

## NORMAS Y NOTAS SOBRE EL «OMBUDSMAN» DE FINLANDIA

La aparición en España del «Defensor del Pueblo» en el artículo 54 de la Constitución—de un *ombudsman*, según sus autores (y no hay más que examinar las sesiones de Congreso y Senado sobre este texto para verlo) (1)—nos ha llevado a la elaboración de una larga obra, en la cual pensábamos, ya en 1967, cuando entramos en contacto con esta figura en Suecia. Trabajo largo, en el que necesariamente hay que partir de premisas de Derecho comparado, por no existir antecedentes en España (2).

(1) De esta obra, el tomo I se halla entregado, para su publicación, al Centro de Estudios Constitucionales desde el otoño de 1979, si bien dificultades administrativas han impedido que fuera a la imprenta con mayor rapidez; del II tomo tenemos preparados cuatro capítulos, habiendo dado «alcance» a las Cortes Generales en su trabajo legislativo sobre el tema.

(2) No es del caso entrar aquí en el error que han cometido quienes han creído hallar un antecedente del «Defensor del Pueblo», en el «Justicia mayor» de Aragón. Como nuestras publicaciones lo prueban, hemos estudiado en profundidad esta singular figura histórica, y no tiene ningún contacto con los *ombudsmän*.

¡Cfr. nuestros trabajos *Consideraciones sobre el proceso aragonés de manifestación y el británico de «habeas corpus»*, en «Revista de Derecho Procesal» (publicación iberoamericana y filipina), Madrid, 1963, fasc. I, y en *Temas del Ordenamiento procesal*, Madrid, ed. Tecnos, 1969, t. I, pp. 171 y ss.; *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, *passim* (obra que por cierto, ALZAGA, atribuye a LÓPEZ DE HARO y no a nosotros), en su *Constitución española (comentarios sistemáticos*, errando así su cita); *Die aragonesischen Verfassungsprozesse. Wesen und Entwicklung, Herkunft und Verbreitung*, en la «Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte», «Germanistische Abteilung», vol. 91, Weimar, 1974, pp. 117 y ss.; *La defensa de la libertad y dignidad personales en una futura Constitución española: el proceso cautelar de manifestación*, en esta REVISTA, Madrid, mayo-agosto de 1977, pp. 9 y ss.; *Comentarios a la Constitución de 1978: el habeas corpus del artículo 18 y la manifestación de personas*, en la misma REVISTA, Madrid, enero-abril de 1979, pp. 7 y ss.; *Los procesos constitucionales aragoneses (agravios, firmas y manifestación)*, comunicación a las «Jornadas de Estudio del Tribunal Constitucional», organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, mayo de 1980 (en prensa por dicho organismo).l.

No hemos señalado a todos los que a nuestro entender incurrieron en el error arriba citado, en dicha obra extensa.

Aunque la bibliografía española sobre los *ombudsmänn* comienza a incrementarse, no conocemos trabajos que estudien monográficamente a *ombudsmänn* o «comisionados parlamentarios para la Administración» extranjeros, cuyos ordenamientos pueden constituir fuente de gran importancia para nosotros. De ahí que hayamos comenzado la obra de traducir los textos extranjeros referentes a tales figuras con algunos comentarios nuestros. De tales trabajos, el primero ya está publicado (3); otros dos se entregan ahora para su publicación (4); esperemos que vean pronto la luz pública y que interesen a juristas y no juristas.

«... en 1713... el rey Carlos XII, que había estado durante doce años fuera del país (Suecia, que entonces comprendía a Finlandia)..., ordenó la creación de un supremo representante nombrado por él, y llamado *högste ombudsmänn*, a fin de vigilar a los funcionarios del Gobierno. Sin embargo, pronto se sostuvo que el canciller—así llamado desde 1719: *justitiekansler*—no tenía suficiente independencia del Gobierno para proteger a los ciudadanos eficazmente (5). La comprensión de este problema en Suecia iba a dar lugar al nacimiento del moderno *ombudsman*.»

Al ser creado el citado cargo en 1713, su misión era, con expresión más amplia, la de

«ejercer una vigilancia general para asegurarse el cumplimiento de las leyes y estatutos, y que los servidores públicos cumplieran debidamente sus obligaciones. Particularmente, en asuntos graves, tales como la traición, el "procurador supremo" (tal fue la primitiva traducción de su nombre) debía formular los cargos correspondientes ante los tribunales. Por medio de una Orden adicional de la Cancillería, en 1719, el nombre del cargo se cambió por el de «canciller de la Justicia» (*justitiekansler*); pero este simple cambio de nombre no produjo ningún cambio de funciones; la institución debería seguir constituyendo un medio general de control de la administración estatal (solamente en el siglo xx se inmiscuyó en la municipal) desde el punto de vista de la legalidad. La legislación subsiguiente sobre la Cancillería en general, así como las posteriores «Instrucciones»

(3) Cfr. «El Ombudsman del Estado de Israel», en *Hacienda Pública Española*, 1980, núm. 64, pp. 281 y ss.

(4) «Normas y notas sobre el ombudsman de Suecia» y este mismo.

(5) Cfr. BEXELIUS: «Sweden's guardians of the law. The ombudsman for civil affairs», en la obra colectiva de ROWAT, *The Ombudsman, citizen's defender*, 2.ª ed., Londres, 1968, Allen & Unwin, p. 24.

en las que se establecían las obligaciones del JK (*justitietskansler*), mantuvieron prácticamente sus funciones de control y de vigilancia» (6).

«Durante un breve intervalo, a mediados del siglo XVIII, se modificó—y esto es fundamental, interpolamos nosotros—la posición del JK, quien ya no fue designado por el rey, sino por los cuerpos representativos de entonces, o sea, los cuatro Estados. Así se transformó el cargo de JK, que se convirtió, de ser un agente del rey y de los consejeros (del que podríamos llamar «ejecutivo», interpolamos), a detentar un puesto de confianza de los Estados. El cargo de JK durante este período (1766 a 1772) puede ser visto como un precedente del de *ombudsman* (*justitieombudsman*), fundado en 1809 en Suecia por los cuatro Estados. Pero, como resultado de un *coup d'état* (7) en 1772—encabezado por el rey Gustavo III, y que le dio el poder político, que desde la muerte de Carlos XII habíase hallado en manos de los Estados—, el JK tornó a ser un funcionario de la confianza del rey y de los consejeros. Y durante los años precedentes a 1809, el JK sirvió también como consejero y adquirió una posición semejante a la de un ministro de Justicia» (8).

Cuando, a consecuencia de la Paz de Friedrikshamm (1809), Finlandia pasó a manos de Rusia: como Gran Ducado, «autónomo y constitucional», llevó consigo no al *ombudsman*—que aparecía en Suecia el mismo año con la nueva Constitución—, sino la Constitución sueca de 1772, en la que aparecía el JK como un funcionario real (9).

«En 1812, el "Procurador" finés —bajo Rusia— recibió sus propias normas procesales, de acuerdo con las cuales, además de asegurar la legalidad de los actos de todos los funcionarios y tribunales, debía "estar presente" en las sesiones de las dos Cámaras del llamado Senado y de la "división" legal que actuaba como Tribunal Supremo. El poder del "procurador" se extendió aún más y ascendió en la jerarquía oficial. Como el zar se hallaba casi siempre fuera de Finlandia, le representaba un gobernador general, que era también presidente del Sena-

(6) Cfr. STEN RUDHOLM (canciller de la Justicia sueco en el tiempo en que esto escribía, antes de la nueva Constitución): «Sweden's guardians of the law. The chancellor of Justice», en la *ob. cit.*, de ROWAT, p. 17.

(7) Cfr. STEN RUDHOLM: *Ob. cit.*, pp. 17 y s. En francés en el original.

(8) Cfr. STEN RUDHOLM: *Ob. cit.*, p. 18.

(9) Cfr. STEN RUDHOLM: *Ob. cit.*, p. 18; KÄSTARI: *Guardians*, *cit.*, p. 59; TORE MOJEN: *Le cinquantenaire de l'Ombudsman finlandais*, en «*Révue des Droits de l'Homme*», 1970, III, p. 5, ed. sep.

do y de sus dos Cámaras, aunque no actuaba demasiado en estos cargos en la práctica. El "procurador general"—el pasado y futuro JK—asistía al gobernador para asegurar la observancia de las leyes, pero, a pesar de su situación subordinada, también se preocupaba de que el mismo gobernador las cumpliera. Si advertía algo ilegal en los actos de éste o del Senado, les enviaba un «recordatorio», y si no lograba que se corrigiera el acto ilegal, podía informar del asunto al mismo zar» (10) (11).

Sucesivos «procuradores» hicieron uso de sus prerrogativas en la actual práctica, y especialmente hacia fines del siglo pasado, cuando comenzó el período de «rusificación». Al defender los «procuradores» la Constitución y leyes finesas, se vieron implicados en graves conflictos con el gobernador general; algunos de ellos fueron destituidos por el zar y reemplazados por juristas rusófilos, y finalmente, por rusos. Pero habían creado, por su labor, una excelente tradición del cargo (12). De aquí su gran prestigio cuando se produjo la independencia de Finlandia.

«Durante el período vivido por Finlandia como Gran Ducado, dependiente de Rusia, los estados—los cuerpos representativos—sugirieron repetidamente que se debía crear un especial, guardián, custodio de las leyes» (13). «Este movimiento debió intensificarse cuando los rusos, dándose cuenta, al fin, de que el canciller de la Justicia era en realidad un defensor de la independencia finesa, comenzaron a elegir para tal cargo, primero, a rusófilos, y luego, descaradamente, rusos. En tales condiciones era imposible expresar tales anhelos, y menos aún llevarlos a la práctica.»

Llegado el momento de la independencia (31 de diciembre de 1917), los fineses, desconfiados ya de KERENSKI en su momento, pensaron, en parte, en una Constitución monárquica, de probable inspiración alemana (14), en la que, naturalmente, «no habría *ombudsman*»; éste

(10) Cfr. KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 59; MODEEN: *Ob. cit.*, p. 11; HIDÉN: *Obra citada*, pp. 21 y 22.

(11) El «derecho a estar presente» era, y es, destacado por los *ombudsmän* fineses: así, KÄSTARI: *Guardians*, cit., pp. 60 y ss.; JORMA S. AALTO: *The Parliamentary Ombudsman in Finland. Position and Functions*, Helsinki, 1976, *Government Printing Centre*, p. 11.

(12) Cfr. KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 59.

(13) Cfr. HIDÉN: *The Ombudsman in Finland: the first fifty years*, publicado por el Institute of Governmental Studies, Universidad de California, Berkeley, 1973, página 30.

(14) Recordemos que las tropas alemanas desembarcaron en Finlandia, en ayuda anticomunista, a las órdenes del general Conde VON DER GOLTZ y del coronel VON BRANDESTEIN.

Cfr., sobre esta guerra civil y con Rusia, KARL-GUSTAV, barón MANNERHEIM.

apareció en la Constitución republicana de 17 de julio de 1919—llamada en su tiempo por algunos «Constitución Sthählberg», por el nombre del redactor del primer proyecto de Constitución, de 1917 (15).

El citado cargo de «procurador supremo» (*högste ombudsmänn*), llamado desde 1719 *justitiekansler* (JK), perduró en Finlandia tras la Paz de Friedrikshamm (1809), que la arrancó a Finlandia—impidiendo así la «entrada» del *ombudsman*, que aquel mismo año aparecía en Suecia—; tenía—su cargo, como defensor de Finlandia—gran prestigio en 1917 (16), pese a su «rusificación», impuesta últimamente; el Parlamento finés provisional, en su ala izquierda, deseaba que se concentrara en el Legislativo el máximo poder (17); mas en su parte comunista perdió; la derecha deseaba un gobierno muy potente para la nueva Constitución. Posiblemente era el *ombudsman* (literalmente, en finés, *dikesasiames*, «agente de la ley») un contrapeso parlamentario frente a las facultades del ejecutivo; pero «no hay pruebas directas de un compromiso político explícito sobre este punto» (18). Consecuencia de las conexiones históricas entre Finlandia y Suecia fue la de que los participantes en la elaboración de la Constitución se vieran atraídos por la figura del *ombudsman* sueco, que funcionaba desde 1809, y que en 1915 fue doblado por otro *ombudsman* especial para las Fuerzas Armadas (19).

Pero, entre otros muchos problemas, los constitucionalistas no se fijaron excesivamente en la figura del *ombudsman*, y así lo prueba la lectura de las discusiones (20). Esta falta de estudios profundos debió afectar a la preparación de la «Ley de Instrucciones del *ombudsman*, por el Comité Parlamentario para la Constitución», siguiendo la promulgación de ésta. Las Instrucciones fueron a su vez promulgadas el 12 de diciembre de 1919, siguiendo en una cierta extensión las «Instrucciones al *ombudsman*» de Suecia e incluyendo algunas normas técnicas y fórmulas de la propia Constitución. El primer *ombudsman* finés fue elegido en diciembre de 1919 y entró en funciones el

---

personaje de indudable altura militar y civil en la Finlandia desde 1918; *Memoorias*, trad. española de LAVERGNE, ed. Caralt, Barcelona, 1954, pp. 73 y ss. Persona de gran influencia militar y civil en Finlandia—llegó a ser mariscal y presidente de la República—sus *Memorias*, cit., constituyen un documento precioso para la comprensión de la Finlandia, desde 1917 hasta el final de la segunda guerra mundial.

(15) El doctor KAARLO JULIUS STÄHLBERG, profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Helsingfors y primer presidente de la República de Finlandia (1919).

Naturalmente, no se le puede confundir con KAARLO LUDVIG STÄHLBERG, *Ombudsman* nombrado el 1 de octubre de 1970.

