y ejecutiva (artículo 23 de la misma Ley Orgánica).

En este contexto de división de poderes, elemento basilar del constitucionalismo moderno, el Parlamento ostenta la representación popular y controla la acción del gobierno. La Administración, sometida a la ley, ejecuta y aplica las leyes en casos singulares y tanto ella como sus funcionarios están sometidos a un régimen de responsabilidad con el que pretende garantizarse la estricta obediencia a la ley emanada del Parlamento, expresiva de la voluntad popular.

La división de poderes es garantía primordial de protección de los derechos inviolables inherentes a la persona que constituyen el fundamento del orden político (artículo 10 de la Constitución Española). La primacía que se atribuye al Parlamento, como representante de la voluntad popular, está vinculada a una serie de prerrogativas e inmunidades que son incompatibles con su intervención en casos singulares, la cual traería como efecto inmediato la lesión del principio de tutela judicial efectiva. El Parlamento no puede prorrogar sus funciones que sustancialmente consisten (a) en la aprobación de leyes de carácter general y abstracto, (b) en el control del poder ejecutivo y (c) en la adopción de determinados actos y acuerdos de dirección política. Sólo así es posible hablar de Estado de Derecho en el que todos los poderes, también el legislador, se encuentran sometidos al imperio de la Ley.

El Defensor del Pueblo de Navarra es, como sabemos, un Alto Comisionado del Parlamento y, como tal, está dotado de prerrogativas y garantías que son necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones, con independencia y efectividad. Estas prerrogativas y garantías están pensadas para liberarlo de las presiones que sobre él pudiera ejercer la

Administración pública cuyo control, como encomienda o delegación de las funciones del Parlamento, le corresponde. El Defensor del Pueblo de Navarra disfruta de los privilegios de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros del Parlamento de Navarra (artículo 1.1 de la Ley 36/1985, de 6 noviembre, de prerrogativas y garantías de las figuras similares al Defensor del Pueblo y régimen de colaboración y coordinación de las mismas; y artículo 7 de la LFDP). En consonancia con la naturaleza de sus funciones, el artículo 35 de la LFDP dispone que “contra las decisiones del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra no cabrá interponer recurso alguno”.

Así las cosas, no podemos considerar compatible con la Constitución ni con la LORAFNA que se atribuyan al Defensor del Pueblo de Navarra funciones que corresponden, por su propia naturaleza y por imperativo constitucional y estatutario, a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Entre esas funciones se encuentran las de vigilancia y control de las entidades privadas que, en ejecución de las leyes de protección de los menores, competen a dicha Administración pública. El Defensor del Pueblo de Navarra puede excitar el celo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para que ejercite correcta y diligentemente las funciones que en ese campo le corresponden, pero no puede, a nuestro juicio, asumir competencias administrativas que corresponden al Gobierno de Navarra según el artículo 23 de la LORAFNA.

Por todo ello consideramos que es inconstitucional la referencia a las entidades privadas contenida en el artículo 1 de la Proposición y que también lo son las siguientes competencias que los artículos 2 y 3 atribuyen al Defensor del Pueblo de Navarra, en la parte en que se refieren a personas y entidades privadas:

- a) La competencia de investigar y de actuar en situaciones de riesgo, amenaza o vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia [artículo 2.1.a) de la Proposición].
- b) Supervisar la actividad de las personas físicas, entidades, empresas, asociaciones, fundaciones o cualesquiera otras

personas jurídicas privadas, que presten sus servicios a los menores de edad, de forma principal o accesoria, permanente o esporádica [artículo 2.1.d) de la Proposición].

