Universidad de Alcalá

Universidad de Alcalá

UNIVERSIDADDEALCALÁ,PATRIMONIODELAHUMANIDAD

La acción popular: regulación actual y líneas de futuro

***Actio popularis*: current regulation and further research**

Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado

Presentado por:

D. ABDALLA KHALAF REDA

Dirigido por:

Dra. Dª RAQUEL ROSO CAÑADILLAS

Alcalá de Henares, a 4 de febrero de 2020

Resumen: *Desde sus orígenes históricos, el singular instituto de la acción popular en nuestro sistema procesal penal ha sido objeto de numerosas críticas por parte de algunos sectores de la doctrina científica y por órganos de gran trascendencia en el devenir del proceso penal como el Ministerio Fiscal. Lejos de sucumbir a estos ataques, no necesariamente carentes de sentido y fundamento, un adecuado juicio de ponderación nos obliga a defender esta figura jurídica en su máxima expresión, sin restringir el catálogo delictivo en el que cabe su ejercicio ni mermar las facultades jurídico-procesales en que se concreta este. Por medio del estudio de la normativa articuladora del régimen legal vigente de la acción popular, concretada en los ámbitos objetivo, subjetivo y formal, tendremos la ocasión de observar algunas de las disfunciones que acompañan a esta institución, a las que trataremos de darles solución en la propuesta de lege ferenda que se hará posteriormente. Por consiguiente, el principal cometido de este trabajo es el de cohonestar la virtualidad de este derecho constitucional (art. 125 CE), que evita que el monopolio de la acción penal quede en manos del Ministerio Fiscal, con el establecimiento de concretas medidas correctivas por la vía de reforzar el control jurisdiccional de la solidez de la acusación en aras de evitar el ejercicio perverso, fraudulento o abusivo de la acción popular, subyaciendo a todo lo anterior un notorio ánimo reivindicativo del valor de esta institución para dar efectividad al ordenamiento jurídico defendiendo los intereses del conjunto de la sociedad.*

Palabras clave: acción popular, participación en la Administración de Justicia, Ministerio Fiscal, querella, fianza, apertura de juicio oral, propuesta de reforma.

Abstract: *Since it's historycal origins, the singular institute of class action in our court system has been subject of criticism by some sectors of the scientific doctrine and by bodies of great trascendence in the future of criminal process, such us Prosecutor Ministery. Far from giving up to this attacks, not necessarily unreasonable, a proper weighting trial forces us to defend class action in it's full expression, without restricting the criminal catalog that applies to it's exercise, neither deminishing the procedural-legal faculties in wich it specifies itself. Through the study of articulatory regulations of valid legal regime used in class action, specified in the objective, subjective and formal spheres, we'll have the chance to study some of the dysfunctions that come along this institution, to wich we will try to solve in the lege ferenda proposal, elaborated later in this text. Therefore, this work's main task is to co-honest the virtuality of this consitutional right (art. 125 of the Sapanish Constitution), that prevents the monopoly of criminal action from being entirely held by Prosecutor Ministery, with the establishment of concrete corrective measures, reenforcing jurisdictional control of accusation strength, in orde to avoid the fraudulent or abusive exercise op class action, underlying all the above a notorius popular claim to the value of this institution to pay effectivenes to the legal system, defending the interest of society as a whole.*

Key words: Class action, participating in Justice Administration, Prosecutor Ministry, complaint, bail, oral trial opening, reform proposal.

ÍNDICE

I. Introducción……5

II. Origen, fundamento y configuración constitucional……...8

1. Origen histórico……8
2. Fundamento……10
3. Configuración constitucional……...11

III. El ejercicio de la acción popular……13

4. Ámbito objetivo……...13
5. Ámbito subjetivo……14
   5.1. Criterio de la nacionalidad española……15
   5.2. Otras causas de exclusión de la legitimación para ejercer la acción popular……17
   5.3. Personas jurídicas……19
   5.4. Personas jurídico-públicas……20
6. Requisitos formales……23
   6.1. Interposición de querella……..23
   6.2. Prestación de fianza……..25

IV. Actuación en el proceso penal……..……..28

7. Consideraciones generales……..28
8. Actuación bajo una misma representación y dirección letrada……...29
9. Solicitud de apertura de juicio oral……31

V. Futura regulación de la acción popular……..35

10. El mantenimiento de la acción popular y su uso con fines espurios……...35
11. La reforma de la acción popular: propuesta de *lege ferenda*…..……..40
    11.1. Ámbito objetivo……..40
    11.2. Ámbito subjetivo……43
    11.3. Requisitos de forma……46
    11.4. Intervención en el procedimiento penal……..49

11.5. Mecanismos en orden de evitar el ejercicio perverso de la acción popular…….52

VI. Conclusión……....56

VII. Bibliografía…….58

VIII. Índice cronológico de resoluciones por órgano jurisdiccional…….63

Abreviaturas

AAP.- Auto de la Audiencia Provincial

ADPCP.- Anuario de Derecho penal y Ciencias Penales

Antep. LECrim de 2011.- Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011

ATC.- Auto del Tribunal Constitucional

ATS.- Auto del Tribunal Supremo

BOE.- Boletín Oficial del Estado

CE.- Constitución Española

CP.- Código Penal

EPC.- Estudios Penales y Criminológicos

LECrim.- Ley de Enjuiciamiento Criminal

LL.- La Ley

LO.- Ley Orgánica

LOPJ.- Ley Orgánica del Poder Judicial

LOTC.- Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

PJ.- Poder Judicial

R. D. Proc.- Revista de Derecho Procesal

STC.- Sentencia del Tribunal Constitucional

STS.- Sentencia del Tribunal Supremo

TC.- Tribunal Constitucional

TS.- Tribunal Supremo

TUE.- Tratado de la Unión Europea

VVAA.- Varios autores

I. Introducción

En el presente Trabajo, que versa sobre una de las instituciones más apasionantes de nuestro sistema procesal penal, podemos diferenciar seis grandes apartados con el objetivo de ofrecer al lector unas necesarias notas sobre tan singular figura jurídica y su futura regulación.

Tras este primer apartado introductorio, en el segundo analizaremos, después de remontarnos a los orígenes históricos de la acusación popular, el fundamento de la misma y su configuración constitucional, todas ellas cuestiones de interés y relevancia para abordar de una manera certera el pormenorizado estudio del actual estatuto jurídico de la acusación popular, que abarcará los dos siguientes apartados. De este modo, el tercer apartado del trabajo girará en torno al ejercicio de la acción penal popular, donde veremos quiénes pueden ejercitarla y en qué categoría de delitos, lo que conforma los ámbitos subjetivo y objetivo de la misma, y los específicos requisitos formales de los que se hace depender su ejercicio; concretamente, la interposición de querella y la prestación de fianza.

Seguidamente, examinaremos en el apartado cuarto la situación del acusador popular dentro del proceso penal, prestando especial atención a la posible unificación de defensa y representación de las acusaciones populares y a la reciente línea jurisprudencial que reinterpreta la posición de la acusación popular en la fase intermedia del procedimiento abreviado; por cuanto ambas cuestiones provocan la limitación o merma de la intervención de dicha parte acusadora, subordinándola a la actitud del resto de los acusadores. En quinto lugar, reflexionaremos sobre las pautas que han de guiar una futura regulación legal de esta institución tan arraigada en nuestro Derecho, que sea capaz de conjugar el mantenimiento de las líneas más acertadas de su actual régimen jurídico, con la cobertura de las lagunas que durante este tiempo las interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales, con mayor o menor éxito, han venido a suplir y el establecimiento de mecanismos para evitar su creciente uso con fines abusivos, perversos o espurios. Finalmente, haremos a modo de conclusión unas apreciaciones generales de todas aquellas cuestiones que nos haya suscitado el estudio de la figura del actor popular.

Como es sabido, en nuestro sistema procesal penal el monopolio de la acción penal no lo tiene el Ministerio Fiscal como acusación pública, sino que es compartida con otros posibles acusadores, denominados genéricamente por nuestra Ley procesal como

"acusadores particulares" o "acusación particular". Para estos sujetos, la acción penal que tiene su origen en un delito perseguible de oficio se configura como un derecho, mientras que para el Ministerio Público, siguiendo el tenor literal del art. 105 LECrim, este ejercicio se considera un deber u obligación, cuando de la valoración jurídica que haga el Fiscal, ponderando las circunstancias concretas del caso, se considere procedente en atención a los principios de legalidad y acusatorio.

La distinción terminológica que vamos a abordar, lejos de encontrarse claramente determinada en las leyes procesales, ha sido elaborada posteriormente por la doctrina y jurisprudencia, dado que la LECrim utiliza indistintamente el término "acusador particular" para referirse a todos los sujetos particulares legitimados para el ejercicio de la acción penal. Ello se debe a que la intención del legislador de 1889 no parece que fuera distinguir entre acusadores particulares, como a continuación se verá, ofendidos o no, sino más bien diferenciar esta categoría, en sus distintas variantes, de la acusación pública ejercitada por el Ministerio Fiscal.

Siguiendo nuestra introductoria exposición, este vocablo general se ha desglosado en los siguientes dos conceptos: la *acusación particular* en sentido estricto, es decir, aquellas personas ofendidas o perjudicadas por el delito[1]; y la *acusación popular*, que se concreta en el ejercicio de la acción penal popular por cualquier ciudadano español, aunque no fuera ofendido por el delito y, por tanto, no tuviera una relación directa con el objeto del proceso.

Por consiguiente, el acusador particular ejercita la acción penal en calidad de ofendido o perjudicado por el delito, condición que necesariamente implica un nexo del sujeto con el objeto y que le confiere el derecho a ejercitar la acción en el proceso de que se trate[2]. El acusador particular posee una legitimación ordinaria por su condición de ofendido por la comisión del hecho delictivo, que deriva en última instancia del art. 24.1 CE, siendo los requisitos de capacidad para ser parte y procesal similares a los previstos

[1] Además de la propia víctima del delito, en caso de muerte o desaparición de esta a consecuencia del delito, pueden ejercer la acción penal en concepto de acusación particular el cónyuge y los demás parientes que enumera el art. 109 bis 1 II LECrim. De igual modo, el apartado tercero del citado precepto recoge la posibilidad que tienen las asociaciones de víctimas y las personas jurídicas a las que la ley reconoce legitimación para defender los derechos de las víctimas, para actuar como acusación particular en el marco de un determinado procedimiento penal. En último lugar, podemos mencionar un supuesto de legitimación para ejercer la acción penal realmente peculiar, atribuido a las Administraciones locales, en relación con los delitos que tengan por finalidad impedir u obstaculizar a los miembros de las corporaciones locales en el ejercicio de sus funciones públicas, contemplado en el art. 109 bis 3 II LECrim.
[2] STS 851/2006, de 5 de julio.

en el proceso civil[3]. Por el contrario, el fundamento de la acción penal ejercitada por el actor popular proviene del art. 125 CE, que otorga una suerte de legitimación extraordinaria por el mero hecho de ser ciudadano español, que hace que no sea precisa la condición de ofendido por el delito para que se le reconozca este derecho de ejercitar la acción penal.

[3] *Muerza Esparza (et al.)*, Derecho Procesal Penal, 2007, 153 y 154; *Montero Aroca*, Derecho Jurisdiccional III, 2019, 84. Por el contrario, para *Ferreiro Baamonde*, Víctima proceso penal, 2005, 209, la intervención de la víctima del delito en el proceso penal lo es en calidad de ciudadano, y no de ofendido o perjudicado, al ser el precepto que habilita dicha intervención el mismo que el previsto para el actor popular. Para este autor las diferencias entre ambas figuras son meramente accesorias, referidas sobre todo a los requisitos formales de interposición de querella y prestación de fianza. Sin embargo, este razonamiento se encuentra con el insalvable escollo de que al acusador particular se le permite, precisamente por actuar en interés propio como titular de un derecho subjetivo, el ejercicio de la acción civil *ex delicto* para la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados.

II. Origen, fundamento y configuración constitucional

1. Origen histórico

El punto de partida de esta breve aproximación histórica a la figura objeto de estudio en el presente trabajo lo encontramos en el Derecho Romano de la época republicana[4], momento en el que se impone el denominado sistema acusatorio. En este sistema de justicia penal un sujeto particular, al que se denominaba acusador o demandante[5], asumía, sin el apoyo del tribunal, la función de acusar tras recabar todas las pruebas e identificar al responsable de la infracción, sobre la base de que los daños ocasionados por el ilícito penal y la consiguiente perturbación de la paz social[6] la sufren todos los ciudadanos. De este modo, cualquiera, *quivis ex populo*, podía acusar en representación de la sociedad.[7]

Esta concepción de la acusación popular del Derecho Romano fue tomada dentro del ordenamiento jurídico español de la Edad Media por Las Partidas[8]. En concreto, la Ley 2 del Título I de la 7.ª Partida dispone que "acusar puede todo ome que non es defendido por las leyes deste nuestro libro"[9]. Según Pérez Gil, el sistema de Las Partidas, que se circunscribió especialmente a la persecución de los delitos contra los intereses del Estado y la sociedad, constituye "el origen inmediato de la posibilidad de cualquier ciudadano de deducir acusación"[10].

Estando todavía en vigor el sistema de Las Partidas[11], ya en el siglo XIX la Constitución de Cádiz de 1812 estableció en su art. 255 que "el soborno, el cohecho y la prevaricación de los Magistrados y Jueces producen acción popular contra los que las cometan". No obstante, en las posteriores Constituciones de 1837, 1845 y 1856 no se encuentra referencia alguna a la acción popular hasta que, de nuevo, la Constitución de

[4] *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1796 y *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 29.
[5] *Mommsen*, El Derecho penal romano, 1899, 340.
[6] *Echano Basaldúa*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 158.
[7] En palabras del jurisconsulto Paulo *"Eam popularem actionem dicimus, quae suum ius populi tuetur"*, esto es, la acción que ampara el derecho propio del pueblo. D. 47, 23, 1; extraído de *Gómez de Liaño*, Uso y abuso de la acción popular, *Diario El Mundo*, 29 de octubre de 2019. Consultado: 03 de febrero de 2020.
[8] *Pérez Gil*, La acusación popular, 1998, 38.
[9] Las Siete Partidas del Sabio Rey don Alonso el nono, nueuamente, Glosadas por el Licenciado Gregorio López del Consejo Real de Indias de Su Majestad, 1555 (Edición fascímil, BOE, Madrid, 1985).
[10] *Pérez Gil*, La acusación popular, 1998, 38.
[11] *Pérez Gil*, La acusación popular, 1998, 57.

1869 la admite, en su art. 98 2, para el caso de delitos cometidos por jueces y magistrados en el ejercicio de su cargo[12].

De igual modo y hasta la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1872, en los proyectos y textos legales hubo oscilaciones entre el mantenimiento de la acción popular y su supresión. La primera de las posturas tuvo su plasmación, dentro del Trienio Liberal, en el Proyecto de Código de Procedimiento Criminal de 1821[13] y en el Código Penal de 1822[14]. En contra se mostraron, entre otros, los proyectos de Código Criminal de 1829 y 1834, las Bases de Enjuiciamiento Criminal aprobadas por la Comisión General de Codificación de 1857 y el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Penal de 1858[15].

Como respuesta al planteamiento liberal y con una notoria influencia de los principios propios de la legislación inglesa[16], el art. 2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1872 reconoce el ejercicio de la acción popular en términos muy parecidos a los actuales, disponiendo que "la acción penal es pública" y que podrá ser ejercitada por "todos los ciudadanos españoles con arreglo a las prescripciones de esta Ley". Antes de llegar a la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, que generaliza el ejercicio de la acción penal popular para todos los delitos públicos[17], hubo entre medias un intento de eliminación de la acusación popular por parte de la Comisión sobre Reforma del

[12] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 31.

[13] Proyecto que, a pesar de no llegar a tener vigencia, en su art. 5 disponía que: "La misma acción respecto de los delitos públicos corresponde no sólo a los funcionarios encargados por ley, sino también a cualquier español".

[14] Cuyo art. 134 establece que: "La ley concede a todo español, no infame, la acción para acusar criminalmente ante los jueces o tribunales respectivos cualquiera de las culpas o delitos públicos que se cometan, exceptuándose únicamente las personas a quienes en el Código de procedimientos se prohíba el ejercicio de este derecho, ya en general ya en casos determinados".
Para una mayor profundización sobre la vigencia del CP de 1822 antes de la restauración absolutista recomendamos *Antón Oneca*, en: ADPCP, 1965, 263-278, y *Benito Fraile*, Foro, 8 (2008), 41-68.

[15] De una somera lectura del Proyecto de 1858, se desprende que la acción penal no se asigna en exclusiva a un órgano oficial del Estado, teniendo cabida la acusación que pudiera formular el ofendido o perjudicado por el delito. A este respecto dispone que "la persecución de los delitos es una función pública cuyo desempeño corresponde principalmente al Estado, y que salvo ciertas excepciones, no debe abandonarse al interés privado".

[16] *Armenta Deu*, Principio acusatorio y Derecho Penal, 1995, 15 ss; citado, a su vez, por *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 31.
Un claro ejemplo de la influencia del modelo inglés lo encontramos en la Exposición de motivos de la LECrim cuyo antepenúltimo párrafo reza: "Educados los españoles durante siglos en el procedimiento escrito, secreto e inquisitorial, lejos de haber adquirido confianza en la Justicia y de coadyuvar activamente a su recta administración, haciendo, como el ciudadano inglés, inútil la institución del Ministerio público para el descubrimiento y castigo de los delitos, han formado ideas falsas sobre la política judicial y se han desviado cada vez más de los Tribunales, mirando con lamentable recelo a Magistrados, Jueces, Escribanos y Alguaciles, y repugnando figurar como testigos en los procesos".

[17] *Silvela*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 73 (1888), 457 y ss; también *Díez-Picazo*, El poder de acusar, 2000, 153 y 154.

Procedimiento Penal que finalmente no llegó a producirse, una rectificación atribuida por algunos autores al espíritu conciliador que caracterizó a Alonso Martínez[18].

Con posterioridad a la LECrim de 1882, la acción popular consiguió sobrevivir en el siglo XX, época de especial turbulencia política, en la que la tendencia imperante era la de reducir su alcance[19]. Un claro ejemplo lo encontramos en la Constitución de 1931, que solo contemplaba la acción popular contra los delitos de detención y prisión ilegal (art. 29)[20]. Finalmente, la acción popular es incorporada a la Constitución Española de 1978, en el art. 125, relativo a las formas de participación ciudadana en la Administración de Justicia. Una constitucionalización que, en opinión de algunos autores, supuso "acorazar frente al legislador ordinario la institución de la acción popular"[21] en los términos previstos hace casi un siglo en la Ley Procesal Penal de 1882.

2. Fundamento

Son principalmente dos los fundamentos que justifican la subsistencia de la acción popular dentro de nuestro sistema procesal penal. El primero de ellos deriva de la posibilidad que ofrece esta institución de colaboración de los ciudadanos con el Poder Judicial, en cuanto poder propio del Estado[22], mediante el derecho a intervenir en la persecución del hecho delictivo, con la finalidad de restablecer el orden jurídico y social lesionado. Cuando el actor popular acciona, no en interés propio, al no ser la víctima u ofendido por el delito, sino en "protección de la legalidad e interés social"[23], asume un papel parecido al que ostenta el Ministerio Fiscal, ejerciendo la función pública de acusar[24], al tiempo que se aumenta la confianza de los miembros de la sociedad en el propio sistema judicial[25].

---

[18] *Pérez Gil*, La acusación popular, 1998, 80.
[19] *Pérez Gil*, La acusación popular, 1998, 91, quien analiza en detalle el estado de la acusación popular en el Proyecto de Ley de 1891, en los Anteproyectos de 1938, 1942 y 1962 y en los Anteproyectos de bases de 1929, 1932 y 1967.
[20] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 32.
[21] *Gimbernat Ordeig*, Cerco a la acción popular, *Diario El Mundo*, 8 de enero de 2008. Disponible en: https://www.iustel.com/ diario_del_derecho/ noticia.asp?ref_iustel=1026677. Consultado: 03 de febrero de 2020.
[22] *Fernández Le Gal*, en: Revenga Sánchez (coord.), El poder judicial, 2009, 709.
[23] STS 895/1997, de 26 de septiembre.
[24] *Gómez Colomer*, PJ, 8 (1987), 29, quien denomina esta función como *ius acussandi*.
[25] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 41.
Numerosos autores manifiestan que según esta perspectiva la acción popular se relaciona con el carácter democrático que debe subyacer a cualquier ordenamiento jurídico. A modo de ejemplo, *Gimeno Sendra*, PJ, 31 (1993), 94, refiere que la acción popular "está ligada consustancialmente a la democracia", o *Fairén Guillén*, LL, 1991-3, que la califica como "el instrumento más democrático de abrir el proceso".

Precisamente en este razonamiento encontramos la causa por la que se sustrae al acusador popular de la posibilidad de ejercitar la acción civil derivada del delito[26], por cuanto esa pretensión indemnizatoria es ajena a los intereses de la sociedad en cuya defensa actúa el acusador popular[27]. La acción civil queda reservada a los sujetos ofendidos o perjudicados por el delito y al Ministerio Fiscal (art. 108 LECrim)[28], quien en estos casos no solo actúa en defensa del interés público, sino también en beneficio del ofendido, ostentando una legitimación extraordinaria para ello[29].

En segundo fundamento que se ha dado por la doctrina para defender la existencia de la acción popular es el control que se realiza a través de ella ante eventuales inactividades del Ministerio Fiscal[30], que, recordemos, ejerce sus funciones conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica (art. 124.2 CE)[31]. Por medio de la acción popular se establece una especie de contrapeso al poder del Ministerio Público[32], asegurando que no se dejen de perseguir delitos públicos, cuando los ofendidos o perjudicados por el delito no actúan, habida cuenta de su vinculación con el poder ejecutivo, puesto que el nombramiento del Fiscal General del Estado se realiza por el Rey a propuesta del Gobierno (art. 124. 3 CE).

3. Configuración constitucional

Desde un punto de vista constitucional, el fundamento de la acción popular lo encontramos en el art. 125 que consagra como colaboración ciudadana en la Administración de Justicia, junto al ejercicio de la acción popular, otros dos derechos

[26] Dirigida a la restitución, reparación e indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por el hecho delictivo (art. 110 CP). Igualmente, la jurisprudencia (SSTS de 2 de diciembre de 1991, 8 de abril de 1994, 29 de enero de 1996 y 895/1997, 26 de septiembre; ATS 1333/2008, de 27 de noviembre) niega que el actor popular pueda ejercitar la acción civil *ex delicto*.

[27] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 80.

[28] Siempre que el perjudicado no renunciase expresamente a su derecho o no se reservase la acción para ejercitarla separadamente de la penal (art. 112 LECrim).

[29] El Ministerio Público actúa como parte demandante civil sin ser titular del derecho subjetivo, ni representante del titular de ese derecho, al no estar sujeto a sus directrices, ni sustituyéndolo procesalmente, al poder mostrarse el actor civil parte en la causa. *Montero Aroca*, Derecho Jurisdiccional III, 2019, 106.

[30] *Silvela*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 73 (1888), 483; *Gómez Colomer*, PJ, 8 (1987), 29 y 30 y *Bujosa Vadell*, Justicia, 1 (1990), 117.

[31] Si bien enmarcado, en todo caso, en el desempeño de su función dentro de la legalidad e imparcialidad.

[32] Permitiéndonos un pequeño juicio de valor, consideramos que este recelo o desconfianza no es algo que el Ministerio Fiscal y sus miembros deban entender como un ataque personal a la función que desempeñan. El fundamento de la acción penal como mecanismo de fiscalización del Ministerio Fiscal no debe ser interpretado como un desmerecimiento a la tarea que lleva a cabo, sino de una consideración objetiva de riesgos. No hay nada de extraño, y sí de prudente y razonable, en no desear que resida en el Fiscal el poder de aplicar o no el Derecho penal, pues si no desconfiamos, ¿para qué necesitamos las garantías? En cualquier sistema democrático es normal desconfiar del poder y cuanto más se concentra dicho poder, más desconfianza genera. En caso contrario nos sobrarían muchas leyes.

constitucionales: el de participación en el jurado y el de formar parte de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.

A pesar de la ubicación de este precepto y de su lejanía respecto a aquellos que contienen los Derechos Fundamentales, regulados en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título Primero[33] de la Constitución, el Tribunal Constitucional, tras varios cambios en su línea jurisprudencial, ha configurado la acusación popular como derecho fundamental, incluyéndolo dentro del ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, cuando el interés común que se defiende mediante dicha acción "sirva además para sostener un interés legítimo y personal", siempre que "ello sea apreciable y subjetivamente defendible"[34].

En los casos en que no se acredite la concurrencia del interés legítimo y personal con el interés general propio que se defiende mediante el ejercicio de la acción popular, esto es, en delitos que no protejan intereses supraindividuales o comunitarios[35], la acción penal que ejercita el actor popular únicamente podrá acogerse a la vulneración de dicho derecho fundamental en su dimensión material, que no procesal[36], si se producen "resoluciones puramente arbitrarias o manifiestamente irrazonables o incursas en un error patente"[37].

[33] Concretamente en los arts. 14 a 29 y 30.2 CE.
[34] STC 50/1998, de 2 de marzo.
[35] Delitos que pertenecen a la esfera o patrimonio social, como los relativos a la corrupción, los medioambientales, delitos contra la Hacienda, enaltecimiento del terrorismo, etc. en los que no existen perjudicados directos por el hecho delictivo que puedan personarse en el proceso como acusación particular. *Fernández Le Gal*, en: Revenga Sánchez (coord.), El poder judicial, 2009, 709 ss.
[36] Lo cual no está exento de crítica por parte de algunos sectores doctrinales que afirman que la esencia de la acción popular se desvirtuaría por la exigencia de este interés legítimo y personal para su inclusión en el derecho fundamental del art. 24 y la consiguiente protección que se le otorga por medio del recurso de amparo constitucional (arts. 53.2 y 161.1.b) CE y 41 y sigs. LOTC), en tanto el ejercicio de la acción popular se debe reconocer, como derecho cívico *quivis ex populo* que es, por la mera condición de "ciudadano" de quien lo ejerce, sin añadidura de ningún tipo especial interés. *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 126.
[37] SSTC 326/1994, de 12 de diciembre, 50/1998, de 2 de marzo y 79/1999, de 26 de abril.

III. El ejercicio de la acción popular

4. Ámbito objetivo

Con relación al ámbito objetivo de la acción popular, debemos partir de las diferentes posibilidades de intervención que tienen los sujetos particulares en el marco de un proceso penal[38] ejercitando la acción penal: ofendido por delitos privados, ofendido por delitos semipúblicos, ofendido por delitos públicos y no ofendido por delitos públicos.

En primer lugar, son delitos privados[39] aquellos que solo pueden ser perseguidos cuando ejercita la acción penal la persona ofendida por el delito o su representante legal, de modo que en los procesos que se siguen por estos delitos, además de no intervenir el Ministerio Fiscal, queda excluido el ejercicio de la acción penal por cualquier ciudadano español distinto del ofendido o perjudicado por el delito.

En segundo lugar, son delitos semipúblicos aquellos que requieren para su persecución, como condición de procedibilidad, la previa denuncia de la persona agraviada o de su representante legal, de tal modo que una vez presentada la denuncia el proceso se incoa y desarrolla como si de un delito público se tratase, con intervención del Ministerio Fiscal y la eventual personación de la víctima como acusación particular.

La mayoría de las resoluciones del Tribunal Constitucional aceptan la tesis que defiende la imposibilidad de personación del actor popular en los delitos semipúblicos[40], por cuanto, añade la doctrina[41], se produciría una alteración de la propia naturaleza del

[38] Como dispone el art. 125 CE, la acción popular podrá ser ejercitada en aquellos procesos penales que la Ley determine, por lo que es perfectamente admisible que con relación a determinados procesos se excluya su ejercicio, como determina la STC 64/1999, de 26 de abril, al afirmar que "la acción popular solo existe cuando la ley la establece, sin que su existencia venga ligada a un imperativo del derecho a la tutela judicial efectiva que obligue a que siempre se permita su ejercicio". En la actualidad no se admite la acción popular en el proceso penal militar, en virtud de las SSTC 81/1999, de 10 de mayo; 280/2000, de 27 de noviembre y 179/2004, de 21 de octubre, que entienden que el régimen de la LECrim sobre la acción popular no puede aplicarse supletoriamente a la LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar; ni en el proceso penal de menores, al excluirse expresamente por la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, por la coincidencia en estos supuestos del superior interés del menor con el prioritario para la sociedad y el Estado, según indica la propia Exposición de Motivos de dicha Ley.

[39] Actualmente, tienen esta condición de delitos privados únicamente las calumnias e injurias contra particulares (art. 215 CP), dentro de los delitos contra el honor, regulados en el Título XI del Libro II, a pesar de que el art. 104 LECrim siga mencionando el estupro, desaparecido desde hace tiempo de nuestro Código Penal.

[40] Verbigracia, la STC 40/1994, de 15 de febrero, cuyo contenido transcribimos parcialmente en la nota a pie de página 46.

[41] Que se muestra mayoritariamente en contra de que la acusación popular se persone en las causas seguidas por delitos semipúblicos. *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 23; *Libano Beristain*, Los delitos semipúblicos y privados, 2011, 452 ss; y *Montero Aroca*, Derecho Jurisdiccional III, 2019, 82 y 83.

delito[42], en tanto en cuanto no se puede ofrecer en todos los hechos de apariencia delictiva acción para perseguirlos a cualquier persona, "pasando por encima del interés de los perjudicados"[43].

Ahora bien, resulta cuanto menos discutible[44] doctrinalmente la imposibilidad de ejercitar la acción penal popular en determinados delitos semipúblicos, como pudiera ser un delito de agresión sexual (art. 191 CP), donde la práctica demuestra que en numerosas ocasiones las víctimas de dichos delitos no presentan la preceptiva denuncia para la incoación del proceso penal por el miedo y demás secuelas psicológicas sufridas a raíz del atentado contra la libertad sexual[45]. ¿Acaso no sería razonable admitir en estos supuestos el ejercicio de la acción popular, por ejemplo, a una asociación de mujeres víctimas de este delito?

En tercer y último lugar dentro de la división de los delitos, son delitos de naturaleza pública todos los demás, es decir, aquellos cuya persecución no requiere ni querella (como en el caso de los privados) ni denuncia (como en el caso de lo semipúblicos) de la persona ofendida o perjudicada por el delito y en los que, a parte de la intervención del Ministerio Fiscal y de los ofendidos o perjudicados por el delito como acusación particular *strictu sensu*, cabe el ejercicio de la acción popular por cualquier ciudadano español aunque no fuera el ofendido o perjudicado por el delito[46].

5. Ámbito subjetivo

El punto de partida para examinar las cuestiones que integran el ámbito subjetivo de la acción popular lo debemos situar en la dicción del art. 125 de la CE, que otorga legitimación activa para el ejercicio de la acción popular a "todos los ciudadanos". La principal dificultad que surge a este respecto es determinar el alcance del término "ciudadanos", de mayor amplitud que las disposiciones legales que completan, sin demasiado esmero, el régimen aplicable a esta singular institución.

---

[42] *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 155.
[43] *Quintero Olivares*, La justicia penal en España, 1998, 219; *Grande-Marlaska Gómez*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 244.
[44] *Muerza Esparza (et al.)*, Derecho Procesal Penal, 2007, 156.
[45] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 84 y 85.
[46] Así lo manifiesta el TC en su Sentencia 40/1994, de 15 de febrero, al determinar que "fuera de los supuestos de delitos semipúblicos y privados, en los que el ofendido o sujeto pasivo de la acción delictuosa ostenta, por razones de política criminal, el derecho a la no perseguibilidad del delito a través del monopolio del ejercicio de la acción penal, en los demás delitos públicos subsiste, como es sabido, en nuestro ordenamiento la acción penal popular consagrada en el art. 125 de la CE".

5.1. Criterio de la nacionalidad española

En primer lugar, restringen la genérica previsión del art. 125 de la Constitución el art. 19.1 LOPJ ("Los ciudadanos de nacionalidad *española* podrán ejercer la acción popular…") y los arts. 101 ("Todos los ciudadanos *españoles* podrán ejercitarla…") y 270 ("Todos los ciudadanos *españoles*, hayan sido o no ofendidos por el delito, podrán querellarse, ejercitando la acción popular…"[47]) de la LECrim.

Esta aparente contradicción[48] entre la previsión constitucional y los artículos de la LOPJ y de la LECrim que restringen la legitimación para ejercer la acción popular a los nacionales españoles nos hace plantearnos la siguiente cuestión, ¿vulneran las expresiones contenidas en los arts. 101 y 270 de la LECrim y en el art. 19.1 LOPJ la previsión constitucional del art. 125? Y en caso de que no lo hagan, la referida limitación, ¿a qué categoría de extranjeros en concreto afecta?

La primera de las cuestiones ha sido abordada por el Tribunal Constitucional con ocasión del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por el Juzgado Central de Instrucción núm. 6 en el marco de la denominada "jurisdicción universal". De este modo, el ATC 186/2009, de 16 de junio, inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada no entendiendo que las expresiones "española" y "españoles" contenidas en los citados preceptos de la LECrim y LOPJ supongan vulneración alguna del art. 125 de nuestra *Lex Superior*.

A pesar de que el TC ni siquiera entró a debatir el fondo de la cuestión, en el mismo auto se contempla un voto particular que expone de manera bastante clara la solución que desde nuestro punto de vista sería la más adecuada o certera para el tema que aquí nos ocupa. El argumento utilizado en el mismo parte de la base de que el ejercicio de la acción popular (art. 125 CE) se encuentra integrado en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)[49], dado que la acción popular constituye un medio de acceso a la jurisdicción (por todas, STC 311/2006, de 23 de octubre). Y en la medida que el Tribunal Constitucional, de la interpretación conjunta de los arts. 13.1 y 24 CE, ha venido sosteniendo desde la STC 99/1985, de 30 de septiembre, que los extranjeros son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva en idénticas condiciones que los españoles, los

[47] Precepto que indica en su párrafo segundo que los extranjeros podrán querellarse "por los delitos cometidos contra su persona o bienes, o las personas o bienes de sus representados, …".
[48] *Latorre Latorre*, Acción popular/acción colectiva, 2000, 51 ss.
[49] Respecto a la inserción de la acción popular en el derecho fundamental del art. 24 CE, *vid. supra* p. 12.

preceptos que se cuestionan efectivamente van más allá de los márgenes determinados en el art. 53.1 CE. A esta misma conclusión se ha de llegar tanto por la dicción literal del artículo, que habla de "todas las personas", como de su interpretación, en aplicación del art. 10.2 CE, con los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos[50], de donde se desprende que el derecho equivalente al que nuestra Constitución recoge bajo la denominación de tutela judicial efectiva es reconocido a "todas las personas" sin atender a su nacionalidad[51].

Aunque en la doctrina no falten opiniones conformes con esta exclusión de los extranjeros en lo relativo al ejercicio de la acción popular[52], no entendemos que en una sociedad moderna y democrática como la española se tenga cierta suspicacia o desconfianza a que los extranjeros ejerciten esta acción, que, recordemos, tiene un carácter eminentemente voluntario, en la medida que mediante su ejercicio lo que se pretende es favorecer y defender los intereses generales de la sociedad española[53].

Relacionando las consideraciones hasta ahora realizadas con la segunda de las cuestiones planteadas, más grave aún nos parece el caso de la falta de legitimación de extranjeros cuando se trata de ciudadanos de la Unión Europea. Y todo ello sobre la base de que el art. 12 del TUE establece la prohibición de discriminación entre ciudadanos de la Unión Europea, quienes podrán ejercer los diferentes derechos reconocidos en los Estados miembros de la Unión en régimen de igualdad. Es más, dudo mucho que los ciudadanos comunitarios[54], de acuerdo con el concepto de ciudadanía europea que se establece en el art. 2 del TUE, puedan tener la consideración de extranjeros en un país de la Unión, por lo que este concepto podría integrarse en el de "ciudadano" previsto en el

[50] En voto particular se mencionan concretamente el art. 10 de la Declaración universal de derechos humanos, el art. 6.1 del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950 y el art. 14.1 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos de Nueva York de 16 de diciembre de 1966.

[51] En este mismo sentido se manifiestan varias resoluciones de nuestro intérprete supremo de la Constitución como las SSTC 99/1985, de 30 de septiembre; 107/1992, de 1 de julio; o la más reciente 236/2007, de 7 de noviembre.

[52] Como afirma *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 30; porque los fines de la acusación popular se cumplirían con su simple ejercicio por los ciudadanos españoles, toda vez que se trata del ejercicio de una función pública en interés de la sociedad española, e incluso, por cuanto resultaría paradójico que los extranjeros gozaran en España de un derecho que no les es conocido en sus respectivos países, como sostienen *Giménez García*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 219 y *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1801, quien, además, lo equipara con los derechos de voto y participación en el jurado también limitados a los nacionales españoles.

[53] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 65.

[54] Siendo numerosas las opiniones doctrinales que avalan este planteamiento, entre otras *Giménez García*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 219; *Gimeno Sendra*, Derecho Procesal Penal, 1999, 115 y 116; y *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 64.

art. 125 CE, confiriéndose en estos supuestos, por ende, la posibilidad de ejercitar la acción popular y no solo la particular cuando fuese ofendido o perjudicado por el delito.

De todas formas, y ante la ausencia de jurisprudencia al respecto, en tanto en cuanto por el momento no se ha suscitado esta problemática ante los tribunales españoles, creemos, en consonancia con buena parte de la doctrina y en aplicación de los criterios generales de Derecho comunitario, que esta es la solución más certera, mientras esperamos a que el legislador ordinario, en ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en esta materia, así lo plasme en un futuro y necesario desarrollo legislativo.

5.2 Otras causas de exclusión de la legitimación para ejercer la acción popular

Como se acaba de exponer de manera crítica, la LECrim atribuye la legitimación para el ejercicio de la acción popular a aquellos sujetos que ostenten la condición de ciudadano español (art. 101 y 270 LECrim). Además de la exclusión de los extranjeros como actores populares, nuestra Ley procesal contempla otras posibles causas de exclusión de la legitimación, que operan en todo caso, aun concurriendo la condición genérica de ser ciudadano español.

El art. 102 LECrim contempla lo que se ha denominado por algunos autores "incapacidades absolutas"[55], por cuanto a través de estas causas se excluye de manera genérica el ejercicio de la acción popular[56]: las personas que no gocen de la plenitud de derechos civiles (1.º), los que hubieran sido condenados dos veces por sentencia firme como reo del delito de denuncia o querella calumniosa (2.º) y los jueces o magistrados (3.º).

La primera causa de exclusión hace referencia a los menores, incapacitados, pródigos, menores emancipados y los que hayan obtenido el beneficio de la mayor edad[57], para lo cual habrá que atender a lo dispuesto en los arts. 200 y siguientes del Código Civil[58]. Conviene precisar que esta causa de exclusión no hace referencia a una falta de capacidad de la parte, dado que la misma no puede suplirse a través de la representación legal, sino en rigor de un supuesto de ausencia de legitimación[59]. Respecto al segundo supuesto de

[55] *Aguilera de Paz*, Comentarios Ley Enjuiciamiento Criminal, I, 1923, 535.
[56] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 70.
[57] *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1800.
[58] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 71.
[59] De ahí que en el título que hemos dado al presente apartado se hable precisamente de causas de exclusión de la legitimación para el ejercicio de la acción popular. Bibliografía en el mismo sentido la encontramos en *Gómez Orbaneja*/ *Herce Quemada*, Derecho Procesal Penal, 1984, 81; *Montero Aroca*, Derecho

exclusión, referido en concreto al delito tipificado en el art. 456 del Código Penal[60], algún autor, como LUZÓN CÁNOVAS[61], sostiene que sería razonable que pudiera hacerse extensivo a otros delitos, llegando a proponer GIMENO SENDRA[62], la reducción de la exclusión a una sola condena. Finalmente, el fundamento de la tercera de las causas de exclusión de legitimación que dispone el art. 102 LECrim lo podemos encontrar en el propio principio acusatorio, en vistas del ejercicio de la potestad jurisdiccional que tales sujetos tienen atribuida constitucionalmente[63].

Por su parte, el art. 103 LECrim recoge una serie de supuestos en los que se excluye el ejercicio de la acción popular por la especial relación de parentesco con el sujeto activo del delito, también llamados "incapacidades relativas"[64], por cuanto estos sujetos únicamente se ven afectados cuando ejercitan la acción penal entre sí: el cónyuge de la persona a quien se impute el delito (1.º), los ascendientes, descendientes y hermanos por naturaleza, por adopción o por afinidad, de la persona a quien se impute el delito (2.º), excepto por delito o falta[65] cometido por el uno contra la persona del otro[66], es decir, como acusadores particulares cuando sean los ofendidos por el delito, y en el caso de los

Jurisdiccional III, 2019, 82; *Gimeno Sendra*, Comentarios legislación penal, 1982, 338; y *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 56 y 57.

[60] Toda vez que el delito de denuncia o querella calumniosa que menciona el propio art. 102. 2.º de la LECrim ha sido derogado.

[61] *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1800. Propone prohibir el ejercicio de la acción popular a toda persona con antecedentes penales no cancelables, pues de lo contrario se corre el riesgo de asistir al "paradójico espectáculo" de que los propios delincuentes defiendan los intereses comunes y derechos cívicos de la sociedad que previamente han atacado.

[62] *Gimeno Sendra*, Derecho Procesal Penal, 1999, 122 y 123. También defienden esta solución *González-Cuellar Serrano/ Gutiérrez Zarza*, Ley de Enjuiciamiento Criminal, 1998, 591.

[63] *Gimeno Sendra*, Derecho Procesal Penal, 1999, 122 y 123.

[64] *Aguilera de Paz*, Comentarios Ley Enjuiciamiento Criminal, I, 1923, 537.

[65] Dicción que se mantiene en el precepto de la LECrim a pesar de la desaparición de las faltas operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, de reforma del Código Penal, tras la cual se puede distinguir dentro del Código Penal entre delitos graves, delitos menos graves y delitos leves, que sustituyen a las antiguas faltas.

[66] Nuevamente, el tenor literal del precepto puede plantear ciertos problemas de interpretación. En este caso la principal dificultad estriba en si debemos entender incluidos bajo la expresión delitos "contra la persona" todos los tipos penales del Libro II del Código Penal, o si, por el contrario, la misma ha de referirse a delitos incluidos dentro del entorno personal de los sujetos. Esta segunda posibilidad es la que parece haber tenido una mejor acogida desde un punto de vista doctrinal, pues, como razonan diversos autores de manera bastante acertada, si esa hubiera sido la intención el legislador, habría utilizado una terminología semejante a la que emplea en el art. 102 LECrim que habla de delitos "contra las personas y bienes". *Muerza Esparza (et al.)*, Derecho Procesal Penal, 2007, 141; y *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 72. La jurisprudencia del TS también se inclina hacia esta interpretación y en sus Sentencias de 31 de mayo de 1977 y 14 de marzo de 1990 niegan la legitimación para el ejercicio de la acción penal mediando una relación de parentesco con el acusado cuando se trata de un delito contra la propiedad, en el primer caso, y de un delito de falsedad en documento mercantil, en el segundo.

cónyuges, del ordinal primero, por el delito de bigamia tipificado en los art. 217 a 219 del Código Penal.

5.3. Personas jurídicas

El Tribunal Constitucional ha ampliado el ejercicio de la acción penal popular a las personas jurídicas, interpretando ampliamente el término "ciudadano" previsto en el art. 125 de la CE, pues como indica la fundamental STC 241/1992, de 21 de diciembre[67], «si el término "ciudadanos" del art. 53.2 de la Constitución ha de ser interpretado en un sentido que permita la subsunción de las personas jurídicas, no hay razón alguna que justifique una interpretación restrictiva de su sentido cuando dicho término se utiliza en el art. 125 o en la normativa articuladora del régimen legal vigente de la acción popular».

Ahora bien, esta posición que en la actualidad se admite sin vacilaciones, en otras épocas fue más problemática, ya que el Tribunal Supremo, aplicando una interpretación literal y restrictiva de este presupuesto de legitimación, entendía que solo las personas físicas podían tomar parte en el proceso como acusadores populares[68], restringiendo la actuación de las personas jurídicas a los casos en los que fueran directamente perjudicadas por el delito, mediante el ejercicio de la acción penal como acusador particular[69].

El fundamento de esta ampliación de la legitimación necesaria para el ejercicio de la acción penal popular a las personas jurídico-privadas lo podríamos encontrar en la mayor dificultad que tienen los sujetos particulares de afrontar el coste económico del proceso, pudiendo estos entes hacer frente a los considerables costes de recursos y tiempo que implican tales acciones, en vistas, sobre todo, a la proliferación en los últimos tiempos de las asociaciones que tienen como cometido la defensa de intereses difusos o de determinados colectivos[70].

Este ejercicio de la acción popular por las entidades jurídicas se encuentra condicionado a la existencia de una relación entre el objeto social de la persona jurídica

---

[67] Este posicionamiento ha sido reiterado por las SSTC 34/1994, de 31 de enero, y 50/1998, de 2 de marzo.
[68] Por ejemplo, la STS de 2 de marzo de 1982, que indica: "se restringe el ejercicio de la acción popular *strictu sensu* a las personas individuales, pues ciudadano significa persona individual, no social o jurídica…". De la mano de esta superada posición jurisprudencial aparecieron numerosas opiniones doctrinales que refrendaron la falta de legitimación de las personas jurídicas para ejercitar la acción popular, verbigracia, *Gómez Orbaneja*, Comentarios Ley de Enjuiciamiento Criminal, II, 1951, 226; o *Martín Bernal*, Actualidad Penal, 16 (1988), 819 y 820.
[69] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 66.
[70] *Gisbert Gisbert*, Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, 2007, 103 ss; *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 32; y *Montero Aroca*, Derecho Jurisdiccional III, 2019, 81.

que pretende personarse en el proceso como acusación popular y el delito que se esté enjuiciando, como se desprende de la propia STC 241/1992, que en el marco de un delito de apología del terrorismo otorgó amparo a la Asociación integrada por esposas e hijas de miembros de la Policía Nacional destinados a Guipúzcoa[71], cuya personación como acusación popular fue denegada por el Tribunal Superior de Justicia.

Eso sí, esta conexión entre el objeto social de la persona jurídica y el propio objeto del proceso penal, se ha de referir en todo caso a la defensa de la legalidad y de intereses generales de la sociedad, pues lo que resulta obvio es que si estamos ante un interés personal o propio de la persona jurídica, en tanto se le perjudique directamente a ella o a cualesquiera sujetos cuya defensa de sus intereses ostente, la asociación deberá actuar en el proceso como acusación particular[72].

Lo que no se requiere, empero, es que en los fines estatutarios se precise de manera minuciosa la posibilidad de acudir a los tribunales para ejercitar la acción popular en defensa de determinados intereses[73], sino que basta con que este ejercicio sea conveniente o útil para la consecución de los fines establecidos en su objeto social[74].

5.4. Personas jurídico-públicas

La jurisprudencia del TC entendió en un principio que las personas jurídico-públicas carecen de la legitimación para ejercer la acción popular, quedando limitado dicho ejercicio exclusivamente a las personas físicas y a las jurídico-privadas.

A este respecto, resulta muy clarificadora la STC 129/2001, de 4 de junio, que denegó el amparo solicitado por el Gobierno Vasco[75] en el marco de un delito de calumnia contra

[71]Argumenta la sentencia que de ser necesario para otorgar legitimación la concurrencia de un interés distinto del común y general, no preceptivo en el caso de las personas físicas (STC 62/1983, de 11 de julio), tal interés concurriría en el presente caso, "dado que son precisamente los cónyuges y padres de las asociadas quienes, en principio, más directamente afectados se encuentran por el fenómeno terrorista", teniendo en cuenta, además, que entre los fines estatutarios de la asociación se encuentra el "prestar ayuda moral a cuantas asociadas lo precisen, pudiendo cumplir perfectamente ese cometido la interposición de querellas para la persecución de quienes hacen apología de una actividad que tan directa y dolorosamente puede afectarlas".

[72] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 68.

[73] *Aya Onsalo*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 195.

[74] *Montero Aroca*, Derecho Jurisdiccional III, 2019, 81. Expone que en aquellos casos en los que no se permitiera a las personas jurídicas ejercitar la acción popular cuando fuera necesario para el logro de sus fines, se produciría una vulneración del derecho fundamental de asociación, cuyos únicos límites establece el art. 22 CE, al impedir que dichas asociaciones alcancen los fines establecidos en su objeto social por medio de la acción popular.

[75] Concretamente el amparo se fundamenta en una infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

la Ertzaintza, al entender acertada la decisión de la Audiencia Provincial de San Sebastián que inadmitió la querella presentada por aquella institución pública. Entiende el TC que el concepto de ciudadanos al que se refiere el art. 125 CE hace mención en exclusiva a las personas privadas, ya sean físicas o jurídicas, no permitiendo la asimilación de dicho concepto "a la condición propia de la Administración Pública y, más concretamente, de los órganos de poder de la comunidad política"[76].

Posteriormente el TC cambió de criterio en sus Sentencias 311/2006, de 23 de octubre, 8/2008, de 21 de enero, y 18/2008, de 31 de enero, admitiendo la personación como acusación popular de las personas jurídico-públicas siempre que una ley estatal o autonómica les permita el ejercicio de la acción popular.

En la STC 311/2006, de 23 de octubre, se concede el amparo que solicita la Comunidad Valenciana frente a un auto que le denegaba su personación en un proceso seguido ante el tribunal del jurado, concretamente un homicidio relacionado con la violencia de género. Tras afirmar que a las personas jurídico-públicas se les reconoce, desde la Sentencia del Pleno del TC 175/2001, de 26 de julio, "la titularidad de ámbitos específicos del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión", indica que corresponde a las leyes procesales determinar los supuestos en los que cabe el ejercicio de la acción popular por las administraciones públicas, previendo expresamente el legislador autonómico la personación de la Comunidad Valenciana en los procesos penales enmarcados en los casos más graves de violencia de género[77], habida cuenta de que ni la Constitución ni las normas procesales que regulan la acción popular contemplan la exclusión de las personas jurídico-públicas[78].

Conviene diferenciar esta suerte de aval constitucional[79] que otorga nuestro intérprete supremo de la Constitución para el ejercicio de la acción penal a las personas jurídico-públicas, en contra de la que había sido su anterior doctrina, de la ampliación del ámbito

[76] Es tal la contundencia con la que se manifiesta esta Sentencia que el voto particular discrepa únicamente del argumento dado para excluir la legitimación de las instituciones públicas, con base en que las Comunidades Autónomas también son Estado y que el órgano del Estado que tiene atribuida esta potestad de acusar es el Ministerio Fiscal.
[77] El art. 36 de la Ley 9/2003, para la igualdad de hombres y mujeres, dictada por el Parlamento de la Comunidad Valenciana contemplaba la personación de la Generalidad como acusación popular en los casos de muerte o lesiones graves de víctimas de violencia de género residentes en dicha Comunidad autónoma.
[78] Esta doctrina se consolidó en las ya mencionadas SSTC 8/2008 y 18/2008 que contemplaban un supuesto parecido, aunque referido a la Comunidad Autónoma de Cantabria, otorgando el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los tribunales.
[79] *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 134.

subjetivo de aplicación de la acción popular visto anteriormente para las personas jurídico-privadas, pues mientras que aquellas sentencias modifican el alcance de la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva basándose en normas autonómicas que autoricen el ejercicio de la acción penal popular a las administraciones públicas, las segundas lo que precisamente hacen es interpretar ampliamente el término "ciudadano" para legitimar la personación como acusación popular de las personas jurídicas[80].

Esta nueva doctrina del TC ciertamente es criticable por muchas razones y este es el recibimiento mayoritario que ha tenido por parte de la doctrina[81]. A este respecto, la primera cuestión que nos debemos plantear es si la legislación de la Comunidad Autónoma que legitima el ejercicio de la acción popular a las administraciones públicas va más allá de lo permitido por el art. 149.1.6.ª de la CE, en tanto en cuanto el precepto constitucional dispone que la legislación procesal penal es competencia exclusiva del Estado[82]. Como ya refirió el magistrado Sr. Conde Martín de Hijas en su voto particular a la STC 8/2008 el asunto debió elevarse al pleno para su unificación doctrinal *ex* art. 13 LOTC, pues consideramos, coincidiendo con buena parte de la doctrina, que esta alteración en la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas podría llegar a plantear una posible inconstitucionalidad de la norma autonómica de que se trate[83].

En segundo lugar, esta ampliación de la acusación popular a las personas jurídico-públicas podría ser igualmente contraria al sistema de distribución de competencias del poder público, por cuanto es el Ministerio Fiscal quien ejerce la acusación pública en el proceso en cumplimiento de su función constitucional de defensa de la legalidad (art. 124 CE). Por consiguiente, parece razonable afirmar que la personación como acusación popular de las personas jurídico-públicas es cuanto menos innecesaria en atención a su naturaleza pública y a la presencia del Ministerio Público, en cuanto órgano que ejerce

[80] *Juan Sánchez*, LL, 2008-1, 1845.
[81] No obstante, hay algunos autores que ven con buenos ojos el ejercicio de la acción penal popular por las administraciones públicas en aras de evitar una eventual inactividad del Ministerio Fiscal, asegurando que la acusación se ejercite en esos supuestos. *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 135 y 136.
[82] *Juan Sánchez*, LL, 2008-1, 1848 ss; *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 34; y *Gómez Amigo*, Actualidad Jurídica Aranzadi, 765 (2008), 6.
[83] *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 135; y *Echano Basaldúa*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 179.

oficialmente la acusación[84], siquiera para actuar como contrapeso al poder que constitucionalmente tiene atribuido[85], por lo que la eventual colaboración de los diferentes entes administrativos debería estar dotada de distinto carácter.

6. Requisitos formales

La entrada del actor popular en el proceso penal se condiciona a la presentación de una querella y a la consiguiente obligación de prestar fianza. La admisión de la querella comporta para el acusador popular la adquisición de la condición de parte y su entrada en el proceso, en principio[86], en posición idéntica a la del acusador particular[87].

6.1. Interposición de querella

La querella no tiene por qué suponer para el Juez de instrucción competente la primera noticia del delito, sino que el proceso puede desarrollarse a través de la actuación previa del acusador particular o del Ministerio Fiscal[88], siendo en este caso la querella el acto procesal por medio del cual el actor popular ejercita la acción penal y solicita su admisión como parte acusadora en el proceso penal.

El accionante popular puede interponer la querella hasta el trámite de calificación del delito (art. 110 LECrim), momento preclusivo procesal en el que se formula la acusación, siendo necesaria la intervención de abogado y procurador, como dispone el art. 277 LECrim, requiriéndose, además, que el procurador acredite poder especial para formular la querella[89].

---

[84] *Pérez Gil*, La acusación popular, 1998, 429; *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 68; *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 35; *Gómez Amigo*, Actualidad Jurídica Aranzadi, 765 (2008), 4 ss; y *Montero Aroca*, Derecho Jurisdiccional III, 2019, 81.

[85] En sentido contrario se muestra *Pulido Quecedo*, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 2008-1, 1223 ss; quien, criticando la STC 129/2001, de 4 de junio, considera que cualquiera que discrepe del Ministerio Fiscal puede ejercitar la acción penal, debiendo ser concebida en nuestro ordenamiento con la mayor amplitud posible.

[86] Sin perjuicio de las dos cuestiones que analizaremos en el apartado IV del trabajo, relativas a la agrupación bajo una misma defensa y representación de la pluralidad de acusadores existentes en el seno de un proceso y al nuevo papel de la acusación popular en el periodo intermedio del procedimiento abreviado pidiendo la apertura del juicio oral, derivado de recientes cambios jurisprudenciales.

[87] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 86, 171 y 172; *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 136; *Montero Aroca*, Derecho Jurisdiccional III, 2019, 83.

[88] *Muerza Esparza (et al.)*, Derecho Procesal Penal, 2007, 142; *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 85; y *Montero Aroca*, Derecho Jurisdiccional III, 2019, 83.

[89] En defecto de dicho poder especial del procurador, el escrito deberá también firmarse por el propio querellante o por persona a su ruego (art. 277.7.º LECrim y STS de 6 de febrero de 1990). Asimismo, los AATS de 9 de mayo de 2000 y 15 de junio de 2009 declaran subsanable la deficiencia del poder, no impidiéndose la admisión inicial a trámite de la querella por dicho motivo.

Sin la intención de extendernos más allá de lo estrictamente necesario, pues no corresponde hacerlo en esta sede, el órgano judicial puede inadmitir la querella cuando concurran las causas contempladas en el art. 313 LECrim, esto es, que el juez no sea competente para conocer del proceso penal o que los hechos a los que se refiera la querella no sean constitutivos de delito, pudiendo en caso de temeridad o falsedad llegar a exigirle al actor popular responsabilidad por delito de acusación o denuncia falsa del art. 456 del Código Penal[90].

Los preceptos en los que nuestra Ley Procesal establece la necesidad de presentar querella para el ejercicio de la acción penal por los españoles no ofendidos por el delito son el art. 270.I LECrim, para el procedimiento ordinario por delitos graves, y el 761.1 LECrim, para el procedimiento abreviado. De ellos cabe deducir que para el actor popular siempre es necesaria la presentación de querella para el ejercicio de la acción penal[91], habida cuenta de que los arts. 110, en el marco del proceso ordinario, y 761.2, en el marco del proceso abreviado, de la LECrim no hacen mención alguna a los ciudadanos no ofendidos por el delito cuando permite al acusador particular en sentido estricto, ofendido o perjudicado por el delito, personarse como parte acusadora mostrándose parte en proceso, sin necesidad de presentar querella, únicamente nombrando procurador lo represente y abogado que lo defienda.

No obstante, existen resoluciones del Tribunal Supremo que admiten que el acusador popular entre en un proceso penal ya iniciado, ya sea de oficio por el Ministerio Fiscal o por el acusador particular, sin necesidad de presentar querella[92]. A este respecto la STS de 12 de marzo de 1992[93], dispone que el legislador "no ha limitado la acción popular al derecho de pedir la incoación del proceso penal mediante querella, sino que ha permitido ejercitarlas en causas ya iniciadas personándose en los términos prevenidos en el art. 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, es decir, mostrándose parte como adhesión, en

[90] Precepto que sanciona a quien imputare a alguna persona hechos que de ser ciertos constituirían infracción penal, siempre que lo hiciere ante funcionario judicial o administrativo que tenga el deber de proceder a su averiguación, con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio por la verdad.

[91] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, pp. 87 y 88; *Montero Aroca*, Derecho Jurisdiccional III, 2019, 83.

[92] De lo que no cabe duda es que para la incoación de cualquier proceso penal mediante el ejercicio de la acción penal necesariamente se precisa presentar querella, que en estos casos es el acto que proporciona al juez la noticia del delito. En los supuestos de adhesión sin necesidad de querella que venimos a examinar siempre tratamos la personación como parte en un proceso ya incoado.

[93] Esta posibilidad ha sido igualmente admitida por SSTS de 22 de mayo de 1993, 3 de junio de 1995, 817/1997, de 4 de junio y 702/2003, de 30 de mayo, así como por el AAP de Castellón 240/2005, de 19 de julio.

nombre de la ciudadanía, a un proceso pendiente, sin dejar condicionada la eficacia de la acción penal a la formulación de querella".

Como se desprende de la literalidad de esta resolución la personación del acusador popular sin formulación de querella se condiciona a que la parte se adhiera a las acusaciones formuladas, sin que pueda realizar una calificación de los hechos distinta o formular sus propias conclusiones, lo que, por otra parte, evita el riesgo de entrada al proceso con fines indebidos, por temerarios o infundados. En estos casos, en vez de interposición de querella, sería suficiente la presentación de un escrito de personación[94].

Ahora bien, el razonamiento empleado en la Sentencia asume de manera incorrecta que el art. 110 LECrim permite la personación sin querella del actor popular, pues, como se acaba de ver, se refiere únicamente al ofendido o perjudicado por el delito. Por este motivo, hay autores que consideran que la entrada del acusador popular debe realizarse en todo caso a través de querella[95], no siendo razonable hacerle extensible la aplicación del art. 110 LECrim, aunque se trate de una adhesión a un proceso ya incoado sin que se presente una acusación autónoma e independiente[96].

6.2. Prestación de fianza

Para analizar este segundo requisito formal de admisibilidad debemos partir del art. 280 LECrim, que impone a todo particular querellante la obligación de "prestar fianza de la clase y en la cuantía que fijare el Juez o Tribunal para responder de las resultas del juicio". Seguidamente, el art. 281 LECrim exime de la prestación de fianza para ejercer la acción penal mediante querella al "ofendido y sus herederos o representantes legales", por lo que cabe deducir que la obligación de prestar fianza se impone, aunque no

[94] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 89 y 90.
[95] *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1799, afirma que mediante esta interpretación jurisprudencial, no es que solamente se haga extensiva la aplicación de los arts. 109 y 110 LECrim a la acusación popular, sino que, además, se contradice su tenor literal, por cuanto dichos preceptos se refieren de manera exclusiva a los ofendidos o perjudicados por el delito. También *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 137.
[96] Igualmente, algunas resoluciones judiciales posteriores a la nueva doctrina jurisprudencial marcada por la STS de 12 de marzo de 1992 se muestran contrarias a la entrada de la acusación popular sin formalización de querella. Sirva de ejemplo la STS 5 de junio de 1993.

solamente[97], a quien pretende ejercer la acción penal como actor popular[98], en tanto está exención solo abarca al actor particular en sentido estricto[99].

Como el propio art. 280 LECrim dispone, la finalidad de la fianza es responder de las resultas del pleito, es decir, asegurar las responsabilidades en que pueda incurrir el actor popular, cubriendo las posibles costas que puedan surgir de una conducta maliciosa por parte del querellante (art. 240.3 LECrim)[100]. Si no se aprecia esta conducta por parte del actor popular, una vez dictada la sentencia firme, se le ha de devolver de oficio el importe de la fianza[101]. Junto a esta finalidad, la fianza también actúa como mecanismo de disuasión de acusaciones calumniosas, temerarias o falsas, por cuanto se obliga a las personas que pretendan ejercitar la acción penal a disponer de unos determinados recursos económicos para cubrir la fianza impuesta[102].

Asimismo, se ha discutido por la doctrina si la exigencia de fianza para el ejercicio de la acción penal popular se opone al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)[103]. Sin embargo, el Tribunal Constitucional desde su Sentencia 62/1983, de 11 de julio[104], ha declarado constitucional la prestación de fianza por parte del acusador popular, "siempre que su cuantía en relación con los medios de quienes pretenden ejercitarlo -el derecho a la tutela judicial efectiva-, no impida u obstaculice gravemente

[97] La exención de fianza no es aplicable a los extranjeros, aun cuando fueran los ofendidos por el delito, salvo que dicha exención les correspondiere en virtud de tratados internacionales o por el principio de reciprocidad (art. 281 *in fine* LECrim).

[98] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 96; y *Muerza Esparza (et al.)*, Derecho Procesal Penal, 2007, 187.

[99] Esta exención de fianza que establece el art. 281 LECrim solo a favor del acusador particular *strictu sensu* ha llegado a plantear la posible vulneración del derecho a la igualdad; *Gimeno Sendra*, PJ, 31 (1993), 91; si bien desde tempranamente el Tribunal Constitucional ha determinado que no se produce discriminación alguna (STC 62/1983, de 11 de julio), ya que esta desigualdad de trato entre ambas partes acusadoras, por cuanto a una se le exige fianza y a la otra no, es razonable por el diferente grado de afección por el delito que tienen. Recordemos que la expresión del principio de igualdad en el proceso penal hace referencia a una igualdad de oportunidades de actuación procesal y que este derecho, en palabras de la doctrina constitucional, implica, en todo caso, tratar de manera igual a los iguales y de forma desigual a los desiguales.

[100] *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1800; y *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 137.

[101] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 97. A pesar de que nada disponga nuestra Ley procesal sobre la eventual aplicación de algún tipo de interés, un sector de la doctrina entiende lógico, sobre todo en atención a la normalmente prolongada duración de los procesos penales, que se devengue el interés legal del dinero. *Pérez Gil*, La acusación popular, 1998, 549 y 560.

[102] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 96.

[103] *Gimeno Sendra*, Comentarios legislación penal, 1982, 342.

[104] En sentido idéntico se manifiestan las SSTC 113/1984, de 29 de noviembre; 326/1994, de 12 de diciembre; 50/1998, de 2 de marzo; y 79/1999, de 26 de abril.

su ejercicio, pues ello conduciría en la práctica a la indefensión que prohíbe el art. 24.1 de la Constitución".

Por consiguiente, la cuantía de la fianza que ha de prestarse, cuya concreción y ponderación corresponde a los Tribunales que integran la jurisdicción ordinaria, como ha indicado la STC 50/1998, de 2 de marzo, debe ser adecuada a la condición económica de quien pretende ejercitar la acción popular, esto es, debe ser proporcionada y equitativa de tal forma que su exigencia no sea impeditiva del ejercicio del derecho de acceso al proceso por medio de la acción popular. Asimismo, esta idea ha sido plasmada por el legislador, concretamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo art. 20.3 dispone que "no podrán exigirse fianzas que por su inadecuación impidan el ejercicio de la acción popular, que siempre será gratuita".

El Tribunal Supremo, empero, ha suprimido en algunos casos la preceptiva prestación de fianza. Así lo establece la STS de 12 de marzo de 1992[105], para el supuesto de ejercicio de la acción popular en un proceso en curso, iniciado por cualquiera de las restantes partes acusadoras, una vez dictado el auto de procesamiento. Tras exponer las finalidades que tiene la exigencia de fianza[106], considera que tal requisito carece de sentido en un proceso no puesto en marcha por el acusador popular, cuando, además, las responsabilidades del sujeto activo se encuentran "indicadas a través del auto de procesamiento".

De este modo, los casos en los que el acusador popular no ha de prestar fianza se relacionan directamente con aquellos en los que su intervención en el proceso penal se realiza sin formalización de querella, es decir, cuando coadyuva o se adhiere a la acusación formulada por alguna otra parte acusadora[107], pues al configurarse la fianza como un requisito de admisión de la querella y no ser necesaria esta en los supuestos de adhesión sin ejercitar una acción penal autónoma, su exigencia carece de sentido[108].

[105] Cuyos criterios reiteran las SSTS de 3 de junio de 1995 y 363/2006, de 28 de marzo.
[106] "Constituir freno a la acusación calumniosa y asegurar posibles responsabilidades que pudiera contraer el querellante por desistimiento o renuncia de la querella o por las costas".
[107] Por el contrario, si el acusador popular, aun personándose una vez incoado el proceso penal, ejercita una acción penal independiente de las formuladas por las demás acusaciones (distinta calificación de hechos, petición de pena o proposición de prueba) será necesaria la formulación de querella y la prestación de fianza, lo cual se desprende del AAP de Guipúzcoa 20/1998, de 5 de marzo. *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 100.
[108] *Pérez Gil*, La acusación popular, 1998, 542 a 545.

IV. Actuación en el proceso penal

7. Consideraciones generales

Desde el momento en que se admite la personación de la acusación popular, esta adquiere la condición de parte, por lo que debe disponer de las mismas facultades atribuidas a las otras partes acusadoras, en tanto su intervención en el proceso penal no es "adhesiva ni vicarial"[109] del Ministerio Público.

En consecuencia, el acusador popular podrá llevar a cabo todas las actuaciones procesales inherentes a las distintas etapas en que se divide el proceso penal, interesando la práctica de diligencias de investigación o la adopción de medidas cautelares en la fase de instrucción, solicitando la apertura de juicio oral o el sobreseimiento de la causa en el periodo intermedio, planteando las cuestiones previas o presentando el escrito de acusación con las pruebas propuestas para su práctica en la fase de juicio oral, donde participará activamente en dicha práctica probatoria, tras la cual se presentarán las calificaciones definitivas y se formularán oralmente los informes finales[110]. Igualmente, la acusación popular tendrá la facultad de plantear los recursos pertinentes contra las resoluciones que se dicten[111], sin perjuicio de que se le exija la constitución de un depósito[112].

Pese a lo expuesto hasta aquí, esta autonomía del acusador popular quiebra en determinados momentos del proceso penal y bajo la concurrencia de ciertas condiciones. Concretamente, estudiaremos en los siguientes apartados dos limitaciones a la actuación procesal del actor popular: una derivada de la facultad que expresamente concede el art. 113 LECrim y otra resultante de la interpretación que el TS ha realizado de lo dispuesto en el art. 782.1 del mismo texto legal.

---

[109] STS 702/2003, de 30 de mayo.
[110] *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 141; y *Tomé García*, en: Chozas Alonso (coord.), Sujetos protagonistas proceso penal, 2015, 302.
[111] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 174 y 175; *Tomé García*, en: Chozas Alonso (coord.), Sujetos protagonistas proceso penal, 2015, 305.
[112] Tal como establece la disposición adicional decimoquinta de la LOPJ introducida por la LO 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial. La cuantía del depósito dependerá del tipo de recurso, yendo desde los 25 euros en caso de recursos contra resoluciones del Tribunal que no pongan fin al proceso, hasta los 50 euros en caso de interposición del recurso de apelación o casación.

8. Actuación bajo una misma representación y dirección letrada

El art. 113 LECrim otorga al tribunal, para el supuesto de personación en el proceso de varias acusaciones, la facultad de decidir si han de litigar bajo una sola representación procesal y dirección letrada. Al no diferenciarlo la norma pueden darse, a los efectos que aquí interesan, las siguientes dos posibilidades de agrupación:

- Entre una acusación particular y una popular, a pesar de que el interés que defienden mediante el ejercicio de la acción penal sea distinto[113]
- Entre varias acusaciones populares, unificación en principio más fácil de admitir pues ambas persiguen un interés común de salvaguarda de la legalidad[114]

Sin perjuicio de lo anterior, como se establece en la STC 154/1997, de 29 de septiembre, "no es la determinación en abstracto de la condición en que se actúe en la causa", ya sea como acusación popular o particular, "la que justifica por sí sola la correcta aplicación del precepto"[115], sino que se debe atender a la concurrencia en cada caso de una serie de elementos exigidos por la jurisprudencia[116], que procederemos a desglosar en las líneas que siguen.

Se ha interpretado por el Tribunal Constitucional que el pretexto jurídico indeterminado que recoge el precepto ("si fuera posible") no se debe entender como una facultad totalmente discrecional de obligar a los diversos acusadores a comparecer bajo una misma representación y defensa técnica. En caso de ser así, en numerosos supuestos se produciría una merma del derecho de defensa y asistencia letrada (art. 24.2 CE). Ahora bien, si la aplicación del art. 113 CE comportara una vulneración de dicho derecho fundamental, ¿no podría plantearse la eventual inconstitucionalidad del mismo?

---

[113] *Vid. supra* pp. 6,7, 10 y 11.

[114] En la STC 154/1997, de 29 de septiembre, se llega a afirmar que en los supuestos de personación de varias acusaciones populares, como el que analiza la propia resolución, «la convergencia de intereses y fines es evidente y estriba en que "se haga o imparta justicia", es decir, se trata de una finalidad de carácter genérico y no individualizado o singular».

[115] Así ocurrió, por ejemplo, en el proceso seguido tras los atentados de 11 de marzo de 2004, en el que tras una inicial agrupación de representación y defensa por parte de la Audiencia Nacional de las dos acusaciones populares personadas, Asociación de Víctimas del Terrorismo y la Asociación 11M Afectados del Terrorismo, tras la presentación del correspondiente recurso, el Tribunal admitió la diferencia de intereses en la actuación procesal de dichas asociaciones. *Aya Onsalo*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 200.

[116] Al realizar el TC esta precisión, parte de la doctrina considera perdida una oportunidad para sentar criterios diferentes de forzosa unificación de dirección letrada y representación en función de la distinta naturaleza de la acción penal que ejercitan la acusación popular y la particular. *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1799.

Como ha manifestado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 30/1981, de 24 de julio, descartando la inconstitucionalidad del precepto[117], la cuestión se debe resolver atendiendo al fundamento constitucional de tal previsión legal, que no es otro que la protección del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), evitando la reiteración de diligencias, actos y trámites procesales con la misma finalidad por parte de las representaciones y asistencias letradas de las respectivas partes acusadoras[118].

Por consiguiente, la aplicación de la facultad que concede el art. 113 LECrim debe tener en cuenta los dos principios constitucionales en conflicto, siendo precisa "una suficiente convergencia de intereses, e incluso de puntos de vista en la ordenación de la actuación procesal, pues en caso contrario, se produciría una merma del derecho de defensa (…) que difícilmente se justificaría en aras de una economía procesal"[119]. De este modo, el tribunal deberá examinar, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, la convergencia de intereses y puntos de vista que justifique la unificación de defensa y representación de las acusaciones particulares o populares, debiendo concurrir, como mínimo[120], las razones objetivas de identidad en el hecho punible y en la persona del acusado[121].

Esta exigencia constitucional de que los hechos delictivos y su presunto responsable coincidan ha generado en la doctrina posiciones enfrentadas. Hay autores que entienden que como elementos objetivo y subjetivo que conforman el proceso penal los mismos son suficientes para aplicar el art. 113 y agrupar las distintas acusaciones, sin que sea necesaria una calificación jurídica o una proposición de medios de prueba igualmente coincidente[122]. En sentido contrario se posicionan aquellos autores que consideran que la mera identidad en los hechos y sujetos acusados no es suficiente para privar de autonomía

[117] Cuyos criterios siguen con posterioridad las SSTC 193/1991, de 28 de enero y 154/1997, de 29 de septiembre.
[118] En la misma línea se manifiestan los AATS de 15 de junio de 2009 y de 15 de diciembre de 2009.
[119] STC 30/1981, de 24 de julio.
[120] STC 154/1997, de 29 de septiembre.
[121] Carecería del más mínimo sentido esta limitación del derecho de defensa y asistencia letrada en el supuesto de que una de las acusaciones populares se querelle contra una única persona por unos determinados hechos y la otra lo haga contra varios querellados por unos hechos delictivos distintos. *Muñoz Cuesta*, Revista Aranzadi Doctrinal, 10 (2010), 13.
[122] Siguiendo este argumentario, las diferencias en la calificación penal de los hechos, siempre que no sean totalmente opuestas, pueden solucionarse formulando como alternativas, en el trámite procesal correspondiente, las distintas calificaciones jurídicas realizadas por la acusación popular. *Muñoz Cuesta*, Revista Aranzadi Doctrinal, 10 (2010), 13.

a las actuaciones procesales de la acusación popular[123], que de este modo se vería desnaturalizada[124].

9. Solicitud de apertura de juicio oral

La terminación de la fase de instrucción abre el periodo intermedio del proceso penal en el que las distintas partes acusadoras pueden solicitar el sobreseimiento de la causa o la apertura de juicio oral, con carácter vinculante para el Tribunal que conoce de la misma, de modo que si alguna parte acusadora solicita la apertura de juicio oral, ya sea el Ministerio Fiscal, la acusación particular o la acusación popular, el Tribunal la debe acordar salvo que el hecho no sea constitutivo de delito o, en el procedimiento abreviado y en el enjuiciamiento rápido, considere que no existen indicios racionales de criminalidad contra el encausado (arts. 645 y 783.1 LECrim).

Ahora bien, esta referida igualdad de la acusación popular con relación a la solicitud de apertura del plenario se ha visto mermada en el procedimiento abreviado por la nueva línea jurisprudencial marcada por la STS 1045/2007, de 17 de diciembre, y la posterior matización efectuada por la STS 54/2008, de 8 de abril, que interpretan de manera diferente el alcance del art. 782.1 LECrim.

La problemática subyacente a la primera de las resoluciones viene referida a sendos recursos de casación interpuestos por las dos acusaciones populares personadas en el procedimiento que se seguía contra Emilio Botín, junto a otros tres directivos y veinte clientes del Banco Santander, en el caso de las cesiones de crédito de dicha entidad bancaria[125]. Los referidos recursos se dirigían contra el auto de sobreseimiento libre dictado por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, quien entendió, aplicando de manera literal el art. 782.1 LECrim, que constando la solicitud de sobreseimiento del Ministerio Fiscal y la acusación particular, no resultaba procedente la apertura de juicio oral a petición de las acusaciones populares.

[123] Se afirma que existiendo en el proceso diversos acusadores particulares y populares, en la mayoría de las ocasiones van a fundamentar su acusación sobre los mismos hechos y frente a los mismos acusados, limitando las posibilidades de actuación en el proceso de la acusación popular como una mera adhesión a las demás partes acusadoras. *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 93.
[124] *Silvela*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 73 (1888), 481 y 482.
[125] Siendo acusados de los delitos continuados de falsedad en documento oficial y de falsedad en documento mercantil, así como de treinta delitos contra la Hacienda Pública.

El Pleno de la Sala II del Tribunal Supremo rechazó el recurso de casación interpuesto, confirmando la decisión adoptada por la Audiencia Nacional, entendiendo que en ejercicio de las competencias que se le atribuyen al legislador en la configuración de este derecho, tras la nueva redacción dada al art. 782.1 LECrim por medio de la Ley 38/2002, se debe colegir que el término "acusador particular" que emplea el precepto se refiere exclusivamente a los ofendidos o perjudicados por el delito, por lo que no instando este acusador o el Ministerio Fiscal la apertura a juicio oral, el órgano jurisdiccional necesariamente debe acordar el sobreseimiento[126].

La denominada "doctrina Botín" fue muy controvertida y clara muestra de ello lo constituyen los numerosos votos particulares realizados a la Sentencia[127]que, resumidamente, refieren que nada ha cambiado la Ley 38/2002, en tanto el término "acusador particular" no debe interpretarse aisladamente del resto de preceptos de nuestra Ley procesal penal que, con expresiones similares[128], se refieren indistintamente a ambos tipos de acusadores. Por ende, se produciría una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva al negar la virtualidad de la actuación procesal de la acusación popular en un momento clave del proceso[129], que se agrava en aquellos procesos que se siguen por delitos de naturaleza difusa o que protegen intereses supraindividuales (delitos medioambientales, contra la Administración…) en los que no hay un único ofendido o perjudicado por el delito que pueda accionar en calidad de acusador particular, lo que conlleva inevitablemente que sea el Ministerio Fiscal en exclusiva quien pueda solicitar

[126] Entiende nuestro Alto Tribunal casador que "es perfectamente plausible" que cuando el Ministerio Fiscal y el propio perjudicado "consideran que la causa debe ser sobreseída porque los hechos no constituyen delito, el Legislador no haya querido conferir a la acción popular un derecho superior al de las otras partes conjuntamente consideradas", por lo que "estando satisfecho el interés social y el interés individual del perjudicado por el delito, está también justificado que se adopten medidas de celeridad que, en modo alguno desprotegen el interés social confiado al Ministerio Fiscal ni el interés particular defendido por el perjudicado".

[127] Concretamente fueron 7 los votos particulares que se realizaron, si bien dos de ellos no discutían la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de la Sala II del Tribunal Supremo, sino singularmente la argumentación de índole procesal que los llevó a tomar dicho posicionamiento.

[128] No solo en el marco del proceso ordinario por delitos graves sino también en el procedimiento abreviado. Sirvan de ejemplo los arts. 760, 761 y 780 LECrim, que hablan, respectivamente, de "partes personadas", "particulares sean o no ofendidos por el delito" y "acusaciones personadas". *Grande-Marlaska Gómez*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 249.

[129] Se pregunta el Magistrado José Manuel Maza Martín, en su voto particular a la STS de 17 de diciembre de 2007, de qué sirve la personación o la solicitud de diligencias de investigación, si en el momento cumbre del procedimiento, la solicitud de apertura del juicio oral efectuada por la acusación popular queda condicionada a que los restantes acusadores procedan en idéntico sentido. Equivalente argumentación emplea *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 143 y 144.

la apertura de juicio oral, cuando precisamente en ellos la acción popular resulta más necesaria.

Este contexto fue en el que se desarrolló el denominado "caso Atutxa", seguido contra quienes en su momento fueran el Presidente y otros miembros de la Mesa del Parlamento Vasco por un delito de desobediencia del art. 410 CP, dada su negativa a disolver el Grupo Parlamentario Sozialista Abertzaleak tras la ilegalización de Batasuna. La Sala II del Tribunal Supremo actuando en Pleno, ante el recurso de casación interpuesto por la acusación popular, tras el fallo absolutorio del Tribunal de Justicia del País Vasco, que conocía de la causa debido a la condición de aforados de los investigados, condenó en la Sentencia 54/2008, de 8 de abril, bajo la ponencia del hoy célebre Manuel Marchena, a los absueltos en la instancia, mitigando el efecto excluyente al que se había sometido a la acusación popular en su anterior doctrina, cuya autonomía en esta fase del proceso solo se debe limitar en supuestos de "confluencia entre la ausencia de un interés social y de un interés particular en la persecución del hecho".

Razona la Sentencia, que cuando la acción penal es ejercida por el Ministerio Fiscal en exclusiva, bien porque la persona perjudicada por el delito no se constituya en acusación particular, bien porque directamente no pueda hacerlo al no concurrir en el hecho objeto de enjuiciamiento un interés particular que posibilite tal personación, su actuación "no agota el interés público que late en la reparación de la defensa del bien jurídico", por lo que se permite la apertura del juicio oral a petición del acusador popular, aun cuando se solicitara por el Ministerio Público el sobreseimiento de la causa. Y es que, ciertamente, en estos delitos que protegen intereses supraindividuales es donde "la acción popular puede desplegar su función más genuina", en la medida en que "el criterio del Ministerio Fiscal puede no ser compartido por cualquier persona que esté dispuesta a accionar en nombre de una visión de los intereses sociales que no tiene por qué monopolizar el Ministerio Público".

En último lugar, debemos mencionar la STS 8/2010, de 20 de enero, que confirmó, en la causa seguida contra el entonces Lehendakari, Juan José Ibarretxe, y el Secretario General del PSE, Patxi López, el auto de sobreseimiento libre dictado por el TSJ del País Vasco, aunque reconociendo nuevamente la legitimidad de las acusaciones populares para solicitar la apertura de juicio oral en supuestos de delitos de naturaleza difusa o titularidad colectiva. Ahora bien, también manifiesta que las doctrinas sentadas en las

SSTS 1045/2007 y 54/2008 no son contradictorias sino más bien complementarias[130], lo que parece dar a entender que por medio de la Sentencia del "caso Atutxa" no se produce un reforzamiento del papel de la acción popular que previamente se hubiera restringido[131].

Esto nos hace plantearnos la siguiente cuestión: ¿cómo es posible que no varíe el alcance de la acción popular cuando ambas resoluciones se ocupan de delitos que protegen intereses colectivos, a saber, delito fiscal en la STS 1045/2007 y delito de desobediencia en la STS 54/2008, y en una se acepta la legitimación de la acción popular para instar la apertura de juicio oral y en otra no?

Parte de la doctrina, encabezada por GIMBERNAT ORDEIG, considera que tras las SSTS 54/2008 y 8/2010 la "doctrina Botín" dejó de regir puesto que estas solo niegan la legitimación de la acusación popular en esta fase del procedimiento cuando el delito afecta a bienes jurídicos estrictamente individuales como, por ejemplo, la libertad deambulatoria en las detenciones ilegales, lo que no ocurre en los delitos fiscales en los que, además del patrimonio de la Hacienda Pública como depositario de los tributos, se vulnera el interés metaindividual de los ciudadanos de que dichos impuestos se destinen a servicios sociales y demás gastos públicos[132].

Por el contrario, para otros comentaristas como RODRÍGUEZ MOURULLO, abogado defensor de Emilio Botín en el homónimo caso, el fundamento de estos diferentes posicionamientos no radica en la distinción entre bienes jurídicos individuales y colectivos, sino en la titularidad del bien colectivo, debiéndose distinguir entre bienes colectivos de titularidad concreta, como es el caso de los intereses patrimoniales de la Hacienda Pública en el delito fiscal, cuya defensa se atribuye como acusación particular a la Abogacía del Estado, y bienes colectivos de configuración difusa carentes de un individualizado titular, como el que protege el delito de desobediencia, en los que el acusador popular recupera su legitimación para instar la apertura de juicio oral[133].

---

[130] Afirmando que "es cierto que la aplicación de la doctrina jurisprudencial sentada en anteriores precedentes resulta obligada", siendo indispensable para ello una identidad en el objeto de los casos que se enjuician, pues siendo diferentes los supuestos una forzada interpretación extensiva conllevaría "quebrantar el significado mismo del precedente".

[131] A pesar de las expresiones utilizadas por aquella como "la posición de la acción popular en el proceso no puede ser degradada" o "no se puede transformar a la acción popular en una parte subordinada".

[132] *Gimbernat Ordeig*, La sombra de la doctrina Botín no es tan alargada, *Diario El Mundo*, 15 de julio de 2014. Consultado: 03 de febrero de 2020. También *Ferreiro Baamonde*, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal, 28 (2012), 17.

[133] *Rodríguez Mourullo*, Revista de derecho y proceso penal, 40 (2015), 268 a 271.

V. Futura regulación de la acción popular

10. El mantenimiento de la acción popular y su uso con fines espurios

Como hemos tenido ocasión de examinar en las líneas precedentes, el instituto de la acción popular se establece en nuestro sistema procesal penal como un derecho de configuración legal, siendo el legislador ordinario el que tiene encomendada la tarea de precisar ese desarrollo legal, determinando los concretos procesos en los que tiene cabida su ejercicio y los requisitos a los que se somete este[134]. Es precisamente la dejadez de funciones del legislador en el ejercicio de las competencias atribuidas, suplida durante décadas por la jurisprudencia con decisiones no siempre compartidas, la que en buena medida ha contribuido a llegar a la situación actual en la que reina la incertidumbre y proliferan los casos de uso abusivo, temerario, fraudulento o político, lo que desnaturaliza su propia finalidad en el seno del proceso penal.

Lo que está fuera de toda duda a la hora de tratar una futura reforma de la acción popular es la necesidad de su mantenimiento, no solo por su fundamento de participación ciudadana en la Administración de Justicia y como mecanismo de control de la actuación del Ministerio Fiscal[135], sino por estar directamente contemplada en el art. 125 de la Constitución, pudiendo igualmente llegar a integrar el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, lo que sustrae de la competencia del legislador ordinario cualquier posible derogación, que sería claramente inconstitucional[136].

Como es indiscutible el mantenimiento de la acción popular en nuestro sistema procesal penal, en tanto en cuanto la Constitución no se modifique, hay voces que abogan por reducir al máximo su alcance en aras de conjurar una serie de disfunciones que se han venido observando en la práctica judicial de los últimos años. El riesgo de su utilización con fines indebidos y cuestionables, totalmente alejados de la protección de la legalidad y del interés social que deben guiar la actuación del acusador popular, se han puesto de manifiesto desde antaño. Ya en 1929 ALCALÁ ZAMORA auguraba alguno de los males que históricamente han acompañado a la acusación popular, calificándola de injusta y peligrosa, por cuanto desequilibra el proceso en perjuicio del acusado y posibilita las

[134] STC 154/1997, de 29 de septiembre.
[135] *Vid. supra* pp. 10 y 11.
[136] *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 16; *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 115.

confabulaciones de abogados sin escrúpulos, lo que se traduce en una actuación superflua que solo a la pérdida de tiempo y dinero contribuye[137].

Con relación a esto último, se ha afirmado desde la Fiscalía General del Estado, uno de los órganos que más duramente ha atacado a la acción popular, que su presencia retrasa y entorpece la acción de la justicia, sobrecargando considerablemente el trabajo de los Jueces y Magistrados[138]. Ahora bien, no consideramos que se deba achacar solo a la acción popular la existencia de esta sobrecarga de trabajo en los órganos judiciales, que en todo caso debería ser resuelta por vías menos gravosas para los derechos constitucionales, bien destinando más recursos económicos a la Administración de justicia, bien agilizando la propia tramitación de los procedimientos penales[139]. Recordemos a este respecto que en caso de concurrencia de una multiplicidad de acusaciones que pudieran suponer una reiteración de actos procesales, el órgano judicial puede hacer uso de la facultad de agrupación que concede el art. 113 LECrim[140].

Otros dos argumentos se han utilizado para tratar de restringir el ámbito de acción de la acción popular. Se ha entendido por algunos autores que su mera existencia supone una vulneración del principio de igualdad de armas, puesto que no existe la posibilidad contraria de "defensa popular"[141], viéndose obligado el acusado a defenderse de un número mayor de acusaciones. Aunque este argumento encontró acogida en la STS 1045/2007, de 17 diciembre, en apoyo de la interpretación restrictiva que la misma hizo del art. 782.1 LECrim[142], no es posible observar ninguna vulneración del derecho de igualdad en el proceso penal cuando el sujeto pasivo del proceso penal goza de las mismas

[137] *Alcalá Zamora y Castillo*, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 78 (1929), 530 y 531.
[138] *Memoria de la Fiscalía General del Estado* (Excmo. Sr. D. Juan Cesáreo Ortiz Úrculo), 1996, 702 y 703. El referido planteamiento también ha encontrado respaldo doctrinal, cuestionándose la necesidad de esta pluralidad de acusadores, pues en caso de coincidencia de todas las partes acusadoras, sobraría alguna de ellas, mientras que no dándose esta coincidencia, alguna de ellas sería errónea, lo que necesariamente habrá ocasionado un retraso a la hora de impartir justicia. *Ibáñez y García Velasco*, R. D. Proc., 1967, 105; *Valero Oltra*, Boletín de información del Ministerio de Justicia, 1237, 1981; *Lanzarote Martínez*, LL, 1998-1, 1823 y *Pérez Gil*, La acusación popular, 1998, 2.
[139] *Gómez Colomer*, PJ, 8 (1987), 31 y 32 y *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 161.
[140] *Vid*. epígrafe 8 de este Trabajo, pp. 29-31.
[141] *Morales Prats*, Revista de derecho y proceso penal, 55 (2019), 13, autor que atribuye a una Inquisición que se mantuvo cerca de doscientos años más que en otros países de nuestro entorno, que la única posibilidad de participación del pueblo en la justicia penal sea para acusar.
[142] Expresando que la entrada del actor popular para acusar junto con el Fiscal y la acusación particular "implica una limitación del derecho de defensa que es, indudablemente, un derecho fundamental (art. 24 CE)".

oportunidades procesales que las concedidas a las partes acusadoras[143]. También se ha intentado atribuir a la institución de la acción popular una privatización del proceso penal, entendiendo que la acusación popular actuará velando por sus propios intereses privados[144]. Esta crítica carece de fundamento en un correcto entendimiento de esta institución, en tanto en cuanto el actor popular actúa en el proceso en defensa de la legalidad y del interés del conjunto de la sociedad, excluyéndose por este motivo la posibilidad de ejercitar la acción civil derivada del hecho delictivo[145].

En igual sentido crítico se ha pronunciado el Tribunal Supremo en alguna ocasión afirmando que "resulta cuando menos extraño" que en determinados procesos el acusador popular muestre un posicionamiento más duro que el mantenido por el acusador particular, con un interés mayor en la condena de los acusados y la posible indemnización de los perjuicios ocasionados en su condición de ofendido por la acción delictuosa, lo que refuerza "lo cuestionable que resulta esta figura jurídica según está regulada y admitida por los Tribunales de Justicia". Y ello porque basta el depósito de una cantidad simbólica en concepto de fianza, sin que el actor popular tenga que demostrar previamente las razones que le impulsan a actuar en un proceso ajeno a sus intereses en defensa de unos derechos comunes, por lo que "sería conveniente impedir el ejercicio perverso de la acción popular en cuanto los derechos deberán ejercitarse siempre conforme a las exigencias de la buena fe"[146].

Ante esta utilización de la acción penal como vehículo para tratar de alcanzar otras finalidades distintas del interés común de salvaguardar la legalidad, como puede ser el chantaje[147], la venganza, el deseo de dañar a la persona investigada, el aprovechamiento del foro judicial como altavoz para conseguir notoriedad mediática o como estrategia

[143] *Ferreiro Baamonde*, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal, 28 (2012), 14. En igual sentido se manifestaron algunos de los Magistrados de la Sala II del Tribunal Supremo en los votos particulares realizados a la Sentencia 1045/2007, de 17 diciembre. Concretamente, Manuel Marchena no entiende la concepción del derecho de defensa que realiza la citada sentencia, a la que denomina "cuantitativa", puesto que parece centrarse más en el número de partes acusadoras personadas en el proceso, que en la igualdad del alcance de las oportunidades procesales que se le concede al acusado con relación a ellas.

[144] *Memoria de la Fiscalía General del Estado* (Excmo. Sr. D. Juan Cesáreo Ortiz Úrculo), 1996, 720. *Gutiérrez-Alviz Armario/ Moreno Catena*, en: Alzaga O. (dir.), Comentarios a la Constitución Española de 1978, IX, 2006, 571 y 572.

[145] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 159.

[146] STS 2438/2001, de 22 de diciembre.

[147] Una de las mayores causas de deslegitimación de la acción popular en los últimos tiempos ha sido consecuencia de la deplorable actuación del autodenominado "sindicato" Manos Limpias, que ciertamente intentó hacer de la justicia un negocio mediante la extorsión a numerosas entidades y particulares.

política fundada en la consecución de mejores resultados electorales[148], caben diferentes posturas en aras de poner coto a estas actuaciones cuestionables. Hay quienes defienden una restricción al mínimo de las facultades de actuación procesal de la acción popular, bien subordinándola a la intervención del Ministerio Fiscal y acusación particular, como ya ocurre en el marco del procedimiento abreviado seguido por tipos delictivos que no protegen intereses supraindividuales, bien estableciendo un *numerus clausus* de los delitos en los que se quepa su ejercicio[149] o, en su defecto, ampliando los delitos privados y semipúblicos en que el mismo directamente no se admite[150].

Esta pretendida solución no puede más que negarse con rotundidad. Una subordinación del acusador popular a la intervención del Ministerio Público obvia uno de los fundamentos de la acción popular en cuya virtud se justifica su existencia hasta nuestros días, esto es, el control democrático que se hace de su actividad, asegurando en todos los casos, aunque especialmente en los delitos políticos, el cumplimiento del principio de legalidad penal. El establecimiento de un restringido catálogo de delitos públicos en los que cabe el ejercicio de la acción popular, además de una vuelta a los orígenes históricos de esta figura jurídica, en nada ayudaría a solucionar los mencionados problemas derivados de su ejercicio. Aunque parezca una obviedad, una reducción del campo de actuación de la acción popular no hará desaparecer su uso indebido, que se mantendrá en ese ámbito más pequeño. Conclusión que se debe hacer extensiva a la eventual ampliación de los supuestos de delitos privados y semipúblicos en que no tiene cabida el ejercicio de la acción penal popular.

Creemos que el ejercicio de la acción popular no debe ser objeto de limitaciones tan radicales que prácticamente la vacíen de contenido y que hagan olvidar por completo su configuración constitucional como forma de participación ciudadana en la

[148] Como ha ocurrido recientemente con el partido político Vox en la causa seguida ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo por el proceso independentista catalán que concluyó con la Sentencia 459/2019, de 14 de octubre. Personalmente considero que en estos casos de personación de partidos políticos se corre el serio peligro de trasladar al ámbito jurisdiccional una dialéctica de confrontación que en nada sería positiva.
[149] *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1804 y *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 24, que considera que se debe limitar a delitos que protejan bienes jurídicos comunitarios, en los que no existe un ofendido directo por el hecho delictivo, y a aquellos cometidos por funcionarios públicos o autoridades, en este caso con independencia del bien jurídico que protejan tales delitos. Por su parte, afirma *Morales Prats*, Revista de derecho y proceso penal, 55 (2019), 14, que cuanto menor sea ese listado de delitos, mejor, en aras de domeñar una acusación popular que muy duramente ataca, señalándola como una patología jurídica que da pie a la actuación de nuevos sicofantas e inquisidores.
[150] *Gutiérrez-Alviz Armario/ Moreno Catena*, en: Alzaga O. (dir.), Comentarios a la Constitución Española de 1978, IX, 2006, 575 y 576.

Administración de Justicia, máxime cuando dichas soluciones no contribuyen a erradicar los problemas que en la práctica acompañan a esta institución. Por el contrario, consideramos que el uso de la acción penal popular con fines espurios debe ser afrontado desde una perspectiva respetuosa con el significado mismo de la institución y las numerosas virtudes que tiene, por cuanto a través de ella se ha contribuido, y se sigue contribuyendo, a la sanción penal de numerosos hechos delictivos. No se debe desmerecer sin más el papel de la acusación popular, porque en los últimos tiempos se haya hecho un uso indebido de la misma en determinadas causas, normalmente las más mediáticas.

En consecuencia, una futura reforma de la acción popular debe poner el foco en encontrar los mecanismos correctores que mitiguen la utilización de la acción popular con fines perversos o fraudulentos, sin que por ello se limiten los delitos en que cabe su ejercicio, las facultades que el mismo implica o los sujetos que pueden llevarlo a cabo[151]. Es necesario encontrar fórmulas procesales que desincentiven la entrada del actor popular con finalidades distintas a la de colaborar en la actuación del "*ius puniendi"* para castigar penalmente a los responsables de una determinada conducta delictiva, como también es imprescindible reforzar el control judicial de esta parte acusadora para evitar eventuales acusaciones infundadas o ilegítimas.

Junto a estas cuestiones, cualquier propuesta de *lege ferenda* debe dar respuesta a la creciente inseguridad jurídica que parece haberse asentado en el marco jurídico de la acusación popular por las decisiones cambiantes adoptadas por la jurisprudencia[152], que durante este tiempo parece haber ocupado el papel que le correspondía al legislador. Las siguientes líneas de este trabajo irán encaminadas a aportar nuevas ideas y a buscar soluciones en torno a las cuales debe girar una futura regulación de la acción popular, que esperemos no se posponga, como por desgracia nos tiene acostumbrados el legislador, *ad calendas graecas*.

[151] Aunque con importantes excepciones, referidas a las personas jurídico-públicas, a los partidos políticos y a la ampliación de alguno de los supuestos de exclusión de la legitimación contenidos en el art. 102 LECrim.

[152] Cuyo máximo exponente encontramos en la doctrina sentada por la STS 1045/2007, de 17 de diciembre (caso Botín) y el posterior cambio de posicionamiento de algunos Magistrados de la Sala II que configuraron una nueva mayoría en la STS 54/2008, de 8 de abril (caso Atutxa).

11. La reforma de la acción popular: propuesta de *lege ferenda*

Como punto de partida de todas aquellas cuestiones que deben tratarse en una futura regulación, resulta imprescindible que la ley procesal penal distinga con precisión la acusación particular, que ejerce el ofendido por el delito, de la acusación popular que puede sostener cualquier ciudadano, aunque no sea el ofendido por el delito. Como hemos expuesto a lo largo de este trabajo, el legislador decimonónico no tuvo por intención distinguir entre ambos tipos de acusación con el bienintencionado propósito de otorgar a la acción popular el mayor campo de actuación posible, disponiendo de facultades jurídico-procesales similares a las reconocidas al acusador particular[153]. Ahora bien, esta imprecisión terminológica no parece razonable teniendo en cuenta que los presupuestos, requisitos formales para su ejercicio e incluso el fundamento constitucional de ambos tipos de acusación son diferentes, lo que posibilita la aparición de cambiantes interpretaciones jurisprudenciales que, además de acentuar la inseguridad jurídica en este campo, flaco favor le hacen al pleno reconocimiento de la acción popular. Por todo lo anterior, una futura reforma de la ley procesal debe efectuar una regulación separada y específica de la acusación popular en una sección propia de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, diferenciándola de la acción penal que ejercita el ofendido, no con el objetivo de limitar sus facultades, sino de mantenerlas al máximo para evitar que se difuminen en aplicación de interpretaciones jurisprudenciales cada vez más restrictivas.

11.1. Ámbito objetivo

Creemos, en relación con el ámbito objetivo, que el ejercicio de la acción popular debe mantenerse en la totalidad de delitos perseguibles de oficio, sin el establecimiento de ningún listado de hechos delictivos que únicamente permitan la entrada del actor popular en las causas seguidas por esos concretos delitos.

Se ha discutido mucho por la doctrina la posibilidad de circunscribir el ejercicio de la acción popular a aquellos delitos públicos que protejan bienes jurídicos de titularidad colectiva o de carácter metaindividual[154]. Ello se basa en que, como ha indicado nuestro

[153] El término "acción popular" solo se emplea en el art. 270 LECrim, predicándola de los que hayan sido o no ofendidos por el delito, tras lo cual se remite al art. 101 LECrim, precepto que indica que "la acción penal es pública". Esto no hace más que demostrar la constante confusión terminológica con la que operó el legislador de 1882, sin que la denominación de "acción popular" se vuelva a mencionar de manera expresa en la Ley al regular la tramitación procesal.

[154] Por todos ellos, *Quintero Olivares*, La justicia penal en España, 1998, 214 y *Latorre Latorre*, Acción popular/acción colectiva, 2000, 151 ss. De igual modo el Borrador de Código Procesal Penal de 2013 en su

Alto Tribunal casador, es en el ámbito de estos delitos supraindividuales donde la acusación popular "puede desplegar su función más genuina"[155], evitando, en ausencia de un ofendido directo que pueda personarse en el proceso en calidad de acusación particular, que la inactividad del Ministerio Fiscal, bien por su falta de diligencia, bien por implicaciones extrajurídicas dada su cercanía con el poder ejecutivo[156], se traduzca en la práctica impunidad de tales conductas delictivas.

Aun compartiendo la perspectiva expuesta, no consideramos que solo en las causas seguidas por delitos que protegen intereses comunitarios o bienes de naturaleza difusa se agoten los fundamentos que permitan la presencia del actor popular en el proceso penal. La acción popular como mecanismo de control de la actuación del Ministerio Público y de participación del ciudadano en la Administración de Justicia ante una lesión del orden social sigue desplegando todos los efectos que justifican su presencia en caso de existir un ofendido o perjudicado directo por el hecho delictivo, que, por otra parte, puede no "mostrarse parte en el proceso". En este último caso, en el que el acusador particular no puede suplir por su falta de personación el control de la actividad acusatoria llevada a cabo por el Ministerio Fiscal que correspondería realizar al acusador popular, se llegaría inevitablemente al archivo de la causa cuando no se formula la acusación pública por el Ministerio Fiscal.

De hecho, esto es lo que precisamente indica la STS 54/2008, de 8 de abril, al tratar la apertura de juicio oral en el procedimiento abreviado instada únicamente por la acusación popular. Junto a los supuestos de delitos que protegen intereses supraindividuales en los que no existe un interés particular en cuya virtud se funde la personación de dicha parte acusadora, el Tribunal Supremo admite la apertura del juicio oral a petición exclusiva del acusador popular, aun constando la solicitud de sobreseimiento del Ministerio Fiscal, cuando la persona ofendida por el delito no se constituya en acusación particular. En este caso, ¿qué sentido tendría la exclusión del acusador popular cuando el interés público que subyace al restablecimiento del orden social vulnerado sigue latente?[157]

art. 71 establece un listado de delitos frente a los que cabe la acción popular, si bien deja fuera considerables delitos que protegen intereses supraindividuales como los delitos contra la Hacienda Pública, contra el patrimonio histórico, contra los derechos de los trabajadores, blanqueo de capitales, etc.

[155] STS 54/2008, de 8 de abril.

[156] *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 24.

[157] También se podría plantear la personación del acusador popular solo cuando el ofendido o perjudicado por el delito no se constituyera como parte acusadora, de suerte que cuando así lo haga el actor popular

BANACLOCHE PALAO parece dar con la solución que conjugaría esta limitación del ámbito objetivo de la acción popular con el riesgo de que el archivo de la causa dependa de la sola decisión del Ministerio Público, por la vía de permitir al ofendido la personación en la causa una vez concluido el trámite de calificación, tras conocerse el escrito de acusación del Fiscal. De este modo no sería necesaria la presencia de la acusación popular como contrapeso a eventuales desviaciones del Ministerio Fiscal, que en ámbitos ajenos a los delitos cometidos por autoridades o funcionarios públicos no tendrían por qué producirse, por cuanto sería el propio ofendido por la acción delictuosa el que ostentaría la facultad de impedir la impunidad de los hechos delictivos que sobre su persona o bienes han recaído[158].

Sin negar la destreza empleada en este planteamiento, estimamos que aisladamente el mismo no es capaz de dar respuesta a la necesidad de evitar el uso de la acción popular con fines abusivos, en tanto en cuanto aborda la problemática de manera parcial. Una reducción del ámbito objetivo de la acción popular impediría no solo su uso perverso, sino cualquiera que se le quisiera dar. Un adecuado juicio de ponderación[159] invita a encontrar otros mecanismos procesales que soslayen la utilización perversa de la acción popular sin limitar de manera tan tosca su ejercicio a la mayoría de los delitos del Código Penal. Nos parece una medida extremadamente restrictiva habida cuenta de las implicaciones que puede tener este derecho constitucional en la represión jurídica de la criminalidad, aun estando personada la acusación particular.

Por otra parte, en los delitos privados, en los que la persona ofendida por el delito ostenta el monopolio del ejercicio de la acción, se debe mantener la imposibilidad de ejercitar la acción penal popular, como tampoco puede actuar como parte acusadora el Ministerio Fiscal (art. 104 y 105 LECrim). Con relación a los delitos semipúblicos, en los que el Ministerio Público puede intervenir en el proceso tras la denuncia de la persona agraviada o de su representante legal, se plantean ciertas dudas cuando estamos en presencia de determinados delitos englobables en dicha categoría. Particularmente nos referimos en las líneas precedentes a las agresiones sexuales, donde consideramos

quedaría excluido del proceso penal. A nuestro juicio esta posibilidad se encontraría con el inconveniente de la gran extensión temporal en la que el ofendido por la conducta delictiva puede ejercitar la acción penal, de modo que no se puede dejar condicionada la validez de los actos procesales de la acusación popular en la fase de instrucción hasta el trámite de calificación del delito. Ello iría en contra de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que tanto anhelamos en el marco del proceso penal.

[158] *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 24 y 25.

[159] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 165.

razonable una ampliación del ámbito objetivo para evitar que esos hechos se mantuvieran al margen del proceso penal ante la falta de denuncia de una víctima que no está en condiciones de presentarla.

Se ha entendido por la doctrina que por su propia naturaleza los delitos semipúblicos otorgan prevalencia al interés privado del ofendido por la acción delictuosa, de modo que, siendo menor el interés público, el ofendido puede evitar la investigación de los hechos delictivos y su posterior enjuiciamiento[160]. Teniendo en cuenta lo anterior, no parece que la mejor opción pase por reconocer el ejercicio de la acción popular en esta categoría delictiva, en tanto que generaría una confusión añadida[161]. Para evitar que tan sangrantes hechos delictivos queden sin castigo[162], consideramos que el legislador debería modificar, en una decisión de política criminal, su condición de delitos semipúblicos a delitos de naturaleza pública[163], entrando plenamente en juego la acción popular que pudiera ejercitar cualquier ciudadano, incluidas las asociaciones constituidas para la defensa de los derechos de las víctimas de delitos sexuales.

11.2. Ámbito subjetivo

La legitimación para ejercitar la acción popular debe ser lo más amplia posible. Las restricciones que efectúan los arts. 19.1 LOPJ, 101 y 270 LECrim sobre la previsión del art. 125 CE, que únicamente habla de "ciudadanos" para referirse al sujeto activo de la acción popular, deben suprimirse por cuanto el eventual ejercicio de la acción popular por los extranjeros tendría igualmente la finalidad de defender los intereses de una sociedad de la que forman parte, aunque no lo hagan en calidad de nacionales. Asimismo, como hemos tenido ocasión de examinar en la redacción de estas líneas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido que en los casos en que se defienda un interés

[160] *González-Cuellar Serrano/ Gutiérrez Zarza*, Ley de Enjuiciamiento Criminal, 1998, 585, citado por *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1802.

[161] Propone *Tomé García*, en: Chozas Alonso (coord.), Sujetos protagonistas proceso penal, 2015, 290 y 291, permitir el ejercicio de la acción popular en causas ya iniciadas seguidas por delitos semipúblicos, siempre que se cuente con el consentimiento del ofendido o perjudicado. Este planteamiento no obedece a los riesgos que aquí estamos tratando, en tanto parte de la condición de que la víctima haya presentado la preceptiva denuncia, supuesto en el carece de sentido alterar la naturaleza de esta categoría delictiva al tener lugar la intervención del Ministerio Fiscal. Por si esto fuera poco, se propone requerir al ofendido su consentimiento para que las asociaciones de víctimas puedan actuar como acusación popular, obviando que ese estatus solo se puede tener no mediando la autorización de la víctima, pues en caso contrario estas asociaciones actuarían en el proceso penal como acusación particular (art. 109 bis 3 LECrim).

[162] Aparecería aquí la labor de determinar qué concretos delitos semipúblicos deben transformarse en públicos para conjurar los referidos riesgos de impunidad. Parece claro el caso de los delitos de acoso, abusos y, sobre todo, agresiones sexuales (art. 191 CP), pero surgen serias dudas respecto a los demás.

[163] Este idéntico posicionamiento mantiene *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 24 y *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 155.

legítimo y personal la acción popular puede integrarse dentro del ámbito del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por lo que reconociéndose este a "todas las personas"[164] no parece lógico que se deba restringir su ejercicio en los términos de las disposiciones legales referidas.

Ahora bien, este reconocimiento no es óbice para que, en caso de estimarse necesario, se establezca algún requisito adicional para el ejercicio de la acción popular a los extranjeros no comunitarios, como pudiera ser la demostración de un determinado arraigo[165] o la concurrencia de la más exigente condición de ser beneficiarios de la reciprocidad legislativa o de un tratado internacional[166], de manera similar a la exención de fianza de los extranjeros ofendidos por el hecho delictivo operada por el art. 281 *in fine* LECrim.

Por lo que respecta a los ciudadanos nacionales de cualquier Estado miembro de la Unión Europea más evidente se muestra la necesidad de que en una futura regulación se les otorgue, sin la exigencia de ningún otro requisito, la facultad de constituirse como parte acusadora ejercitando la acción popular en defensa de la legalidad y de un interés social, ya no solo español, sino que igualmente puede ser comunitario, en atención a los valores comunes que vertebran esta asociación económica, social y política[167]. En observancia de las normas de Derecho comunitario que establecen la igualdad en el ejercicio de los derechos reconocidos a los ciudadanos europeos en los distintos Estados miembros, parece haber sobre esta cuestión un consenso en la doctrina científica que avala la plena legitimación para ejercitar la acción popular de los extranjeros comunitarios[168].

Por otro lado, en una futura regulación de esta institución procesal abogamos por el mantenimiento de las causas de exclusión de la legitimación para el ejercicio de la acción popular contenidas en los arts. 102 y 103 LECrim. No parece existir razón alguna que justifique modificar las exclusiones específicas del segundo de los preceptos, referidas al cónyuge, ascendientes, descendientes y hermanos por naturaleza, adopción o

[164] SSTC 99/1985, de 30 de septiembre y 107/1992, de 1 de julio.
[165] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 167.
[166] *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 156.
[167] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 167.
[168] *Gimeno Sendra*, PJ, 31 (1993), 90 y 91; *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1801; *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 31; *Echano Basaldúa*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 174; *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 156; y *Tomé García*, en: Chozas Alonso (coord.), Sujetos protagonistas proceso penal, 2015, 275 y 276.

afinidad cuando ejerciten acciones penales entre sí. Con relación a las exclusiones genéricas del primero de los preceptos, se debe mantener la que afecta a los que carecen de la plenitud de derechos civiles, mientras que se deben ampliar las referidas a los Jueces y Magistrados, incluyendo a Fiscales por la idéntica incompatibilidad de la acción popular con la función que realizan[169]; y la relativa al condenado dos veces por sentencia firme como reo del delito de denuncia o querella calumniosa, englobando a todos aquellos que hayan sido condenados por sentencia firme como reos de cualquier delito con antecedentes penales no susceptibles de cancelación.

La razón de que esta última causa se deba ampliar a todas las personas que hayan cometido otros delitos radica, como expone de manera acertada LUZÓN CÁNOVAS[170], en el propio fundamento de la acusación popular como contrapeso a la actuación del Ministerio Fiscal, pues no parece que se deba encomendar a los condenados por lesionar el ordenamiento jurídico la tarea de controlar la acusación pública ejercitada por el Ministerio Fiscal. En otras palabras, estas personas carecen de la necesaria confianza como para actuar en el proceso penal supliendo la desconfianza que el Ministerio Público pudiera generar.

Por lo que se refiere al ejercicio de la acción popular por las personas jurídicas debemos distinguir entre personas jurídico-privadas y jurídico-públicas, a pesar de que en la actualidad se les permita a ambas su personación en el proceso como acusación popular. En el caso de las primeras, el ejercicio de la acción popular se debe adecuar a lo dispuesto por la jurisprudencia constitucional, que condiciona su legitimación a la previa existencia de una relación entre el objeto social de dicha persona jurídica y los intereses generales de la sociedad en cuya defensa actúa en el proceso[171]. Por su parte, consideramos que cualquier reforma legislativa que se ocupe de la acción popular debe excluir el ejercicio de dicha acción a las personas jurídico-públicas por la innecesaria duplicidad de instituciones públicas defendiendo un mismo interés social y las dudas acerca de la constitucionalidad de la asunción de competencias estatales que realizan las normas autonómicas que legitiman su ejercicio[172].

---

[169] Como ya efectuaron los arts. 82.1.º del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 y 70.2.º del Borrador de Código Procesal Penal de 2013, los más cercanos antecedentes a la propuesta de reforma que aquí se formula, a pesar de que ambos textos carecieron de virtualidad práctica.

[170] *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1800.

[171] SSTC 241/1992, de 21 de diciembre y 34/1994, de 31 de enero.

[172] Comparten este mismo criterio *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 168; *Juan Sánchez*, LL, 2008-1, 1850; *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 35; *Fernández Le Gal*, en: Revenga

A lo anterior debemos añadir la siguiente cuestión que planteamos al lector. Admitido el ejercicio de este derecho de participación ciudadana por una Comunidad Autónoma o incluso un Ayuntamiento, y obviando que se pueden producir desequilibrios en su ejercicio, en tanto se podrían llegar a encontrar regulaciones dispares según el territorio, ¿qué imagen de la Administración de Justicia se trasmitiría en casos de enfrentamiento entre las entidades públicas y el Ministerio Fiscal?

En último lugar, debemos mencionar a los partidos políticos, cuya legitimación hoy día es reconocida por los tribunales[173], habida cuenta de su configuración como asociaciones privadas con personalidad jurídica propia[174]. Ahora bien, por el uso partidista que se pueda dar de la institución judicial y el consiguiente riesgo, para el supuesto de que no alcanzaran sus pretensiones, de poner en duda de cara a la opinión pública la imparcialidad de los órganos judiciales, adscribiendo ideológicamente a Jueces y Magistrados, entendemos pertinente que en una futura reforma se vede su legitimación para ejercer la acción popular.

11.3. Requisitos de forma

Al examinar la configuración formal de la acción popular pudimos advertir como el tradicional carácter preceptivo de la querella y la fianza para la admisión de la acusación popular en el proceso penal ha sido discutido por diversas resoluciones del Tribunal Supremo, que suprimen esta exigencia una vez iniciado el proceso por la actuación previa de cualquier otra parte acusadora, siendo para ello necesario que el actor popular coadyuve o se adhiera a alguna de las acusaciones formuladas, lo que en buena medida contraría el espíritu de la acción popular consagrada en el art. 125 CE, al no sostenerse una acusación autónoma del ciudadano[175].

Una futura reforma de la acción popular debe ocuparse, en lo concerniente a los específicos requisitos formales que condicionan su ejercicio, de las siguientes dos cuestiones. En primer lugar, y para el supuesto de que se quiera seguir una posición continuista con esta interpretación jurisprudencial que legitima la entrada del acusador

Sánchez (coord.), El poder judicial, 2009, 716; *Echano Basaldúa*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 179, 180 y 181; *Muñoz Cuesta*, Revista Aranzadi Doctrinal, 10 (2010), 11, 12 y 16 y *Tomé García*, en: Chozas Alonso (coord.), Sujetos protagonistas proceso penal, 2015, 278.

[173] AAP de Toledo 167/2009, de 9 de julio y AAP de Barcelona 730/2012, de 31 julio.

[174] Por lo que no pueden tener la consideración de órganos estatales (STS 442/1998, 12 de mayo), a pesar de que lleven cabo tareas de relevancia pública y constitucional, como indica *Álvarez Conde*, Curso de Derecho Constitucional I, 2008, 509.

[175] *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 42.

popular sin querella ni fianza en procesos penales ya incoados, deviene imprescindible la previsión de un concreto precepto que sirva de base a esta posibilidad, siendo inviable que la justificación se mantenga en el art. 110 LECrim, que únicamente se refiere a la personación del ofendido o perjudicado por el delito. En segundo lugar, debemos reflexionar acerca de la conveniencia de hacer extensiva esta modalidad de personación en causas ya iniciadas cuando el actor popular ejercita una acción penal autónoma y no solo cuando sea adhesiva.

El argumento utilizado para defender la aplicación de esta forma de personación de la acusación popular en todos los supuestos en que el proceso penal estuviera ya en curso, excluyendo la preceptividad de ambos requisitos formales, radica en que su exigencia carece de sentido por cuanto la querella dejaría de cumplir la doble finalidad con la que fue establecida: como declaración de conocimiento acerca de la existencia de una determinada conducta delictiva y como declaración de voluntad solicitando al Juez de instrucción competente su admisión como parte acusadora en el proceso[176]. Desde esta perspectiva, al no cumplirse la finalidad con la que fue prevista la querella, el actor popular podrá manifestar su voluntad de constituirse parte en el proceso con un simple escrito de personación, mostrándose en tal caso igualmente innecesaria la fianza, máxime cuando su finalidad de asegurar el pago de una eventual condena en costas no se puede realizar en la práctica, en tanto su concreta cuantía no puede suponer un obstáculo para el ejercicio de la acción penal[177], so pena de vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva.

No obstante, entendemos que la anterior exposición elude uno de los riesgos que la querella y fianza, conjuntamente entendidos, vienen a conjurar, que no es otro que el empleo fraudulento, calumnioso o temerario de la acción penal, pues el hecho de que el proceso ya esté iniciado, no es impedimento para que el actor popular actúe en él guiado por móviles espurios, totalmente alejados de la satisfacción del interés general[178], perturbando el normal desarrollo del procedimiento. No obstante, aparece aquí una

[176] *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 43.
[177] *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 46. De igual modo, la STS 5 de junio 1993 afirma que "en la práctica, esa garantía es más ficticia que real, por cuanto su cuantía es siempre simbólica, ante el temor de posibles indefensiones". Profundizando más en la cuestión, como la fijación de la fianza debe tener en cuenta los medios económicos de quien ha de aportarla, podría hasta darse el caso del ejercicio fraudulento de la acción popular por quien no dispone de recursos económicos para que el verdadero interesado no responda de las resultas del pleito. *Pérez Gil*, La acusación popular, 1998, 515 ss.
[178] Como pudiera ser el acceso a la investigación judicial cuando las actuaciones de la instrucción penal no fueran declararan secretas conforme al art. 302 LECrim. *Tomé García*, en: Chozas Alonso (coord.), Sujetos protagonistas proceso penal, 2015, 268.

excepción, la adhesión a alguna de las acusaciones formuladas, que necesariamente va a implicar una limitación de sus posibilidades de actuación en el proceso penal, vinculadas en todo caso a aquellas calificaciones, pruebas o conclusiones que asuma la acusación, particular o popular, a la que se adhiera[179]. La ausencia de autonomía de la acción penal ejercitada y la consiguiente limitación de la mayoría de las facultades reconocidas a la acusación popular implica, por definición, una desaparición de los riesgos de actuación con fines cuestionables.

De igual manera que se mantienen los referidos riesgos en caso de ejercicio por el acusador popular de una acción penal autónoma, permanece la necesidad de asegurar las eventuales responsabilidades económicas en que esta parte acusadora pudiera incurrir, pues por muy avanzado que este el procedimiento, puede ser condenado al pago de costas o a la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al acusado por el ejercicio de la acción popular[180]. Se hace necesario sobre este punto que una futura reforma de la legislación penal incida en los elementos objetivos que han de tomarse en consideración por los tribunales para concretar la cuantía de la fianza y adecuarla a la capacidad económica del querellante, evitando el establecimiento en todos los casos de una suerte de fianza simbólica que impida alcanzar la finalidad con que fue establecido este requisito formal[181]. Y es que aun no alcanzando la fianza impuesta la totalidad de la cuantía que correspondiera abonar al actor popular al finalizar el procedimiento en una hipotética condena en costas por una actuación temeraria o de mala fe (art. 240.3 LECrim)[182], su mera exigencia supone un freno a posibles querellas calumniosas, haciendo pensar a quien pretenda actuar con esas intenciones si le merece la pena hacer frente a ese desembolso económico.

Si pretendemos evitar la utilización abusiva de la acción popular no parece razonable dar más facilidades a quienes hacen un uso cuestionable de la misma por la vía de no exigirles la interposición de querella y la prestación de fianza, salvo que la intervención del actor popular sea adhesiva a alguna de las acusaciones formuladas, donde desaparecen *ab initio* estos potenciales riesgos. Por tanto, optamos por una posición

[179] *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 89.
[180] *Tomé García*, en: Chozas Alonso (coord.), Sujetos protagonistas proceso penal, 2015, 299.
[181] *Luzón Cánovas*, LL, 2002-2, 1800, y *Oromí Vall-Llovera*, El ejercicio de la acción popular, 2003, 170.
[182] A pesar de que el art. 240.3 LECrim se refiera a la condena en costas del "querellante particular" o "actor civil", las SSTS 998/1996, de 5 de diciembre, 1014/1997, de 9 de julio y, la más reciente, 903/2009, de 7 de julio, posibilitan de igual manera la condena del querellante popular cuando haya actuado con temeridad o de mala fe.

intermedia que sea capaz de distinguir las diferentes posibilidades de intervención de la acusación popular en el seno de un proceso penal ya iniciado, dejando de lado la rigidez de quienes exigen en todo caso la observancia de estos requisitos formales[183], sin discriminar entre acción penal autónoma y adhesiva, y la absoluta relajación de quienes abogan por su eliminación, lo que podría favorecer el ejercicio de acusaciones infundadas.

11.4. Intervención en el procedimiento penal

Desde la admisión de la querella el acusador popular adquiere la condición de parte, motivo por el cual se le debe otorgar un tratamiento procesal similar al que recibe el acusador particular. Para que las actuaciones procesales de esta parte acusadora gocen de autonomía en cada una de las fases en que se divide el proceso penal es necesario que el Tribunal no haga uso de la facultad de unificación de representación procesal y defensa técnica que establece el art. 113 LECrim en aras de proteger el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE). Consideramos que una futura regulación de la acción popular debe pronunciarse sobre esta facultad tomando como base la jurisprudencia constitucional examinada en páginas anteriores, eliminando cualquier duda que pudiera surgir acerca del carácter obligatorio de la actuación de las diversas acusaciones, particulares o populares, bajo una sola postulación y dirección letrada, cuando concurran en un mismo proceso[184].

Sería igualmente conveniente que el precepto fijase los supuestos en que se puede entender producida la convergencia de intereses exigida por el Tribunal Constitucional, sin que a nuestro juicio sea suficiente la mera coincidencia de las acusaciones en la persona del querellado y el hecho delictivo por el que adquiere tal condición, elementos que obviamente coincidirán en la mayoría de las ocasiones. Es más, nos atreveríamos a decir que la sola concurrencia de estos dos elementos se relaciona más con la "ausencia de incompatibilidad" de las acciones penales ejercitadas, no suficiente según el propio Tribunal Constitucional para proceder a la agrupación del art. 113 LECrim, que con la necesaria "convergencia de intereses y puntos de vista"[185] para restringir el derecho a la tutela judicial efectiva por la irrelevancia en el devenir del proceso que supondría la

[183] Como mantienen *Ochoa Monzó*, en: Asencio Mellado/ Fuentes Soriano (dirs.), La reforma del proceso penal, 2011, 158, y *Tomé García*, en: Chozas Alonso (coord.), Sujetos protagonistas proceso penal, 2015, 299.
[184] Como de hecho ya se propuso en el art. 72.3.º del Borrador de Código Procesal Penal de 2013, planteando la obligatoriedad de esta unificación en todo caso de personación de varias acusaciones populares, aun sin ser convergentes sus intereses, lo que vulneraría el derecho de defensa del art. 24.2 CE.
[185] STC 30/1981, de 24 de julio.

reiteración de los actos procesales[186]. De este modo, se hace precisa una plena identidad de los elementos fundamentales que configuran el proceso penal, entre los que una correcta regulación debe incluir la unidad en la calificación jurídica de los hechos y en los medios de prueba propuestos por las partes acusadoras cuya agrupación se pretende.

En otro orden de cosas, no consideramos que una futura reforma de la ley procesal penal deba mantener la importante merma de las facultades acusatorias del actor popular en la fase intermedia del procedimiento abreviado seguido por delitos que afectan a bienes jurídicos de carácter individual[187], convirtiéndolo en una parte subordinada al resto de acusadores, cuya voluntad solicitando el sobreseimiento de la causa se impone, con base en una interpretación literal del art. 782.1 LECrim, a la solicitud de apertura de juicio oral efectuada por el acusador popular. El precepto que sirve de base al Tribunal Supremo para sentar esta doctrina es realmente dudoso y ante la imposibilidad de inferir un resultado unívoco acerca de su alcance, lo procedente, en aplicación del principio *pro actione*, hubiera sido interpretarlo favorablemente y no de manera restrictiva como finalmente realizó el Alto Tribunal en las SSTS 1045/2007 y 54/2008[188].

Y es que el espíritu de la Ley 38/2002, que modifica el art. 782 LECrim, no era excluir al acusador popular de este esencial trámite procesal, sino garantizar el respeto al principio acusatorio condicionando la apertura de la fase de juicio oral cuando una parte acusadora así lo solicite[189], de modo que no estando conforme el Tribunal con la petición de sobreseimiento del Fiscal, este pueda poner en conocimiento de los ofendidos o perjudicados, que no se hubieran personado, dicha solicitud a fin de que ellos mismos ejerciten la acción penal o directamente remitir la causa al superior jerárquico del Fiscal para que decida acerca de la posibilidad de acusar. Este mismo mecanismo, que se pone

[186] A pesar de la posterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional que entiende correcta esta mínima concurrencia de los elementos objetivos y subjetivos. Entre otras podemos citar la STC 154/1997, de 29 de septiembre, que consideró conforme a esta línea jurisprudencial la decisión del Juzgado de Instrucción número 16 de Madrid de agrupar a las dos acusaciones populares personadas (Unión del Pueblo Navarro y representación de José María Ruiz Mateos) bajo la misma representación procesal y dirección letrada por "coincidencia de hechos y de su presunto autor".

[187] E incluso, como afirma parte de la doctrina en atención a la STS 8/2010, de 20 de enero, cuando el bien colectivo tenga un individualizado titular. *Vid.* supra p. 34.

[188] En este sentido se manifiesta el Magistrado Sánchez Melgar en su voto particular a la STS de 17 de diciembre de 2007, quien afirma que el recurso a la literalidad del art. 782.1 LECrim para reducir el ejercicio de este derecho constitucional "puede reputarse contraria al derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión". Se muestran igualmente críticos *Ortego Pérez*, Diario La Ley, 6917 (2008), 4; *Jorge Barreiro*, Jueces para la Democracia, 61 (2008), 11 y 12, y *Ferreiro Baamonde*, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal, 28 (2012), 7.

[189] *Ferreiro Baamonde*, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal, 28 (2012), 7. A este respecto resulta interesante realizar una lectura del párrafo vigesimosexto de la Exposición de Motivos de la LECrim.

en manos del Juez para promover el surgimiento de nuevas posibilidades de que se produzca acusación, ya estaba previsto en los arts. 642, 643 y 644 para el proceso ordinario por delitos graves, en el que nunca se ha discutido la autonomía del acusador popular para solicitar la apertura de juicio oral. De hecho, el propio fundamento de la previsión del 782.2 LECrim iría en contra de la interpretación excluyente realizada por el Tribunal Supremo, en tanto en cuanto la finalidad de estas comunicaciones es precisamente evitar que el Tribunal acuerde el sobreseimiento cuando no lo considere procedente, extremo que se haría innecesario en caso de existir en el proceso un acusador popular que solicita la apertura de juicio oral. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de relacionar el precepto, a la hora de interpretarlo, con aquellos otros que le rodean, delimitándolo en su concreto contexto legislativo[190].

No deja de resultar paradójico que una Ley, cuyo cometido era equiparar al procedimiento abreviado una previsión contemplada en el proceso ordinario, sea utilizada para convertir al actor popular en adhesivo de los demás acusadores, lo que inevitablemente crea una disparidad de regímenes de acusación según el tipo de procedimiento, únicamente diferenciados por la entidad de la pena prevista para el delito que se enjuicia y no por la diferente naturaleza, individual o colectiva, de los bienes jurídicos que protejan tales tipos delictivos[191]. Por si lo expuesto hasta ahora fuera poco, dentro del procedimiento abreviado, seguido en la práctica para la mayoría de los procesos penales, la intervención del acusador popular se fragmentaría en función de la fase en que nos encontremos, siendo en un principio autónoma para la iniciación del proceso y solicitud de diligencias de investigación o medidas cautelares, para posteriormente dejar condicionada la más importante de sus facultades procesales, la de acusar, a que alguno de los restantes acusadores solicite la apertura de juicio oral[192].

[190] Así el art. 780 LECrim, también redactado por la Ley 38/2002, refiere, regulando la preparación del juicio oral, que el Juez de instrucción dará traslado de las diligencias previas al Ministerio Fiscal y a las "acusaciones personadas" para que soliciten la apertura de juicio oral o el sobreseimiento. ¿Por qué iba a prever el legislador la presentación de un escrito de acusación por parte del acusador popular si después va a negar la virtualidad de su posicionamiento? *Castillejo Manzanares*, EPC, 29 (2009), 242.

[191] En este mismo sentido se manifiestan *Banacloche Palao*, R. D. Proc., 1 (2008), 48 y *Grande-Marlaska Gómez*, Problemas actuales proceso penal, 2010, 249. Por el contrario, *Gimeno Sendra*, Diario La Ley, 6970 (2008), 3, en coherencia con su postura de defender a ultranza la doctrina emanada del Tribunal Supremo en la Sentencia 1045/2007, afirma que se daría solución a esta diversidad de regímenes ampliando al procedimiento ordinario la exclusión de la legitimación del acusador popular para solicitar, en solitario, la apertura de juicio oral.

[192] Voto particular del Magistrado Jorge Barreiro a la STS 8/2010, de 20 de enero.

A la luz de todas estas consideraciones, no nos queda más que llegar a la conclusión de que cuando el art. 782.1 LECrim utiliza la expresión "acusador particular" está englobando también al popular como ocurre con frecuencia a lo largo del articulado de la Ley procesal, pues como acertadamente indica el Magistrado Sánchez Melgar en su voto particular a la Sentencia 1045/2007, de 17 de diciembre, si el legislador hubiera querido efectuar tal limitación de las facultades del acusador popular lo habría hecho "de manera tajante, sin emboscadas ni expresiones de dudoso entendimiento".

Ciertamente, la doctrina jurisprudencial sentada por el Alto Tribunal en los casos Botín y Atutxa no se entiende, salvo que mediante la misma se haya querido adelantar al legislador, restringiendo el ejercicio de la acción popular a los delitos que protejan bienes jurídicos supraindividuales, de titularidad colectiva o naturaleza difusa, como haciendo ver al acusador popular, por la vía de privarle de su función acusatoria, lo superfluo de su intervención fuera de esos tasados delitos. Optando el que suscribe estas líneas por el mantenimiento de la virtualidad de la acción popular en la totalidad de los delitos públicos, de manera plenamente autónoma al Ministerio Fiscal, y siendo consciente de que el ejercicio abusivo de esta institución procesal se produce, sobre todo, con la apertura de juicio oral, nos atañe en el siguiente apartado exponer y defender las concretas medidas que consideramos adecuadas para poner fin a los problemas derivados de la acción popular.

11.5. Mecanismos en orden de evitar el ejercicio perverso de la acción popular

Para contrarrestar la utilización de la acción popular con finalidades diametralmente opuestas a la consecución del interés general a través de la realización del Derecho penal, la solución pasa por atribuir al órgano jurisdiccional concretas facultades de control sobre dicha parte acusadora, en la línea de los votos particulares de los Magistrados Colmenero Menéndez de Luarca[193] y Sánchez Melgar[194] a las SSTS 1045/2007 y 54/2008, respectivamente.

[193] «Un eventual conflicto entre el derecho al ejercicio de la acción popular y el derecho de defensa será resuelto por el juez en cada caso en función de la racionalidad de la pretensión de la acusación y de su valoración desde el Derecho Penal».

[194] «La clave del problema no está en cercenar derechos de acusar, sino en justificar judicial y motivadamente, si tales derechos encuentran acomodo en el proceso en particular en donde se ejercitan. Ya dirán, en consecuencia, los tribunales si la pretensión es justa o descabellada, legítima o abusiva». Idéntico posicionamiento encontramos en anterior jurisprudencia del Tribunal Supremo, verbigracia, la STS 1318/2005, de 17 de noviembre.

En un intento por tamizar la seriedad de la actuación del acusador popular, el art. 84.1 y 2 del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 planteó la exigencia de un "interés legítimo y suficiente" con relación al hecho delictivo para permitir la personación del actor popular, debiéndose acreditar ante el Juez de Instrucción "la relación o vínculo personal, social o profesional con el interés público" y "la relevancia de su actuación en el proceso". Esta medida nos lleva a preguntarnos en qué casos se puede entender que esta intervención del acusador popular *ab initio* está relacionada con el concepto jurídico indeterminado de interés público referido en el texto prelegislativo, lo que, en observancia de la jurisprudencia constitucional que hay al respecto, parece apuntar solamente a aquellos delitos que protegen intereses supraindividuales[195]. Admitir lo anterior conllevaría subvertir la esencia de la acción popular tal y como está configurada en nuestro proceso penal, pues como indica la STS 363/2006, de 28 de marzo, puede ejercitarla "cualquier ciudadano, por el mero hecho de estar en plenitud del gozo de sus derechos, sin tener que alegar la vulneración de algún derecho, interés o bien jurídico protegido que se encuentre dentro de su esfera patrimonial o moral".

Rechazando esta limitación, parece más adecuado situar el control jurisdiccional de la solidez de la acusación no en el momento procesal de la personación en el procedimiento, sino en uno posterior en el que ciertamente se pueda detectar esta actitud fraudulenta. La mejor manera de verificar las motivaciones que guían la actuación de esta parte acusadora se produce mediante el análisis de su propia actividad procesal en la instrucción penal[196], siendo realmente difícil, por no decir imposible, que el Juez tenga los suficientes elementos para pronunciarse sobre tal extremo en el mismo momento de admisión de querella, cuyas causas de inadmisión deben mantenerse en términos similares a los contenidos en el art. 313 LECrim. Por consiguiente, si después de adquirida la condición de parte, el acusador popular llevara a cabo actuaciones, por dilatorias o desinteresadas, que conduzcan a entender de manera manifiesta que su intervención en el proceso penal no es la adecuada en atención al fundamento de esta institución, se debe atribuir al Tribunal la facultad de excluirle de la causa, a instancia de cualquiera de las

[195] STC 50/1998, de 2 de marzo.

[196] *Martín Pallín*, Revista del Ilustre Colegio Notarial de Madrid, 17 (2008). Consultado: 03 de febrero de 2020. Enumera a título ejemplificativo, para deducir si la actuación del acusador popular se produce o no en pos del reproche social que merecen las conductas delictivas: el análisis de las diligencias solicitadas, su interés por la aportación de pruebas y su presencia en determinados actos procesales como la audiencia del art. 505 LECrim para la adopción de medidas cautelares personales.

restantes partes acusadoras[197], de manera similar a lo pretendido por el art. 84.3 del Antep. LECrim de 2011[198].

Un segundo nivel del control para cerrar el paso a acusaciones fraudulentas o abusivas se podría arbitrar en la fase intermedia del proceso, por medio del establecimiento de un verdadero "juicio de acusación"[199], incrementando el control jurisdiccional sobre las acusaciones realizadas por distintas partes acusadoras (y no solo la popular), de suerte que observando el Tribunal una ausencia de la necesaria base acusatoria en la pretensión punitiva que se formula, el mismo deniegue la apertura de juicio oral, por las devastadoras consecuencias que esa "pena de banquillo" supone para el acusado en su ámbito social y familiar, por mucho que el procedimiento finalice con una sentencia absolutoria[200]. Teniendo en cuenta la actual debilidad del poder decisorio del órgano jurisdiccional sobre la apertura del juicio oral (arts. 645 y 783.1 LECrim) nos parece adecuada la previsión de sobreseimiento por insuficiente fundamento de la acusación realizada por el art. 530 Antep. LECrim de 2011, cuando a la luz de los medios de prueba propuestos en el escrito de acusación se desprenda que la acción penal será manifiestamente improsperable.

Es probable que las medidas expuestas, atribuyendo al órgano jurisdiccional una facultad de exclusión de la acusación popular durante la fase de investigación del delito y la posibilidad de denegar la apertura de juicio oral solicitada por esta o cualquier otra parte acusadora en lo que debe ser una futura configuración de un juicio de acusación del que ahora carecemos, parezcan realmente contundentes, pero este es precisamente el carácter del que debe estar dotado cualquier mecanismo que se proponga en este campo por la entidad de los abusos realizados por la acusación popular en el ejercicio de la función acusatoria y, sobre todo, para evitar que la actuación de estos indeseables

[197] *Armenta Deu*, Justicia: Revista de Derecho procesal, 1 (2017), 119, considera que la eventual exclusión del acusador popular no debe depender de la previa solicitud del acusador oficial ni de la defensa, al no estar ninguna de estas dos partes en condiciones de discernir con la suficiente neutralidad si la actuación de este acusador obedece a intereses espurios.

[198] Más allá de la indefinición del concepto interés público y su asimilación a intereses comunitarios. Para *Martín Pallín*, Revista del Ilustre Colegio Notarial de Madrid, 17 (2008), el mecanismo procesal que se debería articular en estos casos sería similar al ya contemplado en el art. 275 LECrim en procesos penales seguidos por delitos privados.

[199] Recalca *Gómez Orbaneja*, Comentarios Ley de Enjuiciamiento Criminal, II, 1951, 230, la necesidad de rodear de cautelas a la acción popular cuando no actúa como elemento de contrapeso un juicio de acusación como en el sistema procesal inglés.

[200] Para *Castillejo Manzanares*, EPC, 29 (2009), 248, una adecuada regulación del juicio de acusación es fundamental en tanto en cuanto la final absolución del acusado no podría borrar las secuelas que el juicio, como auténtica anticipación de la condena, le ha podido ocasionar. En idéntico sentido se manifiesta *Moreno Catena*, Introducción al Derecho Procesal, Madrid, 2000, 229.

desdibuje la acción popular ejercitada por aquellos que sí contribuyen valiosamente a dar efectividad al ordenamiento jurídico.

VI. Conclusión

El estudio realizado en la primera parte de este trabajo sobre del estatuto jurídico de la acción popular en la actualidad, nos ha permitido identificar alguno de los puntos más problemáticos de esta institución procesal de gran raigambre en nuestro ordenamiento jurídico, en ocasiones generadores de lagunas jurídicas y en otros tantos de contradicciones jurisprudenciales. Pero al margen de estas cuestiones, que en la práctica se traducen en la proliferación de supuestos de utilización abusiva de la acción penal popular, a los que hemos intentado dar solución, de las propuestas realizadas hemos podido observar que su regulación por el legislador decimonónico, "echándose a los brazos de la lógica"[201], tiene un indudable acierto, y el más claro ejemplo de ello es su existencia hasta nuestros días, tras cerca de ciento cuarenta años de vida, incluido un refuerzo al más alto nivel normativo, a pesar de las opiniones de aquellos que han intentado denostarla continuamente.

Creemos con honestidad, que el establecimiento de las concretas medidas expuestas, aumentando las facultades de control que en los distintos momentos procesales ha de tener el órgano jurisdiccional, unido a las cautelas ya existentes en nuestra legislación procesal y sustantiva (exigencia de querella y fianza, facultad judicial de unificación de representación procesal y dirección letrada *ex* art. 113 LECrim, delito de acusación o denuncia falsa del art. 456 CP, etc.) pueden contrarrestar la instrumentalización de la acción popular, sin tener que restringir su ámbito de acción a determinados delitos o a una intervención meramente adhesiva a la del Ministerio Fiscal. Contrapesados los abusos en el ejercicio de la acción popular, podemos afirmar, sin mayores devaneos intelectuales, que carece del más mínimo sentido propugnar su restricción, máxime cuando el doble fundamento de la institución sigue vigente hoy más que nunca.

En la actualidad social de este país, la acción popular en su originaria concepción soloniana de participación ciudadana en la represión jurídica de la criminalidad que trasciende el interés del ofendido, puede servir para fortalecer la comprometida imagen de nuestro sistema judicial y al mismo tiempo aumentar la confianza de los ciudadanos en tales instituciones y su propio compromiso cívico con ellas. Se trata de una unión de conveniencia en el seno de una sociedad democrática: por medio de la acción popular los

[201] Parafraseando a Alonso Martínez en la Exposición de Motivos de la LECrim (párrafo vigesimoctavo).

órganos jurisdiccionales se hacen acreedores de la confianza de los ciudadanos en cuyo nombre administran justicia y estos a la vez encuentran una vía de participación en las tareas públicas que puede aminorar esa sensación de distanciamiento con los poderes del Estado. Por consiguiente, la defensa de la acción popular en su máxima expresión se configura como un elemento fundamental para la consolidación de nuestro sistema democrático, por cuanto a través de esta se promueve un entorno de solidaridad y responsabilidad dentro del ámbito social, que además sirve de recordatorio a los poderes políticos y económicos de que el titular último de la potestad jurisdiccional delegada a los órganos del Estado es el conjunto del pueblo español (arts. 1.2 y 117.1 CE).

Más inquietante todavía se nos presenta una limitación de la acción popular cuando en el horizonte procesal se vislumbra la instauración de un principio de oportunidad que otorga cada vez más amplios ámbitos de discrecionalidad en el ejercicio de la acción penal al Ministerio Fiscal. Si unimos a lo anterior una dirección de la instrucción penal en manos del acusador oficial, sustituyendo la figura del Juez de Instrucción por uno de Garantías, tendremos el caldo de cultivo perfecto para instaurar un sistema monopolístico de la acusación en manos del Ministerio Público. En este contexto, nos parece igual de criticable la utilización de la acción popular con fines fraudulentos o abusivos, que el empleo torticero de estas malas prácticas como pretexto para desnaturalizar esta institución procesal a fin de patrimonializar el ejercicio de la acción penal.

En definitiva, lo que se pretende hacer con la restricción de la figura del acusador popular a límites tan exiguos que en la práctica la vacíen de contenido, es atribuir al Ministerio Fiscal, enarbolando el principio de oportunidad, un poder de disposición sobre el proceso. Y ello porque la mera presencia del acusador popular en el proceso penal, junto con el acusador particular, cuya delimitación estamos seguros de que igualmente se acometerá[202], supone un obstáculo para la efectividad de dicha pretensión, que podría cambiar la configuración de nuestro sistema procesal penal tal como lo conocemos, sustrayendo de los Tribunales de Justicia la soberanía para la aplicación del Derecho penal.

[202] Razona *Armenta Deu*, Justicia: Revista de Derecho procesal, 1 (2017), 104; que las previsiones de los arts. 109 bis y 110 LECrim reformados por la Ley 4/2015, de 27 de abril, posibilitando la renuncia de las víctimas a ejercitar la acción penal despejan el camino a una futura limitación "del ofrecimiento de acciones".

VII. Bibliografía

Aguilera de Paz, Enrique, **Comentarios** a la **Ley** de **Enjuiciamiento Criminal**, 2.ª ed., t. I, Madrid, Ed. Reus, 1923.

Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, Lo que debe ser el ministerio público, en: Revista General de Legislación y Jurisprudencia, vol. 78, núm. 155, 1929, 519-531.

Álvarez Conde, Enrique, Curso de Derecho Constitucional I, El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades, Madrid, Tecnos, 2008.

Antón Oneca, Historia del Código Penal de 1822, en: ADPCP, 1965, 263-278.

Armenta Deu, Teresa, Principio acusatorio y Derecho Penal, Barcelona, Bosch, 1995.

- La acción popular: claves de una reforma que conviene ponderar, Justicia: Revista de Derecho procesal, 1 (2017), 71-126.

Aya Onsalo, Alfonso, El ejercicio de la acción popular por las personas jurídicas, en: **Problemas actuales** del **proceso penal** y derechos fundamentales, Bilbao, Deusto Publicaciones, 2010, 187-212.

Banacloche Palao, Julio, La acusación popular en el proceso penal: propuestas para una reforma, R. D. Proc., 1 (2008), 9-54.

Benito Fraile, Nuevas aportaciones al estudio sobre la aplicación práctica del Código Penal de 1822, Foro, 8 (2008), 41-68.

Bujosa Vadell, Lorenzo-Mateo, Notas sobre la protección procesal penal de intereses supraindividuales a través del Ministerio Fiscal y de la acción popular, Justicia, 1 (1990), 101-120.

Castillejo Manzanares, Raquel, Hacia un nuevo proceso penal: investigación y juicio de acusación, EPC, 29 (2009), 207-270.

Díez-Picazo, Luis María, **El poder de acusar**. Ministerio Fiscal y Constitucionalismo, Barcelona, Ed. Ariel, 2000.

Echano Basaldúa, Juan Ignacio, Acusación popular. ¿Legitimación de las personas jurídico-públicas y de los partidos políticos?, en: **Problemas actuales** del **proceso penal** y derechos fundamentales, Bilbao, Deusto Publicaciones, 2010, 155-186.

Fairén Guillén, Víctor, Acción, proceso y ayuda a las víctimas del delito, LL, 1991-3, 863-881.

Fernández Le Gal, Annaick, El derecho a la acusación popular. Reflexiones en torno a la reciente doctrina del Tribunal Supremo, en: Revenga Sánchez (coord.), **El poder judicial**: VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Valencia, 2009, 703-726.

Ferreiro Baamonde, Xulio-Xosé, ¿Hacia dónde camina la acción popular?, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal, 28 (2012), 1-24.

- La **víctima** en el **proceso penal**, Madrid, Editorial La Ley, 2005.

Fiscalía General del Estado: Memoria (Excmo. Sr. D. Juan Cesáreo Ortiz Úrculo), Madrid, 1996.

Gimbernat Ordeig, Enrique, Cerco a la acción popular, *Diario El Mundo*, 8 de enero de 2008. Disponible en: https://www.iustel.com/ diario_del_derecho/ noticia.asp?ref_iustel = 1026677

- La sombra de la doctrina Botín no es tan alargada, *Diario El Mundo*, 15 de julio de 2014. Disponible en: https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1129714

Giménez García, Joaquín, Reflexiones sobre la acusación popular a la vista de la última jurisprudencia de la Sala II del Tribunal Supremo, en: **Problemas actuales** del **proceso penal** y derechos fundamentales, Bilbao, Deusto Publicaciones, 2010, 213-236.

Gimeno Sendra, Vicente, La acción popular, el jurado y los tribunales escabinos, en: Cobo del Rosal (dir.), **Comentarios** a la **legislación penal**, v. I: Derecho y Constitución, Madrid, Edersa, 1982, 337-377.

- La acusación popular, PJ, 31 (1993), 87-94.

- Derecho Procesal Penal, Madrid, Colex, 1999.

- La doctrina del Tribunal Supremo sobre la acusación popular: los casos Botín y Atutxa, Diario La Ley, 6970 (2008).

Gisbert Gisbert, Antonio, La acción popular y las personas jurídicas públicas (Breves notas al hilo de la STC 311/2006, de 23 de octubre), Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, 2007, 101-112.

Gómez Amigo, Luis, El ejercicio de la acusación popular en los delitos de violencia de género, Actualidad Jurídica Aranzadi, 765 (2008).

Gómez Colomer, Juan Luis, Acción particular, acción popular y sobrecarga de la Administración de Justicia penal, en: PJ, 8 (1987), 27-32.

Gómez de Liaño, Javier, Uso y abuso de la acción popular, *Diario El Mundo*, 29 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.elmundo.es/opinion/2014/10/29/5451329022601 d21748b459a.html

Gómez Orbaneja, Emilio, **Comentarios** a la **Ley de Enjuiciamiento Criminal**, t. II, Barcelona, 1951.

- Derecho Procesal Penal, con Herce Quemada, Madrid, 1984.

González-Cuellar Serrano, Nicolás/ *Gutiérrez Zarza*, María de los Ángeles, en: VVAA, Ley de Enjuiciamiento Criminal, Madrid, 1998.

Grande-Marlaska Gómez, Fernando, La acción popular-la acusación popular, en: **Problemas actuales** del **proceso penal** y derechos fundamentales, Bilbao, Deusto Publicaciones, 2010, 237-252.

Gutiérrez-Alviz Armario, Faustino/ *Moreno Catena*, Víctor. Artículo 125, La participación popular en la Administración de Justicia, en: Alzaga O. (dir.), Comentarios a la Constitución Española de 1978, IX, Madrid, Edersa, 2006, 568-602.

Ibáñez y García Velasco, Miguel, Independencia y autonomía del Ministerio Fiscal en el proceso penal, R. D. Proc., 1967.

Jorge Barreiro, Alberto, Jurisprudencia de oportunidad: el ocaso de la acción popular, Jueces para la Democracia, 61 (2008), 9-18.

Juan Sánchez, Ricardo, El ejercicio de la acusación popular por las Administraciones autonómicas en los delitos de violencia de género: una grieta en el proceso penal español único, LL, 2008-1, 1843-1850.

Lanzarote Martínez, Pablo, La acusación penal: ¿ejercicio de soberanía? Ministerio Fiscal *versus* acción popular, LL, 1998-1, 1820-1826.

Latorre Latorre, Virgilio, Acción popular/acción colectiva, Madrid, Civitas, 2000.

Libano Beristain, Arantza, Los delitos semipúblicos y privados: aspectos sustantivos y procesales. Adaptado a la reforma del Código Penal, Barcelona, edit. Bosch, 2011.

Luzón Cánovas, Alejandro, La acción popular, Análisis comparativo con la acusación particular, LL, 2002-2, 1796-1806.

Martín Bernal, José Manuel, La acción popular y la tutela de los grupos, Actualidad Penal, 16 (1988), 809-823.

Martín Pallín, José Antonio, En nombre del pueblo español (A propósito de la acción popular), Revista del Ilustre Colegio Notarial de Madrid -Notario del siglo XXI-, 17 (2008). Disponible en: http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-17/2137-en-nombre-del-pueblo-espanol-a-proposito-de-la-accion-popular-0-9424413907736925

Mommsen, Theodor, El Derecho penal romano, T. I, Trad. P. Dorado de la Ed. 1899, Pamplona, Jiménez Gil Ed., 1999.

Montero Aroca, Juan, Derecho Jurisdiccional. III Proceso Penal, con Gómez Colomer J.L./ Balona Vilar S./ Esparza Leibar I./Etxeberria Guridi J, 27.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

Morales Prats, Fermín, La acusación popular y los sicofantas, Revista de derecho y proceso penal, 55 (2019), 13-14.

Moreno Catena, Introducción al Derecho Procesal, 3.ª ed., Madrid, Ed. Colex, 2000.

Muerza Esparza, