

**LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS INFORMALES DEL  
OMBUDSMAN EN LA RESOLUCION DE PROBLEMAS.  
LA LABOR DEL DIPUTADO DEL COMUN\***

**Pedro Carballo Armas**

*Becario de Investigación del Área de Derecho Constitucional.  
Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

---

\*) Este trabajo fué presentado como "Comunicación" al *VI Congreso Internacional del International Ombudsman Institute*, que tuvo lugar en Buenos Aires (Argentina) durante los días 20 a 24 de Octubre de 1996.

**SUMARIO:**

- I. PLANTEAMIENTO. EL OMBUDSMAN EN EL MUNDO:  
HACIA LA BÚSQUEDA DE NUEVAS ALTERNATIVAS
- II. LA LABOR DEL DIPUTADO DEL COMÚN. SU EXPERIENCIA EN LA APLICACIÓN  
DE MEDIOS INFORMALES EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

**I. PLANTEAMIENTO. EL OMBUDSMAN EN EL MUNDO: HACIA LA BUSQUEDA DE NUEVAS ALTERNATIVAS**

Aunque no es intención de este comunicante establecer un posicionamiento teórico en el presente trabajo -más propio de un foro universitario-, y aún a sabiendas de que los receptores de estas líneas son especialistas en la materia, permítanme -con el único objeto de introducir mis consideraciones-, trazar unas breves referencias descriptivas sobre la significación del *Ombudsman*<sup>1</sup> en la sociedad.

Sin lugar a dudas, la institución del *Ombudsman* obedece a una idea precisa de las sociedades modernas: la necesidad de contar con un control externo sobre una Administración agigantada, y en disposición de superar en efectividad a los controles clásicos existentes hasta ese momento.

Lo cierto es que dichos controles se habían revelado como ineficaces, debido a múltiples factores que anquilosaban de un modo u otro la defensa del ciudadano frente a la Administración.

Por un lado, el control judicial se ha mostrado a menudo como una solución costosa, compleja y, frecuentemente, lenta. Además, a todo ello hay que añadir que un elevadísimo número de atropellos y abusos cometidos por la Administración -y que todos hemos sufrido en nuestras carnes alguna vez-, no son objeto de la correspondiente acción ante los tribunales. Probablemente porque hemos estado guiados por un temor reverencial hacia los aparatos del Estado, y porque seguramente podríamos perder más tiempo y dinero enfrascándonos en un litigio complejo y costoso, que el resarcimiento que pudiera producirnos una incierta y tardía resolución favorable.

Por otro lado, el control parlamentario ha resultado igualmente insuficiente, debido en gran medida a la dinámica de los mismos. En tal sentido, el control viene ejercido normalmente a través de las técnicas rogatorias habituales (preguntas, interpe-laciones), y, excepcionalmente, por medio de los institutos de la moción de censura,

---

<sup>1</sup> El primer *Ombudsman* de la historia surge en Suecia (1809) como una Magistratura independiente, designada por el Parlamento, y con la misión de supervisar la actividad de la Administración, emitiendo resoluciones en forma de críticas y recomendaciones. De hecho, la denominación *Ombudsman* viene a significar "persona que tramita"; (cit. por FAIREN GUILLEN, V.: *El Defensor del Pueblo -Ombudsman-*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, pág. 33).

voto de confianza, o, de forma más extrema, por la conformación de comisiones de investigación con el objeto de indagar sobre asuntos y/o hechos de particular gravedad e interés público.

A todo ello hay que añadir que aquellas peticiones presentadas por el particular a un miembro del Parlamento no garantizan en absoluto un examen objetivo de su reclamación. Por el contrario, ésta puede quedar condicionada por la proyección del principio de oportunidad política.

Ante esta situación, la novedosa aparición de la institución del *Ombudsman* produjo una acogida más que favorable en los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados<sup>2</sup>, por cuanto su figura, dotada de una naturaleza especial y un *modus operandi* ágil e informal, salvaba con notable éxito las “barreras estructurales” de los tradicionales medios de control.

Sin embargo, la incorporación del *Ombudsman* en modo alguno aparece como un elemento enfrentado a los viejos poderes de control mencionados, sino que pretende más bien, servir como un complemento colaborador en la lucha común contra el abuso del poder y la injusticia.

## II. LA LABOR DEL DIPUTADO DEL COMUN. SU EXPERIENCIA EN LA APLICACION DE MEDIOS INFORMALES EN LA RESOLUCION DE CONFLICTOS

La institución del Diputado del Común<sup>3</sup>, inspirada bajo la idea y el espíritu de los *Ombudsmen* modernos, presenta un “perfil procedimental” (al igual que la mayoría de los *Ombudsmen*) que destaca por la ausencia de rigidez formal en sus actuaciones. De esta forma, la elasticidad que rodea su actuación, no sujeta a un procedimiento estricto en la resolución de los conflictos que se le plantean, cobra una especial relevancia para que esta institución -capital en el ordenamiento jurídico- alcance plena eficacia y dé cumplida satisfacción a la “cuestión nuclear” de su trabajo: el ser humano.

