

EL DELEGADO PARLAMENTARIO EN LOS PAISES ESCANDINAVOS

LA INSTITUCION DEL JUSTITIEOMBUDSMAN

Por JUAN MANUEL PRIEGO DURAN *

342.534(48)

Sumario: Antecedentes. — Atribuciones. — Naturaleza jurídica.—Sistema de designación.— Procedimiento de actuación.— Control parlamentario de la actuación del Justitieombudsman.

Antecedentes

LA institución del Justitieombudsman aparece por primera vez en la Constitución de Suecia de 6 de junio de 1809, aún vigente, si bien algunas veces enmendada, pudiéndose considerar esta figura como el producto típico de la preocupación latente en la mente del legislador, en el afán de establecer un riguroso sistema de control constitucional, encaminado a garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos mediante la supervisión de las decisiones de los órganos administrativos no solamente en la actividad reglada, sino muy principalmente en la aplicación del poder discrecional.

A fin de comprender el nacimiento de esta figura de excepcional importancia dentro de la Administración del país hemos de considerar que la constitución creadora de este órgano de control estuvo

* Este trabajo es el resultado de un *stage* del autor en los países escandinavos.

Delegado parlamentario = Traducción libre de *Justitieombudsman*.

en su redacción influida por las teorías de Montesquieu, tan en boga en la época, respecto a la división de los poderes del Estado entre el rey, el Parlamento y las Cortes de Justicia, independientes entre sí, pero necesitados en cuanto a la ejecución de la ley por parte del poder ejecutivo de un control que garantizase el exacto y recto cumplimiento de ellas.

La figura de que tratamos, ampliamente debatida y objetada, fué aprobada y recogida en la Constitución en contra de la opinión de los gobernantes de aquel tiempo, los cuales mostraban claramente su deseo de continuar el ejercicio del poder dentro de los cauces legales, pero sin el control que suponía la creación de un órgano investigador de su actuación y guardador celoso del ejercicio de los derechos ciudadanos. A pesar de esta oposición, triunfante la tesis contraria, es lógico pensar en la honestidad de dichos gobernantes, que, no obstante su contrario deseo, accedieron y acataron en aras del ya bien desarrollado interés público en el país el control que desde el Parlamento se le imponía a su gestión. Si este lógico pensamiento ha coincidido con la realidad histórica, hemos de considerar el gran esfuerzo realizado por aquéllos en cuanto a su acatamiento, y por el legislador en cuanto a su creación, ambos dignos de elogio, si situamos en el año 1809 esta gran innovación precursora del control del poder en la moderna ciencia de la Administración pública, hoy día casi unánimemente instituida, cuando aún aquella Administración, continuadora y legataria de la ejecución del poder total, lo ejercía con la libertad propia de la carencia de las normales garantías constitucionales.

La compensación de los citados gobernantes, por la cesión que en su tiempo hicieron y la feliz idea del legislador por la modelación de la institución, se encuentran largamente compensadas en el hecho de que después de ciento cincuenta y seis años el oficio de *Justitieombudsman* está en pleno vigor, con pujante fuerza arrolladora y rodeado de tal prestigio dentro del país sueco que no solamente en el ámbito intelectual, sino también en el hombre de la calle, es considerado como uno de los pilares más enérgicos sobre los que se apoya parte del ordenamiento jurídico-administrativo de la nación.

Pero esta opinión no sólo es y ha sido compartida por los ciudadanos suecos, que se benefician y están orgullosos de su institución, sino por representantes de otros países donde dicho órgano ha sido implantado, tomando modelo de la Constitución y de la práctica del oficio en Suecia, fuente de donde ha partido el estudio para la adaptación del mismo a las necesidades y especial ordenamiento jurídico de ellos.

Así encontramos que la institución del Justitieombudsman ha sido implantada en Finlandia en 1919, en Dinamarca en 1953, en Nueva Zelanda en 1962, en Noruega en 1962 y en Alemania Oeste en 1956 (si bien en este país sólo ha sido creada con competencia para los asuntos militares).

En Inglaterra se estudia en la actualidad su implantación, y tenemos noticias que representantes de otros países, como Canadá, Holanda, Estados Unidos de América y algunos sudamericanos, se han dedicado con afán al estudio del órgano, con miras a una posible implantación en sus respectivos países. Estudiosos de todo el mundo acuden a Suecia a fin de conocer en su esencia las características de su institución, atraídos por el ideal de justicia que del mismo emana.