- c) Efectuar recomendaciones, advertencias, sugerencias y recordatorios de deberes legales a entidades privadas que se relacionen con la infancia y la adolescencia [artículo 2.1.j) de la Proposición].
- d) Inspeccionar los servicios y dependencias de las entidades privadas que proporcionen cualquier tipo de asistencia o servicios a la infancia o a la adolescencia [artículo 3.a) de la Proposición].
- e) Llevar a cabo entrevistas con el personal de cualquier entidad, privada, que asista o preste servicios a la infancia o a la adolescencia, o solicitar su comparecencia mediante citación [artículo 3.b) de la Proposición].
- f) Solicitar informes, reclamar expedientes y documentación a las entidades privadas [artículo 3.c) de la Proposición].
- g) Instar a las entidades privadas la suspensión inmediata de los actos y conductas que puedan ser lesivos de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas menores de edad [artículo 3.f) de la Proposición].
- h) Realizar, por sí mismo a o través de su personal asesor, gestiones directas y de forma no escrita cuando la urgencia de la situación de la persona menor de edad así lo demande, dejando luego en el expediente constancia expresa de las gestiones realizadas [artículo 3.h) de la Proposición].

Frente a esta opinión no consideramos que sea argumento suficiente el expresado por el Defensor del Pueblo de Navarra en su informe más arriba aludido. En la justificación de la propuesta de medidas encaminadas a mejorar los servicios privados (que nosotros no hemos considerado inconstitucional porque cabe entender que se trata de propuestas dirigidas a

la Administración pública, a las que corresponde promover y controlar los servicios privados) se dice literalmente lo siguiente:

“Quizá resulte más llamativa la emisión de propuestas en relación con los servicios privados. No obstante, no debe olvidarse que el control de los mismos compete a los poderes públicos, pues así lo disponen la Ley Foral de Servicios Sociales y la Ley Foral de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia. En consecuencia, nada se opone a que el Defensor del Pueblo pueda proponer mejoras tanto en el ámbito de los servicios públicos como en el de los servicios privados cuya actividad incida sobre los derechos de las personas menores de edad, con el fin de lograr una mejor protección de los mismos.”

El hecho de que el control de los servicios privados sea competencia de los poderes públicos no justifica que las competencias ejecutivas o administrativas que se ejercen sobre dichos servicios privados puedan o deban ser atribuidas al Defensor del Pueblo de Navarra. No hay obstáculo, sin embargo, a que efectúe propuestas a la Administración pública, en el sentido antes expresado.

### ***C) Competencias de vigilancia y control de actividades de otros entes públicos***

Las competencias que, según acabamos de afirmar, consideramos inconstitucionales en cuanto se refieran a personas o entidades privadas, lo son también en la medida en que afectan a administraciones y entes públicos distintos de las administraciones autonómica y local de Navarra y de las personas o entidades que presten servicios públicos sometidos a tutela de dichas administraciones [cfr. artículo 1.3.d) de la LFDP].

A este respecto existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la Ley de las Cortes de Aragón 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, que, sin declarar su inconstitucionalidad, emitió un pronunciamiento interpretativo del artículo 2.3 de dicha ley, según el cual “el Justicia de Aragón, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma”. Según el Tribunal Constitucional,



“como lo cierto es que el precepto entra en un ámbito que no le es propio -«autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma»-, aunque lo haga a través de una fórmula -«dirigirse a»- que excluye, como hemos dicho, toda idea de subordinación o imposición de deberes, es preciso determinarlo así en una declaración interpretativa de la norma que ciñéndose a su literalidad, impida cualquier extralimitación del ámbito propio que para la actuación de Justicia establece el art. 33.2 del Estatuto. Por tanto, el art. 2.3 de la Ley 4/1985, de las Cortes de Aragón, es constitucional interpretado en los términos estrictos que quedan expuestos.” (STC 142/1988 de 12 julio, FJ 3).

Hay que matizar que el contenido de esta sentencia no es extrapolable a nuestro caso porque su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 33 y 34 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que limitan las funciones del Justicia de Aragón a la supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma. En el caso de Navarra no existe precepto en la LORAFNA que restrinja las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra, puesto que no lo contempla en su articulado.

