

Los Comisionados de la Asamblea de Madrid ante los Tribunales

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—1.1. Delimitación subjetiva.—1.1.1. El Comisionado parlamentario para la protección de derechos.—1.1.2. El Comisionado parlamentario para la fiscalización de cuentas.—1.2. Delimitación objetiva.—II. CAPACIDAD PROCESAL.—2.1. Personalidad jurídica del Ente territorial y capacidad procesal de los Comisionados parlamentarios.—2.2. Vinculación con las Cámaras y capacidad procesal de los Comisionados parlamentarios.—2.2.1. El Defensor del Menor.—2.2.2. La Cámara de Cuentas.—III. LEGITIMACIÓN.—3.1. En el orden jurisdiccional civil.—3.2. En el orden jurisdiccional penal.—3.2.1. El Defensor del Menor.—3.2.2. La Cámara de Cuentas.—3.3. En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.—3.3.1. Cuestiones comunes al Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas.—3.3.2. Problemática específica del Defensor del Menor.—A. La legitimación activa del Defensor del Menor en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona.—B. La legitimación activa del Defensor del Menor en los procedimientos contencioso-administrativos ordinarios.—3.4. En el orden jurisdiccional social.—IV. REPRESENTACIÓN Y DEFENSA EN JUICIO.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La elección de la frase «Los Comisionados de la Asamblea de Madrid ante los Tribunales» como título de este trabajo hace necesario comenzar realizando una delimitación tanto subjetiva como objetiva de su ámbito de estudio.

1.1. Delimitación subjetiva

De acuerdo con una terminología doctrinalmente acuñada y universalmente aceptada, se entiende por «Comisionado parlamentario» todo órgano de relevancia constitucional o estatutaria que guarda una especial vinculación con una Cámara Legislativa. Especial vinculación que se deja sentir tanto en el plano orgánico, puesto que los Comisionados son designados por el

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

Parlamento, como en el plano funcional, puesto que, mediante el ejercicio de sus atribuciones, los Comisionados proporcionan al Poder Legislativo datos de vital importancia para el desempeño por éste de su función de control sobre el Ejecutivo.

La necesidad de que la siempre creciente actividad de la Administración, entendida en sentido amplio, sea fiscalizada en todas sus manifestaciones por parte del Parlamento y la incapacidad demostrada por éste como institución para recabar por sí mismo los datos necesarios para el eficaz ejercicio de su función controladora en determinadas materias han dado lugar a la existencia generalizada en las democracias occidentales de dos Comisionados parlamentarios, el de protección de los derechos y supervisión de la actividad administrativa y el de fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica del sector público.

1.1.1. *El Comisionado parlamentario para la protección de derechos*

Como es bien sabido, el Comisionado para la defensa de los derechos y supervisión de la actividad administrativa encuentra su origen en la Suecia del siglo XVIII, desde donde, a lo largo del siglo XX, ha sido importado por todos los países de nuestro entorno, incluido el nuestro.

La figura del *ombudsman*, un hombre que tramita pero no resuelve, según traducción literal, está identificada por una serie de notas características que ya fueran identificadas por Rowat y que son las siguientes:

1. Ser nombrado por el Poder Legislativo como auxiliar suyo.
2. Tener por misión la tramitación de las quejas a él formuladas directamente por los ciudadanos en relación con la violación de sus derechos fundamentales por parte de las Administraciones Públicas.
3. Estar investido de potestad de crítica e investigación de la actividad de las Administraciones, pero no de la capacidad para revocarla.

Características que, como explica Fiaren Guillén, han sido mantenidas de modo desigual por los distintos Estados a la hora de incorporar al *ombudsman* a su sistema institucional.

Por lo que a España respecta, debemos poner de manifiesto que el Comisionado para la defensa de los derechos y la supervisión de la actividad administrativa existe tanto a nivel estatal como a nivel regional en una demostración más del marcado y en ocasiones acrítico mimetismo con respecto al Estado que, en palabras de García de Enterría, caracteriza los modelos institucionales de todas y cada una de las Comunidades Autónomas.

La existencia del Defensor del Pueblo está garantizada por el artículo 54 de la Constitución Española de 1978¹, que, además, lo configura como un *ombudsman* clásico al constitucionalizar su dependencia con respecto a las

¹ **Artículo 54 de la Constitución Española de 1978:** «Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos com-

Cortes y consagrar únicamente su capacidad de supervisión, investigación o crítica, pero no de revocación de la actividad administrativa que fiscaliza. Precepto constitucional que ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, y por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las mesas del Congreso y del Senado a propuesta del Defensor del Pueblo, en resolución conjunta de 6 de abril de 1983.

Desplazándonos ya al ámbito autonómico, debemos partir de que la mayoría de las regiones han hecho suya la figura del Comisionado parlamentario que nos ocupa bajo muy diversas denominaciones². Así, amparándose en la potestad de las regiones para organizar sus instituciones de autogobierno reconocida por el artículo 148.1.1.º de la Constitución Española y expresamente proclamada en sus Estatutos de Autonomía, Andalucía, Cataluña, Galicia, Canarias, el País Vasco, Aragón, la Comunidad Valenciana, Baleares, Castilla y León, Navarra y Castilla-La Mancha, por este orden, se han dotado de instituciones homólogas al Defensor del Pueblo estatal.

Comunidades Autónomas que han instrumentado normativamente de distintas maneras la existencia de la institución que nos ocupa. Y es que, tan cierto es que en todas ellas existe una ley de su Asamblea Legislativa reguladora de la organización y funcionamiento del Comisionado parlamentario³, como que, mientras regiones como Andalucía, Cataluña o Galicia garantizan expresamente al más alto nivel normativo la existencia de la institución, en un precepto que establece las líneas básicas de su configuración y remite a la ley su regulación⁴, otras, como Castilla y León (hasta la reforma estatutaria de 1999), Navarra o Castilla-La Mancha, fundamentan su exis-

prendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

² Defensor del Pueblo en Andalucía, Navarra y Castilla-La Mancha, Síndico de Greuges en Cataluña y Baleares, Valedor do Pobo en Galicia, Diputado del Común en Canarias, Ararteko en el País Vasco, Justicia de Aragón en Aragón, Síndico de Agravios en la Comunidad Valenciana y Procurador del Común en Castilla y León.

³ **En Andalucía:** Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz.

En Cataluña: Ley 14/1984, del Síndic de Greuges.

En Galicia: Ley 6/1984, del Valedor do Pobo.

En Canarias: Ley 1/1985, del Diputado del Común.

En el País Vasco: Ley 3/1985, de creación del Ararteko.

En Aragón: Ley 4/1985, reguladora del Justicia de Aragón.

En la Comunidad Valenciana: Ley 11/1988, del Síndico de Agravios.

En Baleares: Ley 1/1993, del Síndic de Greuges Balear.

En Castilla y León: Ley 2/1994, reguladora del Procurador del Común.

En Navarra: Ley 4/2000, del Defensor del Pueblo.

En Castilla-La Mancha: Ley 16/2001, del Defensor del Pueblo.

⁴ **Artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Andalucía:** «Sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, una ley regulará la institución del Defensor del Pueblo, como comisionado del Parlamento, designado por éste para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración autonómica, dando cuenta al Parlamento».

Artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: «Sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con ésta, el Parlamento podrá nombrar un Síndic de Greuges para la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar

tencia únicamente en su potestad de organización de sus instituciones de autogobierno.

Centrándonos ya en la Comunidad de Madrid, debemos partir de que también en ella existe un Comisionado parlamentario para la defensa de los derechos, el Defensor del Menor, que, como su propio nombre indica, tiene su ámbito competencial delimitado por la necesidad de que las quejas que tramita versen sobre violaciones de los derechos de los menores de edad. Defensor del Menor cuya existencia entronca con una tradición paralela y complementaria a la de la existencia del *ombudsman*, que en el plano internacional ha dado lugar a la creación de figuras como el *ombudsman* de los niños en Suecia o el mediador para la infancia en Noruega y que a nivel español ha encontrado su mayor hito en la creación, en 1989, del adjunto del Síndico de Greuges de Cataluña para la defensa de los derechos de los menores.

En el plano normativo, el Defensor del Menor fundamenta su existencia en la potestad de organización de sus instituciones de autogobierno de la Comunidad de Madrid, sin que exista en el Estatuto de Autonomía mención expresa al mismo, y se rige, en lo que a su estatuto personal, organización, funcionamiento y ámbito competencial respecta, por la Ley de la Asamblea

la actividad de la Administración de la Generalidad. Una ley de Cataluña establecerá la organización y el funcionamiento».

Artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Galicia: «Corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la creación y organización, mediante ley de su Parlamento y con respeto a la institución del Defensor del Pueblo establecida en el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que, en coordinación con aquella, ejerza las funciones a que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento de Galicia pueda encomendarles».

Artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Canarias: «1. El Diputado del Común es el Alto Comisionado del Parlamento de Canarias para la defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas y supervisará las actividades de las Administraciones Públicas Canarias de acuerdo con lo que establezca la ley. 2. Será elegido por mayoría de tres quintas partes de los miembros del Parlamento de Canarias. 3. Una Ley del Parlamento de Canarias establecerá su organización y funcionamiento».

Artículo 15 del Estatuto de Autonomía del País Vasco: «Corresponde al País Vasco la creación y organización, mediante Ley de su Parlamento y con respeto a la institución establecida por el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que en coordinación con aquella ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento pueda encomendarles».

Artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Aragón: «1. El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, tiene como misiones específicas: a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto. b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación. c) La defensa de este Estatuto. 2. En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma. 3. El Justicia rendirá cuentas de su gestión ante las Cortes de Aragón».

Artículo 34: «Una Ley de las Cortes de Aragón concretará el alcance de las funciones del Justicia, así como el procedimiento de su elección por aquellas y el régimen de incompatibilidades».

Artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: «De acuerdo con la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, un Sindic de Greuges nombrado por las Cortes Valencianas como alto comisionado de las mismas velará por los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución Española en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana. La Ley fijará su estatuto, facultades y duración de su mandato».

Artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León: «1. El Procurador del Común es el alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad y la defensa del presente Estatuto de Autonomía. 2. Una ley de la Comunidad regulará las competencias, organización y funcionamiento de esta institución».

de Madrid 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. Ley que ha sido desarrollada por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, aprobado por la Mesa de la Asamblea de Madrid el 18 de noviembre de 1997.

1.1.2. *El Comisionado parlamentario para la fiscalización de cuentas*

Tal y como ya anunciáramos al inicio de este artículo, la necesidad de que la siempre creciente actividad administrativa sea fiscalizada por el Poder Legislativo y la incapacidad demostrada por el Parlamento como institución para recabar por sí mismo los datos necesarios para el eficaz ejercicio de su función de control han dado lugar a la existencia, junto al Comisionado parlamentario para la protección de los derechos y supervisión de la actividad administrativa, del Comisionado parlamentario para la fiscalización de las cuentas y la gestión económica del sector público.

Comisionado parlamentario, este segundo, que encuentra sus más antiguos precedentes en los órganos surgidos como consecuencia del advenimiento del Estado moderno como nueva forma de organización política, para gestionar y controlar la gestión del patrimonio de la Corona. Órganos que, a lo largo de los dos últimos siglos han ido evolucionando hasta convertirse en instrumentos del Parlamento que fiscalizan externamente las cuentas del sector público para aportar a la Cámara los datos necesarios para que pueda controlar eficazmente la actividad del Ejecutivo en una materia tan especializada como la económica. Y es precisamente en este origen ajeno a la órbita del Poder Legislativo en el que debe buscarse la razón del plus de autonomía que poseen frente al Parlamento en comparación con el *ombudsman*, como luego veremos.