Atribuciones

La institución del Justitieombudsman fué creada como órgano de control de las actividades propias del ejercicio del poder por la Administración pública, interviniendo dentro de su competencia para remediar los errores o negligencias de la misma, a fin de asegurar con su oficio la mayor garantía de actuación por parte de los órganos administrativos, conforme a las leyes y reglamentos.

Es, por tanto, su principal misión la de supervisar la correcta aplicación de la legislación vigente, en su letra y en su espíritu, por la Administración pública en su esfera central y municipal, y en algunos países como en Suecia también por parte del poder judicial, en cuanto a actuaciones derivadas de su quehacer administrativo.

Su poder de control se extiende, por tanto, a toda clase de funcionarios o empleados públicos y a todo el órgano administrativo o en su caso judicial, sea cualquiera su rango, competencia o poderes que posean, ello referido a su actuación como órgano de resolución, ejecución o tramitación de la Administración pública, siendo su principal campo de acción los errores, omisiones o tardanzas en los procedimientos administrativos y sobre todo la correcta aplicación de la ley por negligencia, malicia o equivocada interpretación por parte del órgano que la aplica.

Extiende sus funciones igualmente al ejercicio del poder discrecional por parte de la Administración, con las funciones antedichas, y puede intervenir en lo que considere abuso de poder por un órgano administrativo determinado.

Por las características de su nombramiento es un verdadero delegado del Parlamento que ejerce su misión no en el interior del mismo, sino proyectado al exterior e incrustado dentro de la propia Administración pública, a fin de controlar e investigar el exacto cumplimiento de las leyes dictadas por las Cámaras. Con este órgano el Parlamento trata de evitar que su voluntad, que es la del pueblo, expresada en la ley, quede sin cumplir o se cumpla erróneamente por falta del necesario control dentro del ámbito de actuación del poder ejecutivo, y con la implantación de este sistema palió las dificultades prácticas que presenta el hecho de que un órgano colegiado, cual es el Parlamento, pueda extender su supervisión dentro de la propia Administración para constantemente investigar si las leyes que él dicta son exactamente cumplidas, lo cual iría en contra de su propio cometido como órgano deliberante de la nación. Si bien estimamos que la propia función del Justitieombudsman es el ejercicio de la delegación que anteriormente hemos comentado, al poseer otra, cual es la de estudiar y recomendar al Parlamento la modificación o derogación de aquellos preceptos legales que ofrecen dificultades de aplicación o de interpretación por parte del poder ejecutivo, o bien la corrección de aquellas lagunas legales que produzcan discordias dentro de él, podemos considerarlo como elemento coordinador entre el Parlamento y la Administración, ya que coadyuva con el citado poder ejecutivo en cuanto procura con su recomendación se reconsideren los preceptos de problemática aplicación, generadores de discordias.

En estas funciones supervisa el comportamiento de la Administración pública no sólo en su actividad reglada, sino también en el ejercicio del poder discrecional, al propio tiempo que estudia y propone la enmienda de las leyes y reglamentos que por sus errores técnicos sean de difícil aplicación, o recomienda la elaboración de preceptos que salven las lagunas legales existentes en el ordenamiento jurídico-administrativo, y que él, por su propio cometido, ha de encontrar con frecuencia en la aplicación práctica del derecho.

El Justitieombudsman en el ejercicio de sus facultades puede actuar por propia iniciativa, investigando aquellos casos en los que él encuentra algún tipo de anomalía. Es cierto que de esta facultad el Justitieombudsman no hace en general mucho uso, ya que su actividad principal va dirigida a la investigación que presupone las reclamaciones que los ciudadanos le someten.

Sin embargo, esta propia iniciativa, en los casos que se producen, viene derivada de la actuación del Justitieombudsman al investigar casos a él sometidos, y precisamente en esta actuación encuentra mo-

tivos para instruir expedientes que, sin tener conexión con el asunto principal, por él han llegado a su conocimiento.

Sin embargo, la normal actividad del Justitieombudsman se refiere a la investigación de las reclamaciones que los particulares le someten, de las que no podemos hacer enumeración, ya que ellas versan sobre todas las materias propias del vasto campo de actuación de la Administración central y municipal.