(16) Cfr. la obra del *Ombudsman* finés KRISTIAN PAAVO KÄSTARI (1 de julio de 1952 a 1 de julio de 1956) *Finland's Guardians of the law. The chancellor of justice and the ombudsman*, en la obra colectiva de ROWAT, *The ombudsman, citizen's defender*, 2.ª ed., Londres, Allen & Unwin, 1968, esp. p. 59; HIDÉN, ob. cit., pp. 30 y s.; TORE MODEEN, *Le cinquantenaire del l'ombudsman finlandais*, en «*Révue des Droits de l'Homme*», 1970, III, p. 4 de la separata. También alusión en BEXELIUS, *The ombudsman for civil affairs* (Suecia), en la misma obra de Rowat, esp. p. 24.

(17) Cfr. HIDÉN, ob. cit., loc. cit.

(18) Cfr. HIDÉN, ob. cit., p. 31.

(19) Cfr. HIDÉN, ob. cit., p. 31.

(20) Cfr. HIDÉN, ob. cit., p. 31.

1 de enero de 1920; era el «persecutor» (fiscal) del Tribunal de Apelación MAGNUS ERIK ALOPAEUS (21).

Indudablemente, los fineses recordaban al *ombudsman* sueco, y en especial la norma del parágrafo 96 de la *Regeringsform*—Constitución—de 1809, que lo creó; según él, la Cámara de Representantes debía nombrar, en cada sesión ordinaria, a

«un jurisconsulto de probada ciencia y de especial integridad, en calidad de mandatario (?), de *ombudsman del Riksdag* (22), encargado, según las instrucciones que éste le dará, de controlar la observancia de las leyes por los tribunales y funcionarios y de perseguir ante los tribunales competentes, según las leyes, a aquellos que, por parcialidad, favor u otro cualquier motivo, cometan, en el ejercicio de sus funciones, ilegalidades o negligencias en el cumplimiento de sus obligaciones. Estará sujeto, desde todos los puntos de vista, a las mismas responsabilidades y tendrá los mismos deberes que el Código de procedimientos prevé para los acusadores públicos».

Si nos fijamos en el texto del artículo 49, párrafo primero, de la Constitución finesa (tras su enmienda en 15 de enero de 1971), veremos cómo en su primer párrafo, sobre todo, recuerda en mucho a la sueca de 1809 (que los suecos no han olvidado, por su parte) (23). A ello llegamos ya.

Dice así el citado artículo 49 de la Constitución finesa:

«En cada sesión ordinaria, y de acuerdo con el mismo procedimiento previsto para la elección del presidente del mismo, se elegirá, por el plazo de cuatro años (24), a una persona conocida como eminentemente experta en leyes y, a efectos de supervisar, como *ombudsman* del Parlamento, para que, de acuerdo con las Instrucciones

(21) Cfr. HIBÉN, *ob. cit.*, p. 32. La lista completa de *Ombudsmänn* fineses—hasta 1970—se halla en su *ob. cit.*, pp. 144 y s.

(22) El primer *ombudsman* sueco fue el barón LARS MANNERHEIM; en el siglo XX, otro MANNERHEIM—KARL GUSTAV—desempeñó fundamentales papeles, civiles y militares en Finlandia.

(23) Cfr. por ejemplo, la obra de los *ombudsman* suecos, LUNDAVIK, THRYESSON y WENNERGREN, *The Swedish Parliamentary Ombudsman*, 2.ª ed., Stoccolholm (sin pie de imprenta), 1976, pp. 3 y s.

(24) Al principio, el *ombudsman* finés—que se hallaba «oscurecido» por el canciller de la Justicia—desempeñaba su cargo por el plazo de un año; lo escaso de tal plazo fue reconocido como un detrimento para él, por lo que, en la Ley de 10 de noviembre de 1933—en otros aspectos, además, muy importante—se aumentó el plazo de tres años, el correspondiente a los miembros del Parlamento. Como en los años 1950 se aumentó el plazo parlamentario a cuatro años, también se fijó el mismo para el *ombudsman* (cfr. HIBÉN, antiguo secretario-jurista de la Oficina del *ombudsman*, actualmente profesor asociado de Derecho público en la Universidad de Turku, *ob. cit.*, pp. 32 y s.).

que éste le dará, defienda dichas leyes en el funcionamiento de los tribunales y de otras autoridades. Si el *ombudsman* falleciere o resignare su cargo antes del final del plazo de duración del mismo, el Parlamento puede elegir un nuevo *ombudsman* por el resto del plazo. De acuerdo con el mismo procedimiento y por el mismo plazo, debe ser elegido un *ombudsman*-asistente, el cual deberá asistir al primero y, si fuera necesario, sustituirlo, y un diputado que, si fuere necesario, asuma las obligaciones del *ombudsman*-asistente, si éste se hallare impedido de hacerlo.»

«El *ombudsman* tiene el mismo poder que el Canciller de la Justicia (JK), de asistir a las sesiones del Consejo de Ministros, de los tribunales y entidades públicas; de obtener información de los archivos de procedimientos de aquel Consejo y de los Ministerios, de los Tribunales y de otras entidades oficiales, y puede, con la misma responsabilidad oficial prevista en la ley para los "Persecutores Públicos" (MP), formular cargos o mantenerlos por errores o negligencia de los funcionarios en el cumplimiento de sus obligaciones.»

«El *ombudsman* debe presentar al Parlamento un informe anual sobre el desempeño de su cargo, sobre el estado de aplicación de las leyes y sobre los defectos que en ellas haya encontrado» (25).

Ha preocupado, desde la aparición del *ombudsman* finés, y aún más, con el desarrollo paulatino de sus funciones, el problema de sus relaciones con el «Canciller de la Justicia».

Valorado éste por su prestigio histórico de protección a los ciudadanos fineses frente a la dominación rusa (26), el *ombudsman* quedaba tan en último lugar, que el Gobierno propuso al Parlamento, en 1932, que aboliese el cargo de aquél. Opúsose el Parlamento, y se hizo una nueva propuesta —ésta, decisiva—, según la cual se «liberaba», al Canciller de la Justicia de «la responsabilidad de supervisar los asuntos de la defensa nacional, las prisiones y ciertas instituciones "cerradas" de bienestar» (27).

Desde entonces, el *justitiekansler* y el *ombudsman* han seguido sus caminos—que en ocasiones, como se va a ver, casi se entrelazan—sin conflictos apenas.

(25) Hemos tomado esta norma del apéndice a la obra del actual *ombudsman* de Finlandia, doctor JORMA S. AALTO, *The Parliamentary ombudsman in Finland. Position and Functions*, Helsinki, 1976, Government Printing Centre.

(26) Cfr. como anécdota clara: tras la revolución rusa de 1917, fue nombrado para el cargo de «JK» P. E. SVINHUFVUD, «la primera y más grande figura de la lucha constitucional», retornando de Siberia, a donde su antecesor en el cargo lo había enviado (cfr. KÄSTARI, *ob. cit.*, p. 59).

(27) Cfr. *infra*.

En cuanto a la organización y las funciones actuales del JK—res-tituído su antiguo nombre después de la independencia finlandesa—, «se queda uno inmediatamente asombrado por la similitud de sus funciones (con las del *ombudsman*, interpolamos). Los dos personajes actúan como vigilantes de la Administración pública—la del Estado y la de la Administración descentralizada—y de la actividad judicial, tanto por su propia iniciativa (*ex officio*) como sobre la base de las quejas formuladas por los ciudadanos particulares o por personas jurídicas privadas. Sin embargo, existen también importantes diferencias, tanto en cuanto a su estructura como a sus funciones y poderes» (28).

«El JK tiene carácter vitalicio (esto es, hasta la edad de jubilación) y es nombrado por el presidente de la República (en tanto que el *ombudsman* lo es por el Parlamento, como veremos): su "mandato" (entendemos esta expresión en sentido amplio y no en el estrictamente jurídico) no está, pues, ligado al del Gobierno..., pero no disfruta de la inamovilidad judicial ni incluso de la relativa concedida a los funcionarios de alta y media graduación, puesto que el presidente de la República puede dimitirlo discrecionalmente («cuando el bien común lo exige»). En la práctica, esto no se ha producido nunca, y el JK es el jefe de una oficina especial sin relación con el Ministerio de Justicia» (29).

«Por el contrario, el *ombudsman* es elegido por el Parlamento... y por un plazo de cuatro años actualmente, plazo durante el cual es inamovible—a no ser que haya delinquido (30)—; sobre todo, antaño, la elección del *ombudsman* estaba influida por consideraciones de orden político...» (31).

En cuanto a sus atribuciones, se anotan las siguientes: el artículo (§) 15 de la Constitución dice así:

«El Consejo de Ministros comprenderá un Canciller de la Justicia, que deberá poseer conocimientos jurídicos profundos»; el artículo 45, que, «si llegase el caso de que una decisión del Presidente de la República, transmitida para su ejecución al Consejo de Ministros, fuera impugnada por ilegalidad, el Consejo debería, después de consultar con el JK, pedir al Presidente que retirase o modificase tal decisión, y si, pese a ello, el Presidente la mantuviese, declarar que no tiene fuerza ejecutiva»; el artículo 47, que, «si el Consejo de Ministros o uno de sus miembros actúan ilegalmente en el ejercicio de sus fun-

(28) Cfr. TORE MODEEN, *ob. cit.*, p. 9; HIDÉN, *ob. cit.*, pp. 28 y s.

(29) Cfr. KÄSTARI, *Guardians*, cit., p. 61; MODEEN, *ob. cit.*, p. 10, sep. *ob. cit.*

(30) Cfr. MODEEN, *ob. cit.*, p. 10; HIDÉN, *ob. cit.*, p. 22.

(31) Cfr. KÄSTARI, *Guardians*, cit., p. 82; MODEEN, *ob. cit.*, sep., p. 10.



ciones, incumbe al JK hacer una observación sobre ello, indicando al mismo tiempo en qué consiste tal ilegalidad. Si no se toma en cuenta esta observación, el JK hará que conste su opinión en el acta del Consejo y tendrá también derecho de avisar de ello al Presidente de la República. Si la ilegalidad es de naturaleza que lleve consigo una acusación contra un miembro del Consejo ante el Alto Tribunal mencionado en el artículo 59 (32), y el presidente decide la acusación, ésta será mantenida por el JK. Si el presidente estima que no ha lugar a acusar, el JK puede llevar el asunto ante el Parlamento. Y si el presidente decide la acusación contra el JK, ésta será mantenida por la persona designada por aquél a tal efecto» (bien puede ser el mismo *ombudsman*) (33).

«Si el presidente de la República cometiere actos ilegales en el ejercicio de sus funciones, el JK deberá hacer una representación, tal como se ha previsto, *supra*. Si el JK o el Consejo de Ministros estiman que el presidente es culpable de alta traición, informarán al Parlamento, y en caso de que éste, por mayoría de tres cuartos de votos decida la acusación del presidente, el JK sostendrá la acusación ante el Tribunal Supremo; mientras tanto, el presidente se abstendrá de ejercer sus funciones. Salvo en los casos, *supra*, previstos, el presidente no puede ser acusado por actos realizados en el ejercicio de sus funciones» (34).

De todo ello deducía el *ombudsman* KÄSTARI que el JK tenía y tiene como *status* el de un miembro consultivo del Gobierno (35).

«El JK —sigue MODEEN—, a la inversa que el *ombudsman*, funciona como una especie de "jurista de la Corona", cuya presencia es necesaria cuando el Presidente adopta decisiones en Consejo de Ministros. No resulta extraño que el parecer del JK sea solicitado desde el estadio preparatorio de un asunto por el presidente de la República y por el Consejo de Ministros y, en ciertos casos, por otras autoridades. El JK juega un papel central en caso de que se produzcan diferencias sobre la legalidad de las decisiones adoptadas por el Presidente de la República, decisiones que el Consejo de Ministros

(32) Dice el artículo 59 de la Constitución: «En caso de acusación de un ministro, de un miembro del Tribunal Supremo o del Tribunal Supremo Administrativo o del JK por acto ilegal cometido en el ejercicio de sus funciones, la causa será juzgada por un tribunal especial, llamado Alta Corte, regido por disposiciones que tengan carácter de Ley Fundamental.»

«Si el Parlamento decide la acusación, ésta será sostenida por el *ombudsman*.»

(33) Cfr. nota anterior.

(34) Cfr. sobre todo ello KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 60.

(35) Cfr. KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 60.

puede rehusar ejecutar, como se ha visto, tras escuchar el parecer del JK» (36).

La diferencia, en cuanto a las acusaciones entre el JK y el *Ombudsman*, radica en que éste sostendrá las mismas ante la «Alta Corte» (*Riksrätt*) tan sólo cuando es el Parlamento el que ha tomado la iniciativa, en tanto que el JK acusa por orden del Presidente de la República o por su propia iniciativa. Esto es, en los casos de acusación ante la Alta Corte (llamada también «Corte de Imputaciones»), tanto el JK como el *ombudsman* han actuado como acusadores (37), pero proviniendo la iniciativa de diferentes poderes: el primero, del jefe del Estado; el segundo, del Parlamento.

«La posición del JK como "jurista de la Corona" se manifiesta también en el hecho de que representa al Ministerio Público ante el Tribunal Supremo y el Tribunal Administrativo, vela por los derechos del Tesoro Público y puede entablar una acción ante todos los tribunales del país; *pero no puede sostener la posición del Estado en procesos civiles intentados contra particulares*. Es también el fiscal supremo del país y el superior de todos los fiscales, que deben someterse a sus órdenes» (38). (Cfr. art. 46, párr. 2.º) (39).

«También tiene el "ombudsman" derecho de actuar ante todos los tribunales, pero solamente en casos de faltas cometidas en el servicio (esto es, "faltas" de los funcionarios, interpolamos). Por lo demás, es independiente del Ministerio Público, aunque sus miembros de rango inferior deben actuar a petición suya ante los Tribunales de Primera Instancia y de Apelación. Por regla general, el *ombudsman* prefiere utilizar esta vía a la de entablar la acción él mismo» (40).

(36) Cfr. MODEEN: *Ob. cit.*, p. 12; KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 60; HIDÉN: *Obra citada*, p. 24.

(37) Cfr. MODEEN: *Ob. cit.*, p. 12.

(38) Cfr. MODEEN: *Ob. cit.*, p. 12.