No obstante, entendemos que la inconstitucionalidad deriva no sólo del precepto estatutario, sino de la invasión que se produjo en el ámbito de otras administraciones públicas (estatal o de otro tipo) distintas de las autonómicas y, en el caso de Navarra, distintas también de las administraciones locales de Navarra, dada la competencia histórica que la Comunidad Foral de Navarra ejerce sobre ellas (artículo 46 de la LORAFNA). La razón de la inconstitucionalidad es la misma que hemos señalado antes: la competencia del Defensor del Pueblo de Navarra no puede ir más allá de las funciones de control de la Administración que competen al Parlamento de Navarra, del que es comisionado. El Parlamento de Navarra impulsa y controla, como hemos dicho ya, la acción del Gobierno de Navarra (artículo 11 de la LORAFNA), pero no el de otras administraciones públicas, sobre las que ninguna potestad puede ejercer el Defensor del Pueblo de Navarra.

El artículo 1 de la Proposición y los apartados de los artículos 2 y 3, que hemos citado anteriormente a propósito de las entidades privadas, son también inconstitucionales en cuanto puedan afectar a otras

administraciones públicas distintas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las de los Entes Locales de Navarra.

#### ***D) Requerimientos a los Cuerpos de las Policías de Navarra***

El artículo 3.g) de la Proposición permite al Defensor del Pueblo de Navarra “requerir, con carácter preferente y urgente, el auxilio de la Policía Foral y de los demás Cuerpos de las Policías de Navarra para un ejercicio más eficaz de sus funciones y una mejor defensa de los derechos e intereses legítimos de las personas menores de edad”.

La dirección de la Policía Foral y de los restantes Cuerpos de Policía de Navarra son funciones propias del ejecutivo que no pueden ser invadidas por el Defensor del Pueblo de Navarra mientras conserve su calidad de Alto Comisionado del Parlamento de Navarra. En la medida en que se entienda que este precepto permite al Defensor del Pueblo de Navarra cursar órdenes directas a las policías que en él se contemplan, no puede ser considerado conforme a la Constitución y a la LORAFNA. Vulneraría las competencias que corresponden al Gobierno de Navarra y a las Entidades Locales de Navarra, amparadas por los artículos 21 y 46 de la LORAFNA.

No obstante, esta competencia podría considerarse constitucional si el requerimiento se interpretase como una simple recomendación o impulso para que la Administración competente curse las órdenes oportunas a los agentes de la policía.

#### ***E) Otras funciones de carácter ejecutivo***

Entre las funciones de carácter ejecutivo que implican también una invasión de las competencias que la LORAFNA atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se encuentra la de celebrar convenios de colaboración con las distintas Administraciones y entidades públicas y privadas, o promover convenios entre éstas, para que las personas menores de edad víctimas de delitos, faltas o infracciones administrativas reciban gratuita y, si fuera preciso, urgentemente, la atención que precisen, sea psicológica, sanitaria, educativa, social, jurídica o de cualquier otro tipo [artículo 3.d) de la Proposición].

De este texto podría salvarse la promoción de convenios, dado que puede ser propio de la función delegada del Defensor del Pueblo el estimular mediante recomendaciones la actuación administrativa. Pero es una función típicamente ejecutiva que pertenece a la Administración la de proporcionar atención psicológica, sanitaria, educativa, social, jurídica o de cualquier otro tipo a los menores. Por lo mismo antes indicados respecto de otras competencias ejecutivas, la que ahora comentamos es contraria a las normas que integran el bloque de constitucionalidad.

### ***F) Legitimación para ejercitar acciones procesales***

El artículo 2.1.m) de la Proposición faculta al Defensor del Pueblo de Navarra para “interponer, si fuera necesario, ante el orden jurisdiccional competente los recursos y acciones en defensa de los derechos e intereses legítimos de las personas menores de edad, tanto en casos particulares como frente a disposiciones y resoluciones administrativas que puedan lesionarlos”.

Esta atribución es también problemática y el mismo Defensor del Pueblo de Navarra lo pone de manifiesto en su informe-propuesta, en el que podemos leer lo siguiente:

“No obstante, no ignoramos que pueden suscitarse dudas razonables de constitucionalidad en relación con la atribución de esta competencia por medio de una Ley Foral. Téngase en cuenta que el art. 149.1.6ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal, por lo que pudiera entenderse que sólo mediante una Ley estatal cabría facultar al Defensor del Pueblo para accionar en la vía judicial.