Para esta investigación el Justitieombudsman cuenta con amplísimos poderes para solicitar la necesaria comunicación con los órganos afectados, examinando toda clase de documentos que tengan relación con el caso, o aquellos que sin tenerlo él estime de interés conocerlo.

En su trabajo, el Justitieombudsman es auxiliado por una oficina que cuenta con un determinado número de abogados, no superior a seis según los diferentes países, los cuales son directamente nombrados por él mismo. No obstante; es práctica común que los juristas adscritos a la oficina del Justitieombudsman continúen al término del mandato con el sucesor.

Como se puede presuponer, la profundidad de la investigación llega hasta las raíces del asunto, estudiándose todas y cada una de las actuaciones, para llegar a la conclusión de si ha existido o no falta o anomalía en la aplicación de la ley o en la relación del órgano contra el que se reclama con el ciudadano reclamante.

El campo de investigación no está limitado a las relaciones de la Administración con los administrados, sino que también se extiende a las relaciones internas de la Administración pública.

En Suecia, por ejemplo, solamente están exentos del control del Justitieombudsman los ministros, pero la explicación de esta excepción viene conferida en que ellos no tienen facultades resolutivas como órganos independientes, ya que éstas son tomadas en gabinete y promulgadas en nombre del rey. No obstante, los ministros están controlados por el Parlamento, que puede ordenar su persecución por una corte especial. Al quedar fuera del Justitieombudsman éste no ha de tropezar con las dificultades de investigar a un miembro político.

En Noruega, sin embargo, escapa de su jurisdicción la Administración municipal, el Consejo de Ministros, pero no los ministros como jefes de departamentos.

Parecida competencia tiene atribuida en Dinamarca.

Tiene el Justitieombudsman acceso a toda clase de oficinas públicas, funcionarios y órganos en su labor de control, e incluso facultades de asistir e investigar en sesiones de las cortes supremas y de

las de Apelación, y éstas y los funcionarios, a su propio tiempo, tienen obligación legal de asistir en sus inquisitorias al Justitieombudsman, dándole toda clase de datos y documentos para el mejor esclarecimiento de los hechos.

Su investigación llega en Suecia a las actuaciones de los jueces, aunque éstos sean miembros de las cortes supremas o de apelación, las más altas de la nación y encuadradas dentro del poder judicial. Es cierto que este control sólo se extiende sobre la comisión de errores o desviaciones graves.

Los jueces pueden estar también controlados por el canciller de Justicia; pero estos controles, en contra de lo que se puede presuponer, nunca han ido en contra de la independencia del poder judicial, y sobre este pensamiento sale al paso Mr. Alfred Bexelius, actual Justitieombudsman sueco, asegurando que él, que procede precisamente del cargo de juez, nunca ha considerado ni ha oído a sus propios compañeros quejas sobre el hecho de que el control del Justitieombudsman vaya en desdoro de la recta administración de justicia, ya que unánimemente piensan que un juez, amparado en su independencia, no debe quedar libre de control o sanción cuando actúa en contra de la ley.

Precisamente estimamos que estos medios o poderes coactivos de que el Justitieombudsman está investido para llevar a cabo su misión controladora son las bases más fundamentales sobre las que se asienta la institución, pues de nada serviría la existencia del oficio y éste se quebraría si por consideraciones de privilegio hacia determinados cargos o carreras quedasen éstos exentos del control del delegado parlamentario y, por tanto, sin posibilidad de investigarse el campo de la Administración pública que estuviese sometida bajo su competencia.

Naturaleza jurídica

El Justitieombudsman, nombrado por el Parlamento, al ejercer su oficio con total independencia de éste, si bien con facultades delegadas del mismo, no recibe órdenes, ni incluso recomendaciones, de aquél.

Consideramos que tan típicas facultades son de naturaleza jurídica *sui generis*, si bien en el ejercicio de ellas podemos encontrar ciertos entronques con las características propias de la figura jurídica del mandato, en cuanto al nombramiento, para el que el Par-

lamento es soberano de designar a la persona que estime oportuna, y en cuanto al cese, ya que puede revocarle su cargo si lo cree conveniente.

Igualmente mantiene paralelismo con el mandato, respecto a la obligación impuesta al Justitieombudsman de dar cuenta de su actuación al Parlamento mediante la presentación ante él de una Memoria anual en la que se recojan sus actividades, lo cual estimamos es una verdadera rendición de cuentas.

Separa, sin embargo, la figura del Justitieombudsman del mandato que comentamos su especialísima estructuración, en cuanto que el nombrado ejerce su cargo sin admitir ni órdenes ni recomendaciones del Parlamento que lo designa durante la vigencia de su oficio, y, por consecuencia, dado que sus facultades vienen conferidas en la ley, resulta que su mandante—el Parlamento, que le delega facultades—ha de aparecer como elemento pasivo ante la actuación diaria del Justitieombudsman y sólo pronunciarse respecto a la Memoria que él ha de presentar anualmente, la que puede criticar y enjuiciar.

Sistema de designación

En los artículos 96 al 100 de la Constitución de Suecia se regula la institución del Justitieombudsman en cuanto a su competencia, nombramiento, sustitución y obligaciones, remitiéndose al propio tiempo el artículo 68 del acta del Parlamento, en el que se desarrollan las formalidades de la elección del mismo.

En las actas o Constituciones de los otros países en donde el sistema está implantado es recogida la figura del Justitieombudsman tomando antecedentes de los citados anteriores preceptos.

El Justitieombudsman es nombrado en el seno del Parlamento por diputados escogidos a tal efecto, pertenecientes a los diferentes partidos políticos en él representados, y es tal la preocupación de los electores por hacer recaer el nombramiento sobre la persona más idónea, que la práctica enseña que quizá es de los pocos asuntos tratados en el Parlamento en donde casi siempre existe unanimidad, olvidándose en la votación las ideas políticas que los mismos representan. De aquí que el nombrado Justitieombudsman normalmente no procede como miembro activo de partido político alguno, y su gestión, de hecho, la desempeña al margen total de la política y sin conexiones con ésta. Este sistema de elección representa una austeridad plena, que vigoriza la postura del elegido, que

puede actuar en su oficio con las mayores garantías, sin tener que orientar sus decisiones o recomendaciones a favor del miembro o partido político alguno que apoyó su elección.

En la idea de rodear de plena garantía y eficacia el oficio del Justitieombudsman incluso se pensó en Noruega en que el nombrado para el desempeño del cargo debía pertenecer siempre a partido político representante de la minoría parlamentaria, a fin de que con la máxima fuerza pudiese controlar, incluso con críticas, la actuación del poder ejecutivo. Este sistema estimamos que con buen acuerdo fué rechazado, ya que si bien un nombramiento de tal factura daba la oportunidad al Justitieombudsman como miembro activo de una idea política, contraria a la de la mayoría existente, a criticar con fuerza la actuación de una determinada Administración, es cierto que en este caso perdería fuerzas en su labor como elemento moderador dentro del poder ejecutivo.

Así, pues, vemos cómo los partidos políticos no dudan en sacrificar sus ideas para el solo acto de la elección; buscando y nombrando a la persona que se estima por encima de partidismos será la más idónea para controlar la actuación de la Administración.

Son diferentes las formalidades de cada país respecto a la elección de la persona que ha de desempeñar el oficio, pero estas formalidades, por ser consideradas importantes, están minuciosamente desarrolladas en la legislación sobre la materia.

Así vemos cómo, por ejemplo, en Suecia el acta del Parlamento se preocupa de ordenar que la elección ha de ser efectuada por cuarenta y ocho miembros, pertenecientes en número de veinticuatro a cada una de las Cámaras en que se divide el Parlamento, dando plazos y solemnidades a tal decisión.

La preocupación de austeridad en la elección se extiende igualmente sobre la posibilidad de que el Justitieombudsman, por circunstancias especiales, pueda ser separado de su oficio. En efecto, en la ley se considera dicha posibilidad; pero, por ejemplo, en Noruega se condiciona tal separación no a la ley de la mayoría, como sucede en el Parlamento en las votaciones normales, sino que tienen que votar en favor de la separación dos tercios de los diputados comisionados. Se trata así de evitar que la comisión que el Parlamento da al Justitieombudsman, y que éste ejerce con plenas garantías constitucionales, pueda perderla por maniobras que vayan en detrimento de la posición de que debe gozar. Observemos cómo en la regulación legal más moderna de la institución del Justitieombudsman, cual es la de Noruega, que ha recogido la experiencia de las más antiguas, se da tal importancia a la ins-

titución, que se extienden la necesidad de los dos tercios de votos a este órgano, con lo que se parangona con las más importantes decisiones parlamentarias, que exigen igualmente tal suma, y no la de mayoría, como es usual en su seno.