Proceso evolutivo así descrito que se ha producido a lo largo y ancho del continente europeo, como fruto de lo cual, el Comisionado parlamentario para la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica del sector público se encuentra presente en la inmensa mayoría de las democracias occidentales, incluida la española. País en el que existe tanto a nivel estatal como regional.

La existencia del Tribunal de Cuentas está prevista y garantizada por el artículo 136 de la Constitución Española⁵, que,

⁵ **Artículo 136 de la Constitución Española:** «1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. 2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido. 3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces. 4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas».

- 1) por un lado, lo configura como una institución bidimensional que es, al mismo tiempo, el órgano supremo de fiscalización de las cuentas y la gestión económica del sector público y el órgano supremo de la jurisdicción contable, cuya existencia supone una excepción al principio de unidad jurisdiccional proclamado en el artículo 117 de idéntica norma; y
- 2) por el otro, consagra expresamente su vinculación con las Cortes Generales pero sin tipificarlo como Alto Comisionado de éstas, tal y como sucede con el Defensor del Pueblo en el artículo 54.

Además de ello, el artículo 136 de nuestra *Norma Normarum* remite a la ley orgánica la regulación de la institución por él creada en un mandato cumplimentado por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y la Ley 7/1988, de 7 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Desplazándonos ya al ámbito autonómico, debemos partir de que, de igual modo que sucede con el Defensor del Pueblo, la mayoría de las regiones que componen España han hecho suya la figura del Comisionado parlamentario para la fiscalización de cuentas bajo muy diversas denominaciones⁶.

Comisionados autonómicos cuya existencia

- 1) se fundamenta en la potestad para organizar sus instituciones de autogobierno de las regiones,
- 2) fue expresamente prevista o reconocida, según los casos, por el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y
- 3) se ha arbitrado tomando como modelo al Tribunal de Cuentas, aunque teniendo en cuenta que su ámbito competencial sólo puede abarcar la función fiscalizadora. Y es que, como ya señalara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 187/1988, su configuración como órganos de la jurisdicción contable conculcaría nuestra Norma Fundamental al no prever ésta expresamente dicha excepción al principio de unidad jurisdiccional.

Sin embargo, tan cierto es que en la mayoría de las regiones se prevé, y en muchas de ellas se verifica, la existencia de un órgano similar al Tribunal de Cuentas, como que la instrumentalización normativa de los mismos ha sido llevada a cabo de diferentes maneras. Tres son los modelos que pueden distinguirse:

1. En primer lugar, el del Principado de Asturias y Extremadura. Comunidades cuyo Estatuto de Autonomía establece la existencia

⁶ Tribunal de Cuentas Públicas en el País Vasco, Sindicatura de Cuentas en Cataluña, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Baleares, Consejo de Cuentas en Galicia y Castilla León, Cámara de Cuentas en Andalucía y Aragón, Audiencia de Cuentas en Canarias y Cámara de Cuentas en Navarra.

de una Cámara de Cuentas que, sin embargo, no ha sido creada jamás⁷.

2. En segundo lugar, el del País Vasco, Andalucía, Aragón o Castilla-La Mancha, que cuentan de facto con Comisionados parlamentarios para la fiscalización de cuentas a pesar de no existir en sus normas institucionales básicas una referencia expresa a los mismos. Son regiones que, amparándose en su potestad de autoorganización, han aprobado leyes reguladoras de la existencia y funcionamiento de este tipo de Comisionados⁸.
3. Y, en tercer lugar, el de Comunidades Autónomas como Cataluña, Galicia o la Comunidad Valenciana, en cuyo Estatuto se prevé expresamente la existencia de un órgano cuya organización y funcionamiento están regulados por una ley aprobada por la Cámara correspondiente⁹.

⁷ **Artículo 35 ter del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias:** «1. Se crea la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias. Por Ley del Principado se regulará su composición y funciones. 2. Dependerá directamente de la Junta General del Principado y ejercerá sus funciones por delegación de la en el examen y comprobación de la Cuenta General del Principado».

Artículo 53 del Estatuto de Autonomía de Extremadura: «Una Ley de la Asamblea creará y regulará el régimen jurídico y funcionamiento de un órgano de control económico y presupuestario de las instituciones de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las atribuciones del Tribunal de Cuentas del Estado».

⁸ **En el País Vasco:** Ley 1/1988, de 5 de febrero, de Creación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

En Andalucía: Ley 4/1988, de 17 de marzo, de Creación y Regulación de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

En Aragón: Ley 10/100º, de 18 de junio, de Creación de la Cámara de Cuentas de Aragón.

En Castilla-La Mancha: Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de regulación de la Sindicatura de Cuentas de Castilla la Mancha.

⁹ **Artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Cataluña:** «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136 y en el apartado d) del artículo 153 de la Constitución se crea la Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Una Ley de Cataluña regulará su organización y funcionamiento y establecerá las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las cuentas de la Generalidad, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento», desarrollado por la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de regulación de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

Artículo 53 del Estatuto de Autonomía de Galicia: «2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 136 y en el apartado d) del artículo 153 de la Constitución, se crea el Consejo de Cuentas de Galicia. Una ley de Galicia regulará su organización y funcionamiento y establecerá las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las cuentas de la Comunidad Autónoma, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento», desarrollado por la Ley 6/1985, de 24 de junio, de regulación del Consejo de Cuentas de Galicia.

Artículo 59 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: «El control económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalidad Valenciana corresponde a la Sindicatura de Cuentas, sin perjuicio de lo establecido en la legislación del Estado. Una Ley de las Cortes Valencianas fijará su composición y funcionamiento, así como el Estatuto de sus miembros», desarrollado por la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de regulación de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana.

Artículo 61 del Estatuto de Autonomía de Canarias: «La Audiencia de Cuentas, dependiente del Parlamento de Canarias, realizará las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Canarias, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución. Ejercerá sus funciones por delegación del Parlamento en el examen y comprobación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma Canaria. Una Ley del Parlamento de Canarias regulará su organización y funcionamiento», desarrollado por la Ley 4/1989, de 2 de Mayo, de Creación de la Auditoría de Cuentas de Canarias.

Artículo 18.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: «2. Como órgano dependiente del Parlamento de Navarra funcionará la Cámara de Cuentas, a la que corresponderán las competencias previstas en su Ley constitutiva y en las que la modifiquen o desarrollen. Previamente al conocimiento y aprobación por el Parlamento de las Cuentas de la Comunidad Foral y del sector público dependiente

Modelos de entre los que la Comunidad de Madrid ha optado por el tercero, puesto que la existencia de la Cámara de Cuentas está estatutariamente prevista y legalmente regulada. Y es que el artículo 44 de su norma institucional básica dispone: «*El control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid se ejercerá por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución. Por ley de la Asamblea se regularán la composición y funciones de la Cámara de Cuentas*». Remisión que obtuvo su respuesta mediante la aprobación por la Asamblea de Madrid de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

1.2. Delimitación objetiva

Una vez hemos delimitado subjetivamente el ámbito de estudio de este trabajo, debemos hacer lo mismo desde el punto de vista objetivo, para lo cual es necesario puntualizar que no pretendemos analizar las relaciones de los Comisionados de la Asamblea de Madrid con los Tribunales en su conjunto, sino única y exclusivamente los requisitos necesarios para su válida comparecencia ante la jurisdicción ordinaria o, lo que es lo mismo, su capacidad procesal, su legitimación y su representación y defensa.

Relaciones de los Comisionados parlamentarios con el Poder Judicial así delimitadas que, como iremos viendo al tratar separada y sucesivamente los tres requisitos enumerados, se ven claramente influidas tanto por su relación de dependencia con respecto al Poder Legislativo, como por su finalidad actual. Y es que tanto el *ombudsman* como el órgano de fiscalización de cuentas nacieron con un perfil acusador que han ido perdiendo a lo largo de su existencia, hasta ser considerados hoy no como una suerte de fiscales en busca de la detección y represión de las infracciones cometidas por las Administraciones, sino más bien como instituciones que tienen por misión recabar los datos necesarios para posibilitar un control político, que no judicial, de la actuación de los Poderes Públicos.

de la misma, la Cámara de Cuentas efectuará su examen y censura emitiendo dictamen para el Parlamento de Navarra. Igualmente informará sobre las Cuentas y la gestión económica de las Corporaciones Locales de Navarra, conforme a lo que se disponga en una ley foral sobre Administración Local», desarrollado por la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de Normas Reguladoras de la Cámara de Cuentas de Navarra.

Artículo 46 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: «1. Sin perjuicio de las competencias que correspondan al Tribunal de Cuentas, la Sindicatura de Comptes es el órgano al cual corresponde la fiscalización externa de la actividad económica, financiera y contable del sector público de las Illes Balears», desarrollado por la Ley 1/1987, de 18 de febrero, de regulación de la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears.

Artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León: «1. El Consejo de Cuentas, dependiente de las Cortes de Castilla y León, realizará las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución. 2. Una ley de las Cortes regulará sus competencias, organización y funcionamiento», desarrollado por la Ley 2/2002, de Normas Reguladoras del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

II. CAPACIDAD PROCESAL

Tal y como expresa Guasp Delgado, por capacidad procesal en sentido amplio se entiende tanto la capacidad para ser parte, o capacidad jurídica, como la capacidad procesal en sentido estricto, capacidad de obrar o aptitud para actuar autónomamente de forma válida ante los Tribunales. Capacidad así definida cuyo otorgamiento a los Comisionados parlamentarios, hoy indiscutido tanto a nivel patrio como comparado, se vio precedido de un intenso debate doctrinal.

Dos son los impedimentos que pueden ponerse a la autonomía procesal de este tipo de órganos. La personalidad jurídica del Ente territorial en cuyo modelo institucional se insertan y su especial vinculación con las Cámaras Legislativas.

2.1. Personalidad jurídica del Ente territorial y capacidad procesal de los Comisionados parlamentarios

Por lo que a la incidencia del concepto de personalidad jurídica del Ente territorial en la materia objeto de estudio respecta, debe ponerse de manifiesto que, en rigor teórico, la aceptación de este dogma rechazaría la posibilidad de otorgar autonomía procesal a cualquier institución, siendo el Estado el que, como persona jurídica única, debiera intervenir en los procesos ante los Tribunales en nombre de todas ellas. Planteamiento, no obstante el cual, nadie niega en la actualidad la autonomía procesal de órganos como el Parlamento.

Contradicción que nos conduce directamente a la ya clásica controversia existente entre García de Enterría y Santamaría Pastor con respecto a la extensión de la personalidad jurídica del Estado. Cuestión ante la que afirma el primero que, del tenor literal de artículos como el 3.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común¹⁰, y de la autonomía de la que instituciones como la parlamentaria están investidas en materia como la procesal se deduce que en nuestro ordenamiento jurídico se otorga personalidad jurídica no al Estado sino a la Administración Pública. Razonamiento que es contraargumentado por el segundo teórico poniendo de manifiesto, en su famoso trabajo «La personalidad jurídica de las Cortes Generales»,

- 1) por un lado, que el tenor literal de preceptos como el citado se debe única y exclusivamente a que el ámbito de regulación de la ley en que se inserta se agota en la Administración Pública y que la afirmación de que nuestro ordenamiento jurídico circunscribe la extensión del concepto de personalidad jurídica a la Administración

¹⁰ **Artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común:** «4. Cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única».

genera una serie de problemas de muy difícil o imposible solución que van desde su compatibilización con la unicidad del Estado hasta la determinación de qué instituciones tienen atribuida personalidad jurídica diferenciada y qué implica dicho reconocimiento para cada una de ellas; y

- 2) por el otro lado, que la autonomía de la que disfrutaban ciertas instituciones en determinados ámbitos no deriva del reconocimiento a las mismas de personalidad jurídica propia, sino a la simple y mera personificación de las mismas en determinados ámbitos.

