

**DERECHOS ESTATUTARIOS
Y DEFENSORES DEL PUEBLO.
TEORÍA Y PRÁCTICA EN ESPAÑA
E ITALIA**

LA DEFENSA CIUDADANA EN ITALIA: LUCES Y SOMBRAS

GIANLUCA GARDINI
DIFENSORE CIVICO DE EMILIA-ROMAGNA

1. EL DEFENSOR DEL PUEBLO. LOS ANTECEDENTES

El término Ombudsman hace referencia a una institución con una pluralidad de denominaciones y con amplia difusión en Europa Occidental y América del Norte. A modo de ejemplo cabe citar: 1. «Mediateur» en Francia, donde funciona como un mediador en los conflictos; 2. «Comisionado Parlamentario» en Gran Bretaña, donde el nombre es debido a su vínculo con el Parlamento; 3. Ombudsman en Suecia (pero también en Noruega, Dinamarca y Finlandia), donde el término significa literalmente «hombre que actúa como intermediario». En Suecia, entre las facultades que el ordenamiento le confiere al Defensor del Pueblo se encuentra la de hacer investigaciones de oficio, poner bajo investigación a los funcionarios corruptos (o negligentes) y controlar fraudes o abusos. Sin embargo, ejerce un control de los órganos y no sobre los actos administrativos, aunque, como el Defensor del Pueblo, se le prohíbe la anulación de las medidas que considera viciadas o ilegítimas; 4. «Provedor de Justiça» en Portugal; 5. «Volksanwalt», es decir, abogado de la gente en Austria; 6. «Defensor del Pueblo» español, creado con retraso en comparación con otros países (previsto en la Constitución de 1978, fue desarrollado posteriormente en 1981 mediante Ley Orgánica).

El papel histórico del Ombudsman es el control, en nombre del Parlamento o de otros organismos representativos de una determinada comunidad territorial, sobre el poder del Gobierno y de la Administración pública. Control que no está relacionado con el ejercicio del poder político —tradicionalmente reservado a los órganos electos— pero que se ejerce sobre el correcto funcionamiento y la imparcialidad del aparato administrativo. Este control se extiende, en general, no sólo a la «legitimidad» de los actos de la Administración pública (conformidad a la ley), sino también a la «oportunidad» de la acción administrativa (particularmente un control extrínseco y no sustitutivo).¹

En el marco de la Unión Europea, el Defensor del Pueblo Europeo fue creado por el Tratado de Maastricht (1992), que establece que «el Parlamento nombrará un Defensor del Pueblo que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración de las instituciones y órganos de la UE, con la excepción del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales».

En la literatura jurídica hay que señalar que, de hecho, órganos similares se habían establecido incluso antes —en la República ateniense, por ejemplo—² pero el establecimiento de un moderno Defensor tuvo lugar en el siglo XIX en Suecia (1809).³

Cada ordenamiento utiliza diferentes términos que se refieren, a menudo, pero no siempre, a una diversidad de funcio-

1. En Inglaterra el control se —en la práctica— a los vicios procedimentales.

2. Ya en la antigua Atenas, alrededor del 450 A.C, funcionaban los Logistai y los Euthynoi, magistrados que controlaban el gasto de los recursos públicos.

3. La Institución del Ombudsman se ha difundido posteriormente, en siguiente siglo, a gran parte de Europa: actualmente funciona en Finlandia (1919), Noruega (1952), Dinamarca (1954), Alemania Federal (1957), Gran Bretaña (1967), Israel (1971), Francia (1973), Portugal (1976), Luxemburgo (1976), Austria (1977), España (1978), Irlanda (1980) y Países Bajos (1981). Hay que señalar también la reciente introducción del Defensor del Pueblo por parte de Croacia (1992), Eslovenia (1994), Albania (1999), República de Macedonia (2003), Bosnia Herzegovina (2003) y Montenegro (2003).

nes. Si no es apropiado hablar de un «único modelo» de Ombudsman en Europa, no es erróneo decir que se trata de una institución que tiene rasgos comunes, tanto en términos legales como en la práctica administrativa. A partir de la figura histórica del «Comisionado Parlamentario», establecido por primera vez en Suecia con la Constitución de 1809, cuya función era equilibrar el poder ejecutivo y por lo tanto controlar —en nombre del Rey y luego del Parlamento— el Gobierno, el Ombudsman se ha convertido en un órgano de protección de los ciudadanos contra la (mala) Administración pública. En la actualidad, la función principal del Ombudsman en Europa es proteger los derechos e intereses de los ciudadanos, individual o colectivamente, frente a la Administración pública.