Normalmente el nombramiento se efectúa para un periodo de cuatro años, durante los cuales, salvo casos especialísimos, desempeña el Justitieombudsman su comisión parlamentaria. Este periodo puede ser extendido por nuevos nombramientos de cuatro años sucesivos, y hemos de comentar, volviendo a lo antedicho, que son tales las garantías que ofrecen los sistemas reglados para el nombramiento en el seno del Parlamento de la persona que ha de desempeñar el oficio y tan feliz su resultado, que, de hecho, suelen ser reelegidos por diversos periodos los nombrados. Ejemplo de ello lo tenemos constantemente en Suecia, Dinamarca y Noruega.

Las disposiciones legales reguladoras de la institución prevén la necesidad de nombrar al propio tiempo que al Justitieombudsman a un diputado, el cual es considerado como sustituto del mismo para los diferentes casos de ausencia o separación del cargo. En estos casos este diputado asumirá directamente el ejercicio del oficio, el cual desempeñará hasta el nuevo nombramiento, que deberá ser realizado tan pronto como sea posible. En la práctica este diputado trabaja como segundo Justitieombudsman a la vista del aumento de casos en los que él mismo debe actuar, con lo que de este modo se palia el problema planteado con dicha progresión, que no está previsto, naturalmente, en la ley.

Es práctica usual que el nombramiento recaiga sobre una relevante personalidad de formación jurídica, normalmente con amplia experiencia en el campo de la judicatura, abogacia o profesorado, unánimemente considerado de una solvencia moral intachable. La búsqueda de la persona es muy minuciosa. Se tiene el convencimiento en los países donde existe la institución que el éxito o el fracaso de ella depende principalmente de la que desempeñe el oficio. Es pagado directamente de los presupuestos generales del Estado, recibiendo una remuneración idéntica a la de un juez de la Corte Suprema de Justicia.

Procedimiento de actuación

El formalismo impuesto en la petición y actuación del Justitieombudsman es flexible y sin exigencias procesales que desvirtúen el sistema.

Hemos de tener en cuenta que al ser el ciudadano medio el que con más frecuencia acude al amparo del Justitieombudsman en petición de que le sea salvaguardado un derecho que él estima se le ha infringido, no debe exigirsele demasiados requisitos técnicos que coarten su petición.

a) INICIACIÓN

En la práctica la petición o comparecencia a la presencia del Justitieombudsman se hace directamente por el que se considera lesionado, sin necesidad ni de asesoramiento ni de intervención de abogado, y con la única exigencia legal de que su solicitud sea firmada, de modo que pueda comprobarse la identidad del reclamante. Es cierto que usualmente a dicho reclamante se le piden por la oficina del Justitieombudsman algunos datos aclaratorios, a fin de completar las deficiencias que precisamente por la carencia de la actuación de personas sin formación legal pueda traer la reclamación.

Con el solo cumplimiento de estos requisitos—petición firmada y aclaraciones en su caso—comienza la actuación del Justitieombudsman, acomodando en cada momento el procedimiento a seguir a las necesidades circunstanciales.

b) TRAMITACIÓN Y RELACIONES DEL JUSTITIEOMBUDSMAN CON LA ADMINISTRACIÓN Y LOS ADMINISTRADOS

El Justitieombudsman da cuenta de la reclamación planteada al órgano o funcionario contra quien se deduce, el cual hace las alegaciones que estime pertinentes a fin de aclarar el fundamento de su actuación en el caso que se debate. Al propio tiempo el Justitieombudsman comienza la investigación sobre toda clase de documentos y actuaciones que en el expediente objeto de la reclamación ha producido el órgano competente.

Esta obligación de dar cuenta al órgano o funcionario contra el que se reclama está, no obstante, sometida al propio criterio del Justitieombudsman, el que está en libertad de hacerlo si estima que con esta notificación el órgano puede corregir su deficiente actuación antes del comienzo de la investigación, y si bien esta corrección pueda dar la satisfacción al reclamante, podría evitar que en caso necesario fuese corregido disciplinariamente el mismo, con lo que se burlaría una de las vertientes de la actuación del Justitieombudsman,

cual es la de ejercer su actuación encaminándola a evitar que en lo sucesivo pueda producirse un nuevo conflicto sobre la misma cuestión planteada entre la Administración y el administrado.