(39) El artículo (o §) 46º de la Constitución dice así:

«El JK debe velar por que las autoridades y los funcionarios cumplan la ley y con sus deberes de tal suerte que nadie sufra un atentado contra sus derechos.»

«Le corresponde representar al Ministerio Público ante el Tribunal Supremo y el Tribunal Supremo Administrativo y de velar por los intereses del Estado, así como sostener la acusación ante los demás Tribunales, cuando lo juzgue necesario. En calidad de Procurador general, debe velar también por el funcionamiento del *Parquet* (del MP), cuyos miembros deben obedecer sus instrucciones.»

«El JK tiene derecho a asistir a las sesiones del Consejo de Ministros, así como a las de todos los Tribunales y servicios administrativos, y de tomar conocimiento de las actas del Consejo de Ministros, de los Ministerios, de los Tribunales y de otras autoridades.»

(40) Cfr. MODEEN: *Ob. cit.*, p. 12; KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 65.

El JK tiene el mismo derecho que el *ombudsman* «a estar presente» (41) en las sesiones del Parlamento y a intervenir en ellas. Igualmente, debe presentar al Parlamento un informe anual sobre sus actividades. (Como se ha dicho, en el artículo 46, párrafo primero de la Constitución, debe «velar por que nadie sufra un atentado contra sus derechos»). Debe efectuar investigaciones sobre todas las quejas que se le presenten y si constata que se ha cometido una falta debe, sea dirigir una «observación» a la autoridad culpable, sea ejercer la acción «acusatoria».

Una Ley de 10 de noviembre de 1933—siendo *ombudsman* Esko HAKKILA (1932-1945; el que hasta ahora ha ocupado por más tiempo el cargo de *ombudsman*; jurista de renombre, autor de la edición comentada de las Leyes Fundamentales de Finlandia), previó un mejor reparto de funciones entre el canciller de la Justicia y el *ombudsman*: «El JK, ya no está encargado de vigilar el respeto a las leyes en los asuntos que conciernen a la defensa nacional y tribunales militares, a las quejas de los reclusos, de los inculcados e internados en campos de trabajo, ni el orden en las prisiones o en tales campos. Desde entonces, todas estas funciones han sido asumidas por el *ombudsman*, y el JK le transmite todas las quejas que se le dirigen en dichos terrenos (42).

Así, pues, hallamos diferencias entre el JK o el *ombudsman* finés, en cuanto a su nombramiento; el primero por el *Lantdag*—Parlamento—y el segundo por el presidente de la República; por su destitución: el primero, por el propio presidente de la República y el segundo «inamovible» durante la duración de su cargo (excepto, naturalmente, el caso de que delinca (43); en cuanto a sus funciones en lo que pueden converger: el JK, es el jefe de todos los fiscales, en tanto que el *ombudsman*, si bien puede actuar como acusador, tan sólo lo puede hacer en el marco de su Ley de Instrucciones—en alguna ocasión que veremos, precisa de la autorización del Parlamento para acusar—, más prefiere, en este punto, dar órdenes a un fiscal de Tribunal de primera instancia o superior, para que acuse (44); el JK, actúa como una especie de «abogado de la Corona», y el *ombudsman* no (45). Y si vemos la casuística tan heterogénea que se somete al *ombudsman*, nos daremos cuenta inmediata de sus diferencias con respecto al JK. Además, el sistema de remisiones de asuntos entre ambos, funciona bien. «El derecho del JK de transferir ciertos tipos de quejas al *ombudsman*, así como los contactos informales entre ambos, ha prevenido la posibilidad de decisiones conflictivas pronun-

(41) Cfr. este importante punto, como hemos dicho; cfr. también JORMA S. AALTO, en ob. cit., pp. 11 y ss., con referencia a las dificultades de la expresión «estar presente»; cfr. también HIDÉN: Ob. cit., pp. 83 y s.

(42) Cfr. MODEEN: Ob. cit., p. 19; KÄSTARI: *Guardians*, cit., pp. 63 y s. y 65 y s.; HIDÉN: Ob. cit., p. 33.

(43) Cfr. HIDÉN: Ob. cit., p. 49.

(44) Cfr. también KÄSTARI: *Finland's Guardians*, cit., p. 63.

(45) Cfr. KÄSTARI: Ob. últimamente cit., p. 63.

ciadas por ambos» (46). Ulterior precisión nos la da una de las «Instrucciones» al *ombudsman*. Y en caso de «persecuciones penales» —el punto de posible fricción más grave— el principio general es el de que «El JK, puede acusar o hacer acusar a cualquier ciudadano; mientras que el *ombudsman*, sólo puede hacerlo u ordenarlo contra funcionarios».

Entrando ya en el examen de las normas sobre el *ombudsman* finés, recordemos haber transcrito el artículo 49 de la Constitución, tal como quedó después de la enmienda de 15 de enero de 1971.

Allí aparece el «*ombudsman*-asistente», que tiene casi las mismas atribuciones que el titular (47); se exceptúan el derecho a tomar la palabra en el Parlamento, el de «estar presente en las sesiones del Consejo de Ministros, y su derecho a perseguir a los miembros de los Tribunales Supremos» (48).

También reapareció en el artículo 49 de la Constitución el «Diputado», para sustituir en su caso al *ombudsman*-asistente, valiendo para su elección por la Cámara el mismo sistema que para aquél (49).

Como español, a quien interesa la discusión sobre si debe crearse un «defensor del Pueblo» —nombre más bien demagógico e inadecuado— o varios —tal es nuestra opinión (50)—, debemos examinar el «íter» de la aparición del *ombudsman*-asistente finés.

Fue en el Parlamento en donde se expresó el deseo de ampliar el personal del *ombudsman*. A iniciativa de algunos diputados, en la primavera de 1969, el *Lantdag* presentó al Gobierno un acuerdo requiriéndole para que preparase una enmienda al artículo 49 de la Constitución creando otro *ombudsman* —siguiendo así la trayectoria de Suecia—. El Comité gubernamental informó en febrero de 1970; pero en lugar de dos *ombudsmännenn*, proponía una enmienda creando un *ombudsman*-asistente, y alterando en cuestiones de menor cuantía la provisión del cargo de *ombudsman*. Una declaración del Gobierno incluyendo tales propuestas se presentó al Parlamento en octubre de 1970, y fue remitido al Comité para Leyes Constitucionales. Una nueva propuesta que también proponía dos *ombudsmännenn*, también fue remitida al citado Comité para ser estudiada juntamente con la del Gobierno. El repetido Comité aprobó la propuesta del Gobierno, y se convirtió en ley, promulgada el 15 de enero de 1971 (que también se refería al diputado-*ombudsman*) (51).

Como consecuencia de esta enmienda, se anularon varias viejas «Instrucciones al *ombudsman*» y fueron sustituidas por los artícu-

(46) Cfr. KÄSTARI: *Ob. últimamente cit.*, p. cit.

(47) Cfr. HIDÉN, *ob. cit.*, p. 51.

(48) Cfr. HIDÉN, *ob. cit.*, p. 51.

(49) Cfr. HIDÉN, *ob. cit.*, p. 51.

(50) Cfr. nuestro libro citado en varios lugares.

(51) Cfr. todo ello en HIDÉN, *ob. cit.*, p. 34; en el propio actual *Ombudsman* Parlamentario, JORMA S. AALTO, en su obra cit., *The Parliamentary Ombudsman in Finland. Position and functions*, pp. 6 y s.

los 10 al 24 de las nuevas, promulgadas a su vez por decisión parlamentaria de 20 de enero de 1972.

Además del artículo 49 de la Constitución, se refiere al *ombudsman* el número 59, citado *supra*, en nota 32.

Sobre el mismo, se deben hacer una serie de consideraciones.

En primer lugar, hay que destacar que el citado artículo 59 de la Constitución, dice que el «Alto Tribunal» (o «tribunal de Imputaciones») se crea por una «ley fundamental»; esto es, a tenor del artículo 67 del Parlamento, mediante una serie de requisitos más rigurosos que una ley ordinaria (52).

Este Tribunal no es solamente aquel ante el cual el *ombudsman* debe «perseguir», si tal «persecución ha sido acordada por el Parlamento» (art. 59 de la Constitución), sino que también —y aquí debe haber una nueva remisión al artículo 49 de dicha Constitución— el que, en su caso, juzgaría las responsabilidades del propio *ombudsman*. A esta solución llega HEDÉN, al notar la inexistencia de normas relativas a tan importante asunto —que, de otro lado, nunca se ha propuesto— y el hecho de que el *ombudsman* es «la contrapartida del JK; luego debe dársele a la exacción de su posible responsabilidad el mismo tratamiento» (53).

La mitad de los miembros de esta «Alta Corte» es nombrada por el Parlamento, y la otra mitad comprende a los presidentes del Tribunal Supremo Administrativo y a los cuatro de los Tribunales de Apelación, más un profesor de Derecho de la Universidad de Helsingi. Su presidente es el presidente del Tribunal Supremo.

El proceso ante esta Alta Corte puede ser promovido por el presidente de la República y por el Parlamento (Leyes números 273 y 274 de 1922); en este último caso, de acuerdo con el artículo 59 de la Constitución, el persecutor-acusador es el *ombudsman*. En las tres acusaciones producidas hasta ahora ante el Alto Tribunal (*Riksrätt*)

(52) Dice el artículo (o §) 67 de la Ley del Parlamento finés de 13 de enero de 1928:

«Para ser considerada como adoptada por la Cámara, toda proposición referente a la adopción, la enmienda, la interpretación o la derogación de una ley fundamental, será, tras el examen previsto en el artículo 66 (tres lecturas, para las leyes ordinarias), y una vez aprobada en tercera lectura por mayoría de votos, dejada en suspenso hasta la primera sesión ordinaria después de las elecciones, y en ella (se entiende, la nueva Cámara), será adoptada sin cambios, por una resolución que reúna por lo menos los dos tercios de los votos formulados.»

«Sin embargo, si una proposición de ley fundamental ha sido declarada urgente en sesión plenaria por una resolución que haya reunido al menos las cinco sextas partes de los votos emitidos, el asunto será resuelto sin ser dejado en suspenso y la resolución se adoptará tal como se previene en el párrafo primero.»

«Las reglas que se acaban de enunciar sobre una ley fundamental se aplican a los privilegios de los Estados.»

[Un sistema análogo rige la adopción de «Leyes Fundamentales» en Suecia, según el artículo 15, capítulo 8.º, de la «Ley del Instrumento de Gobierno» (Constitución), entrada en vigor el 1 de enero de 1975.]

(53) Cfr. HEDÉN: *Ob. cit.*, p. 50.

han actuado como acusadores el JK o el *ombudsman* (54); dos veces abrió el camino el presidente de la República; una, el propio Parlamento (55).

Añadamos que en este proceso no se admite acusador alguno que no sean los mencionados (56).

Las normas de la Constitución sobre el *ombudsman* se hallan completadas por las de la Ley del Parlamento de 13 de enero de 1928.

Ya se ha dicho que en sus primeros tiempos influyeron en la elección de los *ombudsmän* fineses consideraciones políticas. Pero en la Ley del Parlamento dictada, artículo 9.º, se previó que

«el Canciller de la Justicia, los miembros del Tribunal Supremo y del Tribunal Supremo Administrativo, así como el *ombudsman* parlamentario (57), no pueden ser ser diputados en el Parlamento. Si un miembro de éste es elegido o nombrado para el desempeño de tales funciones, debe cesar como diputado parlamentario».

Sigue la Ley del Parlamento, en su artículo 59:

«Los miembros del Consejo de Ministros y el canciller de la Justicia, así como el *ombudsman*, tienen derecho a asistir a las sesiones plenarias y a tomar parte

(54) En 1923 se rumoreó que un ministro había falsificado las minutas del Consejo de Ministros. En 1933, después de investigar el asunto, el JK informó al presidente de la República, el cual le ordenó que acusase ante el «Alto Tribunal». En su sentencia, éste consideró la falta de *évidence* —de pruebas directas—, y absolvió al ex ministro (cfr. HIDÉN: *Ob. cit.*, p. 24).

En 1961 también actuó como acusador de un ministro el JK, por acuerdo del presidente de la República.

(Cf. KÄSTARI: «Le système constitutionnel de la Finlande et son développement», en *Constitution de la Finlande*, editado por el Ministerio finés de Asuntos Exteriores, Helsinki, 1969, p. 24; recordemos que KRISTIAN PAAVO KÄSTARI, después de ser *ombudsman*, pasó a ser profesor de Derecho público en la Universidad de Helsinki —concretamente, Derecho constitucional.)

(55) En 1952 fue el mismo *ombudsman* KÄSTARI quien acusó, con autorización del Parlamento, a cuatro ex ministros, de los que dos fueron condenados a penas de multa y otros dos absueltos (cfr. KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 73). Anotemos, además, que en 1952 fueron los auditores del Estado (seleccionados por el Parlamento) los que llamaron la atención del *ombudsman* KÄSTARI para que procediese. Cfr. HIDÉN: *Ob. cit.*, p. 41.

(56) Cfr. HIDÉN: *Ob. cit.*, p. 50; arg. en MODEEN: *Ob. cit.*, p. 12 de la separata.

(57) Notamos que se insiste en Finlandia (y lo mismo en Suecia) en tratar del *ombudsman* parlamentario. Si actúa la costumbre, dado lo no ordinario del cargo, no menos debemos observar la aparición en países en donde existe este *ombudsman* parlamentario de otros llamados *ombudsmän* sectoriales, que no lo son, por no haber sido elegidos por el Legislativo.

Así, en la misma Finlandia, por Ley de 1 de septiembre de 1978, se creó el *ombudsman* de los consumidores, nombrado, no por el Parlamento, sino por el presidente de la República, a propuesta del Consejo de Ministros, sin que el cargo haya sido anunciado previamente como vacante (artículo o Sección 4.ª de la Ley de tal fecha. No nombrado por el Parlamento no es un *ombudsman* puro. Cfr. sobre el asunto nuestro libro *El defensor del pueblo (Ombudsman) en la Constitución española*, en varios lugares sobre el nombramiento de los *ombudsmän* o comisionados parlamentarios; *Normas y notas sobre el «ombudsman» de Suecia*, en nota número 51.

en los debates, pero no en adopción de resoluciones, a menos que sean miembros del Parlamento. Si una de las citadas personas pide la palabra, debe concedérsele en un turno de preferencia sobre los demás.»