Argumentación esta segunda a la que, en el momento actual, se adhiere la inmensa mayoría doctrinal en una controversia que resulta extrapolable al ámbito autonómico y, por lo que ahora nos interesa, a la Comunidad de Madrid. Y es que, el mismo confusiónismo normativo entre Ente territorial y Administración en lo tocante a personalidad jurídica existe en el ordenamiento madrileño tal y como queda puesto de manifiesto si tenemos en cuenta que, en virtud del artículo 35 del Estatuto de Autonomía: «*La Administración de la Comunidad de Madrid, como Ente de Derecho Público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar*».

Así pues, de acuerdo con todo lo expuesto, debemos concluir que la aceptación de la tesis de Santamaría Pastor posibilita el reconocimiento a los Comisionados parlamentarios de autonomía procesal, siempre y cuando se entienda que los mismos se encuentran entre las instituciones que son personificadas en dicho ámbito.

Personificación procesal del Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y las instituciones análogas a ambos de las Comunidades Autónomas que, a nuestro juicio, se deduce claramente tanto de la práctica como de las normas. Y es que numerosas son las ocasiones en que los Comisionados parlamentarios, estatales y regionales, han actuado válidamente como partes en procesos judiciales ante Tribunales ordinarios. Y tan cierto es que las normas reguladoras de las instituciones que nos ocupan no hacen referencia alguna, ni a favor ni en contra, de su personificación procesal, como que la misma se infiere de las referencias que a las mismas realizan las normas reguladoras del Poder Judicial en España.

Examinando en primer lugar la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ, en adelante), debemos poner de manifiesto que la misma se refiere al Defensor del Pueblo y al Tribunal de Cuentas en sus artículos 56, 57 y 58, al delimitar el ámbito competencial de las Salas del Tribunal Supremo¹¹. Y a los Comisionados regionales al disponer en su artículo 74: «1. *Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Supe-*

¹¹ **Artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Judicial:** «*La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo conocerá: 2.º De las demandas de responsabilidad civil por hechos realizados en el ejercicio de su cargo, dirigidas contra... Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas..., Defensor del Pueblo...*».

Artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: «*La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo conocerá: 2.º De la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra el... Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas..., Defensor del Pueblo...*».

riores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con: c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial».

Centrándonos, en segundo lugar, en la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil (LEC, en adelante), debemos hacer notar que su artículo 491 legitima expresamente al Defensor del Pueblo para recurrir en interés de ley¹².

Y ocupándonos, en tercer lugar, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debemos señalar que, según su artículo 1, los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo: «3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo».

Momento este llegados al cual tan sólo diremos, para concluir nuestro análisis de la incidencia de la unicidad de la personalidad jurídica del Ente territorial en la capacidad procesal de los Comisionados parlamentarios, que la existencia de una práctica consolidada de personificación procesal con respecto a los mismos y las abundantes referencias normativas en idéntico sentido permiten concluir que la unicidad de la personalidad jurídica del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente no puede ser esgrimida como óbice para la autonomía o capacidad procesal del Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, a nivel estatal, ni de los Comisionados parlamentarios, a nivel autonómico, incluidos el Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

2.2. Vinculación con las Cámaras y capacidad procesal de los Comisionados parlamentarios

Una vez hemos argumentado la compatibilidad de la personalidad jurídica del Ente territorial con la capacidad procesal de los Comisionados parlamentarios, debemos centrarnos en el segundo de los conceptos que, como anunciáramos al inicio del epígrafe, suponen un obstáculo teórico a dicha autonomía, esto es, a la especial vinculación de éstos con las Cámaras Legislativas.

Artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: «La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá: Primero: En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones del... Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la Ley establezca...».

¹² **Artículo 491 de la Ley de Enjuiciamiento Civil:** «Podrán en todo caso recurrir en interés de la le el Ministerio Fiscal y el Defensor del Pueblo...».

Un simple vistazo a las normas reguladoras de los Comisionados parlamentarios basta para poner de manifiesto que todas y cada una de ellas proclaman la dependencia de los Comisionados con respecto al Parlamento respectivo.

Sin embargo, esta proclamación de dependencia no va, en ningún caso, seguida de la explicitación de si dicha vinculación implica la atribución a la Cámara de los actos de sus Comisionados en el ámbito procesal o si, por el contrario, la capacidad de intervenir en procesos judiciales formaba parte del ámbito de autonomía de los mismos.

Extremo este que ha sido debatido con distinta intensidad con respecto a uno y otro órgano como consecuencia del diferente grado de dependencia que, de acuerdo con sus normas reguladoras, guarda cada uno de ellos con el Poder Legislativo.

2.2.1. *El Defensor del Menor*

Así, en el caso del Comisionado para la defensa de los derechos y supervisión de la actividad administrativa, en general, y del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, en particular, juegan en contra de su autonomía procesal con respecto a la Cámara:

1. En primer lugar, su dependencia organizativa que pivota tanto sobre la necesidad de que el Reglamento de organización y funcionamiento de la institución sea aprobado por la Cámara Legislativa, como sobre la consideración del personal al servicio del Comisionado para la Defensa de los Derechos como personal al servicio del Parlamento del que depende. Dependencia que, en el caso del Defensor del Pueblo, está consagrada en el artículo 35.1 de su Ley Orgánica.
2. Y, en segundo lugar, también juega en contra de la capacidad procesal del Comisionado parlamentario para la defensa de los derechos su dependencia presupuestaria con respecto al Parlamento, en virtud de la cual el *ombudsman* aprueba un proyecto de presupuesto que remite a la mesa de la Cámara Legislativa para que, una vez aprobado por ésta, pase a formar parte del presupuesto del Parlamento como un programa dentro del mismo. Dependencia explícitamente consagrada por el artículo 37 de la LODP.

Sin embargo, tan cierto es que, como acabamos de ver, existe una serie de argumentos en contra de la capacidad procesal del Defensor del Pueblo como que la unanimidad de la doctrina rechaza la posibilidad de considerarlo como un órgano de las Cortes Generales debido:

1. En primer lugar, a que, según el artículo 6 de su Ley Orgánica, el Defensor del Pueblo no depende funcionalmente de aquélla, puesto que no está sujeto a mandato imperativo alguno, no recibe instrucciones de ninguna autoridad y desempeña sus funciones con autonomía y según su criterio.

2. En segundo lugar, a que su dependencia orgánica se ve sometida por la garantía de su independencia a través, tanto de la fijación taxativa de las causas que pueden dar lugar a su cese por parte del artículo 5 de la LODP, como de su sumisión a un estatuto personal específico diseñado por los artículos 6 y siguientes de la LODP.
3. Y, en tercer lugar, a que el Comisionado para la defensa de los derechos queda protegido de los avatares políticos de la Cámara de la que depende. Desvinculación que pivota tanto sobre el establecimiento de un tiempo de mandato superior al de la legislatura como sobre la exigencia de mayorías cualificadas para su elección, tal y como queda patente en el artículo 5 de la LODP. A lo que hay que añadir el hecho de que la actividad del Defensor del Pueblo no se ve interrumpida por la disolución de las Cortes Generales.

Razones todas ellas que llevan a Sáinz Moreno a concluir: «La autonomía que se reconoce al Defensor, incluso frente a las Cortes, y su desvinculación de las vicisitudes que éstas experimentan (coaliciones de grupos parlamentarios, disolución de las Cámaras, etc.) no guarda relación con las fórmulas propias de una comisión o de un mandato, sino más bien con el ejercicio de una función estatal sostenida por el Parlamento, pero no instrumentalizada por el mismo»¹³. Y a Varela a afirmar, refiriéndose al Defensor del Pueblo: «Su voluntad, por ende, no puede ser imputada a las Cortes, ya que el DP actúa en nombre propio y no en el de aquéllas. Puede decirse, en puridad, que la Constitución y la LODP, al establecer un nexo entre el DP y las Cortes Generales, no han perseguido tanto un efecto de carácter positivo, la vinculación de este órgano al Parlamento, como uno de carácter negativo, su total desvinculación respecto del Ejecutivo»¹⁴.

Llegados a este punto, debemos hacer notar que el planteamiento expuesto con respecto al Defensor del Pueblo es íntegramente aplicable a los Comisionados parlamentarios autonómicos y, por lo que ahora nos interesa, al Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid. Y es que un repaso a las normas reguladoras de los distintos *ombudsman* regionales basta para poner de relieve su inmenso parecido con el estatal en lo que a su configuración y relaciones con el Poder Legislativo se refiere.

Así y por lo que al Defensor del Menor respecta:

1. Su dependencia organizativa con respecto a la Asamblea queda establecida:
 - a) Por el artículo 40 de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor (Ley del Defensor del Menor, en adelante), en virtud del cual: «1. Las personas que se encuentren al servicio del Defensor del Menor, y mientras permanezcan

¹³ F. Sáinz Moreno, «Defensor del Pueblo y Parlamento (relaciones con las Cámaras)», en *Jornadas Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Universidad Carlos III, 1992, p. 41.

¹⁴ F. Varela, «La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo», en *REDC*, núm. 8, 1983, p. 67.

en el mismo, se considerarán personal al servicio de la Asamblea de Madrid».

- b) Por la Disposición Adicional 2.^a de dicha Ley, de acuerdo con la que: *«En el plazo máximo de tres meses desde su nombramiento, el Defensor del Menor remitirá un proyecto de Reglamento que desarrolle la presente Ley, a la Asamblea, cuya Mesa lo aprobará, previo debate y modificación, en su caso».*
2. La dependencia económica del Defensor del Menor con respecto a la Asamblea de Madrid:
 - a) Está consagrada por el artículo 41 de la Ley del Defensor del Menor en cuya virtud: *«La dotación económica necesaria para el funcionamiento de la institución constituirá un programa dentro del Presupuesto de la Asamblea de Madrid».*
 - b) En el mismo sentido, el artículo 24 del Reglamento del Defensor del Menor dispone: *«1. El Proyecto de Presupuesto de la Institución del Defensor del Menor, una vez aprobado definitivamente por la Mesa de la Asamblea de Madrid conforme a lo dispuesto en los artículos 4.k') y 14.1.c) del presente Reglamento, se incluirá como un Programa dentro del Presupuesto de la Asamblea».*
 3. La autonomía funcional de la institución que nos ocupa está expresamente establecida por el artículo 9 de la Ley del Defensor del Menor al disponer: *«2. El Defensor del Menor no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna Autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio».*
 4. La independencia del Defensor del Menor en el ejercicio de sus funciones queda garantizada:
 - a) Por el artículo 7 de la Ley, en cuya virtud: *«El Defensor del Menor cesará por alguna de las siguientes causas: 1. Por renuncia. 2. Por expiración del plazo de su nombramiento. 3. Por muerte o incapacidad sobrevinida. 4. Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo. 5. Por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso».*
 - b) Por el artículo 11 de idéntico texto legal, conforme al cual: *«1. La condición de Defensor del Menor es incompatible con: a) Todo mandato representativo. b) Todo cargo político o actividad de propaganda política. c) La permanencia en el servicio activo de cualquier Administración Pública. d) La afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos. e) El ejercicio de las carreras judicial y fiscal. f) Cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral, excepto la docencia no remunerada, y por tiempo que no afecte a su dedicación a las funciones propias del cargo. 2. El Defensor del Menor deberá cesar, dentro de los diez días siguientes a su nombramiento y antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que*

podiera afectarle, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento. Si la incompatibilidad fuere sobrevenida una vez tomada posesión del cargo, se entenderá que renuncia al mismo en la fecha en que aquélla se hubiere producido».

5. Y la desvinculación del Defensor del Menor de los avatares de la Asamblea de Madrid se deduce del artículo 4 de su Ley reguladora, en cuya virtud: *«1. El Defensor del Menor será elegido por la Asamblea de Madrid por un periodo de cinco años. 2. Propuestos candidatos a la Mesa por los grupos parlamentarios, se convocará el Pleno en plazo no superior a diez días para proceder a su elección, siendo designado quien alcance la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea».*

2.2.2. La Cámara de Cuentas

Abandonando el ámbito del *ombudsman* para desplazarnos al del Comisionado parlamentario de fiscalización de cuentas, debemos partir de que la mayor autonomía que éste guarda con respecto al Poder Legislativo minimiza la posible incidencia de la especial vinculación existente entre ambos en lo que a la capacidad procesal del primero de ellos se refiere.

De hecho, la dependencia organizativa y presupuestaria que, como hemos visto, constituían los dos argumentos principales que podían esgrimirse en contra de la autonomía procesal del Comisionado para la defensa de los derechos no operan en el caso del Tribunal de Cuentas puesto que,

- 1) por un lado, ha de tenerse en cuenta que la organización y el funcionamiento del mismo no están regulados en un reglamento aprobado por las Mesas del Congreso y el Senado en reunión conjunta, como sucediera con el Defensor del Pueblo, sino en una ley, Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; y
- 2) por otro, no existe disposición legal alguna en virtud de la cual el personal al servicio del Tribunal de Cuentas deba ser considerado como personal al servicio de las Cortes Generales. Muy por el contrario, del estatuto específico que para el mismo establece la Ley de Funcionamiento en sus artículos 88 y siguientes se deduce claramente que el mismo no lo es;
- 3) a lo que hay que añadir que el presupuesto del Tribunal de Cuentas no será un programa del presupuesto de las Cortes Generales. Y es que, según el artículo 6 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas: *«El Tribunal de Cuentas elaborará su propio presupuesto, que se integrará en los Generales del Estado, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales».*

Inversión de las razones contrarias al otorgamiento de capacidad procesal propia a los Comisionados de las Cámaras que, sin embargo, no se produce con los argumentos esgrimidos a favor de la misma. Y es que:

1. La autonomía funcional del Tribunal de Cuentas está expresamente consagrada por el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en cuya virtud: «*El Tribunal de Cuentas ejercerá sus funciones con plena independencia*».
2. La independencia de sus miembros está garantizada a través de la previsión, por parte del artículo 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de que «*los miembros del Tribunal de Cuentas estarán sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidades y prohibiciones establecidas para los jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial*».
3. Y su desvinculación con respecto a los avatares políticos del órgano legislativo que los designó viene dada por el hecho de que, según el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, los Consejeros serán designados para un plazo de nueve años y habrán de serlo por mayoría de tres quintos de la Cámara. A lo que hay que añadir el hecho de que su actividad tampoco se ve interrumpida por la disolución de las Cortes Generales.

Por todo ello, si los argumentos en contra desaparecen o, cuando menos, se matizan, y las motivaciones a favor se mantienen, es obligado concluir que, al igual que sucediera con respecto al Defensor del Pueblo, debe descartarse la opción de considerar al Tribunal de Cuentas un órgano de las Cortes Generales cuyos actos le sean procesalmente imputables a éstas y, de modo coherente con lo cual, afirmar su capacidad procesal autónoma frente al Poder Legislativo.

Desplazándonos ya al ámbito autonómico, debemos partir de que la toma como modelo del órgano estatal por parte de los llamados órganos de control externo hace posible la aplicación del planteamiento expuesto a todos los Comisionados regionales para la fiscalización de cuentas. Adecuación dada por Medina Guijarro al señalar: «A semejanza de la relación que mantiene el Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales, los órganos de control externo dependen de su Asamblea Legislativa. Sin embargo, esta dependencia no está reñida con la independencia en el ejercicio de sus funciones, el sometimiento al ordenamiento jurídico y la autonomía en materia de personal y presupuestaria. En realidad, la dependencia respecto del órgano legislativo se traduce en la elección por mayoría cualificada de los miembros que componen el órgano de control externo, en la iniciativa de la Asamblea Legislativa para proponer fiscalizaciones y en que el resultado de estas últimas se remite en forma de informes a la Asamblea autonómica para su conocimiento y posible instrumento de ayuda en el control del Ejecutivo»¹⁵.

Así y por lo que a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid respecta debe tenerse en cuenta:

1. La independencia organizativa de la Cámara de Cuentas con respecto a la Asamblea de Madrid está garantizada:

¹⁵ J. Medina Guijarro (coord.), *Código del Tribunal de Cuentas*, Aranzadi, 2003, p. 633.

- a) En primer lugar, por el artículo 3.2 de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid (Ley de la Cámara de Cuentas, en adelante). Precepto que establece literalmente: *«La Cámara de Cuentas tendrá facultades para organizar todos los asuntos relacionados con su régimen interno y su personal, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funcionamiento».*
- b) En segundo lugar, por el hecho de que, en virtud del artículo 25 de idéntico texto, corresponde al Consejo de la Cámara de Cuentas la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, la oferta de empleo público y las convocatorias para la provisión de los puestos de trabajo correspondientes a la Cámara de Cuentas.

Debe tenerse en cuenta en este punto que, a diferencia de lo que sucede con el Tribunal de Cuentas, el reglamento de la Cámara regional habrá de ser aprobado por la Asamblea de Madrid. Y es que, según la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de la Asamblea de Madrid 11/99: *«En el término de seis meses a partir de su constitución, la Cámara de Cuentas elaborará un proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento que presentará a la Asamblea de Madrid para su tramitación y, en su caso, aprobación».* Necesidad de aprobación parlamentaria de su reglamento que, si bien parece jugar en contra de la autonomía procesal de la institución no es por sí sola, a nuestro juicio, suficiente para desvirtuar la autonomía organizativa de la Cámara de Cuentas.

Además, como hemos visto, en el caso del Defensor del Menor, el hecho de que la norma rectora de su funcionamiento sea aprobada por la Asamblea, no es óbice para predicar la plena autonomía procesal de una institución. A lo que debe añadirse el hecho de que, en el momento actual dicho reglamento no ha sido aprobado aún, a pesar de haberse rebasado con creces el plazo legalmente previsto para ello.

2. El artículo 3.2 de idéntica Ley de la Asamblea de Madrid dispone: *«La Cámara de Cuentas elaborará y aprobará anualmente el proyecto de su Presupuesto que se integrará en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, constituyendo una sección específica y diferenciada, para su tramitación y, en su caso, aprobación por la Asamblea de Madrid».*
3. Según el artículo 1.2 de la Ley de la Cámara de Cuentas: *«En el ejercicio de sus funciones, la Cámara de Cuentas actúa con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico».*
4. La independencia de los Consejeros de la Cámara de Cuentas está garantizada:
 - a) En primer lugar, por la enumeración taxativa de las causas de cese de los Consejeros en el artículo 35 de la Ley del Defensor

del Menor. Precepto que establece literalmente: «Los Consejeros pierden su condición por las siguientes causas: a) Fallecimiento. b) Finalización de su mandato. c) Renuncia presentada a la Asamblea de Madrid. d) Por incapacidad apreciada por sentencia judicial firme. e) Por incumplimiento grave de los deberes de su cargo, apreciado por el Pleno de la Asamblea por mayoría de tres quintos de sus miembros. f) Por inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos declarados por sentencia judicial firme. g) Haber sido declarados, en virtud de sentencia judicial firme, responsables civilmente por dolo o condenados por delito doloso».

b) En segundo lugar, por el artículo 32.3 de la Ley, en cuya virtud: «Los Consejeros gozarán de independencia e inamovibilidad, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 35».

c) En tercer lugar, por el artículo 34 al disponer: «El cargo de Consejero será incompatible con los siguientes cargos o funciones: a) La de Diputado de la Asamblea de Madrid. b) La de Diputado del Congreso de los Diputados. c) La de Senador. d) La de miembro del Tribunal de Cuentas o de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas. e) La de cualquier cargo político o función administrativa del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Universidades y de las Entidades Locales o de sus Organismos Autónomos, Entes y Empresas Públicas. f) El desarrollo de funciones directivas o ejecutivas en los partidos políticos, en las centrales sindicales y en las asociaciones empresariales. g) El ejercicio de cualquier actividad pública o privada remunerada. No obstante, serán compatibles las actividades de producción y creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de aquéllas, así como la colaboración y la asistenta ocasional como ponente a congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos de carácter profesional, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios o supongan un menoscabo del estricto cumplimiento de sus deberes».

5. Y la desvinculación de la Cámara de Cuentas con respecto a los avatares políticos de la Asamblea de Madrid viene dada:

a) En primer lugar, por la necesidad de que sus miembros sean elegidos por mayoría cualificada. Y es que, en virtud del artículo 32.1 de la Ley de la Cámara de Cuentas: «Los Consejeros serán elegidos por la Asamblea de Madrid en primera votación por mayoría de tres quintas partes».

b) En segundo lugar, por el hecho de que, por disposición expresa del artículo 32.2 de idéntica Ley: «La elección de los Consejeros se producirá por un período de seis años».

III. LEGITIMACIÓN

Una vez afirmada la capacidad procesal tanto del Defensor del Menor como de la Cámara de Cuentas, debemos ocuparnos a continuación de su legitimación, requisito que delimita objetivamente los procesos ante los Tribunales ordinarios en los que dichas instituciones pueden intervenir válidamente o, lo que es lo mismo, hacer ejercicio de su capacidad procesal.

Legitimación para cuyo estudio debemos partir de una doble premisa inicial constituida, por un lado, por la constatación de que el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española como un derecho fundamental, exige una interpretación amplia de la legitimación de toda persona o institución, puesto que, como ha señalado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia iniciada por la Sentencia 2/1982, la posibilidad de intervenir válidamente en los procesos ante la jurisdicción ordinaria es presupuesto indispensable para el ejercicio de este derecho.

Y, por otro lado, la doble premisa inicial está constituida por el recuerdo de que, al igual que sucede con el resto de sujetos dotados de capacidad procesal, la legitimación de los Comisionados de las Cámaras viene determinada por las reguladoras de cada uno de los cuatro órdenes jurisdiccionales. Circunstancia que, por lo tanto, exige el análisis separado de la legitimación del Defensor del Menor y de la Cámara de Cuentas ante el orden civil, el penal, el contencioso-administrativo y el laboral.

3.1. En el orden jurisdiccional civil

Todo acercamiento a la legitimación en el orden jurisdiccional civil debe partir de que el artículo 10 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone: «Serán considerados partes legítimas quienes comparezcan y actúen en juicio como titulares de la relación jurídica u objeto litigioso. Se exceptúan los casos en que por ley se atribuya legitimación a persona distinta del titular».

Precepto que resulta íntegra y directamente aplicable a los Comisionados parlamentarios existentes en España, incluidos el Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas, al no existir disposición expresa alguna sobre el particular en la normativa reguladora de los mismos. Y precepto de cuya puesta en relación con el artículo 24 de la Constitución se deduce, a nuestro juicio:

1. Que el Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas podrán intervenir válidamente ante los Tribunales civiles en todas aquellas ocasiones en que sean demandados por terceros. Esta legitimación pasiva se infiere directamente del derecho a la defensa reconocido a todo sujeto dotado de capacidad procesal.
2. Y que estos mismos órganos podrán intervenir válidamente ante los Tribunales civiles como parte demandante siempre que lo hagan para la defensa de sus derechos e intereses legítimos. Esta legitimación

activa se infiere directamente del derecho a la tutela judicial efectiva al que antes hacíamos mención.

Al no existir disposición legal alguna que excluya a los Comisionados parlamentarios del ejercicio de este derecho fundamental, debe entenderse que, al igual que el resto de sujetos dotados de capacidad procesal, los Comisionados de las Cámaras pueden ejercitarlo para poner en marcha la actividad jurisdiccional en el orden que nos ocupa.

Pero tan cierto es que la delimitación de la legitimación pasiva y activa del Defensor del Menor y de la Cámara de Cuentas no plantea problema alguno en el orden jurisdiccional civil, como que no puede decirse lo mismo con respecto a quién debe tomar la decisión de ejercitar o no la capacidad procesal en cada caso concreto. Cuestión íntimamente relacionada con el grado de autonomía o dependencia funcional de los Comisionados con el Parlamento, que tampoco recibe una respuesta expresa por parte de las normas reguladoras de este tipo de instituciones.

Silencio normativo ante el que, en el caso del Defensor del Menor, debe entenderse:

1. En primer lugar, que si bien el hecho de que su Reglamento de organización y funcionamiento debía ser, y de hecho fue, aprobado por la Mesa de la Asamblea de Madrid, podía invitar a pensar que debía ser ésta la que decidiera en qué procedimientos se personaría o instaría el Defensor del Menor, dicha posibilidad queda excluida por el artículo 9.2 de su Ley de creación. Y es que, al no existir disposición expresa en contrario, no existe razón para pensar que la autonomía predicada en dicho precepto no opere en el ámbito procesal.
2. En segundo lugar, que, dentro de la organización de la institución en sí misma, la decisión de intervenir ante los Tribunales civiles será adoptada por el propio Defensor del Menor. Opción que viene avalada tanto por la existencia de una práctica consolidada en dicho sentido como por la propia distribución de funciones realizada por el Reglamento del Defensor del Menor. Y es que tan cierto es que no existe, dentro del listado de funciones a él atribuidas por el artículo 4 del Reglamento del Defensor del Menor, referencia alguna a tal posibilidad, como que de la lectura de dicha enumeración se deduce sin lugar a dudas la configuración del mismo como órgano de gobierno de la institución.

Y por lo que a la Cámara de Cuentas respecta, debemos poner de manifiesto:

1. En primer lugar, que, tal y como sucediera con el Defensor del Menor, su autonomía funcional con respecto a la Asamblea de Madrid exige que sea la propia institución, sin intervención de la Cámara Legislativa, la que decida sobre el ejercicio de su capacidad

procesal en cada uno de los procesos en que esté legitimado para ello.

2. En segundo lugar, que dentro de la institución dicha decisión deberá ser tomada por el Consejo, puesto que, conforme al apartado *m)* del artículo 25 de la Ley de la Cámara de Cuentas, le corresponde el desempeño de las funciones que no estén expresamente atribuidas a otros órganos. Y es que, aunque en virtud del artículo 27.a) es el Presidente quien representa a la Cámara de Cuentas, entendemos que no es posible englobar el ejercicio de la legitimación procesal dentro de esta función genérica de representación.

Momento este llegados al cual tan sólo diremos, para concluir nuestra referencia a la legitimación en el orden jurisdiccional civil, que las consideraciones realizadas para dar respuesta a la cuestión de quién debe tomar la decisión de ejercitar la legitimación pasiva y activa son aplicables a todos los órdenes jurisdiccionales.

3.2. En el orden jurisdiccional penal

La legitimación de los Comisionados parlamentarios en el orden jurisdiccional penal presenta, al contrario de lo que sucediera en el civil, una rica y variada problemática jurídica en su vertiente activa derivada de la puesta en relación de las reglas generales de legitimación previstas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal con las previsiones específicas que realiza la normativa reguladora del Defensor del Pueblo y del Tribunal de Cuentas. Previsiones que han sido reproducidas por todas y cada una de las regiones que se han dotado de instituciones análogas a alguna de ellas, incluida la Comunidad de Madrid, como luego veremos.

Problemática jurídica a cuyo análisis dedicaremos las próximas líneas aunque no sin antes reseñar que la legitimación pasiva del Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas ante los Tribunales penales viene dada por el hecho de que su negación supondría un supuesto de indefensión claramente contrario al artículo 24.1 de la Constitución Española. Así, cuando alguna de estas instituciones sea demandada ante un órgano jurisdiccional del orden penal, la misma estará legitimada para comparecer válidamente en el proceso y ejercer todas las posibilidades jurídicamente arbitradas para su defensa.

Centrándonos ya en la vertiente activa del fenómeno que nos ocupa, debemos partir de que la legitimación ante el orden jurisdiccional penal está regulada por la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el título IV de su libro I de la siguiente forma:

«Artículo 101. La acción penal es pública. Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley.

Artículo 102. Sin embargo, de lo dispuesto en el artículo anterior, no podrán ejercitar la acción penal: 1.º El que no goce de la plenitud de los derechos civiles. 2.º El que

hubiera sido condenado dos veces por sentencia firme como reo del delito de denuncia o querrela calumniosas. 3.º El Juez o Magistrado. Los comprendidos en los números anteriores podrán, sin embargo, ejercitar la acción penal por delito o falta cometidos contra sus personas o bienes o contra las personas o bienes de sus cónyuges, ascendientes, descendientes, hermanos consanguíneos o uterinos y afines. Los comprendidos en los números 2.º y 3.º podrán ejercitar también la acción penal por el delito o falta cometidos contra las personas o bienes de los que estuviesen bajo su guarda legal.

Artículo 104. Las acciones penales que nacen de los delitos de estupro, calumnia e injuria tampoco podrán ser ejercitadas por otras personas, ni en manera distinta que las prescritas en los respectivos artículos del Código Penal. Las faltas consistentes en el anuncio por medio de la imprenta de hechos falsos o relativos a la vida privada, con el que se perjudique u ofenda a particulares, y en injurias leves sólo podrán ser perseguidas por los ofendidos o por sus legítimos representantes. En cualquier caso, en los procesos que se sigan por delitos comprendidos el artículo 57 del Código Penal, el Juez asegurará la comunicación a la víctima de los actos procesales que puedan afectar a su seguridad.

Artículo 105. Los funcionarios del Ministerio Fiscal tendrán la obligación de ejercitar, con arreglo a las disposiciones de la Ley, todas las acciones penales que consideren procedentes, haya o no acusador particular en las causas, menos aquellas que el Código Penal reserva exclusivamente a la querrela privada. También deberán ejercitarlas en las causas por los delitos contra la honestidad que con arreglo a las prescripciones del Código Penal, deben denunciarse previamente por los interesados, o cuando el Ministerio Fiscal deba, a su vez, denunciarlos por recaer dichos delitos sobre personas desvalidas o faltas de personalidad».

Regulación de la legitimación activa en el ámbito penal de la que se deduce que el derecho a la tutela judicial efectiva y la conveniencia de la persecución y el castigo, en su caso, de los delitos y faltas cometidos operan como principios rectores que exigen interpretar extensivamente la legitimación activa en el orden jurisdiccional penal, exigiéndose que las exclusiones o modulaciones a la misma estén legalmente previstas de forma expresa.

Y regulación de la legitimación activa en el ámbito penal que guarda silencio en lo que a la legitimación de los Comisionados de las Cámaras respecta, debiendo estarse, por lo tanto, a lo establecido en sus propias normas de regulación.

3.2.1. *El Defensor del Menor*

El análisis de la legitimación activa del Comisionado parlamentario para la defensa de los derechos ante los Tribunales penales exige, a nuestro juicio, realizar una distinción previa entre aquellos casos en los que la misma deriva de la producción de un delito o falta en el ejercicio de sus funciones, de aquellos otros en los que venga motivada por la comisión de un delito o falta contra la institución como tal.

La producción de actos punibles en el ámbito de actuación de la institución sólo es posible en dos supuestos como son:

1. En primer lugar, la manifiesta y persistente obstaculización de la labor investigadora de la institución¹⁶. Supuesto previsto por el artículo 24.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y, a imagen y semejanza suya, por el artículo 24.2 de la Ley del Defensor del Menor, en cuya virtud: *«El empleado, público o privado, que obstaculizara la investigación del Defensor del Menor mediante la negativa o negligencia en el envío de los informes que éste solicite, o en facilitar su acceso a expedientes o documentación necesaria para la investigación, podrá incurrir en la responsabilidad que en su caso proceda. El Defensor del Menor dará traslado de los antecedentes precisos al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas»*.

Tenor literal del precepto del que se deduce, sin lugar a equívoco, la privación al Defensor del Menor de legitimación para instar por sí mismo la actividad de los jueces y Tribunales penales en caso de obstrucción, debiendo hacerlo de modo mediato a través de la comunicación de los hechos al Ministerio Fiscal, que será quien, sin quedar vinculado por dicha comunicación, ejercite las acciones que, a su juicio, procedan.

Privación de legitimación activa que, a juicio de Aguiar de Luque, resulta conveniente debido, por un lado, a que la misma no supone menoscabo alguno en su labor de protección de los derechos del título I de la Constitución y, por otro, a que «el objeto primariamente protegido mediante la tipificación como desobediencia de la actitud entorpecedora del funcionario hostil es la propia institución del Defensor del Pueblo y la función que éste lleva a cabo, cuestión esta de la que parece conveniente distanciarla a fin de que no vea menoscabada su autoridad moral»¹⁷.

2. En segundo lugar, la producción de actos punibles en el ámbito de actuación de la institución se da cuando, en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, el Comisionado parlamentario tiene conocimiento de hechos o conductas presumiblemente delictivas. Supuesto previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y, a imagen y semejanza suya, en el artículo 25 de la Ley del Defensor del Menor, en cuya virtud: *«1. Cuando el Defensor del Menor, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos lo pondrá de inmediato en conocimiento del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid»*. Tenor literal del precepto del que, en este caso también,

¹⁶ El artículo 502 del Código Penal tipifica los supuestos de «dilatarse indebidamente los informes» y «dificultar el acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación». Supuestos en los que pueden incurrir las autoridades o funcionarios que obstaculizaren la investigación del Defensor del Pueblo o del Defensor del Menor, pudiendo ser castigados en vía penal como reos del delito de desobediencia regulado en los artículos 410 y 411 del idéntico texto legal.

¹⁷ L. Aguiar de Luque, «Intervención del Defensor del Pueblo en procedimientos jurisdiccionales», en *Jornadas Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y perspectivas*, Universidad Carlos III, 1992, p. 164.

se deduce la privación al Defensor del Menor de la capacidad para instar por sí mismo la actividad de los jueces y Tribunales al ordenarle ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal, que será el encargado de valorar si procede el ejercicio de alguna acción y, en este caso, cuáles son las acciones adecuadas.

Privación de legitimación que, también en este caso, debe ser entendida como conveniente, puesto que no todos los hechos o conductas presumiblemente delictivos han de concretarse en la violación de derechos cuya protección está encomendada al Defensor del Menor, a lo que hay que añadir el hecho de que el carácter represivo de la jurisdicción penal la inhabilita como mecanismo de reparación de los derechos vulnerados.

Aparte de por cuestiones vinculadas al ejercicio de sus funciones, el Defensor del Menor puede desear instar la actividad de los órganos de la jurisdicción penal como consecuencia de la comisión de una conducta presumiblemente delictiva contra la institución por parte de terceros. Supuesto que no recibe respuesta ni a nivel estatal ni tampoco por parte de la normativa reguladora del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid. Silencio normativo ante el que entendemos que procede la aplicación de los principios generales de la legitimación activa en el orden jurisdiccional penal.

Como ya expresáramos al inicio de este apartado, consideramos que la figura que nos ocupa está informada por el derecho a la tutela judicial efectiva y por el interés en que las conductas delictivas sean perseguidas y, en su caso, castigadas. Criterios ambos que nos llevan a concluir:

1. Por un lado, que no es posible la aplicación extensiva del régimen previsto para el supuesto anterior, puesto que, en éste, la posibilidad de intervención del Defensor del Menor ante los Tribunales ordinarios surge como consecuencia directa del ejercicio de sus funciones, circunstancia que no concurre en el caso que nos ocupa y que, por lo tanto, excluye la posibilidad de aplicarle un régimen restrictivo del ejercicio de un derecho fundamental como es el derecho a la tutela judicial efectiva.
2. Por otro, que al no existir disposición legal expresa que entrañe la exclusión de la legitimación activa del Defensor del Menor en estos casos, debe entenderse que dicha institución está legitimada para reaccionar contra los delitos de los que sea objeto.

Planteamiento así descrito que no es sino una mera especulación doctrinal, puesto que hasta el momento ningún Comisionado parlamentario español para la defensa de los derechos ha intentado ejercer esta hipotética legitimación penal activa, de modo que no existe pronunciamiento jurisprudencial alguno al respecto, al menos del que tengamos noticia.

3.2.2. La Cámara de Cuentas

Por lo que a los órganos de fiscalización o control externo de la gestión económica del sector público en general y a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid en particular respecta, debemos partir de que el análisis realizado de la legitimación activa de los Comisionados para la defensa de derechos en el orden jurisdiccional penal les es aplicable de forma casi íntegra. Así, también es necesario distinguir entre la legitimación activa derivada del ejercicio de sus funciones y la legitimación activa derivada de la comisión de un delito contra la institución.

La producción de actos punibles en el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas o de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid es posible:

1. En primer lugar, como consecuencia del incumplimiento de los requerimientos de colaboración dirigidos por la institución en el ejercicio de su función fiscalizadora¹⁸. Caso en el que
 - a) la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas dispone en su artículo 7.3: *«El incumplimiento de los requisitos del Tribunal podrá suponer la aplicación de las sanciones que se establezcan en su Ley de Funcionamiento. Si los requerimientos se refieren a la reclamación de justificantes de inversiones o gastos públicos y no son cumplidos en el plazo solicitado, se iniciará de oficio el oportuno expediente de reintegro. El Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de las Cortes Generales la falta de colaboración de los obligados a prestársela»;* y
 - b) la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas establece en su artículo 30.5: *«El incumplimiento de los requerimientos efectuados por el Tribunal facultará a éste para imponer al responsable una multa [...] Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar...».*

Regulación de cuyo tenor literal se desprende que, al contrario de lo que ocurría con el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, al estar configurado como el órgano supremo de la jurisdicción contable, está investido de una serie de facultades para reaccionar por sí mismo ante el incumplimiento de sus requerimientos. Posibilidades que, sin embargo, se entienden sin perjuicio de la posibilidad de que el incumplimiento genere una responsabilidad penal. Responsabilidad que, en todo caso, deberá ser impuesta por un juez penal, cuya actividad habrá de ser instada por un sujeto que la ley rehúsa delimitar.

Silencio normativo ante el que, sin embargo, entiende la doctrina de forma unánime que el Tribunal de Cuentas debe poner los hechos

¹⁸ El tipo establecido en el artículo 502 del Código Penal resulta también aplicable a la actividad de fiscalización del Tribunal de Cuentas y de la Cámara de Cuentas, pudiendo dar lugar los incumplimientos de sus requerimientos, por lo tanto, a condenas por delito de desobediencia.

en conocimiento del Ministerio Fiscal a fin de que éste ejercite las acciones oportunas. Y es que, al exigirse su intervención en el procedimiento que, en su caso, dará lugar a la imposición de sanciones pecuniarias por parte del propio Tribunal, parece lógico pensar que con más motivo debe exigirse su concurrencia a la hora de depurar posibles responsabilidades penales por el mismo incumplimiento. Centrándonos ya en la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, debemos partir de que, al no estar dotada de vertiente jurisdiccional, las posibilidades de reacción de dicha institución frente al incumplimiento de sus requerimientos son mucho más similares a las del Defensor del Menor. Y es que, según el artículo 11.3 de la Ley de la Cámara de Cuentas: *«Cuando la colaboración requerida no se haya prestado o se produzca cualquier clase de obstrucción que impida o dificulte el ejercicio de su función fiscalizadora, o se hayan incumplido los plazos fijados, la Cámara de Cuentas podrá adoptar las siguientes medidas: b) Proponer a quien corresponda en cada caso la exigencia de las posibles responsabilidades en que se hubiere podido incurrir».*

Tenor literal que, por un lado, explicita la privación de legitimación activa directa a la Cámara de Cuentas al exigir que proponga a quien corresponda y que, por otro, si bien se trata de un enunciado genérico que no hace referencia alguna al Ministerio Fiscal, parece lógico pensar que en el ámbito de responsabilidad penal deberá ser éste el que actúe.

2. El segundo supuesto en el que pueden producirse ilícitos penales en el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas o de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid está constituido por la posibilidad de que, como consecuencia del ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de conductas o hechos presumiblemente delictivos.

Posibilidad esta que no se encuentra expresamente prevista por sus normas de regulación, debiendo entenderse que opera la obligación impuesta a todas las autoridades y funcionarios públicos de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal los posibles delitos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de las funciones propias de su cargo.

Obligación genérica que excluye la legitimación activa directa del Tribunal y la Cámara de Cuentas en este supuesto, exigiendo la intervención del Ministerio Fiscal.

Y si el razonamiento expuesto para el Defensor del Menor resulta, como hemos visto, aplicable en gran medida a la Cámara de Cuentas en lo que a las infracciones penales producidas en el ámbito de su actuación respecta, dicha aplicabilidad es total en lo que a la posibilidad de que los Comisionados parlamentarios de fiscalización de cuentas insten la actividad de los órganos del orden jurisdiccional penal como consecuencia de la comisión de posibles delitos contra la institución.

3.3. En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo

La legitimación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se encuentra regulada de modo general por la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de la siguiente forma:

«Artículo 19. Personas físicas y jurídicas legitimadas. 1. *Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:* a) *Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.* b) *Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.* c) *La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones de la Administración de las Comunidades Autónomas y de los organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, y los de cualquier otra Entidad pública no sometida a su fiscalización.* d) *La Administración de las Comunidades Autónomas, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u organismo público, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local.* e) *Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales.* f) *El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley.* g) *Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines.* h) *Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes.* 2. *La Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional, previa su declaración de lesividad para el interés público en los términos establecidos por la Ley.* 3. *El ejercicio de acciones por los vecinos en nombre e interés de las Entidades locales se rige por lo dispuesto en la legislación de régimen local.*

Artículo 20. Falta de legitimación. *No pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración Pública:* a) *Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente.* b) *Los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella.* c) *Las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración.*

Artículo 21. Legitimación pasiva. 1. *Se considera parte demandada:* a) *Las Administraciones Públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso.* b) *Las personas o Entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.* c) *Las aseguradoras de las Administraciones Públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren.* 2. *A efectos de lo dispuesto en el párrafo a) del apartado anterior, cuando se trate de organismos o Corporaciones públicos sujetos a*

fiscalización de una Administración territorial, se entiende por Administración demandada:

a) El organismo o Corporación autores del acto o disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización es aprobatorio. b) La que ejerza la fiscalización, si mediante ella no se aprueba íntegramente el acto o disposición. 3. Si el demandante fundara sus pretensiones en la ilegalidad de una disposición general, se considerará también parte demandada a la Administración autora de la misma, aunque no proceda de ella la actuación recurrida».

3.3.1. Cuestiones comunes al Defensor del Menor y a la Cámara de Cuentas

De la regulación de la legitimación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo transcrita se deduce una serie de conclusiones aplicables por igual a todos los Comisionados parlamentarios independientemente de que tengan por función la protección de los derechos fundamentales y la supervisión de la actividad de la Administración o la fiscalización externa de la gestión económica del sector público, como son las siguientes:

1. En primer lugar, que la legitimación pasiva de este tipo de instituciones en el orden jurisdiccional que nos ocupa viene dada por la puesta en relación de los artículos 1.3 y 21 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Y es que, si ha de entenderse por Administración demandada la autora del acto o disposición impugnado y los Tribunales contencioso-administrativos tienen competencia para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones dictados por el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y las instituciones análogas a uno y otro existentes en las Comunidades Autónomas en materia de personal, administración y gestión patrimonial, no cabe duda de que éstas estarán pasivamente legitimadas en los procesos que tengan por objeto actos o disposiciones dictados por ellas.
2. En segundo lugar, que, a pesar de que la ley no se refiere expresamente a los Comisionados de las Cámaras como sujetos activamente legitimados, existen una serie de argumentos que abogan a favor del reconocimiento de dicha legitimación, como son:
 - a) Por un lado, el hecho de que la condición de parte legitimada para impugnar un acto o disposición administrativa se hace depender de la existencia de un interés directo con respecto al objeto del proceso.
 - b) Por otro, la existencia de una corriente jurisprudencial tanto en la jurisdicción ordinaria como en la jurisdicción constitucional a interpretar de forma amplia la noción de interés legítimo en aras a garantizar la efectividad del control jurisdiccional de la actividad administrativa.

Argumentos que, puestos en relación con el artículo 24 de la Constitución, parecen indicar que, al igual que el resto de instituciones, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Defen-

del Menor y la Cámara de Cuentas podrán instar la actividad de la jurisdicción contencioso-administrativa en aquellos supuestos en los que demuestren tener un interés legítimo en el resultado del proceso¹⁹.

3. En tercer lugar, la no operatividad de la exclusión de legitimación activa prevista por el artículo 20.a). De la lectura del artículo completo se infiere claramente que la imposibilidad de un órgano de litigar contra otro perteneciente a la misma Administración responde a dos motivos básicos, como son: por un lado, el respeto al dogma de unicidad de la personalidad jurídica del Ente territorial, puesto que sí se permiten los litigios entre diversas Administraciones. Y, por otro, la innecesariedad de que los litigios entre órganos de una misma Administración sean resueltos por el Poder Judicial al existir un órgano superior a ambos que, en virtud del principio de jerarquía, está capacitado para darles solución definitiva.

Motivos que, sin embargo, no son de aplicación a los Comisionados de las Cámaras, puesto que:

- a) Como ya hemos argumentado al referirnos a su capacidad procesal, la personificación del Defensor del Pueblo y del Tribunal de Cuentas y, a imagen y semejanza suya, del Defensor del Menor y de la Cámara de Cuentas permite compatibilizar el dogma de la personalidad jurídica única del Ente territorial al que pertenecen con su autonomía procesal con respecto al resto de órganos e instituciones del mismo.
- b) Tal y como consagran expresamente sus leyes reguladoras, los Comisionados parlamentarios no están sujetos a mandato imperativo, no recibirán instrucciones de ninguna otra autoridad y actuarán conforme a su criterio, debido a lo cual no guardan relación de jerarquía ni siquiera con el Parlamento del que dependen. Y es precisamente la ausencia de superior jerárquico común con el resto de órganos de la Administración estatal o autonómica, según el caso, lo que hace necesario que los conflictos con el resto de órganos integrantes de la misma sean dirimidos ante los Tribunales.

3.3.2. *Problemática específica del Defensor del Menor*

Una vez analizada la problemática general de la legitimación activa de los Comisionados parlamentarios ante la jurisdicción contencioso-administrativa, debemos poner de manifiesto que la misma genera una problemática específica en el caso del Defensor del Menor y de las instituciones auto-

¹⁹ Esta tendencia jurisprudencial encontró su origen en pronunciamientos del Tribunal Constitucional tales como las Sentencias 60/1983 y 67/1986, y su acatamiento por parte del Tribunal Supremo queda ya puesto de manifiesto en Sentencias como la de 10 de mayo de 1988 y la de 25 de abril de 1989.

nómicas análogas al mismo en tanto en cuanto el ejercicio de la misma tiene una incidencia clara en su ámbito funcional, tanto en lo que a la protección de los derechos del título I respecta, como en lo que a la supervisión de la actividad de la Administración se refiere. Incidencia en virtud de la cual entienden autores como Martín Rebollo que el reconocimiento de esta legitimación es conveniente pero entraña ciertos riesgos.

Decimos que es conveniente por dos razones:

1. La primera de ellas es que la posibilidad de impugnar la actividad administrativa ante los Tribunales constituye un instrumento de innegable valor a la hora de garantizar la protección de los derechos y procurar la reparación de aquellos que hayan sido violados por las Administraciones Públicas, máxime si tenemos en cuenta que, al contrario que el orden jurisdiccional penal, la jurisdicción contencioso-administrativa tiene un carácter más reparador que represor.
2. Como porque la posibilidad de impugnarla ante los Tribunales resulta un complemento ideal de la capacidad de crítica de la actividad de la Administración que supervisa en aras a corregir o alterar prácticas lesivas de derechos. Y es que allí donde la censura no sea escuchada, las sentencias judiciales habrán de ser ejecutadas.

Pero, al mismo tiempo, es necesario hacer notar que el reconocimiento de legitimación activa a este tipo de Comisionados parlamentarios entraña el riesgo de restar operatividad a la labor de esta magistratura de opinión en un doble plano, ya que:

1. Por un lado, los sectores administrativos implicados pueden sentirse liberados de la obligación de entablar un enojoso diálogo con el *ombudsman* y del influjo de su autoridad moral, convirtiendo sus críticas en controversias judiciales de resultados dilatados en el tiempo.
2. Por otro, los ciudadanos podrían tender a recabar constante la intervención del Defensor en sus juicios por entender que la misma refuerza su posición.

Riesgos estos que exigen delimitar la legitimación activa del Defensor ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, pero no en lo tocante a la posibilidad de impugnar actos y disposiciones que le afecten como institución, sino únicamente en lo referente al ejercicio de sus funciones para evitar la inoperatividad y el colapso del *ombudsman*.

Abandonando ya el plano de la teoría pura para descender al de la realidad de nuestro ordenamiento jurídico, debemos poner de manifiesto que tan cierto es que no existe un reconocimiento expreso de la posibilidad de impugnar la actividad administrativa que supervisa a los efectos de proteger los derechos fundamentales, como que dicho reconocimiento:

1. Puede apoyarse en la posibilidad de argumentar la existencia de un interés legítimo por parte del Defensor del Pueblo en la impugnación de la actuación de las Administraciones Públicas, puesto que, en virtud del artículo 54 de la Constitución y del artículo 1 de su Ley

Orgánica, tiene conferida la defensa de los derechos del título I de la Constitución. Argumento este extrapolable al Defensor del Menor, puesto que, según el artículo 1 de su Ley reguladora: *«El Defensor del Menor es el Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid para salvaguardar y promover los derechos de las personas menores de edad de la Comunidad de Madrid...»*.

2. Está objetivamente limitado por el hecho de que la actividad del Defensor del Pueblo y del Defensor del Menor está circunscrita a la supervisión de la actividad de la Administración, con lo cual hay que excluir su intervención frente a actos de los particulares.
3. No se ve afectada por la posibilidad que tiene el Defensor del Pueblo de investigar a los Tribunales, puesto que, de conformidad con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, de las quejas referidas a la Administración de Justicia dará traslado al Ministerio Fiscal, de modo que no lleva a cabo una auténtica actividad de investigación respecto a las mismas, por lo que la posibilidad de plantear recursos ante los Tribunales Contencioso-Administrativos no implica injerencia o confusión de funciones algunas.

Argumento este íntegramente trasladable al Defensor del Menor en tanto en cuanto, en virtud del artículo 15 de su Ley reguladora: *«Cuando las quejas recibidas por el Defensor del Menor vayan referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dar cuenta al Ministerio Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley, o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate, todo ello sin perjuicio de incluir lo actuado en la información que se rinda a la Asamblea de Madrid»*.

Planteamiento teórico y precisiones jurídicas que llevan a González Pérez a afirmar que «el Defensor del Pueblo, en cuanto tenga conocimiento de una lesión de una libertad o derecho fundamental, debe incoar el correspondiente proceso»²⁰.

Así pues, en atención a todo lo expuesto, podemos concluir que el reconocimiento de legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa al Defensor del Pueblo y al Defensor del Menor es posible, pero dentro de unos límites. Límites que deben ser analizados separadamente en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona y en el procedimiento contencioso-administrativo en sí.

²⁰ González Pérez, *Comentarios al procedimiento ante la jurisdicción constitucional*, p. 305.

A. La legitimación activa del Defensor del Menor en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona

Dando cumplimiento al mandato contenido en el artículo 53.2 de la Constitución Española²¹, la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece, en sus artículos 114 y siguientes, el procedimiento preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales de la persona en el orden contencioso-administrativo.

Procedimiento este en el que la legitimación activa del Defensor del Pueblo:

1. Parece venir implícitamente reconocida por la propia Carta Magna al establecer, en su artículo 53, un nexo de unión entre este tipo de procedimientos preferentes y sumarios ante los Tribunales ordinarios y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Vínculo explicitado por la Ley Orgánica de éste al exigir, en los casos previstos en sus artículos 43 y 44, el agotamiento de la vía judicial como requisito *sine quan nom* para la admisibilidad del recurso de amparo.

Así, y teniendo en cuenta que, como de todos es sabido, el Defensor del Pueblo está legitimado para la interposición del recurso de amparo, quien puede lo más puede lo menos. Argumento que, sin embargo, no es trasladable al Defensor del Menor, debiendo, pues, fundamentarse la posibilidad de intervención en los argumentos generales dados a su favor al inicio de este apartado.

2. No debe ser entendida como una legitimación por acumulación o por sustitución, sino quedar objetivamente circunscrita a aquellos casos en los que la persona directamente afectada por la violación de que se trate no pueda recabar por sí misma la tutela de su derecho, supuesto este de casi imposible verificación en el ordenamiento jurídico español, y a aquellos otros por cuya gravedad estime el Defensor del Pueblo o el Defensor del Menor que es conveniente su intervención.
3. Legitimación activa que se ve fácticamente limitada por el breve plazo establecido por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para la interposición del procedimiento que nos ocupa²².

Tasación del plazo que dificulta sobremanera la intervención de los Comisionados parlamentarios salvo en casos muy puntuales, evitando, por lo tanto, el riesgo de colapso de la institución.

²¹ Artículo 53.2 de la Constitución Española de 1978: «Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional...».

²² Según el artículo 115.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «El plazo para interponer este recurso será de diez días, que se computarán, según los casos, desde el día siguiente al de notificación del acto, publicación de la disposición impugnada, requerimiento para el cese de la vía de hecho o transcurso del plazo fijado para la resolución sin más trámite...».

B. La legitimación activa del Defensor del Menor
en los procedimientos contencioso-administrativos ordinarios

El alcance de la legitimación activa del Defensor del Pueblo y del Defensor del Menor en los procedimientos contenciosos ordinarios viene determinado, a nuestro juicio, por una serie de pautas o consideraciones como son:

1. En primer lugar, la constatación de que, al tener atribuida la defensa o salvaguarda de todos los derechos reconocidos en el título I de la Constitución Española, la intervención del Defensor del Pueblo y del Defensor del Menor no puede circunscribirse a los supuestos en que exista una vulneración de un derecho fundamental o de una libertad pública, sino que también podrá y deberá traducirse en la impugnación por el procedimiento ordinario de las vulneraciones del resto de derechos reconocidos en dicho título. Y es que, a parte de ser derechos que carecen de un sistema específico de garantía jurisdiccional, las vulneraciones de los mismos no tienen, en muchas ocasiones, un destinatario claro y definido. Carencia que abre la posibilidad de actuación del Comisionado parlamentario, puesto que en dichos casos no ejercería su legitimación ni por sustitución ni por acumulación.
2. En segundo lugar, que dada la posición a ellos otorgada por el ordenamiento jurídico, los Comisionados parlamentarios para la defensa de los derechos parecen ser las magistraturas ideales para la defensa y salvaguarda de los intereses colectivos y difusos, especialmente en aquellos casos en los que no exista una corporación, asociación, sindicato, grupo, unión sin personalidad jurídica o patrimonio independiente que resulte afectado por la violación o esté legalmente habilitado para la defensa del interés colectivo de que se trate. Legitimación para la defensa de intereses difusos que, como expone Aguiar de Luque,
 - a) por un lado, entronca claramente con el criterio delimitador anterior, en tanto en cuanto los llamados principios de la política social y económica participan de dicho carácter al no estar dotados de eficacia directa; y
 - b) por otro, es una legitimación directa que no necesita para existir de la atribución de la capacidad de impugnar a ningún otro sujeto y que podrá ser ejercitada tanto de oficio como a instancia de parte. Caso este segundo en el que el ejercicio de la legitimación sigue siendo una potestad discrecional del Comisionado parlamentario, en tanto en cuanto la puesta en su conocimiento de la violación del interés difuso no le obliga a emprender acción alguna contra ésta.
3. En tercer lugar, debe señalarse que la legitimación de la institución que nos ocupa en los procedimientos contenciosos ordinarios debe

quedar circunscrita a la impugnación de disposiciones y actos generales tanto en sentido subjetivo como objetivo, esto es, actos y disposiciones que, por un lado, van dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas y, por otro, tal y como ya señalara Santamaría Pastor, «contienen una regulación preventiva e hipotética cuya realización concreta puede producirse en un número indefinido de ocasiones»²³.

Generalidad con cuya exigencia se pretende excluir la intervención del Defensor del Pueblo y del Defensor del Menor en los procesos de impugnación de actos particulares o de disposiciones que tengan unos destinatarios individualizados por entender que, en estos casos, corresponde directamente a estos últimos la defensa de sus derechos o intereses.

Así pues, a la vista de los tres criterios delimitadores expuestos puede concluirse que lo que se busca al conceder legitimación activa al Defensor del Pueblo y al Defensor del Menor dentro de los recursos contenciosos ordinarios es permitir que exista una vía de impugnación abierta en aquellas situaciones que no afectan de manera directa ni a unos individuos concretos ni a un colectivo organizado, sino que afectan de manera más o menos mediata a colectividades no formalizadas o difícilmente formalizables, carentes, por tanto, de representación.

3.4. En el orden jurisdiccional social

Centrándonos, para concluir nuestro análisis de las posibilidades de actuación legítima del Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas ante los Tribunales ordinarios, en el orden jurisdiccional social, debemos partir de que la legitimación en dicho ámbito se encuentra regulada de modo general por el capítulo I del título II del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (Ley de Procedimiento Laboral, en adelante), y, por lo que ahora nos interesa, en el apartado primero del artículo 16 de su texto, en cuya virtud: «Podrán comparecer en juicio en defensa de sus derechos e intereses legítimos quienes se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos civiles»; y en el apartado primero del artículo 17, que literalmente dispone: «Los titulares de un derecho subjetivo o un interés legítimo podrán ejercitar acciones ante los órganos jurisdiccionales del orden social, en los términos establecidos en las Leyes».

Regulación general que, al igual que sucediera en el caso de la jurisdicción civil, es, como resultado de la ausencia de disposición alguna al respecto en la normativa reguladora de las instituciones que nos ocupan, íntegramente aplicable al Defensor del Menor y a la Cámara de Cuentas, sin dar lugar a problemática jurídica reseñable alguna.

Aplicación de la que se deduce:

²³ J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1984, p. 256.

1. En primer lugar, que la legitimación pasiva de los Comisionados parlamentarios ante el orden jurisdiccional laboral viene exigida por el derecho a la defensa consagrado *a sensu contrario* por el artículo 24 de la Constitución Española. De modo que el Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas podrán actuar válidamente ante los Tribunales del orden social en todos los supuestos en que sean demandados ante aquéllos.
2. En segundo lugar, que la legitimación activa de los mismos se deduce:
 - a) por un lado, del establecimiento como únicos requisitos necesarios para su concurrencia de la plenitud en el ejercicio de los derechos civiles, esto es, capacidad procesal, y la titularidad de un derecho o interés legítimo en cuya defensa se actúa; y
 - b) por el otro, de la no exclusión expresa de tal posibilidad por ninguna disposición de rango legal que, puesta en relación con la necesaria interpretación extensiva del concepto de legitimación que, como ya hemos explicado, viene exigida por la configuración del derecho a la tutela judicial efectiva como un derecho fundamental por parte de nuestra ley de leyes, puede ser considerada como un reconocimiento implícito de la misma.

Legitimación activa de los Comisionados parlamentarios ante el orden social sobre la que, sin embargo, debemos señalar que resulta de difícil verificación práctica, reduciéndose a supuestos de laboratorio, como la eventual posibilidad de que los mismos impugnaran una disposición general por entender que la misma afecta a sus derechos e intereses legítimos.

IV. REPRESENTACIÓN Y DEFENSA EN JUICIO

Una vez analizada la capacidad procesal y la legitimación del Defensor del Menor y de la Cámara de Cuentas ante los Tribunales ordinarios, debemos centrarnos en último lugar en la exigencia de que, salvo en los casos legalmente previstos, los sujetos procesalmente capacitados y legitimados comparezcan ante los órganos jurisdiccionales debidamente representados.

Exigencia esta que, en el caso de los Poderes Públicos, se encuentra establecida y regulada de modo general por el artículo 551 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Precepto en cuya virtud: «1. *La representación y defensa del Estado y de sus organismos autónomos, así como la representación y defensa de los órganos constitucionales, cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio, corresponderá a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado. Los Abogados del Estado podrán representar y defender a los restantes organismos y entidades públicos, sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal, en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, y disposiciones de desarrollo. La representación y defensa de las Entidades gestoras y de la Tesorería General de*

la Seguridad Social corresponderá a los Letrados de la Administración de la Seguridad Social, sin perjuicio de que, en ambos casos, y de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, puedan ser encomendadas a abogado colegiado especialmente designado al efecto. 2. La representación y defensa de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, de la Junta Electoral Central y de los órganos e instituciones vinculados o dependientes de aquéllas corresponderá a los Letrados de las Cortes Generales integrados en las secretarías generales respectivas. 3. La representación y defensa de las Comunidades Autónomas y las de los Entes locales corresponderán a los Letrados que sirvan en los Servicios Jurídicos de dichas Administraciones Públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda. Los Abogados del Estado podrán representar y defender a las Comunidades Autónomas y a los Entes locales en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo.

Precepto de acuerdo con cuyo tenor literal debe concluirse que la defensa y representación en juicio del Defensor del Pueblo y del Tribunal de Cuentas corresponde a los Letrados de las Cortes Generales. Disposición cuya aplicación:

1. No presenta problema alguno en el primero de los casos, puesto que, por un lado, no existe disposición expresa sobre el particular en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y, por otro, entronca con una práctica consolidada en idéntico sentido.
2. Pero sí lo hace en el caso del Tribunal de Cuentas, porque, en virtud del artículo 20.2 de la Ley de Funcionamiento: «El Servicio Jurídico del Estado asumirá la representación y defensa del propio Tribunal de Cuentas ante el Tribunal Constitucional y ante los órganos jurisdiccionales civil, penal, contencioso-administrativo y social en la forma establecida para el Estado, sustituyéndose las autorizaciones que precise del Gobierno por las que al efecto le conceda el Pleno».

Nos encontramos, pues, ante una contradicción entre dos normas de rango legal que ha de ser resuelta mediante la aplicación de los criterios generales para la composición de los conflictos normativos de primer grado, esto es:

- a) En primer lugar, el principio de jerarquía, que no puede resolver el conflicto al tratarse ambas de normas de rango legal.
- b) El principio de especialidad, que tampoco resulta operativo, puesto que, aunque una de ellas está dedicada a la regulación del Tribunal de Cuentas, la mención realizada por la otra a las instituciones dependientes de las Cortes Generales es, a nuestro juicio, suficientemente específica habida cuenta de que, en virtud del artículo 136 de la Constitución, el Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales.
- c) Inoperatividad de ambos criterios, que exige la resolución de la antinomia en atención al principio cronológico en cuya virtud el artículo 551 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, introducido

en el 2003, derogaría al 20.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, muy anterior a esta fecha.

Por todo ello entendemos que si bien hasta hace poco más de un año la representación y defensa del Tribunal de Cuentas ante los Tribunales ordinarios correspondía al Servicio Jurídico del Estado, en el momento actual es competencia exclusiva de los Letrados de las Cortes Generales.

Desplazándonos ya al ámbito autonómico, debemos poner de manifiesto que el artículo 551 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no establece disposición alguna con respecto a la representación y defensa de los órganos e instituciones dependientes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Silencio normativo no obstante el cual entendemos:

1. Que si bien por el principio de autonomía constitucionalmente consagrado y de la potestad de organización de sus instituciones de autogobierno de las regiones impiden la aplicabilidad directa de lo dispuesto en el artículo 551.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a las instituciones análogas al Defensor del Pueblo y del Tribunal de Cuentas, el hecho de que los Comisionados autonómicos hayan sido creados a imagen y semejanza de los estatales sí parece convertir la atribución de su representación y defensa a los Letrados de las Cortes Generales en un criterio a tener en cuenta a la hora de analizar la representación y defensa en juicio del Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas.
2. Que si bien la posibilidad de designación de un Letrado colegiado para la representación y defensa no está expresamente prevista para los órganos dependientes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, dicha posibilidad tampoco está expresamente excluida. Lo que, unido a su previsión con respecto a la representación y defensa de la región, parece abogar a favor de la existencia de dicha posibilidad.

Contexto normativo dentro del que la praxis en la Comunidad de Madrid nos indica:

1. Siempre han sido los Letrados de la Asamblea de Madrid los encargados de la representación y defensa del Defensor del Menor ante los Tribunales ordinarios, existiendo un acuerdo verbal entre ambas instituciones en tal sentido.
2. Tónica que, sin embargo, se ve alterada en el caso de la Cámara de Cuentas, que, en unas ocasiones, ha sido representada y defendida por los Letrados de la Asamblea de Madrid designados para ello mediante encomiendas de gestión puntuales para casos concretos; en otras, lo ha sido por los Servicios Jurídicos de la Comunidad; y, en unas terceras, ha designado a abogados colegiados para llevar a cabo tales funciones.

Diversidad que en el último año se ha inclinado hacia la primera de las opciones, aunque no está claro si ha sido un escoramiento espontáneo o se ha debido a la influencia del artículo 551.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En el momento actual existe un proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento presentado por la Cámara de Cuentas ante la Asamblea de Madrid que establece la posibilidad, que no la obligación, de que la Cámara encargue su representación y defensa en juicio a los servicios jurídicos de la Asamblea de Madrid. Proyecto que, sin embargo, carece de carácter definitivo pudiendo ser modificado en este punto con anterioridad a su aprobación.

Momento este llegados al cual tan sólo diremos, para concluir el análisis de la representación y defensa del Defensor del Menor y de la Cámara de Cuentas y, con él, el artículo, que tan cierto es que la diversidad de posibilidades de la que ha hecho uso la Cámara de Cuentas es normativamente admisible como que la misma puede crear y de hecho ha creado algún problema en la práctica.

Nos estamos refiriendo al hecho de que, en un pleito contra el Defensor del Menor, el órgano jurisdiccional competente notificó una resolución a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid a pesar de que en defensa y representación de la institución se había personado el Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica de la Asamblea de Madrid y que cuando aquellos remitieron a éste la resolución que les había sido notificada por error, había transcurrido el plazo previsto para recurrir. Situación fáctica que se solucionó mediante la corrección de su error por parte de la juez y la apertura de un nuevo plazo para la impugnación de la antedicha resolución.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L., y BLANCO CANALES, R.: en *VVAA, Constitución Española 1978-1988*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, arts. 54 y 162.
- CARAZA CRISTIN, M. M.: *La Cámara de Cuentas de Andalucía y el Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 2002.
- CASCAJO CASTRO, J. L.: «Los defensores del Pueblo en el Estado Social y Democrático de Derecho: una perspectiva teórica», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, 1989, pp. 43-54.
- FAIREN GUILLÉN, V.: *El Defensor del Pueblo (Ombudsman)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982-1986.
- FERNÁNDEZ PIRLA, J. M.: *El Tribunal de Cuentas ayer y hoy*, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1987.
- ROCA ROCA, E.: «El Defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, Granada, núm. 14, 1987, pp. 167-215
- ROWAT, D. C.: *El ombudsman en el mundo*, Teide, Barcelona, 1990.

- RUIZ TARRÍAS S.: *La función jurisdiccional de los órganos de control externo: especial referencia*, Civitas, Madrid, 2003.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1984.
- VARELA, F.: «La naturaleza jurídica del Defensor del Pueblo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, 1983.
- VARELA SUANCES CARPEGNA, J.: «Los ombudsmen regionales en el ordenamiento jurídico español: su ámbito subjetivo de competencias», en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas: Aspectos jurídicos y perspectiva política*, vol. II, Parlamento Vasco, Vitoria, 1984, pp. 677-699.
- VVAA: *Diez Años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Universidad Carlos III, Madrid, 1992.
- VVAA: *El Procurador del Común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas*, Cortes de Castilla y León y Universidad de Valladolid, Valladolid, 1995.
- VVAA: *El Tribunal de Cuentas, fiscalización y enjuiciamiento*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2004.
- VVAA: *Código del Tribunal de Cuentas*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2003.
- VVAA: *El Defensor del Pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.