No obstante lo expuesto, y a pesar de contar con un procedimiento sumario e informal, la labor desarrollada por el Diputado del Común desde su puesta en funcionamiento, no ha consistido en actuar como si de un mero y simple “buzón de reclamaciones” se tratara, limitándose a dar cumplido trámite de las quejas ante él planteadas (investigación; presentación de recomendaciones, recordatorios de deberes legales, y sugerencias; informe anual de la gestión realizada, y publicación del mismo).

Lejos de todo ello, su actuación se ha incardinado en unos parámetros sociales, jurídicos, y políticos sin precedentes en la búsqueda de soluciones ágiles y efectivas, lo que le ha reportado un notable éxito, redundando al mismo tiempo en su prestigio social.

Dos consideraciones caben reseñarse en este sentido, y que ayudan a explicar la eficacia de la utilización de medios informales por el Diputado del Común para la resolución de conflictos:

<sup>2</sup> O en su caso, regiones, ciudades, etc.

<sup>3</sup> *Ombudsman* de la Comunidad Autónoma de Canarias (España).

En primer lugar, la **capacidad de diálogo**<sup>4</sup> del Diputado del Común. Capacidad que se manifiesta no sólo en el contacto directo entre el Diputado del Común y el ciudadano (lo que genera confianza en este último, -acostumbrado a tratar sus problemas ante la “ventanilla anónima e impersonal” de una Administración abstracta y compleja que no entiende-), sino que cobra, si cabe, mayor relevancia aún. En este sentido, es necesario señalar que el Diputado del Común ejerce una *labor integradora*, en el que asume, sin paliativos, el papel de mediador y orientador entre el ciudadano y la Administración (y entre las propias Administraciones, en lo que se han denominado “reuniones transversales”), a fin de obtener una solución práctica y satisfactoria que corrija la situación de injusticia o agravio establecida.

Así lo corroboran las declaraciones vertidas por el Diputado del Común en su Informe correspondiente al año 1995<sup>5</sup>, en el que se manifestaba en los siguientes términos:

“Es fruto de la experiencia desarrollada la constancia de que el trato directo con el ciudadano ha posibilitado una más rápida y eficaz gestión de los trámites que implican un expediente de reclamación, y una mayor profundización en las causas de la insatisfacción detectada. Al mismo tiempo, la evaluación técnico-jurídica en la propia oficina insular ha reducido los plazos de gestión y ha posibilitado una mayor celeridad en las resoluciones, a través del contacto con las administraciones insular y local, utilizando procedimientos informales como la visita personal o la comunicación telefónica regular. La agilidad que ello comporta ha facilitado que los pronunciamientos de la institución no sólo hayan sido más rápidos, sino que del conocimiento de la realidad se ha derivado un más alto grado de operatividad y eficacia, en beneficio del reclamante, de la propia institución, de las administraciones públicas y del interés general”.

En segundo lugar, la **publicidad**<sup>6</sup> y la **transparencia** que rodean la actuación del Diputado del Común revisten una significativa importancia, proporcionando, bajo estos principios, un notable impulso en la búsqueda de soluciones ante las quejas planteadas a la institución. En este sentido, el Diputado del Común no se ha limita-

4 Puesta ya de manifiesto por MESSNER (Defensora del Pueblo de Austria), como uno de los medios informales utilizados por el *Ombudsman* austriaco (MESSNER, E.: “Los medios del Defensor del Pueblo para resolver conflictos desde la perspectiva del Derecho Comparado”, *Ponencia* presentada en la 5ª Conferencia Europea de Defensores del Pueblo, celebrada los días 10 y 11 de Noviembre de 1995 en Las Palmas de Gran Canaria (España), pág. 6).

5 *Informe al Parlamento*, 1995, págs. 247 y 248.