Pasamos a examinar las «Instrucciones para el *Ombudsman* parlamentario» (adoptadas por el Parlamento el 12 de diciembre de 1919):

«Artículo 1.º El *ombudsman* parlamentario debe atender a que los jueces y otros funcionarios públicos defiendan las leyes y otras regulaciones, tal como las instrucciones prevén para los funcionarios. En particular, debe adoptar las medidas necesarias, tal como se fijan, *infra*, siempre que un juez u otro funcionario haya infringido los derechos legales de los ciudadanos particulares o se haya excedido de su autoridad en el desempeño de sus funciones, haciéndose culpable de alguna práctica defectuosa, por parcialidad o negligencia grave.»

Nótese que el texto finés habla de «derechos legales»; pero luego, en diversas ocasiones—y hemos tenido ocasión de verlo en los diversos informes del *ombudsman*—, se trata de «combatir prácticas viciosas» o «defectuosas» de la Administración o de sus funcionarios. «Prácticas», «usos, llegando hasta las «costumbres» a nuestro entender.

«Art. 2.º El *ombudsman* tiene derecho a estar presente en las sesiones del Consejo de Ministros, de los Tribunales y de las demás entidades oficiales o de obtener información de los procedimientos del Consejo de Ministros y de sus Ministerios, de los Tribunales y de otras entidades oficiales.»

Pocas veces ha utilizado el *ombudsman* su atribución de asistir a los Consejos de Ministros. Pocas, y sonadas.

Así, el 16 de febrero de 1923 (58), el *ombudsman* (lo era Frans HUGO LILIUS), presente en el Consejo, intervino cuando se trataba de una ley limitando el derecho de las compañías madereras a adueñarse del bosque. La ley había sido aprobada por el Parlamento y era presentada al presidente de la República para su sanción (esto es, se habían seguido los trámites constitucionales, interpolamos). El Consejo había decidido proponer la sanción de la ley, aunque hubiera dudas sustanciales sobre su constitucionalidad. Pero el *ombudsman* LILIUS y el canciller de la Justicia, CHARPENTIER, presentes, presentaron un escrito para las minutas, oponiéndose a la ley por hallarla inconstitucional. El presidente (siguiendo el art. 19 de la Constitución, interpolamos) requi-

(58) Dos de febrero, dice el *ombudsman* KÄSTARI. Cfr. *Guardians*, cit., p. 61. Se llama a este asunto la *cause célèbre*. Cfr. HIDÉN: *Ob. cit.*, p. 86.

rió un dictamen del Tribunal Supremo. Y cuando este Alto Tribunal se unió al punto de vista del *ombudsman* y del JK, el presidente vetó la ley (59).

Otro caso (naturalmente, no citado por los autores que consultamos, por lo moderno):

En el «Informe» correspondiente al año 1977, el *ombudsman* JORMA S. AALTO hace constar lo siguiente:

Se trata de compensación por ingresos fiscales; en el Consejo de Ministros se sugirió que el procedimiento legislativo desarrollado no era el adecuado a tal objeto y que debían solicitarse dictámenes del Tribunal Supremo y del Tribunal Supremo Administrativo. El Canciller de la Justicia apoyó esta decisión. Pero el primer ministro solicitó un informe del *ombudsman* —el propio JORMA S. AALTO—, el cual aseveró la corrección del *iter* seguido, aunque indicó que la redacción de la ley fiscal, en este punto, no era nada clara y susceptible de diversas interpretaciones, aunque la intención del legislador sí estuviera clara. Además, la edición de la ley en las dos lenguas oficiales de Finlandia (finés y sueco, art. 14, 1, de la Constitución, interpolamos nosotros) daba también lugar a diversas interpretaciones, por todo lo cual dicha ley debía ser aclarada. En el Consejo de Ministros, el presidente de la República sancionó debidamente la ley adoptada por el Parlamento sin pedir dictamen a los dos referidos Tribunales Supremos (como podía haberlo hecho, según el art. 19, 1, de la Constitución, interpolamos) (60).

Aquí se notó una mayor influencia del *ombudsman* que del Canciller de la Justicia; el presidente de la República obró según el parecer del primero, y no remitió el asunto a dictamen previo de los Tribunales Supremos fineses.

Y seguimos con las «Instrucciones» al *Ombudsman*:

«Art. 3.º (enmendado el 8 de febrero de 1929). A requerimiento del *ombudsman*, el secretario general del Parlamento debe proveerle de cualquier información o documentos referentes a asuntos y decisiones parlamentarias.»

«Art. 4.º El *ombudsman* está legitimado para formular representaciones al Consejo de Ministros si este mismo, o uno de sus miembros, ha procedido en contra de la ley. En tales casos, el *ombudsman* debe especificar lo que en el procedimiento era contrario a la ley. Si su representación fuese desatendida, el *ombudsman* está legitimado para poner el asunto en conocimiento del Parlamento.»

(59) Cfr. KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 61; HIDÉN: *Ob. cit.*, p. 86.

(60) Cfr. el *Report of the Parliamentary Ombudsman 1977. Summary and annotations*, Helsinki (sin pie de imprenta, pero oficial u oficioso), 1978, pp. 15 y s.



«Si el Parlamento ha resuelto enjuiciar a un miembro del Consejo de Ministros o al Canciller de la Justicia, es el *ombudsman* el que debe perseguirlos. En otras circunstancias, el *ombudsman* no se interesa por las funciones del Canciller de la Justicia; no ha de proceder contra él, excepto en el caso de que el Presidente de la República se lo ordene, a tenor de lo previsto en la sección 1.<sup>a</sup> del artículo 47 de la Constitución.»

Recordemos lo indicado, *supra*, con respecto al artículo 59 de la Constitución.

«Cuando el JK rehúsa ocuparse de los asuntos que instruye el *ombudsman* —dice TORE MODEEN— en un momento determinado, no se produce ningún conflicto de competencia. Por otro lado, no existe ningún impedimento formal para que un asunto precedentemente arreglado por el JK sea llevado ante el *ombudsman* para ser examinado de nuevo, y viceversa, si bien este doble examen de un mismo asunto es una medida excepcional que se intenta evitar» (61).

Y en cuanto a la «distribución de funciones» en materia penitenciaria entre el JK y el *ombudsman*, se dice que «la vigilancia ejercida por el *ombudsman* y por el JK sobre los tribunales y las prisiones, así como sobre otros establecimientos y autoridades, se opera desde dos puntos de vista diferentes. El JK los controla principalmente desde el punto de vista del respeto a la legislación y demás disposiciones vigentes y en la perspectiva de sancionar al funcionario que hubiere obrado ilegalmente; por el contrario, el *ombudsman* se fija en los derechos de los simples particulares e intenta proteger a los ciudadanos que han sido víctimas de medidas ilegales por parte de los tribunales o autoridades administrativas (62). También ocurre que los órganos de la Administración descentralizada, principalmente las autoridades municipales, para quejarse de la manera de actuar sobre ellas de los órganos de control del Estado, se dirigen al *ombudsman*; por ejemplo, en materia de subvenciones a los pueblos» (63). Los grupos de intereses especiales —p. ej., los sindicatos de funcionarios— se quejan también al *ombudsman* en lo que concierne a sus relaciones con el Estado (64).

[La diferencia, en cuanto a las facetas de la observación del cumplimiento de las penas, no tiene importancia en España, la misma que en Finlandia, dada su «judicialización»; pero no vemos inconveniente en que el *ombudsman* se ocupe de ellas.]

(61) Cfr. TORE MODEEN: *Ob. cit.*, p. 13 de la separata.

(62) Cfr. KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 65; MODEEN: *Ob. cit.*, p. 14.

(63) Cfr. argumentos en KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 65; MODEEN: *Ob. cit.*, página 14.

(64) Cfr. MODEEN: *Ob. cit.*, p. 14.

niente en que los privados de libertad puedan dirigirse al futuro «defensor del pueblo», y éste a los mismos, sin que su correspondencia sea «censurada» por las autoridades administrativas penitenciarias. Así se prevé en el artículo 12 de la «Proposición de Ley» de 20 de junio de 1979, actualmente en discusión; y las enmiendas contra ella presentadas en este punto no objetan, fundamentalmente, nada; a lo sumo, que es materia propia del Código penal (65).]

Además, el artículo 4.º de las Instrucciones finesas, en su interpretación, no se refiere tan sólo al cumplimiento de las penas.

*Supra*, reproducimos el artículo 47 de la Constitución, que aquí rogamos al lector vuelva a examinar.

«Art. 5.º El *ombudsman* tiene el mismo derecho que el canciller de la Justicia para iniciar procedimientos contra el presidente o un miembro del Tribunal Supremo o del Tribunal Supremo Administrativo por faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones.»

Tales casos no se han dado nunca (66).

Pero sí que es interesante el examen de la posibilidad del *ombudsman* finés de proceder contra el mismo presidente de la República. En este punto se produjo un caso de gran interés.

«A mediados de 1950, el presidente de la República nombró un profesor en la Universidad Técnica, y uno de los solicitantes rechazados se quejó al *Ombudsman*. Este desarrolló una investigación y concluyó que el nombramiento era erróneo, ya que se había basado en un error en la presentación de los hechos: más adelante se reveló que la persona nombrada era probablemente culpable de plagio científico. El punto de vista prevaleciente en Finlandia, es el de que una decisión del presidente puede ser anulada, por determinados motivos, por el Tribunal Supremo Administrativo. El *Ombudsman* KÄSTARI, presentó el caso ante el Tribunal el 31 de julio de 1956, arguyendo que las decisiones de la Universidad Técnica sobre el asunto, así como el nombramiento presidencial, debían ser anulados. El 3 de diciembre de 1956, el Tribunal resolvió, en sesión plenaria, que la presentación por el *Ombudsman* de un caso que concernía a la decisión del presidente de la República, no entraba en la jurisdicción del *ombudsman*, la cual no se extiende

(65) Cfr. nuestro libro *El defensor del pueblo en la Constitución española (Ombudsman)* (en preparación el t. II); en el mismo, capítulo II, «Crítica a las enmiendas opuestas, en Comisión del Congreso de los Diputados, a la "Proposición de Ley" socialista», estudio del artículo 12.

(66) Cfr. HIRÉN: *Ob. cit.*, p. 103.

a los actos del presidente (*Annual Report del ombudsman*, 1956, pp. 31 a 38). En la votación, ganó esta doctrina, por 14 votos contra siete. En efecto, un tercio de los miembros del Tribunal estimaba que había fundamentos para aceptar la presentación del caso por el *ombudsman*, al proponer la anulación de una decisión del presidente. Después de tal resolución del Tribunal Supremo Administrativo, quedó claro que el *ombudsman* no tiene poderes para iniciar la adopción de medidas con respecto a una decisión del presidente de la República.» (67).

(En honor a la verdad, añadamos que el plagiarlo se salvó por un "problema de forma"—de "jurisdicción"—sin que el Tribunal Supremo Administrativo entrase en el fondo del asunto. En todo caso, el plagiarlo merecía su castigo, sin ser suficiente la publicidad ante el Tribunal, de su nombre y obra u obras plagiadas.)

(Y conste aquí, que el párrafo anterior al precedente, está *copiado* a la letra de la obra de HIDÉN; lo recalcamos, por conocer la existencia de plagiaros en España y en materia procesal).

«Art. 6.º En otros casos que no sean los enunciados en los artículos 4 y 5, el *ombudsman* puede autorizar a otra persona para que persiga en su lugar o por su orden dada a un persecutor público (MP), pero sin embargo, tan sólo él mismo puede formular cargos ante el Tribunal Supremo. Antes de ejercitar la acción legal, debe darse a la persona que va a ser perseguida, la posibilidad de presentar, dentro de un plazo razonable, aquellos esclarecimientos que estime del caso.»

«Al *ombudsman* deben dársele, por parte de las autoridades interesadas, cualesquiera asistencias personales que necesite para el cumplimiento de sus obligaciones.» (68).

«Art. 7.º Si alguna persona presenta al *ombudsman* una queja escrita, basada en hechos susceptibles de ser probados, contra una medida adoptada por un juez u otro funcionario, el *ombudsman* debe inquirir sobre el asunto y proceder, si lo estima con fundamentos suficientes, como está previsto en los artículos 1.º y 6.º También debe dar acuse de recibo del escrito que contiene la queja.»

(67) Cfr. HIDÉN: *Ob. cit.*, pp. 61 y s.

(68) Cfr. el capítulo XIII, t. I, de mi libro citado.

Sin embargo, en la práctica, el «quejoso» puede presentarse en la Oficina del *ombudsman* y formular su queja oralmente (y uno de los miembros de la Oficina la reduce a escrito) (69). Además, un gran número de quejas, llegan por correo (70), que se registra, como veremos, por un funcionario de la Oficina del *ombudsman* (71); se aprovechan, tanto las «visitas» que el *ombudsman* recibe, como las «inspecciones» que efectúa; sobre todo, en las prisiones o campos de trabajo, el *ombudsman* puede conversar con los reclusos y éstos a su vez, pueden «quejarse» verbalmente; el *ombudsman*, puede comenzar *incontinenti* una investigación o esperar a llegar a su Oficina para hacerlo (72); incluso son muy abundantes las «quejas telefónicas» (73) —que, naturalmente, han de ratificarse por comparecencia.

En cuanto a las «visitas personales al *ombudsman*», en su informe anual para 1976, el *ombudsman* JORMA S. AALTO declara su número como elevado (74).

