

SEMINARIO ORGANIZADO POR LAS NACIONES UNIDAS EN ESTOCOLMO SOBRE "LOS RECURSOS JUDICIALES O DE OTRA INDOLE CONTRA EL EJERCICIO ABUSIVO DEL PODER ADMINISTRATIVO"

Durante los días 12 a 25 de junio de este año de 1962 ha tenido lugar en Estocolmo el Seminario o ciclo de estudios organizado por la Secretaría General de las Naciones Unidas, en colaboración con el Gobierno de Suecia, sobre el tema enunciado así: «Los recursos judiciales o de otra índole contra el ejercicio abusivo del poder administrativo, con especial referencia al papel de las instituciones parlamentarias». La reunión se organizó de conformidad con el programa de los servicios de asesoramiento en materia de Derecho humanos de la ONU, en aplicación de la resolución 926 (X) de la Asamblea General y la 605 (XXI) del Consejo Económico Social. La División de Derechos Humanos de la Secretaría de las Naciones Unidas (con su eficaz y cordial director, el profesor HUMPHREY, al frente) fué el servicio organizador de la reunión, a la que únicamente fueron invitados los países europeos (como observadores y becarios asistieron, sin derecho de intervención, representantes de algunos países africanos y asiáticos).

El Seminario ha sido extraordinariamente positivo para cuantos hemos tenido la fortuna de asistir a él. Por diferencia de otras reuniones científicas internacionales, ésta la integraban un número muy reducido de personas (apenas unas cincuenta), todas verdaderamente conocedoras del tema, el tiempo de deliberación ha sido extraordinariamente extenso, trece días, con sesiones diarias dobles y muy poco tiempo dejado al turismo o a las recepciones y fiestas, y, en fin, el tema de la reunión fué único, lo que permitió ahondar en él y distinguir todos sus matices. La propia homogeneidad cultural de los países invitados, únicamente rota por la distinción entre países comunistas y no comunistas (aunque este enfrente directo de ambos sistemas tuvo también aspectos positivos, como luego comentaremos), permitió igualmente una concentración de esfuerzos y facilitó el diálogo común, al que puede decirse que ningún asistente dejó de contribuir.

Las cuestiones estudiadas, dentro del tema único, fueron las siguientes:

I. Control legislativo.

a) Medida en la cual la Ley contiene directivas dirigidas a la Administración.

- b) Cuestión de la delegación de poderes legislativos.
- c) Comisiones de encuesta parlamentarias y análoga.

II. Control por el *Ombudsman* (Comisario parlamentario) en ciertos países escandinavos.

- a) Funciones y poderes del *Ombudsman*.
- b) Estatuto del *Ombudsman*.
- c) Formas y métodos de control.
- d) Condiciones requeridas para el funcionamiento de la institución.

III. Control por el Procurador público en ciertos países de Europa oriental.

IV. Obligación de presentar documentos oficiales.

- a) A requerimiento de un Tribunal o de un funcionario encargado del control.
- b) A requerimiento de parte interesada.
- c) A requerimiento de la Prensa.

V. Recursos judiciales y otros recursos.

- a) Revisión por la vía jerárquica en el cuadro del aparato administrativo.
- b) Revisión por diversos organismos de control y por otras autoridades, especialmente los llamados «Tribunales administrativos».
- c) Revisión por los Tribunales ordinarios.
- d) Revisión por los Tribunales (jurisdiccionales) administrativos.
- e) La regla de la responsabilidad.

Se repartieron 24 documentos de trabajo, en su mayoría comunicaciones de los distintos participantes nacionales. La presidencia de la reunión fué encomendada al Juez sueco Björn KJELLIN, notable personalidad en el campo del Derecho público sueco, a quien se debía precisamente una excelente ponencia sobre el temario general del Congreso con especial insistencia sobre las instituciones del *Ombudsman* y de la publicidad de documentos; a su discreción debió mucho la reunión. Para cada uno de los cinco apartados en que se fraccionó el tema fueron designados sendos directores de debate, que ofrecían al final un resumen del resultado de la deliberación; fueron los mismos: para el punto I, el señor O'KEEFFE, «Attorney General», de Irlanda; para el II, el señor HANSEN, segundo del *Ombudsman* danés; para el punto III, el señor TEREBILOV, miembro del Colegio de Procuradores Públicos de la URSS; para el punto IV, el señor WOLD, Presidente del Tribunal Supremo noruego; y, en fin, para el punto V, el señor VRANCKX, Consejero de Estado de Bélgica.

Es difícil intentar ofrecer un resumen de las enseñanzas que esta

reunión ha procurado. Personalmente, y creo que para la mayoría de los asistentes no escandinavos, el mayor interés estuvo, sin duda, en permitirnos conocer al pormenor dos instituciones absolutamente singulares y de un interés extraordinario en el orden de las garantías contra la Administración, las dos procedentes de Suecia, y que por su influjo se han extendido a los demás países escandinavos y están iniciando su expansión fuera de este área geográfica, la institución del *Ombudsman*, o comisionado parlamentario, y la de la publicidad de documentos. No se trata tampoco de instituciones improvisadas; las dos tienen ya una larga ejecutoria histórica, exceden ya del siglo y medio y han probado sus armas en situaciones sociales y políticas muy distintas para concluir configurándose como pilares fundamentales de la actual y admirable democracia social escandinava.

El *Ombudsman* data de la Constitución sueca de 1809 (que aún sigue en vigor, tras modificaciones parciales), y es un comisionado del Parlamento para fiscalizar al Ejecutivo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes. De hecho se ha convertido en un protector del ciudadano frente a la Administración, en un órgano al que, sin la menor formalidad, y, por supuesto, sin *strepitus judicialis*, pueden dirigirse los ciudadanos para exponerle sus quejas de todo orden contra la Administración, en la seguridad de ser atendidos. En la fórmula sueca actual son dos los *Ombudsman*, uno para la Administración civil y otro para la militar.

En la deliberación trató de contraponerse esta institución a la de la justicia administrativa formal, propia del régimen administrativo de tipo francés. Me parece esta alternativa—y así tuve el honor de decirlo durante el debate—una excesiva simplificación. Ante unos ojos extraños esta figura presenta un singularísimo interés, apareciendo como extraordinariamente positiva para atender a las situaciones creadas por la moderna y omnipresente Administración en una sociedad de masas; el estar a disposición de los ciudadanos sin que éstos tengan que seguir las formalidades que los Tribunales les imponen para escucharles, sin el cuidado de tecnicismos y de plazos, poniendo para atender a estas solicitudes a los mejores juristas del país, colaboradores de la Oficina del *Ombudsman*, por diferencia de lo que ocurre con los recurrentes judiciales que deben buscar y pagar a estos juristas según el sistema de la Abogacía, el hecho de que la fiscalización de la Administración que realizan no se limite a los aspectos a que los Tribunales contenciosos deben atenerse, su acceso directo a los despachos y la posibilidad con que cuentan de exigir justificaciones positivas a los funcionarios, la facilidad con que pueden entrar en el control del fondo de medidas discrecionales, etc. Todo esto, plásticamente puesto de relieve en la reunión por las experiencias propias de los *Ombudsman* de los cuatro países escandinavos o de sus colaboradores allí presentes, hace a esta institución digna de la atención más cuidadosa, valorándola no ya como un sistema alternativo al de la justicia administrativa formal (como prueba la propia experiencia escandinava, donde también esta justicia administrativa existe), sino como una técnica complementaria de la misma y llamada a tener cada vez, posiblemente, un campo más extenso.

El mayor éxito comparatista—si vale así expresarse—de la institución lo ha supuesto su recepción inminente en Inglaterra, país poco amigo hasta ahora de adoptar instituciones extrañas. El Comité WYATT, 1961, cuyo *report* ha sido aprobado por el Parlamento, ha propuesto la designación de un comisionado parlamentario con funciones análogas a las del *Ombudsman*, estando ahora pendiente el tema de su instrumentación por el Gobierno. El representante inglés en la reunión, Sir Harold KENT, alto jurista de la Tesorería, oponía, sin embargo, a la institución dos reparos nada vulgares: primero, que podía poner en cuestión la figura central de la Constitución inglesa de la responsabilidad personal del Ministro por todo lo que pase en su Departamento, y, segundo, que posiblemente sus posibilidades funcionales estaban ligadas a pequeñas comunidades o al de países de poca y estable población, siendo ya más dudosa su adaptabilidad a comunidades más numerosas y complejas.