Una característica común de las Defensorías del Pueblo en Europa es su carácter unipersonal, dado el carácter esencialmente técnico del Defensor del Pueblo, que excluye la necesidad de representar los diferentes intereses (típica de los órganos colegiales).

2. OMBUDSMAN, DEFENSOR DEL PUEBLO Y CONSTITUCIONALISMO LIBERAL

En la mayoría de los países europeos el Ombudsman se ha establecido a nivel de la Administración central y está previsto en la Constitución (o regido por leyes orgánicas que desarrollan la Constitución). En particular: 1. En Suecia ha sido constitucionalizado por la Carta de 1809; 2. En Finlandia fue establecido por la Constitución de 1919; 3. En Dinamarca en la nueva Constitución de 1953; 4. En Noruega en la Constitución de 1962; 5. En Gran Bretaña, con la Ley de Comisario Parlamentario de 1967;⁴ 6. En Portugal, con la Constitución portuguesa de 1976; 7. En España, con la Constitución de 1978; 8. En Francia,

4. El Ombudsman es un funcionario de la Cámara de los Comunes, nombrado por la Corona a propuesta del Gobierno.

con la ley ordinaria no. 73/6 de 3 de enero de 1973, modificada por la Ley 76-1211 de 24 de diciembre de 1976.

En Italia, el Defensor del Pueblo fue creado en los años 80 sólo en el ámbito regional y por iniciativa de los Consejos regionales.⁵ En los años 90 fue pensado para los municipios y provincias, sin embargo su creación es sólo una opción, no una obligación para los gobiernos locales (véase la Ley 142/90, D. Lgs. 267/00).⁶

El hecho de que el Ombudsman esté previsto en la Constitución de la mayoría de los países europeos implica: 1. Por un lado, que posee la naturaleza de los órganos constitucionales y fundamentales de esos países; 2. Por otro lado, que el establecimiento de un Ombudsman se convierte en obligatorio para el Estado, lo cual significa que su ausencia puede plantear problemas de inconstitucionalidad.

En los Estados federales el Ombudsman funciona a nivel regional como regla general, pero en algunos casos también en los municipios (especialmente atípica sigue siendo la experiencia italiana, donde la figura está implantada en todos los niveles de gobierno territorial, menos en el nacional).

Varios elementos nos permiten calificar el Ombudsman como autoridad independiente.

En primer lugar, el hecho de que no tenga poder de resolver litigios o sancionar la conducta ilegal y el hecho de que sus decisiones no están sujetas a recursos judiciales.

5. Fueron, por tanto, las Regiones, en los años 70, de forma espontánea, las que introdujeron en sus respectivos ordenamientos la figura del Defensor del Pueblo. La primera fue la Toscana, con la ley nº 8, de 21 de enero de 1974, después la Liguria con la ley nº 17 de 6 de junio de 1974, y el Lazio con la ley nº 17 de 28 de febrero de 1980. La región de Emilia-Romagna instituyó el Defensor del Pueblo con la ley nº 37 de 6 de julio de 1984; la ley actualmente en vigor es la ley nº 25 de 16 de diciembre de 2003, «Ley del Defensor del Pueblo regional».

6. La Ley 42 de 2010 prevé la obligación los municipios de suprimir la figura del Defensor del Pueblo (cuyas funciones pueden ser atribuidas de forma pactas al homónimo provincial).

En segundo lugar, el Ombudsman no tiene legitimación procesal activa, salvo en el caso de los procedimientos por ciertos delitos (que discutiremos más adelante).