El Justitieombudsman no encuentra límite de actuación en su investigación, pues ésta la puede extender incluso a órganos o documentos que a simple vista no tengan conexión alguna con el caso sometido, e incluso la puede encaminar a personas que por su actuación estime sería interesante su testimonio, las cuales, en el caso de que no tuviesen obligación de declarar, pueden obtener esta obligación mediante petición a los tribunales.

En suma, vemos cómo es ilimitada su actuación en el campo de la Administración pública y cómo su control puede llegar a los más altos órganos administrativos, ejercientes del poder ejecutivo.

Se ha tratado minuciosamente en la práctica de la represalia de que pueda ser objeto el reclamante por la Administración, quizá molesta por la reclamación de que ha sido objeto. Es cierto que esta represalia no preocupa al particular de contacto esporádico con la Administración, el cual se ha relacionado con ella para un determinado asunto, pues nada ha de temer en las sucesivas actuaciones de ese órgano, ya que no han de ir dirigidas contra él. Sin embargo, a veces el particular de constante relación con alguna oficina administrativa, por la configuración propia de su profesión—por ejemplo, concesionarios de servicios públicos, contratistas, etc.—, puede creer que si reclama ante el Justitieombudsman sobre un asunto concreto, en el que estima ha existido una infracción legal, puede agriar sus relaciones para futuras actuaciones con ese sector de la Administración pública en donde no encontrará facilidades para futuras actuaciones.

De hecho, esto no ocurre, pues al particular le queda el camino abierto para acudir en reclamación ante el Justitieombudsman tantas veces como estime perturbadas sus relaciones con el órgano, procurando el Justitieombudsman con su actuación cortar el mal, si existiese; pero es que además éste, si lo estima conveniente, y a fin de evitar este mal, no tiene obligación de revelar, ni ante el órgano reclamado ni ante nadie, la identidad del reclamante, con lo que, de hecho, está represalia no puede producirse.

c) CONCLUSIÓN: RESOLUCIÓN O RECOMENDACIÓN

El Justitieombudsman, tras estudiar la reclamación planteada, puede ordenar el archivo de ella, por considerar que no existe base suficiente de actuación; precisamente de esta posibilidad de actua-

ción deviene que el funcionario en general estime como deseada la existencia de la institución, pues comprende que su actuación no estará sometida a injustas críticas, ya que está o será corregida; en caso de ser anómala o negligente —lo cual trata de evitar—, o en caso de que sea correcta, el Justitieombudsman será quien, al considerar infundada la reclamación que contra él se plantea, ordenará el no continuarla adelante, lo que además va en beneficio de la propia Administración, que no tiene que sufrir perturbaciones en su actividad, al tener que recoger e investigar reclamaciones contra ella que después resultan infundadas.

De este sentimiento derivamos la conclusión de que, precisamente por ello, uno de los pocos órganos consultivos que se mostró de acuerdo con la implantación del sistema en Noruega fué la Asociación de Funcionarios Civiles, que informó su deseo de que el sistema fuese instituido.

Téngase en cuenta que, como fundamento de este aserto, hemos observado que la mayoría de las reclamaciones sometidas a la jurisdicción del Justitieombudsman son archivadas por carecer de base para la iniciación de la investigación.

También de la posibilidad de que sea fundada o infundada su reclamación se deriva el que el ciudadano a veces prefiere someter ésta a la competencia del Justitieombudsman, con lo que evita el tener que entablar formalmente los correspondientes recursos administrativos regulados en la ley ante los órganos competentes, lo que va en contra de la celeridad y economía. Por ello, al propio tiempo, con la actuación del Justitieombudsman, la Administración evita la interposición de un recurso, siempre molesto para ella y para el particular.

Realizada la investigación antedicha, el Justitieombudsman llega a una conclusión determinada sobre la procedencia o improcedencia del caso que se le ha sometido, y esta conclusión es tratada de diferente manera según la regulación legal de la institución en los diferentes países.

Así encontramos cómo en Suecia el Justitieombudsman tiene facultades resolutorias sobre la corrección de los casos, corrección que normalmente consiste en dar la debida satisfacción al reclamante, la cual puede llegar inclusive a solicitar del Parlamento el otorgamiento de una indemnización pecuniaria por el perjuicio sufrido por la actuación de la Administración, y en tomar las medidas necesarias contra el órgano o funcionarios responsables de la falta, las cuales pueden consistir en suspensiones, separaciones, imposición de

multas de relativo valor u otras medidas adecuadas, sin perjuicio de dar la debida cuenta al Parlamento en su informe.

En otros países como en Dinamarca, al carecer el Justitieombudsman de facultades resolutivas, somete al Parlamento las recomendaciones que estime convenientes, a fin de satisfacer al reclamante y corregir en su caso al reclamado.

Las medidas de corrección no se limitan exclusivamente al funcionario responsable, sino que pueden extenderse incluso a los órganos superiores de éste, por la negligencia puesta en la vigilancia debida. Conocemos el caso de una investigación sobre un determinado miembro diplomático que, al cometer anomalías en el desempeño de su misión, resultó corregido por el Justitieombudsman, y al propio tiempo el ministro del ramo, ya que se consideró que era conocedor de la anomalía y no había intentado corregirla, infringiendo de este modo la ley.

De la decisión adoptada o de la recomendación sometida, el Justitieombudsman tiene obligación de dar la debida notificación al reclamante, por cuyo medio conocerá la actuación, así como al órgano o funcionario contra el que se reclamó.

Control parlamentario de la actuación del Justitieombudsman

Entre las más típicas obligaciones del Justitieombudsman, está la de someter un informe anual al Parlamento en donde conste claramente su actuación.

Este informe es estudiado por un comité parlamentario nombrado al efecto—normalmente, la Comisión de Justicia—y posteriormente sometido a la consideración de la asamblea.

Al ser considerado por la ley, este informe, como la relación más importante entre el Parlamento y el Justitieombudsman, está muy cuidadosamente regulada su confección. Debe contener una enumeración de todas las reclamaciones que a su control han sido sometidas, las rechazadas y las que se han tomado en consideración. Solamente serán expresamente citadas las que, a juicio del Justitieombudsman, estén revestidas del mayor interés, en cuyo caso dará cuenta exacta de ella, con citación de nombres y órganos contra los que se reclama, investigaciones llevadas a cabo, conclusión sacada y resolución o recomendación adoptada. En algunos casos la identidad del nombre del reclamante o del órgano pueden ser mantenidos en

secreto, por causas que a juicio del Justitieombudsman estime conveniente.

En estos casos, dicho informe deberá contener las alegaciones de defensa que el órgano o funcionario ha realizado como justificativas de su conducta.

Es publicada anualmente, y de su estudio saca el ciudadano medio las mejores conclusiones sobre la actuación del Justitieombudsman.

Después de ciento cincuenta y seis años de vida del Justitieombudsman en Suecia, podemos concluir que, del estudio del informe anual antedicho, se pueden conocer todos y cada uno de los períodos de la vida administrativa del país, como se han ido centrando las reclamaciones sobre determinados órganos o actuaciones de la Administración y como, por la intervención del Justitieombudsman, estas deficiencias han ido corrigiéndose, principalmente en aquellos casos en que por sus recomendaciones han sido modificados preceptos de difícil aplicación o interpretación o lagunas legales existentes en el ordenamiento jurídico-administrativo.

Al sacar a la luz pública la actuación de la Administración, en determinados casos a ella sometidos, no cabe duda que aclara aquella y consigue que en la conciencia ciudadana vaya tomando cuerpo el sentimiento de confianza hacia la misma, consiguiéndose el acercamiento entre Administración y administrado.

Este informe es ampliamente comentado por la prensa, la cual examina detenidamente los casos en él contenidos para determinar su consejo o crítica con la actuación del Justitieombudsman. La prensa, al propio tiempo, mantiene relaciones constantes con el Justitieombudsman para inquirir datos o comentarios de interés público que hayan sido sometidos a su jurisdicción, cuyos datos, si lo estima, puede mantener en secreto, no estando por ello obligado a facilitarlos, lo que le pone en guardia de periodistas a veces muy agresivos.

De este informe vemos que en Suecia el número de reclamaciones en el año 1963 ascendió a 1.224; en Dinamarca, a 1.130, y en Noruega, a 1.257, siéndonos muy interesante hacer constar que esencialmente el número de las reclamaciones sometidas en los tres países es similar, teniendo Suecia el doble de habitantes de cada uno de los otros dos, lo que nos hace pensar que, precisamente por la antigüedad del sistema, ha podido con sus sucesivas correcciones el Justitieombudsman consolidar la postura de la Administración hacia los particulares.