«Art. 8.º (Enmendado el 8 de febrero de 1929) El *ombudsman* debe presentar cada año al Parlamento un informe sobre sus funciones y sobre la observancia de las leyes y demás normas en los Tribunales y en la Administración pública. El informe también debe enumerar las resoluciones aprobadas por el Parlamento con respecto a la acción que debió seguir el Poder Ejecutivo y que no fue completada durante el año. El *ombudsman*, además, debe señalar, si lo considera necesario, cualquier imperfección hallada en las leyes y decretos o si hay expresiones en los mismos, que sean inadecuadas, o fraseología conflictiva, especialmente si de ello han resultado interpretaciones diferentes en la práctica legal y administrativa y debe proponer medidas para subsanar tales imperfecciones.»

Veamos el sumario del contenido de los dos últimos «Informes» anuales que han llegado a nuestras manos.

El de 1978:

- I. Estadísticas.
- II. Generalidades.
- III. Actividad inspectora.

(69) Cfr. JORMA S. AALTO: *The Parliamentary Ombudsman in Finland. Position and Functions*, cit., p. 10; HIDÉN: *Ob. cit.*, p. 78.

(70) Cfr. JORMA S. AALTO: *Ob. cit.*

(71) Cfr. el artículo 7.º de la *Reglas de Trabajo de la Oficina del Ombudsman*, *infra*.

(72) Cfr. KÄSTARI: *Guardians*, cit., p. 68; HIDÉN: *Ob. cit.*, p. 78.

(73) Se hacen constar en los *Report's of the Parliamentary Ombudsman* de 1976, 1977 y 1978.

(74) Cfr. *Annual Report of the Parliamentary Ombudsman 1976*, Helsinki, 1977, página 1; *Annual Report, etc.*, 1977, Helsinki, 1978, p. 5; *Annual Report, etc.*, 1978, Helsinki, 1979, p. 5.

- IV. Ejemplos de quejas formuladas y sobre las cuales se adoptaron medidas.
1. *Propuestas* referentes a legislación, tribunales y administración.
  2. *Reapertura* de procesos ante los tribunales o *corrección* de decisiones administrativas.
  3. *Cargos* contra funcionarios.
  4. *Procedimientos disciplinarios* contra funcionarios.
  5. Casos en los que se enviaron *recordatorios* a funcionarios o se expresó otro tipo de críticas.
  6. *Otros casos* en los cuales se interesó el *ombudsman* (75).

El *Anual Report*, de 1977, tiene igual distribución.

«Art. 8.º a) (*Adicionado al 6 de febrero de 1932*). El *ombudsman* está legitimado también para presentar al Consejo de Ministros las observaciones y propuestas citadas en el artículo 8.º, cuando hagan referencia a actos del Parlamento.»

«Art. 9.º El *ombudsman* debe informar al Consejo de Ministros, si considera que en la esfera de su supervisión hay necesidad de tales reglas o de otras nuevas que, según el artículo 28 de la Constitución, sean de competencia del presidente de la República o del Consejo de Ministros.»

Demuestra la importancia que en Finlandia tienen las inspecciones del *ombudsman*, por ejemplo, la extensión que se les dedica en el «Informe general —anual— de 1975»:

«De acuerdo con los deseos del Parlamento (Informe número 6 de 1975, del Comité de Leyes Constitucionales) y con la ayuda de recursos accesibles y adicionales, se utilizaron todos en gran medida durante el año, tanto en el planteamiento de inspecciones como en su realización. Ha sido posible incrementarlas de modo significativo... y las inspecciones han sido más efectivas. Se ha hecho posible penetrar mejor en entidades e instituciones amplias como objeto de inspecciones, por lo que éstas han requerido buen número de días y la ayuda de gran número de asistentes, actuando como referendarios.»

«Durante el curso del año se realizó un viaje de inspección, en el cual, y en tres localidades, se organizó, para el público en general y después del trabajo ordinario, un sistema según el cual, el *ombudsman* y su

---

(75) Cfr. *Report of the Parliamentary Ombudsman 1978*, Helsinki, 1979, p. 1.

sistema fueron explicados y hubo tiempo para que los ciudadanos entablasen discusiones privadas con él» (76).

«Durante el año 1975, hubo 152 puntos inspeccionados, mientras que en el año anterior, este número fue de 103; esto es, se produjo un incremento de un 50 por 100 aproximadamente. Las inspecciones se realizaron durante cincuenta y siete días de trabajo, dieciséis más que en el año anterior. 87 de tales inspecciones se realizaron por el *ombudsman*-asistente (77) y veintiocho de los días consagrados a ellas lo fueron también por él mismo. Hablando prácticamente, esto quiere decir que cada *ombudsman* ha invertido casi mes y medio de su tiempo en sus viajes de inspección. Ello se refiere también a los asistentes, actuando como referendarios en las inspecciones.»

«Las inspecciones produjeron 11 propuestas escritas y algunas "observaciones" y "recordatorios" (78) orales o escritos; una docena de casos fueron deferidos a ulterior investigación. El número de éstos, sin embargo, estaba en progresión al final del año cubierto por este Informe.» (79).

«La distribución de las inspecciones, ha sido la siguiente:

|  |      |
|--|------|
| Prisiones y otras instituciones penitenciarias ... | 15   |
| Departamentos de Policía de ciudades ... ..        | 9    |
| Oficinas de "nimismies" y Comisarías de Policía.   | 21   |
| Campos de trabajo e instituciones similares ...    | 3    |
| Unidades de las Fuerzas de Defensa (80) ... ..     | 34   |
| Unidades de Guarda-Fronteras (81) ... ..           | 11   |
| Gobiernos provinciales ... ..                      | 4    |
| Tribunales ... ..                                  | 22   |
| Autoridades municipales ... ..                     | 26   |
| Otros puntos inspeccionados ... ..                 | 12.» |

(76) A este sistema de «darse a conocer» se refería el *ombudsman* JORMA S. AALTO, en su trabajo *The Parliamentary Ombudsman in Finland. Position and Functions*, cit., pp. 13 y s. De la importancia que tiene para los *ombudsmän* y comisionados parlamentarios el «darse a conocer», trata el actual *ombudsman* de Israel, Dr. Ytzak NEBENZAHL, en su trabajo, *The direct and indirect impact of the ombudsman*, conferencia pronunciada en la «Conferencia Internacional de *ombudsmen*», Edmonton, Canadá, 9 de septiembre de 1976, publicado por ed. Jerusalem Post, pp. 19 y ss. Cfr. también nuestro trabajo «El *Ombudsman* del Estado de Israel» en *Hacienda Pública Española*, Madrid, núm. 64, 1980, pp. 281 y ss., *passim*.

(77) Que era ya el jurista AAPO LEHTOVIIRTA.

(78) Esta es la palabra finesa más utilizada, en lugar de «sugerencias», etc. Cfr. el propio *ombudsman* AALTO, en su obra *The parliamentary ombudsman in Finland. Position and Functions*, cit.

(79) Estamos reproduciendo a la letra el texto correspondiente del *Report of the parliamentary ombudsman 1975*, Helsinki, 1977, pp. 24 y ss.

(80) En Finlandia no ha habido nunca un *ombudsman* militar, como fue el caso de Suecia, hasta 1968, y el de Noruega, hasta el presente. Durante la II Guerra Mundial se hicieron proposiciones en sentido de crearlo, pero no se realizaron (Cfr. HIBÉN: *Ob. cit.*, p. 33).

(81) Cfr. la nota anterior.

«A. Prisiones y otras instituciones penitenciarias, departamentos de policía, oficinas de los *nimismies* (82) de distrito, comisarias de policía y campos de trabajo.»

«En las inspecciones de estos puntos fue centrada la atención en las facilidades de vivienda y vida, en la observancia del tiempo de duración de los arrestos y en otras materias, así como de los cuidados en materias de alimentación y salud.»

«Durante el tiempo de las inspecciones, se ha reservado, regularmente, a los internados en las prisiones, campos de trabajo y escuelas de reforma, y a las demás personas bajo detención o arresto, lapsos para que hablasen en privado con el *ombudsman* o con el *ombudsman*-asistente.»

«Durante los citados periodos de inspección de prisiones, 169 internos, casi el 10 por 100 del total de los reclusos en prisiones inspeccionadas, tuvieron tal oportunidad. También, en una prisión, dos representantes del personal vinieron a hablar con el *ombudsman*-asistente.»

«El *ombudsman* ha llamado la atención del Consejo de Ministros sobre la congestión, particularmente en las prisiones de provincias.»

«También se adoptaron medidas con respecto a dos departamentos de policía, que estaban abarrotados, y en condiciones de "sub-nivel".»

«En las oficinas de los *nimismies* de distrito, se observaron ciertos pequeños retrasos o deficiencias formales, si bien ello no requirió la adopción de otras medidas que las de amonestar oralmente al funcionario en cuestión, exhortándole a tramitar los asuntos con prontitud y ponerles fin, o bien corregir determinadas deficiencias.»

«B. (Se hace una referencia a las inspecciones de los establecimientos de la defensa nacional y de los guarda-fronteras).»

«C. Gobiernos provinciales, tribunales, autoridades municipales y otros puntos de inspección.»

«Los Gobiernos provinciales han sido ciertamente, y en primer lugar, los sujetos a la inspección del *ombudsman*. Pero la escasez potencial relativa de efectivos humanos apropiados y accesibles para tales inspecciones (he aquí una queja del *ombudsman* contra la escasez de su personal de oficina, interpolamos), ha limitado su

---

(82) Los *nimismies* son funcionarios distritales, ejecutivos y administrativos a la vez.

extensión a determinados aspectos del gobierno de las provincias o bien ha resultado ser una inspección rudimentaria y de carácter superficial.»

(A la vista del pesimismo del *ombudsman* finés en esta materia, estimamos que, de no proveerse al futuro «Defensor del Pueblo» de la Constitución española de un equipo adecuado, no podrá efectuar tales inspecciones con fruto.)

«Puesto que el significado de los gobiernos provinciales se ha incrementado en los últimos años con su polifacetismo, las inspecciones durante el año cubierto por el "Informe" han devenido más extensas que antes. Se ha prestado especial atención a los problemas de legalidad y del funcionamiento de las oficinas desde el punto de vista de los ciudadanos.»

«En las inspecciones de los gobiernos provinciales de Kuopio y de Mikkeli, la atención se centró en las premisas de trabajo establecidas por los mismos, en las cuestiones de las fuerzas trabajadoras, de la distribución de las cargas del trabajo y del funcionamiento de los diferentes departamentos del gobierno provincial, así como de los tribunales provinciales.»

«Se comprobó que había gran número de asuntos pendientes, ya viejos, inmovilizados en procesos y un gran número de quejas sobre impuestos sin liquidar.»

«Las inspecciones duraron de dos a tres días. El problema más urgente era el del gran número de quejas sobre impuestos, sin resolver, ante los tribunales provinciales. Como resultado de las observaciones hechas durante las inspecciones, se hizo una propuesta al Consejo de Ministros sobre la organización de un potencial humano adicional, para facilitar el trámite de las quejas sobre impuestos ante los tribunales provinciales de Kuopio y Mikkeli, y de disminuir así el número de dichas quejas sin resolver.»

«Conectados con la inspección de tribunales (83), se prestó especial atención a la supervisión de tutelas, y se apreciaron casos de negligencias, de retrasos y de falta de efectividad. Varios tipos de medidas fueron adoptados por el *ombudsman* (84). También, se enfocó la atención de los municipios sobre el funcionamiento de los tutores y de las Oficinas de Tutelas e igualmente, en

---

(83) He aquí una buena muestra de la colaboración entre la inspección de tribunales y el *ombudsman*, en vez de desconfiar la primera del segundo; lo que puede ser muy útil para España.

(84) Más tarde fue el mismo *ombudsman* uno de los impulsores de una nueva legislación sobre tutelas. Cfr. nuestro libro cit., t. II.



estos casos, se apreciaron casos de negligencia; fueron adoptadas las correspondientes medidas por el *ombudsman*. Sin embargo, no hubo lugar a hacer observaciones al funcionamiento de otras autoridades municipales.»

«Durante el viaje de inspección a ciertas comunidades del norte de Finlandia, se organizaron, para el público en general, tres reuniones, en las que el *ombudsman* explicó su propio sistema de estructura y funciones y las posibilidades de los ciudadanos de obtener ventajas de sus servicios.» (85).

«Se reservó tiempo para el coloquio. Estaban presentes en tales ocasiones unas 180 personas, de las que 25 presentaron asuntos en conversación privada con el *ombudsman* (¡Inmediatividad exclusiva!): «varias quejas fueron presentadas por escritos redactados durante estas ocasiones y en las conversaciones y se intentó darles una respuesta inmediata (principio de "concentración"), interpolamos nosotros, como antes con el de "inmediatividad"). Sin embargo, la tramitación de cierto número de casos requería obtener una información o explicaciones ulteriores, por lo cual, las respuestas fueron dadas más tarde, por escrito (actuando el principio de la "escritura" como subrogado del de "oralidad", interpolamos nosotros). En cuanto a los asuntos que no eran de competencia del *ombudsman*, se dieron a los quejosos indicaciones sobre lo que era más apropiado hacer. En algunos casos, se urgió al interesado a redactar su queja sobre el asunto.» (86).

(He aquí la adecuada resolución a los problemas que se plantearon los españoles enmendantes a la «Proposición de Ley» Orgánica sobre el «defensor del Pueblo» de 20 de junio de 1979—enmiendas números 24, 93 y 92—) (87).

Así, el *ombudsman* finés se muestra satisfecho del resultado de las inspecciones inmediatas, como medio fundamental de «apertura» de investigaciones, y no como simple «medio probatorio» (88).

(85) A estos *meetings* especiales hace alusión, como importantes, el mismo *ombudsman* AALTO, en su obra *The parliamentary ombudsman in Finland. Position and Functions*, cit., pp. 13 y s.

Y les atribuye—y con razón, pues allí es donde aparece el principio de «inmediatividad»—una gran importancia. Es el «darse a conocer él mismo», de que hablaba NEBENZAHL. Mientras el *ombudsman*, o comisionado parlamentario, o defensor del Pueblo, «permanezcan en los libros», nada hay que hacer; deben «trasladarse y permanecer en el centro del pueblo» en la práctica.