Por lo general, el control de la Defensoría del Pueblo abarca todos los sectores de la Administración, con una excepción, común a casi todos los países: la Administración de Justicia.⁷ Esto se justifica por la previsión constitucional de órganos de autogobierno en el orden judicial y, más generalmente, por la sujeción sólo a la ley de este poder. Por otra parte, el Ministro de Justicia ejerce exclusivamente una función de inspección, con exclusión del ejercicio de las funciones jurisdiccionales (transferencia, cesión, asignación de funciones, organización de las oficinas); jurisdicción, esta última, del CSM o del Consejo de la Justicia Administrativa.

Sin embargo, hay excepciones (como en Suecia, y, en cierta medida, también en Austria) donde el Ombudsman supervisa el cumplimiento de la ley y la observancia de los derechos fundamentales por parte de la Administración de Justicia, pero tiene sólo facultades de inspección.

En Italia está excluido el control y la intervención del Defensor del Pueblo también en el ámbito de la Administración Militar (como en España) y la de Seguridad Pública. Excepciones obviamente justificadas por las peculiaridades de las funciones administrativas desempeñadas.

En Europa se ha producido una reciente tendencia hacia la fragmentación de la figura, con la creación de varios Ombudsman para áreas específicas de la Administración: tal es el caso de Austria donde, junto a la oficina del «Abogado de los Ciudadanos», funciona un Ombudsman para cuestiones fiscales, para la atención hospitalaria e incluso para la igualdad de trato. Algo similar sucede en Gran Bretaña donde, junto al Ombudsman Parlamentario (también conocido como «Comisionado de

7. Suecia presenta alguna especialidad, en la medida en que el Ombudsman controla también el cumplimiento de la ley —en algunos sectores— en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

la Administración») opera el «Servicio de Defensa de la Salud», creado en 1973 para recibir las denuncias contra los órganos y funcionarios de la Administración sanitaria.

3. LA EXPERIENCIA ITALIANA

La Constitución italiana no prevé un Ombudsman como órgano de garantía de los principios que rigen la acción administrativa (Art. 97). Sin embargo, ha habido propuestas de leyes constitucionales para la creación de esta figura: la más importante es de 1987 y preveía la inserción en la Constitución del art. 98 bis: «La ley regula la institución del Defensor del Pueblo, al servicio de los ciudadanos, para controlar el mal funcionamiento o el abuso de la Administración pública y para promover la protección de los intereses comunes».

No sólo eso. Italia es el único país fundador de la Unión Europea y del Consejo de Europa que no posee un Defensor del Pueblo nacional, a pesar de que la presencia de esta figura se considera un parámetro para medir la democracia de las instituciones en un país y, como tal, condición indispensable puesta por el Consejo de Europa y la Unión Europea para admitir nuevos estados a la Unión Europea o al Consejo de Europa.

Varios documentos internacionales (incluida la Resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 327/11 y la Recomendación 309/2011 del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, junto a la Resolución 1959/ 2013 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa) recomiendan el establecimiento de la Defensoría del Pueblo nacional, con competencias en todas las cuestiones relacionadas con las autoridades y con los gestores de los servicios públicos, y con la garantía de la autonomía e independencia del Ombudsman, al que hay que proporcionar instalaciones, recursos y personal idóneos para el desempeño de su tarea.

En espera del establecimiento (que es poco probable) de un Defensor Nacional, la única solución viable es dar al coordina-

dor de los Defensores del Pueblo regionales la representación unitaria frente a las autoridades a nivel estatal, europeo e internacional.

Por otro lado, a nivel central asistimos a la proliferación de figuras sectoriales (Ombudsman de los menores, del contribuyente) y se vislumbra la creación del Defensor de los presos y de la salud, con el riesgo de causar confusión entre los ciudadanos, así como de provocar un aumento injustificado de los gastos.

A) *Funciones.* El Defensor del Pueblo nació en Italia como una forma de garantía pre-contenciosa de fácil acceso para el ciudadano, a causa de la gratuidad y la ausencia de formalidades de procedimiento, cuyo principal objetivo es corregir las deficiencias, ineficiencias e inequidades de las Administraciones públicas. Hay que destacar que el Defensor del Pueblo desarrolla una labor de colaboración con las Administraciones públicas, que son estimuladas para cumplir su tarea de garantizar la aplicación de los principios constitucionales de equidad y eficacia (art. 97 Constitución). Al mismo tiempo, el Defensor del Pueblo ofrece un apoyo eficaz a los tribunales, que se ven descargados de casos menores, procurando una solución amistosa de los litigios.