El número antedicho no debe parecernos exiguo si tenemos en cuenta que en las respectivas legislaciones de los países citados existen, como es natural, otros sistemas de corrección de desviacio-

nes de poder en las diversas cortes de apelación y, en última instancia, en la Suprema Corte de Administración. Sin embargo, este número sería aún más bajo si la Administración diese el total fundamento de su actuación al particular, lo que evitaría que, por desconocimiento de éste, se produjese reclamación contra lo que él estima infundado.

A través de este informe, es ejercido el control del Parlamento hacia la actuación del Justitieombudsman, ya que del estudio que del mismo hace el Comité o Comisión saca conclusiones críticas que después, recomendadas a la Asamblea parlamentaria, pueden servir de base para marcar las directrices de la futura actuación del Justitieombudsman.

Este feliz antecedente sueco ha sido el móvil que ha guiado a otros países a implantar el sistema, con la esperanza de que pueda igualmente corregir los desvíos que la Administración realice en contra de los ciudadanos, y precisamente esta esperanza es la que ha servido para acallar las voces de los escépticos, que se han opuesto rotundamente a su implantación, preguntándose que, en sí, en los países en los que se ha introducido el órgano existe tal pobreza de actuación dentro de la Administración pública, que ha sido necesario la introducción de un sistema corrector de ella, cuando en realidad estimamos que, más que para corregir, se ha implantado para facilitar el entendimiento entre la Administración y los administrados y limar los roces y desconfianzas que en la práctica existen... En Noruega y en Suecia existen además un Ombudsman para asuntos militares, los cuales tienen por misión la investigación de las reclamaciones que se planteen, por los ciudadanos o militares, contra los actos cuya competencia corresponde a la Administración militar.

Sus nombramientos, competencia y procedimientos son objeto de regulación especial, y su estudio será objeto de otro trabajo.

En Dinamarca estas funciones son desempeñadas conjuntamente por el mismo Justitieombudsman.

BIBLIOGRAFIA

- ALFRED BEXELIUS: *The Swedish Institution of the Justitieombudsman*.
- ALFRED BEXELIUS: «The Swedish Ombudsman, special parliamentary commissioner for the judiciary and the Civil Administration 1810-1960», publicado por Press Department of the Royal Ministry for Foreign Affairs.
- AUDVAR OS: *The Ombudsman in Norway*.
- GUSTAF PETRÉN: *Den Svenska Ombudsmannainstitutionen under debatt*.
- BENT CHRISTENSEN: «The Danish Ombudsman», en *University of Pensilvania Law Review*, vol. 109, núm. 8, junio 1961.
- STEPHAN HURWITZ: *L'Ombudsmand, II Commissario Parlamentare Danese dell'amministrazione Civile e Militare*. Instituto Danese di Cultura, 1964.
- STIG JAGERSKIÖLD: «The Swedish Ombudsman. The special parliamentary commissioners», en *University of Pensilvania Law Review*, 1961.
- STEVEN D. ANDERMAN: «The Justitieombudsman», en *The American Journal of the Comparative Law*. Baltimore, 1962.
- DONALD C. ROWAT: *The Justitieombudsman*. Ottawa.
- CLAUDE ARMAND SHERPPARD: «An Ombudsman for Canada», extracto del *Me fill Law Journal*.
- «Remedies against the abuse of Administrative authority», en *Selected Study St/Tao/Hr/19*. United Nations. Nueva York, 1964.
- Publicaciones legales en Suecia*, lista compilada por Lars Frykholm, con la asistencia de Tryggve Byström. Estocolmo, 1961.
- GEORG VON HALM: *Der Justizberollmachtigte des Schwedischen Reichstages*.
- VON GERHARD SIMSON: *Der Justizberollmachtigte des Schwedischen Reichstages*. Tubingen, 1950.
- STEN RUDHOLM: *The Chancellors of Justice*.
- WALTER HALLER: *Der schwedische Justitieombudsman*. Suiza.
- JORGEN MATHIASSEN: *Om Ugyldige-Forvaltningsakter*. Dinamarca.
- Informes al Parlamento del Justitieombudsman de Suecia, Dinamarca y Noruega de 1962 y 1963.