(86) Cfr. JORMA: *Report of the Parliamentary Ombudsman 1975*, Helsinki, 1977, páginas 29 y ss.

(87) Hemos dedicado el capítulo III del título II de nuestra obra citada a estas enmiendas y sus defectos.

(88) Cfr., por ejemplo, KÄSTARI (antiguo *ombudsman*): *Guardians*, cit., p. 64; el actual *ombudsman* AALTO: *Ob. últimamente cit.*, pp. 11 y ss.

«Algunos ciudadanos —sigue este "Informe" de 1975— se dirigieron a la Oficina del *ombudsman* finés, bien personalmente, bien por teléfono. Sobre la base de tales conversaciones llevadas de esta forma, ha sido posible en muchas ocasiones declarar que el procedimiento seguido por el funcionario no era defectuoso. En caso de que apareciera como posible la comisión de una falta o error por parte del mismo, se pedía al ciudadano que formulase una queja escrita. En una serie de casos, fue posible "guiar" al ciudadano en cuanto al procedimiento que debía seguir como interesado en el asunto. Los casos de este tipo no han sido incluidos en el Informe.» (89).

«Durante el año cubierto por este Informe (1974-1975), su actividad de inspección se efectuó hasta el límite de las posibilidades humanas.»

En Finlandia —como en Israel— vemos que las «quejas orales» tienen gran aceptación por el público; lo cual demuestra que el «principio de oralidad» tiene más bien carácter técnico —en dichos países— que político (90).

Pasemos al año 1976:

«Durante el año 1976 —dice el *ombudsman* finés, Doctor JORMA S. AALTO, en su "Informe" correspondiente— tuvieron lugar 168 inspecciones (recordemos que en el año anterior, sólo fueron 152): duraron sesenta y ocho días. Sobre la mitad, fueron efectuadas por el *ombudsman* - asistente; también el diputado - asistente efectuó doce inspecciones, que duraron cuatro días.»

«En general, se hizo un gran esfuerzo para inspeccionar las instituciones penitenciarias... sobre la mitad fueron inspeccionadas... así como comisarias de policía y ciertas "instituciones cerradas" como campos de trabajo... hogares para jóvenes delincuentes y hospitales psiquiátricos...» (91).

«El número de inspecciones de Oficinas municipales se incrementó durante el presente año. Se puso especial interés en las Oficinas Electorales, en las de Tutelas y en las del "Patrocinio Judicial Gratuito...".»

«Durante uno de los viajes de inspección, hubo oportunidad, por las tardes, de atender al público en general, para explicarle que la supervisión de la legalidad por el

(89) Cfr. *Report of the parliamentary ombudsman 1975*, Helsinki, 1977, p. 2.

(90) Cfr. nuestro trabajo *Los principios procesales de oralidad y de publicidad y su carácter técnico o político*, en «Revista de Derecho Procesal Iberoamericana», Madrid, 1975, núms. 2-3, pp. 309 y ss., *arg. passim*.

(91) Cfr. *Report of the parliamentary ombudsman 1976*, Helsinki, 1977, p. 15.

Parlamento implica que los ciudadanos tengan tiempo reservado para mantener conversaciones privadas con el *ombudsman*.» (92).

«Los lugares inspeccionados por el *ombudsman* fines durante 1976 fueron los siguientes:

- 14 Prisiones u otras instituciones penitenciarias.
- 3 Departamentos de policía.
- 24 Oficinas y comisarias de policía de los distritos rurales de los *nimismies*.
- 67 Unidades de las fuerzas armadas.
- 8 Unidades de guarda-fronteras.
- 8 Establecimientos de bienestar.
- 2 Gobiernos de provincias.
- 9 Tribunales.
- 10 Oficinas electorales.
- 17 Otras oficinas gubernamentales.
- 4 Hospitales.
- 4 Lugares variados de inspección.»

«Las inspecciones dieron lugar a 15 escritos de propuesta, una formulación de cargos, tres procedimientos disciplinarios, determinado número de "recordatorios" orales o escritos, así como numerosas incidencias con funcionarios para corregir sus errores urgentemente.» (93).

Pasemos al año 1977:

«Durante 1977 —dice el *ombudsman* AALTO en su "Informe"— la actividad de inspección del *ombudsman* fue comparable, en extensión, a la del año anterior. El número de inspecciones fue de 169, el mismo que en 1976. El *ombudsman* dedicó sesenta y siete días de viaje a las inspecciones, y los juristas de su Oficina, ciento diecinueve. El propio *ombudsman* practicó 80; el *ombudsman*-asistente, 76, y el diputado del *ombudsman*-asistente, 13.» (94).

«Los más importantes y amplios puntos de inspección fueron, como estaba previsto (he aquí un tipo de "inspecciones preordenadas por la ley", artículo 10 de la "Ley de Instrucciones" y 1.º y 4.º de las "Reglas de trabajo de la Oficina del *ombudsman*", supra transcritos; esto es, sin que hubiera dato anterior alguno sobre

---

(92) Cfr. *Report of the parliamentary ombudsman 1976*, cit., pp. 15 y s. Este parecer ya hemos dicho que también fue mantenido por el mismo *ombudsman* informante, Doctor AALTO, en su obra *The parliamentary ombudsman in Finland*, cit., páginas 13 y s.

(93) Cfr. *Report of the parliamentary ombudsman 1976*, Helsinki, 1977, p. 16 (siempre sin pie de imprenta, pero publicación oficiosa u oficial).

(94) Cfr. *Report of the parliamentary ombudsman 1977*, Helsinki, 1978, pp. 7 y s.

posibles faltas cometidas en las entidades o por los funcionarios sujetos a dichas inspecciones, intercalamos nosotros) (95), las prisiones, las unidades de defensa y las de las fuerzas de policía. Fue inspeccionada la mitad de las prisiones...»

«La inspección de las oficinas administrativas de las provincias, continuó, de acuerdo con la práctica establecida en estos años. Por lo tanto, las oficinas de las municipalidades constituyeron un importante enfoque de la función inspectora. Se continuó la práctica de efectuar un viaje de inspección, conectado con el cual se dieron oportunidades al público en general, para explicarle, por las tardes, lo que es la función del *ombudsman* como guardián de la ley en nombre del Parlamento, y se reservó tiempo para que los ciudadanos, individualmente, mantuvieran conversaciones privadas con el *ombudsman* parlamentario.»

«Los puntos de inspección por el *ombudsman* en 1977 fueron:

- 12 Prisiones u otras instituciones penitenciarias.
- 10 Departamentos de policía.
- 24 Oficinas y comisarías de policía de los distritos administrativos rurales (distritos de los *nimismies*).
- 56 Unidades de las fuerzas de defensa.
- 13 Unidades de guarda-fronteras.
- 1 Establecimiento de bienestar.
- 3 Oficinas administrativas a nivel provincial.
- 13 Tribunales.
- 24 Oficinas gubernamentales.
- 7 Hospitales.
- 3 Otros puntos de inspección.

Y la de las fuerzas armadas finesas incorporadas a las de la ONU en el Sinaf.»

«Como resultado de las inspecciones, se hicieron cinco propuestas escritas, se formuló un cargo y hubo cierto número de "recordatorios" orales o escritos, así como numerosas sugerencias sobre el modo de corregir los errores leves observados en el curso de las inspecciones (se trataba siempre de "inspecciones preordenadas por la

(95) Cfr. nuestro libro cit., *El defensor del pueblo en la Constitución española (Ombudsman)*, cit., t. 1, cap. XII, §§ 3, 4 y especialmente el 5, capítulo XIII («Inspecciones como simples medios de prueba»), § 3, E).

Ley", interpelamos nosotros). Además, un número de casos individuales fue dejado para ulterior investigación.» (96).

El «Informe» de las inspecciones efectuadas por el *ombudsman* parlamentario finés y su equipo durante 1978, difiere en poco a los anteriores. Veámoslo.

«Durante 1978 —dice el *ombudsman* AALTO—, la actividad del *ombudsman* fue comparable en extensión a la del año anterior. El número de inspecciones fue de 167 (169 en 1977). La Oficina del *ombudsman* dedicó sesenta y ocho (67) días de trabajo a dichas inspecciones, y sus juristas, 112 (119). El *ombudsman* parlamentario (97) realizó 83 (80); el *ombudsman*-asistente 83 (80), y el diputado al *ombudsman*-asistente 14 (contra 80; 76 y 13 el año anterior, por el *ombudsman*, *ombudsman*-asistente y diputado).» (98).

El párrafo siguiente es igual al del «Informe» de 1977, a salvo lo que sigue:

«Se puso especial atención... al funcionamiento de las Oficinas de Aguas. En la inspección de los tribunales rurales, todos los cuales fueron sujetos a ella. También fueron inspeccionados cierto número de hospitales psiquiátricos. Se continuó la práctica de efectuar algunos viajes de inspección, conectados con los cuales se dieron oportunidades al público en general, por las tardes, para explicarle la función del *ombudsman* parlamentario como guardián de la ley en nombre del Parlamento, dándose tiempo a los ciudadanos para que, individualmente, mantuvieran conversaciones privadas con el *ombudsman* parlamentario.»

«Puntos de inspección por el *ombudsman* en 1978. Fueron:

- 25 Prisiones u otras instituciones penitenciarias.
- 2 Departamentos de policía.
- 11 Oficinas y comisarías de policía de los distritos administrativos rurales (de los *nimismies*).
- 69 Unidades de las fuerzas de defensa.
- 2 Unidades de guarda-fronteras.
- 3 Oficinas administrativas a nivel provincial.

(96) Cfr. *Report of the parliamentary commissioner 1977*, Helsinki, 1978, pp. 7 y siguientes.

(97) Vemos cómo el *ombudsman* finés no abandona su legal calificativo de «parlamentario», y aún menos tras la Ley de 1 de septiembre de 1978, que creó el «*ombudsman* de los consumidores», no nombrado por el Parlamento.

(98) Cfr. *Report of the parliamentary commissioner 1978*, Helsinki, 1979, p. 9.

CRONICA ADMINISTRATIVA

- 16 Tribunales.
- 16 Oficinas locales del Gobierno.
- 11 Hospitales y
- 6 Otros puntos más de inspección.»

«Como resultado de las inspecciones se hicieron siete propuestas por escrito, se formuló un cargo y hubo una serie de "recordatorios" orales o escritos, así como numerosas sugerencias sobre el modo de corregir los errores leves comprobados durante las inspecciones. Además, cierto número de casos individuales fueron dejados para ulterior investigación» (99) (100).

Si hemos insistido tanto en la importancia que en Finlandia se concede a las «inspecciones» del *ombudsman* parlamentario es por un doble motivo.

En primer lugar, la «Proposición de Ley» de 20 de junio de 1979 para elaborar la «Orgánica del Defensor del Pueblo», artículo 22, es insuficiente—ni siquiera se utiliza la palabra «inspecciones» (101)—, y tampoco los enmendantes dieron prueba de gran interés en tratarlas (102) y menos aún en distinguir aquellas que: A) se producen por «preordenación de la Ley»—al estilo del artículo 10 de la «Ley de Instrucciones» finlandesa que hemos transcrito—, y B) aquellas que «constituyen simples medios probatorios en un procedimiento ya comenzado por el *ombudsman*», arg. en el artículo 1.º de dichas «Instrucciones».

En segundo lugar, nuestra insistencia deriva de nuestro deseo de «no decir medias verdades» y no decir «no verdades» (como han hecho otros; cfr. la ocasión en nuestros trabajos citados en las notas números 4 y 57).

En efecto, si en Finlandia ya se ha visto la gran importancia que se da a las inspecciones del *ombudsman*, en Noruega ocurre el fenómeno contrario; aunque admitidas por la ley, en la práctica se limitan a las que tienen lugar «dentro del procedimiento ante el *ombudsman*», como «medio de prueba»; pero no se utilizan «para efectuar verificaciones esporádicas destinadas a evitar eventuales errores. La oportunidad de que el *ombudsman* pida documentos e inspeccione servi-

---

(99) Cfr. *Report of the parliamentary commissioner 1978*, Helsinki, 1979, pp. 9 y 10.

(100) Remitimos de nuevo al lector sobre la importancia, en general, de las «Inspecciones» de los *ombudsmän* y comisionados parlamentarios: A) como medio de iniciar un procedimiento, y B) como simple medio de prueba en un procedimiento ya iniciado a nuestro libro, cit., caps. XIII y XIII del t. I, y t. II, caps. I—comentario a la «Proposición de Ley» de 20 de junio de 1979— y III, § 1, recogiendo datos de otros ordenamientos. Cfr. también en el t. II el capítulo sobre «Casuística».

(101) Cfr. nuestro trabajo *El defensor del Pueblo en la Constitución española*, tomo II, capítulo III, § 1.

(102) Cfr. los lugares citados en la nota anterior.

cios se ha explotado muy poco en la práctica, ya que se estima que aquél puede obtener la información necesaria sin acudir a tales inspecciones» (103).

«Arts. 10 al 24, enmendados y adicionados por decisión del Parlamento de 9 de diciembre de 1971, entrados en vigor el 1 de enero de 1972.»

«Art. 10. El *ombudsman* debe, si lo estima necesario, dirigir inspecciones a fin de informarse él mismo sobre materias que le correspondan de acuerdo con sus funciones oficiales. En particular, debe proceder a inspecciones en prisiones, campos de trabajo y en otras instituciones comparables y obtener información sobre el tratamiento de las personas en los mismos, o vigilando otros asuntos que afecten a tales personas. De modo similar, debe dirigir inspecciones en las diversas unidades de las fuerzas armadas y debe ser informado personalmente del tratamiento de los soldados.»

«Art. 11. El *ombudsman* tiene él solo poder de decisión sobre todos los asuntos que le corresponden, en el campo de su jurisdicción.»

No entraremos ahora en la idea de «jurisdicción» del *ombudsman*, ya que, a nuestro entender, no la tiene, por faltarle la posibilidad de «dictar» resoluciones con fuerza incluso coercitiva—al modo de las sentencias de los Tribunales—y debe limitarse a emitir «recomendaciones», «sugerencias», «propuestas», «recordatorios», etc., no vinculantes para el funcionario o administración interesados. Esta confusión ha sido la clave de más de una desafortunada enmienda a la «Proposición de Ley» española de 20 de junio de 1979 (104).