Por otro lado, tampoco cabe desconocer que dicho precepto constitucional limita con “las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”, por lo que tampoco es irrazonable que una institución garantista de los derechos constitucionales de los menores goce de la especialidad procesal de tener legitimación para interponer recursos y acciones ante órganos judiciales.”

El tema de la competencia estatal exclusiva sobre leyes procesales ya fue aludido en la citada STC 142/1988, sobre el Justicia de Aragón, aunque

de ella no podemos extraer una consecuencia clara e inequívoca para nuestro caso. Y es que el Tribunal Constitucional se limitó a afirmar que el artículo 31.2 de la Ley aragonesa (que dice: “A los solos efectos de fijar la doctrina legal, el Justicia de Aragón podrá dirigirse a cualesquiera autoridades que tengan competencias para interponer recursos y ejercitar acciones ante los Tribunales, a fin de solicitar su actuación con la finalidad de defender el Estatuto de Autonomía de Aragón y proceder a la mejor tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés”) no otorga “como claramente resulta de su contenido, legitimación procesal alguna al Justicia para interponer recursos o ejercitar acciones en interés de la Ley, sino que le faculta, regulando exclusivamente su comportamiento, para que pueda dirigirse a quienes estén legitimados para interponer recursos o ejercitar acciones con el fin de solicitar su actuación. (...) El otorgamiento de esta posibilidad de dirigirse a las autoridades competentes a los efectos que éstas estimen oportuno sobre lo solicitado por el Justicia, no tiene el alcance de norma procesal que le atribuye el Letrado del Estado y no incide, por tanto, en el vicio de incompetencia normativa denunciado.”

No obstante, se deduce indirectamente de las palabras del Tribunal Constitucional que sí tendría carácter procesal y no sería constitucional una norma autonómica que atribuyese legitimación procesal al comisionado del Parlamento. Así lo entendemos nosotros. El Estado tiene competencia exclusiva, según el mentado artículo 149.1.6ª de la Constitución Española, sobre “legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”.

Dice el Defensor del Pueblo de Navarra en su informe que la asignación de legitimación podría estar justificada por el inciso “sin perjuicio de las especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”. Opinamos que no es así, dado que la norma organizativa de la institución del Defensor del Pueblo de Navarra y su facultad de velar por los derechos de los menores en su carácter de órgano de control de las Administraciones Públicas no es derecho sustantivo en el sentido que tiene este término en el artículo

149.1.6ª de la Constitución Española. Derecho sustantivo es el derecho material, es decir, el derecho regulador de relaciones jurídicas interpersonales o de situaciones jurídico subjetivas que necesariamente exijan una especialidad procesal para su tutela y defensa. La especialidad procesal debe ser consecuencia que necesariamente derive del derecho sustantivo de competencia autonómica y no simplemente una particularidad procesal establecida facultativamente por una Comunidad Autónoma para definir el ámbito competencial de un organismo público autonómico.

No ofrece duda alguna que una norma que regula la legitimación para acudir ante los tribunales de justicia sea una norma de carácter procesal. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional : “Desde la STC 71/1982, F. 20, que anuló precisamente el artículo de una Ley Vasca que regulaba la legitimación de las asociaciones de consumidores para ejercitar acciones judiciales, hemos sostenido que ésta es una cuestión que corresponde en exclusiva al legislador estatal” (STC 135/2006 de 27 abril, F. 12). Igualmente, la STC 123/1988 de 23 junio, F. 2, declara la inconstitucionalidad de la atribución de legitimación al Gobierno balear para ejercitar acciones en defensa de intereses o derechos de terceros:

“El art. 3 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, reconoce el derecho al conocimiento y utilización de la lengua catalana que tendrá en la Comunidad Autónoma, junto con la castellana, «carácter de idioma oficial». No puede negarse, ciertamente, al Gobierno de la Comunidad Autónoma la capacidad para ejercer «acciones políticas» y toda la actividad administrativa que crea necesaria y conveniente para hacer efectivo el derecho reconocido en el artículo estatutario citado. Pero la atribución genérica que el impugnado art. 5.2 de la Ley de Normalización Lingüística balear lleva a cabo, en favor del Gobierno Autonómico, de la facultad para interponer recursos administrativos y ejercer acciones judiciales en defensa de intereses o derechos de terceros supone la introducción de un nuevo supuesto de legitimación procesal, que -en forma similar a lo que ocurría respecto del precepto equivalente de la Ley catalana arriba mencionada- representa una innovación del ordenamiento procesal y el procedimiento administrativo común, no derivada de forma necesaria de las peculiaridades del Derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma; y, en consecuencia, ha de estimarse como una invasión del ámbito competencial reservado al Estado por los arts. 149.1.6 y 18 C. E., y por tanto, contraria a esos artículos.”

También ha sido declarada la inconstitucionalidad del artículo 4.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Catalunya, que legitimaba “con toda la capacidad jurídica necesaria” al Consejo Ejecutivo de la Generalidad para ejercer “las acciones políticas, administrativas o judiciales necesarias para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos reconocidos en el art. 3 del Estatuto y en la presente Ley”. Según la STC 83/1986 de 26 junio,

“debe excluirse la atribución al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de la facultad de interponer recursos administrativos o acciones judiciales que supongan la introducción de un nuevo supuesto de legitimación en favor del citado Consejo, en defensa de derechos o intereses de terceros, ya que con ello se vulneraría la competencia estatal para llevar a cabo la legislación procesal y el procedimiento administrativo común, que el art. 149.1.6 y 18 atribuye con carácter exclusivo al Estado; atribución que, como este Tribunal ha declarado en relación con la legislación procesal, en su Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre (fundamento jurídico 20 in fine), «responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales», pudiendo decirse lo mismo del procedimiento administrativo común.”

Por otra parte, también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional sobre qué deba entenderse por especialidades necesarias derivadas del derecho sustantivo autonómico. En la STC 47/2004 de 25 marzo, se puede leer lo siguiente:

“la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6ª CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6ª CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las

Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, F. 20; 83/1986, de 26 de junio, F. 2; 121/1992, de 28 de septiembre, F. 4; 127/1999, de 1 de julio, F. 5), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (STC 127/1999, de 1 de julio, F. 5).”

En el mismo sentido, puede consultarse la STC 135/2006, de 27 de abril.

A la luz de todo ello resulta difícilmente rebatible la conclusión de que en el presente caso nos encontramos ante una norma que innova el ordenamiento procesal y el procedimiento administrativo común y que no deriva necesariamente de una especialidad del derecho sustantivo de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que ha de tildarse, sin paliativos, de inconstitucional.

### **G) Funciones de arbitraje**

El artículo 2.1.h) atribuye al Defensor del Pueblo de Navarra el ejercicio de “funciones de mediación o arbitraje entre las partes afectadas por un conflicto en el que una de ellas, al menos, sea menor de edad, y siempre que le sea solicitado y lo acepten las partes”.

En el informe del Defensor del Pueblo de Navarra se aclara que “la previsión incorporaría la función mediadora o arbitral al ámbito material que aquí nos ocupa, posibilitando la solución extrajudicial de conflictos y minimizando el riesgo de que éstos se conviertan en crónicos. Obviamente, como es natural en la institución mediadora, se requiere que las partes afectadas presten su consentimiento a la mediación”.

Ni siquiera con esta aclaración podemos salvar la inconstitucionalidad de que adolece la atribución de competencias arbitrales al Defensor del Pueblo de Navarra en términos tan amplios como los de la Proposición,

pues semejante previsión se enfrenta a las competencias exclusivas del Estado en materia de Administración de Justicia y legislación procesal porque, como dice el Tribunal Constitucional en su sentencia 62/1991 de 22 marzo:

“no cabe duda que el establecimiento de un sistema de arbitraje, como dijimos en la STC 15/1989, F.J. 9 b, es materia atribuida a la competencia del Estado por los títulos competenciales del art. 149.1, 5 y 6, pues, siendo el arbitraje un «equivalente jurisdiccional», mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil (esto es, la obtención de una decisión que ponga fin al conflicto con todos los efectos de la cosa juzgada), es evidente que la creación de órganos de naturaleza arbitral y el establecimiento de dicho procedimiento heterocompositivo es materia propia de la legislación procesal civil, relacionada, en cuanto a los efectos del laudo arbitral y al sistema de recursos, con la Administración de Justicia...”

#### ***H) Obtención de información***

El artículo 3.c) de la Proposición permite al Defensor del Pueblo “solicitar informes, reclamar expedientes y documentación a las Administraciones o entidades citadas en la letra a)”. Excluida la referencia a entidades privadas que, como hemos dicho, no es acorde con la Constitución, ninguna objeción puede oponerse a la potestad de obtención de información que aquí se contiene.

Sin embargo, plantea problemas el carácter omnímodo que se otorga a esta facultad en el siguiente inciso, donde se afirma que “en ningún caso podrá alegarse la legislación sobre protección de datos personales o cualquier otra para oponerse a las solicitudes que el Defensor del Pueblo de Navarra formule en ejercicio de sus funciones”. Esta norma invade competencias estatales, pues sólo mediante ley orgánica del Estado puede desarrollarse el contenido de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (artículo 82 de la Constitución).

Ciertamente, el Defensor del Pueblo de Navarra se encuentra exento de la necesidad de consentimiento del afectado para obtener la cesión de datos de carácter personal, pero ello es así porque lo establece el artículo



11.2.d) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

El artículo 3.c) de la Proposición no sólo invade una competencia exclusiva del Estado, sino que además se excede claramente en la definición de su facultad de obtener datos porque dice que frente al Defensor del Pueblo no se puede esgrimir la legislación de protección de datos ni cualquier otra. La referencia a cualquier otra es claramente desorbitada y puede contradecir otras leyes de competencia del Estado como es el caso de la Ley 9/1968, de 5 abril, de Secretos Oficiales, el secreto estadístico, o el secreto de los datos obtenidos por la Administración tributaria.

La disposición adicional primera tipifica una nueva infracción de obstaculización de las actuaciones del Defensor del Pueblo en materia de protección de menores, que se incorpora al artículo 99 de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia. Además establece que “el procedimiento sancionador se tramitará a iniciativa del Defensor del Pueblo de Navarra y la sanción competirá al Departamento que corresponda de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

Si se interpreta la iniciativa del Defensor del Pueblo como acto por el que se inicia el expediente sancionador, volvemos a encontrarnos ante una función propia del poder ejecutivo que no puede ser atribuida al Defensor del Pueblo. Por otra parte, el procedimiento sancionador está regulado en legislación básica del Estado, que el Parlamento de Navarra no puede modificar.

La iniciativa debe entenderse, por tanto, como simple actividad de comunicación, denuncia o sugerencia y de este modo puede resultar salvada la inconstitucionalidad del precepto.

### ***1) Otros aspectos***

La consulta formulada por el Gobierno de Navarra se extiende también a la adecuación de la proposición de Ley Foral a la propia concepción y

naturaleza de las Instituciones del Defensor del Pueblo de Navarra y del Defensor del Menor, la interacción con el ejercicio de competencias propias del Gobierno de Navarra y cualesquiera otras cuestiones jurídicas.

Entendemos que en las páginas anteriores, dedicadas al examen de la constitucionalidad de la proposición de Ley Foral, ha quedado también expresada nuestra opinión sobre la falta de adecuación de algunas de las funciones y competencias a la naturaleza de la institución, así como su solapamiento con las atribuciones que corresponden al Gobierno de Navarra.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que la proposición de Ley Foral por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor incurre en vicios de inconstitucionalidad, atribuye al Defensor del Pueblo de Navarra funciones y atribuciones que alteran la naturaleza de la institución, e invade competencias que son propias del Gobierno de Navarra, todo ello en los términos señalados en el cuerpo de este dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.