Es decir, que la Defensoría del Pueblo no sólo ayuda al ciudadano, sino que al mismo tiempo, colabora con la Administración pública, procurando su crecimiento y mejora. El Defensor del Pueblo persigue mejorar las disfunciones del sector público y el rendimiento final frente a los ciudadanos.

La ley 241/90 confiere al Defensor un poder «efectivo» a la hora de acceder a los documentos de los gobiernos municipales, provinciales y regionales, sin perjuicio de la competencia de la Comisión Central para el acceso, que ejerce su función en el ámbito del Estado central y periférico (artículo 25). Además, según la ley de 5 de febrero 1992, n. 104, el Defensor del Pueblo puede iniciar una acción civil en un procedimiento penal por los crímenes y delitos dolosos contra las personas, en los que la víctima sea una persona con discapacidad (artículo 36, párrafo 2). La elección de presentarse ante los tribunales es dis-

crecional y se realiza por petición de la víctima, del fiscal o de otra parte interesada.

En el pasado, el Código de la Autonomía Local establecía un poder sustitutivo del Defensor del Pueblo, con posible designación de un Comisionado ad acta, en caso de que las autoridades locales omitieran actividades obligatorias por ley (Art. 136, D. lgs. 167/2000). Después de la reforma del título V de la Constitución, que llevó a la eliminación de la mayor parte de los controles a nivel local, este poder de sustitución parece haber sido derogado. Según la sentencia del Tribunal Constitucional (Sentencia n. 112, de 6 de abril de 2004), el Defensor del Pueblo Regional es un órgano responsable de la supervisión de las administraciones regionales, con poderes limitados, que no puede, por tanto, legítimamente atribuirse la responsabilidad de asumir medidas sustitutivas con referencia a entes que tienen una autonomía constitucionalmente garantizada. En cualquier caso, la citada resolución subrayó que las facultades de sustitución, que pueden causar el desplazamiento excepcional de competencias y tienen impacto directo en los órganos de representación política, son reservadas a órganos de gobierno de la Región y no a órganos del aparato administrativo como el Defensor del Pueblo. Sin embargo, algunas regiones (Campania, Toscana, por ejemplo) siguen atribuyendo al Ombudsman un poder sustitutivo respecto de las autoridades locales.

Además de mejorar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, el Defensor del Pueblo «ayuda a fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos» (en palabras del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa), interviniendo en favor de las categorías más débiles y vulnerables de la población. En esta segunda perspectiva, el papel del Defensor del Pueblo es el de apoyar las iniciativas de promoción y de protección de los derechos de la personas, con independencia de que esos derechos estén en juego en la relación con la Administración pública.

B) *Propuestas*. Recientemente, para dar mayor fuerza y eficacia al Defensor del Pueblo, la Coordinación Nacional de los

Defensores del Pueblo regionales (www.difesacivicaitalia.it) ha propuesto asignar formalmente al Defensor del Pueblo (nacional o regional) el papel de garantizar el nivel básico de las prestaciones relacionadas con los derechos civiles y sociales por parte de las Administraciones públicas y, en particular, de las autoridades locales. Además, la propuesta establece una forma de conciliación obligatoria ante el Defensor del Pueblo respecto a los conflictos relacionados con el incumplimiento de las prestaciones atribuibles a estos niveles básicos, a fin de simplificar y facilitar el acceso de los ciudadanos a las medidas de resolución alternativa de conflictos, para conseguir posiblemente una disminución de los litigios y reducir el tiempo de espera. Junto a esto, la Coordinación propone introducir cambios legislativos para permitir una acción más eficaz de la Defensoría del Pueblo: en particular, que en los procedimientos relativos a las sanciones relacionadas con violaciones de las normas de circulación de vehículos, la presentación de la petición ante el Defensor pueda suspender en vía civil los plazos para las peticiones ante la Prefectura y el Juez de Paz. Esto es, para prevenir que la queja ante la Defensoría del Pueblo excluya la posibilidad del ciudadano de recurrir frente a la autoridad judicial. Por otra parte, la coordinación sugirió no seguir adelante con la creación de la Defensoría de la salud a nivel estatal, dado que la función de protección y garantía de este derecho fundamental ya se ha llevado a cabo durante varios años por los Defensores del Pueblo regionales; además, la salud, según las normas constitucionales, es una competencia regional.

4. ESTATUTOS Y NORMAS REGIONALES

Ante todo, hay que insistir en la profunda diferencia entre los Estatutos de Autonomía de las Regiones italianas y los de las Comunidades Autónomas en España.

La «nueva horneada de Estatutos de Autonomía», llevada a cabo entre 2006 y 2007, ha dado lugar al reconocimiento de un catálogo de derechos fundamentales —directamente o a través

de la remisión a una Carta de derechos— que se añaden, a veces mezclándose, a los derechos individuales conferidos a la persona por la Constitución. La proclamación de estos derechos cubre áreas muy distintas y amplias como la educación, la salud, el trabajo, las personas mayores, la inmigración, las nuevas tecnologías y el medio ambiente.

Por otro lado, los Estatutos de las regiones italianas a menudo tienen un contenido «eventual», vinculado a la función representativa de la población que estas entidades cumplen, con proclamaciones de las funciones y de las competencias regionales, declaraciones de áreas de intervención prioritarias, de fines políticos o legislativos que perseguir, de derechos a proteger. Sin embargo, en opinión del Tribunal Constitucional Italiano (Sentencia 342/2004), a tales declaraciones «no puede ser reconocido ningún efecto jurídico, colocándolas sobre todo en el nivel de expresión de las diferentes sensibilidades políticas que se encuentran en la Comunidad regional en el momento de la aprobación del Estatuto». En otras palabras, según el Tribunal Constitucional los Estatutos de las regiones italianas pueden proclamar derechos o libertades, metas o compromisos, pero estas proclamaciones «ciertamente no pueden ser consideradas iguales a las normas programáticas de la Constitución, que, por su valor de principios, en general muestran un valor programático respecto de la legislación futura, y también una función de integración e interpretación de la normativa vigente». En opinión de la Corte, los Estatutos siguen siendo fuentes regionales «con competencia exclusiva y especializada», es decir, Estatutos de Autonomía, que, aunque garantizados constitucionalmente, deben «armonizarse con todos los preceptos y principios que se derivan de la Constitución». En este sentido, por lo tanto, ninguna eficacia o fuerza jurídica vinculante puede ser reconocida a los derechos proclamados en los Estatutos y, en consecuencia, el Defensor del Pueblo no puede desempeñar ningún papel en cuanto a la realización de unos derechos ciudadanos que carecen de sustancia y justiciabilidad.

Dicho esto, y aclarada esta importante diferencia entre los derechos estatutarios en España e Italia, la mayoría de los Esta-

tutos regionales en Italia, 15 sobre 20, prevén un Defensor del Pueblo al que califican como Órgano de la Región, al igual que la Asamblea, el Consejo y el Presidente.⁸

En la legislación de cada región se encuentran normas que regulan de forma más o menos orgánica las funciones del Defensor del Pueblo. Aunque con algunas diferencias, las leyes regionales tienen varios rasgos comunes:

A) Elección del Defensor del Pueblo:

Siempre depende de la Asamblea legislativa regional, por mayoría cualificada, al menos en las primeras etapas (El defensor no es un órgano político, sino que debe ser expresión de toda la Asamblea como órgano de garantía).⁹

8. En concreto, el art. 79 del Estatuto de Emilia-Romagna:

1. El Defensor del Pueblo es un órgano autónomo e independiente de la Región, al que se le reconoce una autonomía financiera y organizativa propias.
2. Su función es la de garantizar los derechos y los intereses de los ciudadanos así de los grupos sociales que tengan intereses colectivos y difusos. Desarrolla las funciones de promoción y estímulo de la Administración pública.
3. El Defensor del Pueblo es nombrado por la Asamblea Legislativa. La ley regional determina la modalidad de nombramiento que garantizan la autonomía e independencia del órgano.
4. El Defensor del Pueblo puede proponer a las Comisiones parlamentarias situaciones de dificultad y de queja de los ciudadanos, en la aplicación de normas regionales, haciendo propuestas para mejorar la situación. Las comisiones competentes deben pronunciarse sobre las propuestas dentro de treinta días.
5. La ley regula también las competencias, requisitos y modalidades de intervención del Defensor del Pueblo.

El Estatuto, por su parte, debe asegurar al Defensor del Pueblo la necesaria autonomía financiera y organizativa, con el fin de que puede desempeñar de la mejor forma la función de garantía de los derechos y de los intereses difusos de los ciudadanos.

9. Artículo 8 de la Ley nº 25 de la Región de Emilia-Romagna, de 16 de diciembre de 2003:

1. La elección del Defensor del Pueblo se realiza por el Consejo regional en votación secreta. Cada uno de los consejeros puede proponer una candidatura motivada y acompañada del correspondiente curriculum.
2. Es elegido el candidato que obtiene los votos de las dos terceras partes de los consejeros asignados a la Región. Si tras la tercera votación, no se alcanza-

B) Requisitos para la elección:

Todas las leyes regionales requieren la experiencia y la competencia en el ámbito jurídico.¹⁰

C) Competencias del Defensor del Pueblo:

Se regulan de forma diferente según la leyes autonómicas, en cualquier caso están siempre relacionadas con la protección de los ciudadanos, el control de la buena administración y la práctica administrativa.¹¹

D) Modo de intervención:

A petición de parte o de oficio.¹²

ra dicho quórum, la elección será aplazada para el día siguiente. En este caso, si tras dos votaciones el candidato tampoco ha alcanzado los dos tercios de los votos emitidos el Defensor del Pueblo será elegido mediante mayoría de los consejeros adscritos a las regiones.

10. Ley nº 25 de la Región de Emilia-Romagna, de 16 de diciembre de 2003: El Defensor del Pueblo es elegido entre personas de reconocida profesionalidad que tengan las condiciones de elegibilidad de los consejeros regionales y que posean una contrastada experiencia en relación a las funciones y a las competencias que va a desarrollar por haber desempeñado funciones o cargos de responsabilidad y relevancia en el sector jurídico, institucional, económico y social por periodo de al menos cinco años.

11. Hay que señalar, en relación a la ley regional de la Cerdeña, que atribuye al Defensor del Pueblo la potestad de "controlar la actuación de la Administración pública al objeto de asegurar el buen funcionamiento y la corrección de la actuación administrativa.

Según el art. 2 de la ley regional nº 25 de Emilia-Romagna, de 16 de diciembre de 2003:

El Defensor del Pueblo interviene para tutelar a cualquiera que tenga un interés directo y un interés colectivo o difuso, en relación a procedimientos, actos, hechos, omisiones o cualquier irregularidad imputable algún departamento o servicio.

12. Art. 3 de la Ley regional nº 25 de Emilia-Romagna, de 16 de diciembre de 2003:

1. En los casos previstos en el art. 2.1, el Defensor del Pueblo interviene:

a) A petición de los interesados, de los entes, asociaciones y formaciones sociales que hayan sufrido actuaciones retardadas, irregulares o disfuncionales. Cualquiera que sea la respuesta de una instancia, se podrá requerir la inter-

E) Las áreas de intervención:

El Defensor del Pueblo interviene para la protección de cualquier persona que tenga un interés personal y directo, así como para la protección de intereses colectivos, en referencia a actos, comportamientos, retrasos, omisiones y otras irregularidades realizadas por los departamentos u organismos públicos.¹³

intervención del Defensor del Pueblo tras haber instado, tras treinta días, a la Administración a solucionar el problema;

b) De oficio, especialmente en lo que respecta a procedimientos y actos de naturaleza y contenidos análogos a aquéllos por los que ha sido activada su intervención.

2. Las quejas ante el Defensor del Pueblo pueden ser presentadas mediante escrito o verbalmente en su sede.

3. La interposición de un recurso judicial o administrativo no excluye ni limita la posibilidad de interponer una queja al Defensor del Pueblo.

4. El Defensor del Pueblo puede intervenir también respecto a los actos administrativos y a los procedimientos concluidos.

5. El Defensor del Pueblo no puede intervenir a petición del personal al servicio de las administraciones públicas ni de los sujetos previstos en el art. 2.1.

6. El Defensor del Pueblo no puede intervenir a petición de los consejeros regionales.

13. El art. 2 de la Ley regional de Emilia-Romagna de 16 de diciembre de 2003:

1. El Defensor regional tiene competencia para conocer de las quejas contra los servicios:

a) De la Administración regional.

b) De los entes, institutos, consorcios, agencias u organismos dependientes y bajo la supervisión regional.

c) De las unidades sanitarias local y hospitalarias.

d) De los concesionarios o gestores de servicios públicos regionales.

e) De los entes locales individuales o colectivos, a petición de ellos mismos, previo pacto de la propuesta aprobado por los órganos competentes.

2. El Defensor del Pueblo desempeña las funciones previstas por las leyes estatales y regionales.

3. Corresponden, además, al Defensor del Pueblo la iniciativa de mediación y de conciliación en los conflictos con el fin de reforzar la tutela de los derechos de las personas, y particularmente, para proteger los colectivos de personas especialmente vulnerables.

4. El Defensor del Pueblo puede denunciar cualesquiera otras disfuncionalidades detectadas en el resto de administraciones, solicitando la colaboración, al objeto de alcanzar que ésta funcione de acuerdo con los principios de impar-

F) Las materias excluidas:

Por lo general se excluye específicamente que el Defensor del Pueblo Regional pueda hacer frente a cuestiones relacionadas con el empleo público; bajo su jurisdicción caen todas las cuestiones relacionadas con la selección para acceder al empleo público, así como los procedimientos administrativos antes de la firma del contrato de trabajo.

La ley de 15 de marzo 1997 n. 127 (llamada Bassanini Bis) ha aumentado aún más las funciones del Defensor del Pueblo regional, con la extensión de sus poderes hacia las administraciones estatales que tienen oficinas en la región. Hoy en día los Defensores del pueblo regionales y de las provincias autónomas ejerce, hasta que se cree la Defensoría del Pueblo nacional, un control sobre las administraciones periféricas del Estado, con la única excepción de la Administración de la Defensa, Seguridad Pública y Justicia, con las mismas funciones de petición, propuesta, solicitud e información que ejerce hacia las estructuras regionales y provinciales.

G) Poderes:

Como se sabe, el Defensor del Pueblo no tiene facultades de ejecución, ni poderes coercitivos, sino una capacidad de persuasión moral (moral suasion) que recomienda a la Administración, después de una cuidadosa investigación, la conducta que debe seguirse en el caso específico.

No cabe el secreto de oficio frente a la actuación del Defensor del Pueblo.

cialidad y buen funcionamiento de la Administración conforme al art. 97 de la Constitución.

5. El Defensor del Pueblo puede también instar a los sujetos, públicos o privados, que actúen en materias de competencia regional, así como a las asociaciones y consorcios en los que participe la Región para que presenten la documentación necesaria. Para dichas sujetos existen sólo las obligaciones ya previstas en la ley vigente en los casos de confrontación con la Administración regional. El Defensor del Pueblo puede indicar en sus informes los eventuales incumplimientos a sus propuestas.

El Defensor también puede solicitar el inicio de la acción disciplinaria contra los funcionarios públicos que no han cumplido con sus obligaciones, así como los que hayan impedido o retrasado la acción administrativa.

H) Oficinas descentralizadas:

El Defensor del Pueblo podrá crear oficinas descentralizadas en la región, para garantizar una mayor proximidad con los ciudadanos.

También el Defensor puede llegar a acuerdos con las autoridades locales (municipios, uniones de municipios y provincias) y asumir, en este caso, las funciones del Defensor del Pueblo local.

I) Informe anual:

Antes del 31 de marzo de cada año, el Defensor del Pueblo tiene que presentar un informe a la Asamblea Legislativa regional y al Parlamento nacional (para la Administración periférica), que da cuenta de las actividades llevadas a cabo e informa de los casos y de las autoridades que no han colaborado adecuadamente con la Institución.