«Art. 12. Más detalladas normas sobre la división de funciones entre el *ombudsman* y su asistente serán incluidas en las «Reglas de Trabajo de la Oficina del *ombudsman*».»

«Estas reglas deben ser confirmadas por el *ombudsman*, previa consulta con el *ombudsman*-asistente.»

(103) Cf. sobre ello, por ejemplo, AUVVÅR Os (procurador general, asistente de Noruega): *Norway's Ombudsmen. The ombudsmen for civil affairs*, en la ob. cit. de ROWAT, p. 104; TORE SINDING-LARSEN: *The Storting's ombudsman for Public administration*, publicado en «Norway's Information», del Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, octubre de 1978, columna 7.<sup>ª</sup>; *L'Ombudsman du Storting pour l'Administration*, publicado por el Ministerio cit., también en octubre de 1978; *Norvège Informations*, ídem, ídem, con un texto muy semejante al de SINDING-LARSEN, página 9.

(104) Cfr. nuestro trabajo *¿Posibilidad y conveniencia de introducir a los "Ombudsmännenn" en los Ordenamientos jurídicos de habla ibérica?*, en «Revista de Estudios Políticos», Madrid, núm. 14 (Nueva época), marzo-abril de 1983, esp., páginas 27 y s.

Este artículo nos daría motivo para discurrir y discutir sobre ciertas enmiendas opuestas a la «Proposición de Ley» de 20 de junio de 1979, en las que se trata de desarrollar la propia Ley Orgánica, a través de «Reglamentos». No estamos conformes con ello, y así lo expresamos públicamente al comentar las citadas enmiendas (105). Naturalmente, si admitimos que el *ombudsman* dicte Reglas internas para su Oficina, lo que es el caso aquí.

«Art. 13. Cuando se trate de proceder y decidir casos, el *ombudsman*-asistente debe tener los mismos poderes que aquél, si se trata de cuestiones que le han sido atribuidas por las Reglas de Trabajo, o bien si el *ombudsman* se las confió para su decisión. Al *ombudsman*-asistente no se le puede atribuir ninguna de las tareas que imponen al propio *ombudsman* los artículos 4.º ó 5.º»

«Si el diputado se ha hecho cargo de las obligaciones del *ombudsman*-asistente le serán aplicables las mismas disposiciones que a éste.»

Ya vimos el *iter* que condujo a la creación del cargo de *ombudsman*-asistente. En 1976, decía el propio *ombudsman*, Doctor JORMA S. AALTO, que «la discusión (o sea, sobre dos *ombudsmän* o el asistente) aún no había terminado; pero en 1975 ya se reeligió como "asistente-*ombudsman*" al Licenciado en Derecho AAPO LEHTOVIRTA, hasta 1979» (106) (107).

La propuesta al Parlamento de la creación del cargo de un «*ombudsman*-asistente» (o «adjunto») partió del examen crítico de la institución hecho por WALTER GELHORN (108) (109). En 1969, el Parlamento se mostró favorable a la propuesta y acordó, el 11 de marzo de 1969, proponer al Gobierno que adoptase rápidamente las medidas necesarias para crear un segundo *ombudsman*. El ministro de Justicia nombró un Comité en octubre de 1972 a fin de determinar de qué manera debería ser enmendado el artículo 49 de la Constitución si el Parlamento deseaba dos *ombudsmän* al mismo nivel. En abril de 1975, el Comité presentó su informe, en el cual se mostraba favorable a esta última solución (la ampliación del número de *ombudsmän* al mismo nivel, sistema sueco). Pero, *supra*, hemos dicho el estado de la cuestión; por ahora, hay un solo *ombudsman* y un «asistente-*ombudsman*», que se halla casi al nivel

(105) Cfr. nuestro libro *El defensor del Pueblo en la Constitución española (Ombudsman)*, citado, vol. II, capítulo II.

(106) Cfr. JORMA S. AALTO (cuyo cargo fue renovado para el periodo 1978-1982), en *Report of the parliamentary ombudsman 1978*, Helsinki, p. 4.

(107) Cfr. el artículo 49 de la Constitución, *supra*.

(108) Cfr. GELHORN, *Ombudsmen and others Citizen's Protectors in nine Countries*, Ed. Cambridge, Massachusetts, 1966, pp. 48 y ss., publicado como artículo en la «University of Pennsylvania Law Review», 1966, pp. 327 y ss.

(109) Cfr. MODEEN, *ob. cit.*, p. 20 de la separata.



del primero; pero el párrafo primero (al final) del artículo 13 de las Instrucciones no le concede las más graves funciones del propio *ombudsman*, esto es, las previstas en los artículos 4.º y 5.º de las «Instrucciones» (110).

«Art. 14. Durante el desempeño de sus cargos, ni el *ombudsman* ni el asistente-*ombudsman* podrán ejercer funciones de otro cargo público.»

«Si la persona escogida para ser *ombudsman* o asistente-*ombudsman* ostenta un cargo del Estado de Finlandia, debe ser relevado del desempeño de sus funciones del mismo durante el plazo que sirva como *ombudsman* u *ombudsman*-asistente.»

«La regla de la sección 2.ª de este artículo se aplica también al diputado durante el período que desempeñe las funciones del *ombudsman*-asistente.»

Con anterioridad a la promulgación de la Ley del Parlamento, de 13 de enero de 1928, estaba permitida la elección de *ombudsman* en un miembro de aquél; y en efecto, tres de los cuatro *ombudsmän* nombrados hasta entonces eran a la vez diputados parlamentarios. Pero según el tenor del artículo 9.º de esta Ley —que se ha reproducido—, ambos cargos devinieron incompatibles.

«En la práctica —dice HIDÉN— esta norma tuvo poca importancia, porque el disminuido carácter político del *ombudsman* y los cambios de actitud hacían imposible pensar que un miembro del Parlamento fuese elegido *ombudsman*.»

«En su primera época, el *ombudsman* (recordemos que su cargo estaba "oscurecido" por el de canciller de la Justicia) era considerado como un fideicomisario temporal, ya que era elegido tan sólo por un año.» «Tal vez es esta la base de la norma de limitación impuesta al *ombudsman* (norma que era el artículo 11 de la "Instrucciones" con anterioridad al 9 de diciembre-1 de enero de 1972, y que ahora se ha redactado de modo más detallado). Según el antiguo artículo 11, durante el plazo de desempeño de su cargo, el *ombudsman* no podía "desempeñar la función de otro cargo público"; la consecuencia era la de que un funcionario nombrado *ombudsman* debía abandonar su cargo anterior, pero estaba excluido para continuar en el servicio activo después de cesar como tal. Este artículo 11 originario se interpre-

(110) Cfr. AALTO: *The parliamentary ombudsman in Finland. Position and functions*, citado, p. 7 a. p.; MOJÉN, *ob. cit.*, p. 20.

taba así, incluso cuando el plazo del cargo de *ombudsman* se elevó a cuatro años, y la misma persona lo desempeñó durante varios períodos» (111).

Esto es, el funcionario devenido *ombudsman*, al cesar en el cargo de tal, «quedaba desamparado».

Pero esta interpretación tan dura—y que debía ahuyentar del cargo de *ombudsman* a buenos juristas a la vista de la «inseguridad en el puesto de trabajo»—se suavizó; la citada disposición significaba que un *ombudsman* que no había sido reelegido, tenía un cierto margen de seguridad en tanto podía reintegrarse a su anterior puesto gubernamental. Esta interpretación «ha sido aclarada en la sección 2.<sup>a</sup> del artículo 14 de las nuevas "Instrucciones"» (112). En efecto, se utiliza la frase «... relevado de sus funciones del mismo (cargo) durante el plazo en que sirva como *ombudsman*»; esto es, el ex *ombudsman* vuelve a su puesto como funcionario. La seguridad en el empleo queda clara y debe quitarle no pocas preocupaciones sobre su porvenir.

Además, recordemos que por Ley de 1961 se acordó una pensión al *ombudsman* y a sus funcionarios (113).

Y así, «en el presente, el *ombudsman* está casi totalmente imposibilitado para el desempeño de funciones ligadas a otra función pública, y no hay conflictos de intereses que disminuyan la confianza pública en él» (114). Esto es, al aislarse de otros intereses materiales, el *ombudsman* adquiere mayor *auctoritas*—en el sentido romano de la expresión—; es, «referida a un acto determinado, la afirmación de su indiscutible validez, asentada en una serie de valores morales refrendados por la tradición»; «un prestigio, una dignidad social, una fuerza moral que, de rechazo, revierte a nuestro ser, reafirmando y robusteciendo la obligación de ser fieles a nosotros mismos para poder seguir siendo dignos de tal *auctoritas*» (115). Como hemos dicho y repetido, careciendo el *ombudsman* de potestad coercitiva, su mejor punto de apoyo es esta *auctoritas*, que conduce a la Administración a obedecer sus «recomendaciones», «sugerencias», etc., aunque jurídicamente no esté vinculada por ellas. Por tanto, la incompatibilidad de otros cargos con el de *ombudsman* es una de las bases de dicha *auctoritas*, y su «seguridad en un empleo» para el futuro reafirma sus posibilidades de conservarla y de incrementarla (116).

(111) Cfr. HIDÉN, *ob. cit.*, p. 36.

(112) Cfr. HIDÉN, *ob. cit.*, p. 37.

(113) Cfr. KÁSTARI: *Guardians*, citado, p. 62.

(114) Cfr. HIDÉN, *ob. cit.*, p. 37.

(115) Cfr. ALVAREZ SUÁREZ: *La jurisprudencia romana en la hora presente*, Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1966, p. 66.

(116) Sobre la *auctoritas* romana—tema magnífico—cfr., por ejemplo, DE FRANCISCI: *Sintesi storica del Diritto romano*, Roma, Ed. Ateneo, 1948, pp. 228 y ss., y, especialmente, 238 y ss., y en sus *Arcana Imperii*, t. III, I, pp. 303 y ss.; críticamente sobre la conocida obra de VON PREMERSTEIN: *Vom Werden und Wesen des Prinzipats*, en «*Abhandlungen der bayerische Akademie der Wissenschaften*», 1937, esp., pp. 100 y ss.; cfr. DE VISSCHER y SCHULZ; KUNKEL: *Das Wesen des «ius respon-*

«Quizás la única excepción significativa fue discutida en el Informe del Comité para las Leyes Constitucionales sobre el Informe del *ombudsman* en el año 1948. Durante las sesiones de dicho Comité, en marzo-abril de 1951, el *ombudsman* MAUNO KALERVO LAISAARI fue criticado por haber sido perito a favor de un litigante particular en un caso que, más tarde, resolvió en contra del mismo el Tribunal Supremo Administrativo (117). Este Informe fue formulado en el marco de las "Instrucciones" al *ombudsman*» (118).

«En los últimos decenios no ha habido conflictos ni dificultades surgidos de la participación del *ombudsman* en actividades privadas conflictivas. Tan sólo en su primera época surgieron tales conflictos» (119).

«Ciertamente, durante los últimos veinte años, los *ombudsmänn* han rehusado escrupulosamente comprometerse en cualquier actividad profesional que pudiera ser vista como productora de riesgos de conflictos de intereses» (120).

«Art. 15. Si el *ombudsman* falleciere o dimitiere durante el plazo de desempeño de su cargo y el Parlamento no ha elegido un nuevo *ombudsman*, las funciones del mismo las desempeñará el *ombudsman*-asistente.»

«Igualmente, si el *ombudsman* quedare imposibilitado para el ejercicio de sus funciones, éstas deben ser cubiertas por el asistente. Más normas que contemplan el caso de que el *ombudsman*-asistente deba asumir las funciones del titular se hallarán en las "Reglas de Trabajo".»

He aquí un caso en que la sustitución del *ombudsman* imposibilitado hace «correr la escala» peligrosamente; de ahí que para España,

---

*dendi*», en «Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte», «Romanistische Abteilung», vol. LXVI (1948), pp. 223 y ss.; el mismo SCHULZ: *Principles of roman law*, Clarendon, Oxford, 1936, pp. 161 y ss.; de nuevo, críticamente sobre el principado, KUNKEL: *Bericht über neuere Arbeiten zu Römischen Verfassungsgeschichte*, en «Zeitschrift der Savigny-Stiftung», «Romanistische Abteilung», LXXXVIII (1958), páginas 302 y ss.

(117) También se criticó al JK, TARJANNE, y a su asistente, MÖLLER, por haber consentido ser miembros de oficina de asesoría cuyas decisiones podían ser apeladas (Cfr. HIDÉN, *ob. cit.*, p. 37).

(118) Cfr. HIDÉN, *ob. cit.*, p. 37.

(119) A fines de los años veinte se comentó en la prensa que el diputado del *ombudsman*, MIKKO WILHO ERICH (que sólo lo fue en 1929), que sustituía al *ombudsman*, había continuado ejerciendo como abogado. El *ombudsman* YRJÖ WILHELM PUHAKKA (en 1932) fue criticado por lo mismo. Durante el desempeño de sus funciones, continuó cuidándose, como asesor jurídico, de los asuntos de la Liga Central de Productores Agrícolas. Sin embargo, el significado de las críticas en este caso fue muy escaso, porque estaban claramente motivadas por los partidos políticos. Confróntese HIDÉN, *ob. cit.*, p. 38.

(120) Cfr. HIDÉN, *ob. cit.*, p. 38.

en nuestro libro citado, hayamos preconizado que, tal como en Suecia, haya una pluralidad de «defensores del Pueblo» (de los del artículo 54 de la Constitución) al mismo nivel (121).

«Art. 16. Si el *ombudsman*-asistente falleciere o dimitiere durante el plazo de desempeño de su cargo y el Parlamento no ha elegido un nuevo *ombudsman*-asistente el diputado deberá desempeñar las funciones de aquél.»

«El *ombudsman* puede, si es necesario, llamar al diputado para que desempeñe las funciones de *ombudsman*-asistente si el titular de dicho cargo se hallare imposibilitado para desempeñar sus funciones.»

«Si el cargo de diputado queda vacante durante este plazo, debe elegirse otro, si fuere necesario, por el resto del citado plazo.»

«Art. 17. El *ombudsman* y el asistente-*ombudsman* deben percibir una retribución por sus servicios. El sueldo del primero debe ser fijado sobre las mismas bases que el del Canciller de la Justicia, y el del segundo, sobre las mismas bases que el del asistente al Canciller de la Justicia, siendo fijados los detalles por el Comité de Administración del Parlamento. El diputado debe percibir el mismo sueldo que el *ombudsman*-asistente durante los períodos en los que desempeñe las funciones de éste.»

«Si el *ombudsman* o el *ombudsman*-asistente desempeñaban un cargo del Estado de Finlandia, deben renunciar a una parte del sueldo correspondiente al mismo, igual al que perciban como *ombudsman* u *ombudsman*-asistente. Esto es aplicable al diputado durante cualquier período durante el cual desempeñe las funciones de *ombudsman*-asistente.»

(Mas, recordemos que pueden volver a su antiguo cargo después de cesar en los de *ombudsman* y *ombudsman*-asistente.)

«Art. 18. El *ombudsman* y el *ombudsman*-asistente tienen derecho a unas vacaciones de un mes y medio por año.»

«Art. 19. El *ombudsman* y el *ombudsman*-asistente están sujetos a las mismas responsabilidades previstas en la ley para los "persecutores públicos" (MP) en lo que respecta a las causas que aquéllos instruyan u ordenen instruir.»

(121) Cfr. también nuestro trabajo *Normas y notas sobre el ombudsman de Suecia*, en prensa.

Se trata de una reproducción del inciso último párrafo segundo, del artículo 49 de la Constitución.

«Art. 20. El personal de la Oficina del *ombudsman* se integra por dos consejeros de Plana Mayor (*Staff*), en dos secretarios-juristas *seniors* y uno *junior*, en un encargado de los Registros, un ayudante y un guardia. Dentro de los límites previstos en el presupuesto, puede ser nombrado personal adicional y temporero.»

«Es el mismo *ombudsman* el que nombra y dimite a los miembros del *Staff* de su Oficina.»

«Es el mismo *ombudsman* el que debe comprobar que sus empleados sean indemnizados cuando cesen en sus funciones.»

Esta escasez de personas (122) se ha ido remediando.

En 1975 existían el *ombudsman*, el *ombudsman*-asistente, dos consejeros de Plana Mayor (*Staff*), uno de los cuales era el director de la Oficina, dos *seniors* y uno *junior*—consejeros-secretarios-juristas—, un registrador, un secretario de Departamento, un ayudante de Oficina y un guardia (123), y durante tal año se reclutaron un secretario-jurista más y un referendario a medio tiempo.

En 1976 había en la Oficina del *ombudsman*, además de éste y del *ombudsman*-asistente, seis juristas a tiempo completo y uno a medio tiempo, así como cuatro personas más. Durante el año se incrementó el personal en tres, de los cuales un jurista, de modo que al final del mismo en la Oficina trabajaban 16 personas (124).

En 1977, a principios de tal año, además del *ombudsman* y del asistente-*ombudsman*, había siete juristas a pleno tiempo y uno más a medio tiempo, y además otras seis personas. Durante el año, el personal se aumentó en dos, de los cuales un jurista; total a fines de 1977, 18 personas (125).

En 1978, y a su comienzo, además del *ombudsman* y del *ombudsman*-asistente, había en la Oficina ocho juristas a pleno tiempo y uno a medio tiempo, así como siete personas más. A fin de año eran 18 personas (126).

En cuanto a las retribuciones del personal, a partir de la Ley de 1961, ya citada, se les concedía a los funcionarios de la Oficina del *ombudsman* pensiones similares a las de otros funcionarios permanentes (127).

«Art. 21. El *ombudsman* debe designar a uno de sus consejeros de *Staff* como director de su Oficina.»

(122) Cfr. MODEEN, *ob. cit.*, p. 15 de la sep.; KÄSTARI: *Guardians*, citada, p. 71.

(123) Cfr. *Report of the parliamentary ombudsman 1975*, Helsinki, 1977, p. 1.

(124) Cfr. *Report of the parliamentary ombudsman 1976*, Helsinki, 1977, p. 1.

(125) Cfr. *Report of the parliamentary ombudsman 1977*, Helsinki, 1978, p. 4.

(126) Cfr. *Report of the parliamentary ombudsman 1978*, Helsinki, 1979, p. 4.

(127) Cfr. KÄSTARI: *Guardians*, citado, p. 62.

«En las "Reglas de Trabajo" de la Oficina del *ombudsman* se hallan las directrices de las labores del personal. Y corresponde al *ombudsman* impartir directrices más explícitas, si son necesarias.»

(Ya consta este nombramiento de director de la Oficina del *ombudsman* en el *Report of the parliamentary ombudsman 1976*, Helsinki, 1977, p. 1.)

«Art. 22. En la Oficina del *ombudsman* se deben llevar registros sobre todos los casos que se hayan tramitado por él, así como de los documentos oficiales que expida y de las medidas oficiales que hubiera iniciado.»

(Aclaremos, según el tenor de los *report's* citados, también un registro del correo, ya que muchas quejas son transmitidas por este medio.)

«Art. 23. La Oficina del *ombudsman* debe estar abierta al público todos los días hábiles para el trabajo, con excepción de los sábados, durante las horas que el *ombudsman* fije.»

«Art. 24. El *ombudsman*, el *ombudsman*-asistente y las demás personas de su Oficina no deben revelar asuntos de carácter confidencial que hayan llegado a su conocimiento en el desempeño de sus obligaciones.»

La importancia del «secreto» es grande: Defensa Nacional, Asuntos Exteriores, etc. Pero no por ello debe quedar el *ombudsman* privado de examinar documentos «secretos» o simplemente poseerlos, si ello le es necesario para el desempeño de sus funciones. El «secreto» debe aislarlo a él y a los suyos del «exterior». Sobre este tema hemos trabajado en nuestro libro *El defensor del Pueblo en la Constitución española (Ombudsman)*, cit., t. I, cap. II, § 4, B) y E); cap. XIII, § 3, A), a), y en el t. II, cap. I, comentario a los artículos 29 y 30 de la «Proposición de Ley» de 20 de junio de 1979; cap. II, enmiendas opuestas a los mismos.

«Reglas de Trabajo de la Oficina del *ombudsman*». (Confirmadas el 25 de septiembre de 1973. Enmendado el artículo 1.º, el 31 de diciembre de 1974.)

«Art. 1.º El *ombudsman* debe resolver los asuntos a los que se refieren los artículos 4.º ó 5.º de las "Instrucciones", así como otras materias que no hayan sido confiadas o asignadas al *ombudsman*-asistente.»

«Al *ombudsman*-asistente se le pueden asignar asuntos que se refieran a la ejecución de las penas, a los procedimientos seguidos contra funcionarios de prisiones o por estos mismos, a las ordenanzas sobre personas reclui-

das en instituciones cerradas, a las condiciones que éstas y las penales reúnen, a los impuestos, a la conducta de la Policía, si el mismo *ombudsman* no se ha reservado para él mismo algún caso particular sobre tales materias. Además, el *ombudsman* puede asignar al asistente otros asuntos a resolver.»

«El *ombudsman*, consultando con su asistente, decidirá sobre las inspecciones que hayan de realizarse cada año en las diferentes entidades o instituciones. Los problemas que surjan en el curso de tales inspecciones pueden ser resueltos por el mismo *ombudsman* o por el asistente-*ombudsman*, según quién de ellos haya verificado la inspección.»

«Si el *ombudsman* o su asistente han cambiado, y en cualquier otro momento, el primero puede consultar con el segundo sobre los principios y bases de distribución del trabajo entre ellos, a efectos de su realización.»

Aquí se confirma la importancia que tienen las «inspecciones del *ombudsman*» en Finlandia, incluso las que sean «por su propia iniciativa» (128).

«Art. 2.º Si el *ombudsman* falleciere o dimitiere durante el plazo de ejercicio de sus funciones y el Parlamento no ha nombrado otro *ombudsman*, o en los casos en que el primero se halle obstaculizado para el desempeño de sus funciones por efecto de sus vacaciones, o enfermedad, o cualquier otra razón, el asistente-*ombudsman* del mismo desempeñará las funciones del primero.»

«Si como consecuencia de un viaje de inspección, o por cualquier obligación oficial o causa cualquiera, el *ombudsman* se halla impedido temporalmente para tratar de un asunto que a él corresponde, el asistente-*ombudsman* tiene poder, en casos de urgencia, para reemplazarle en el tratamiento del asunto, si no se ha proveído de otra manera en la cláusula primera del artículo 13 de las "Instrucciones del *ombudsman*". Sin embargo, inmediatamente y en la primera oportunidad, debe notificar al *ombudsman* sobre la medida que ha adoptado.»

Se trata de un necesario «fallo» de la intermediación y del «personalismo» del propio *ombudsman*, al que aludía MCKENZIE-JOHNSTON (129), debido a su *auctoritas*.

(128) Cfr. KÄSTARI: *Guardians*, citado, p. 67; AALTO, *ob. cit.*, pp. 11 y ss.; HIDÉN, páginas 83 y ss.; MODEEN, *ob. cit.*, pp. 13 y 15 de la separata.

(129) Cfr. MCKENZIE-JOHNSTON: *Answer from the British delegate to the questions posed by the Centro de Estudios Constitucionales* (para el Coloquio organizado por dicho Centro, celebrado en febrero de 1980; versión en ciclostil, para los asistentes al Coloquio), p. 4.

«Art. 3.º Los asuntos que lleguen al *ombudsman* o al *ombudsman*-asistente para su tramitación son, a su vez, asignados por éstos a sus juristas legales para su preparación y presentación» (al *ombudsman*, se entiende).

«En el reparto de los asuntos entre los juristas de la Oficina del *ombudsman* ("juristas legales") debe procurarse asignar a cada uno de ellos la misma especie de aquéllos; los más difíciles y laboriosos deben ser asignados a los consejeros legales para su preparación y presentación.»

«Art. 4.º El consejero legal designado como director de la Oficina es competente para:

- Encargarse de la organización interna y funcionamiento de la Oficina.
- Asegurarse de que se cumplen las órdenes dadas sobre el tiempo de trabajo y de que los funcionarios de la Oficina desempeñan sus funciones con eficacia y sin retraso.»

(Sería lamentable que una institución, prefigurada para desempeñar, entre otros trabajos, el de «luchar contra los retrasos administrativos», incurriese ella misma en tal defecto; y hay casos muy complicados en los que la excesiva rapidez es imposible.)

- Preparar y presentar los asuntos referentes a la Oficina y a su personal, así como los referentes a las finanzas internas de la misma.
- Llevar los registros de personal de la Oficina.
- Asegurarse de que los funcionarios de la Oficina reciben los consejos adecuados para la realización de sus tareas y, en su caso, de que están informados de los cambios de legislación y de otras órdenes y decisiones que deban tener en cuenta en el cumplimiento de sus funciones.
- Valorar la situación de la carga de trabajo resultante de la asignación de asuntos a los funcionarios, y, si es necesario, hacer propuestas sobre el buen reparto del trabajo.
- Preparar, de acuerdo con sus instrucciones, los viajes de inspección anuales.
- Formular propuestas sobre el desarrollo de los procedimientos de trabajo y funcionamiento interno de la Oficina; y



— Cuidar del borrador del "Informe anual" del *ombudsman*.»

«Además, debe preparar y presentar otros asuntos cuyo trámite le haya sido confiado.»

«Si el director de la Oficina, sea por sus vacaciones, sea por su renuncia o por otra cualquier causa, se halla impedido para el desarrollo de sus trabajos por un período relativamente largo, dichos trabajos serán asumidos por el otro consejero legal, si el *ombudsman* no acuerda otra cosa.»

«Art. 5.º Los consejeros legales deben preparar y presentar los asuntos que les han sido encomendados, así como desarrollar las demás funciones que se les hayan encomendado por el *ombudsman* o por el asistente-*ombudsman*.»

«Art. 6.º Los secretarios-juristas del *ombudsman* deben preparar y presentar aquellos asuntos de que se encargaron, así como de cumplir las demás funciones que les fueron encomendadas por el *ombudsman* o por su asistente.»

«Art. 7.º El registrador debe recibir y registrar los materiales enviados a la Oficina, llevar un registro del correo y otro de cartas; debe sacar las copias de los documentos llevados en la citada Oficina, certificar la corrección de las copias y encargarse de la remisión de decisiones y cartas.»

«El registrador debe desempeñar, además, otras funciones que le sean encomendadas por el *ombudsman*, su asistente o el director de la Oficina.»

«Art. 8.º La oficina del *ombudsman* debe estar abierta al público los días laborables, desde las nueve hasta las dieciséis horas, pero no los sábados. Entre el 1 de junio y el 31 de agosto dicha Oficina estará abierta al público entre las ocho treinta y las 15 horas» (130), (131).

VÍCTOR FAIRÉN GUILLÉN

Catedrático de Derecho Procesal  
Universidad Autónoma de Madrid

(130) Para la traducción de las expresiones en lengua sueca.—oficial también en Finlandia— nos ha sido de excepcional utilidad el diccionario jurídico sueco-inglés elaborado por TORILD BACKE, ANDERS BRUZELIUS —este segundo, buen amigo mío— y ERIK WANGSTEDT: *Kortfattad svensk-engelsk juridisk ordlista*, ed. CWK Gleerup Bokförlag, Lund, Suecia, 1973.

(131) Este trabajo no habría sido posible si el actual *ombudsman* de Finlandia, doctor JORMA S. AALTO, no nos hubiera enviado desde allí un valioso material. Hacemos pública nuestra gratitud a este distinguido jurista.



# DOCUMENTOS Y DICTAMENES