La segunda institución singular que en la reunión pudimos estudiar fué la llamada de la publicidad de documentos. Data de una Ley sueca de 1766, y también se ha extendido—o está en vías de serlo—a los demás países escandinavos. Según ella, todo ciudadano, sin necesidad de justificar ningún interés concreto, tiene derecho a consultar—y a copiar—cualquier documento oficial en cualquier oficina del Gobierno, con las únicas excepciones de los documentos referentes a la seguridad de la nación, a sus relaciones con otros Estados, a la actividad policial en relación con los delitos y los delincuentes, y a la santidad de la vida privada. La institución tiene, como se comprende, una especial aplicación para la labor informadora y fiscalizadora de la Prensa. Se trata de una técnica difícilmente superable para garantizar la absoluta objetividad de las actuaciones administrativas, aunque no sea fácil imaginar que pueda ser extendida a otros países. Por mi parte, me correspondió poner de relieve que, aun reconociendo los inestimables méritos de la institución, ante la que reitero ahora y de nuevo mi admiración sin reservas, suponía una derogación del principio del interés, que es la base de todo el sistema de la justicia, por ende de la justicia administrativa y, en fin, derivativamente del derecho de vista de los expedientes, derogación que podría implicar tantos inconvenientes como hipotéticas ventajas, porque se trata de un principio que hunde sus raíces en la naturaleza humana y en la filosofía social. El que el sistema venga funcionando positivamente en los países escandinavos no es más que un nuevo motivo de admiración por la sorprendente capacidad social de estos países, así como un resultado de la experiencia histórica absolutamente singular de los mismos, en los que la institución se ha afirmado y depurado tras casi dos siglos de aplicación, tras de haberse originado y depurado en una Administración mucho más simple que la actual.

Sobre los temas más clásicos de los recursos y técnicas tradicionales de garantía contra la Administración no merece la pena posiblemente extenderse aquí sobre posibles enseñanzas particulares de este Seminario. Básteme decir que por mi parte me fué grato insistir, dentro de una preocupación general por estos temas, sobre el papel central del control judicial de las normas, especialmente en cuanto al tema de la legislación

delegada, sobre el significado de la técnica de los principios generales del Derecho y sobre la necesidad de eliminar la arcaica categoría de los actos de gobierno. El otro miembro de la Delegación española, señor MARÍN PÉREZ, representante del Gobierno, expuso, por su parte, las regulaciones de nuestro sistema positivo en cuanto a los puntos centrales del temario, subrayando su carácter progresivo y sus beneficiosos efectos prácticos. En fin, muy digna de destacar fué la excelente exposición del señor TEREBILOV sobre el tema de la *Prokuratura* soviética, así como sus informaciones y réplicas en el animado debate que siguió a la misma, en el que fué secundado por los demás representantes de los países comunistas; fué excepcional, me parece, esta oportunidad de poder dialogar en el terreno estrictamente técnico con juristas soviéticos de primera magnitud que acertaron, dentro del clima íntimo de la reunión, a deponeer la habitual actitud defensiva y apologética con que de ordinario suelen presentarse. De uno de ellos, profesor de la Universidad de Kiev, pudimos escuchar, exponiendo precisamente la perfectibilidad de su sistema y los esfuerzos por mejorarlo, una de las más clásicas defensas del Derecho que nunca hemos oído, de la cual anotamos esta frase, que tan extrañamente parece sonar en labios marxistas: «Las definiciones jurídicas son, sin duda, la más alta expresión del espíritu humano».

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA,
Catedrático de la Facultad de Derecho
de Madrid.

BIBLIOGRAFIA