6 Podemos considerarla incluida dentro de lo que MESSNER califica como “trabajo público”.

En este sentido, la mencionada autora señala que “sea cual sea nuestra postura frente a los medios de comunicación, son esenciales en la época en la que vivimos. Por consiguiente creo que aunque no podamos justificarlos por completo, deberíamos utilizarlos para los asuntos de los demandantes. Los medios de comunicación pueden desencadenar amplias discusiones sobre asuntos generales o sugerencias, lo cual en último término lleva a que nuestras propuestas se impongan más rápidamente. Sin la intervención de los medios de comunicación nuestros informes se pierden en los “sotanos parlamentarios”. La denuncia pública de una situación anómala concreta puede desencadenar reformas en el ámbito administrativo, que de otro modo se irían delegando hasta olvidarse. La información de los medios de comunicación sobre nuestro trabajo hace que las autoridades actúen con más cautela y alienta a la población a que acuda al defensor del pueblo en busca de ayuda e información” (MESSNER, E., *op. cit.*, pág. 7).

do a presentar su Informe anual como un mero acto ritual, sin transcendencia o utilidad alguna<sup>7</sup>. Muy por el contrario, la presión que ejercen los medios de comunicación y la opinión pública han servido frecuentemente de respaldo a su gestión, provocando cambios en las actuaciones de la Administración, que tal vez de otro modo no se conseguirían.

En consecuencia, podemos concluir que la institución del Diputado del Común, desde su puesta en funcionamiento, ha puesto a prueba su grado de eficiencia, saldándose con un balance extraordinariamente positivo.

Todo ello permite afirmar que la utilización de medios informales por el Diputado del Común ha supuesto -sin lugar a dudas- un notable avance en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, el Diputado del Común huye en cierto modo de la *juridificación* en la resolución de conflictos, y acentúa su labor en la capacidad dialogante y mediadora, acompañada en gran medida de un excepcional talante y un no menos remarkable despliegue de sentido común.

## BIBLIOGRAFIA

- BASSOLS COMA, M.: "Consideraciones sobre los controles extrajurisdiccionales de la Administración: en torno a la reforma del estatuto del *Mediateur* francés", *Revista de Administración Pública*, nº 82, 1977.
- BERMEJO VERA, J.: "El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación", *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 68, 1990.
- CARRILLO LOPEZ, M.: "El Defensor del Pueblo: ¿Factor de democratización? Comentario a la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de Abril", *Revista Jurídica de Cataluña*, nº 4, 1982.
- CASCAJO CASTRO, J.L.: "Los Defensores del Pueblo en el Estado Social y Democrático de Derecho: una perspectiva teórica", *Revista Vasca de la Administración Pública*, nº 24, 1989.
- CAZORLA PEREZ, J. y CANO BUESO, J.: "Los Defensores del Pueblo: Imágen pública e interrelaciones jurídicas", *Revista de Estudios Políticos*, nº 59, 1988.
- DIPUTADO DEL COMUN: *Informes al Parlamento*, años 1986 a 1995.
- EMBED IRUJO, A.: *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios autonómicos*, INAP, Madrid, 1991.
- FAIREN GUILLEN, V.: *El Defensor del Pueblo -Ombudsman-*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.
- GARCIA MORILLO, J.: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A.:  
 - *El control parlamentario de la Administración (el Ombudsman)*, INAP, Madrid, 1981.  
 - "El Defensor del Pueblo e Instituciones similares de ámbito territorial reducido", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 4, 1981.
- GINER DE GRADO, C.: *Los Ombudsmen europeos. El Defensor del Pueblo*, Colección Europa, 1986.
- LOPEZ AGUILAR, J.F.: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- MARCHENA GOMEZ, M.: "Consideraciones sistemáticas en torno a la Ley del Parlamento de Canarias 1/1985 reguladora del Diputado del Común", *Revista del Foro Canario*, nº 70, 1987.

<sup>7</sup> Así lo expresaba el Diputado del Común, Sr. Arcadio DIAZ TEJERA, en el Informe correspondiente al año 1991, (*Informe al Parlamento*, 1991, pág. 369).

MESSNER, E.: "Medios del Defensor del Pueblo para resolver conflictos desde la perspectiva del Derecho Comparado", *Ponencia* presentada en la 5ª Conferencia Europea de Defensores del Pueblo Europeos, celebrada los días 10 y 11 de Noviembre en Las Palmas de Gran Canaria (Las Palmas-España).

MOREIRO GONZALEZ, C.J.: "El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea", *Gaceta Jurídica de la CEE*, Serie D-19, 1993.

PEREZ CALVO, A.:

- "Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo", *Revista de Derecho Político (UNED)*, nº 4, 1979.

- "Rasgos esenciales del Defensor del Pueblo según la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de Abril", *Revista de Derecho Político (UNED)*, nº 11, 1981.

LA PERGOLA, A.: "Ombudsman y Defensor del Pueblo. Apuntes para una investigación comparada", *Revista de Estudios Políticos*, nº 7, 1979.

RODRIGUEZ ARANA, J.: *Estudios de Derecho Público Canario*, MAP, Madrid, 1991.

ROWAT, D. C.: *El Ombudsman en el mundo*, Ed. Teide, Barcelona, 1990.

RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del Poder. (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

SANTAOLALLA LOPEZ, F.: *Derecho Parlamentario Español*, Editorial Nacional, Madrid, 1984.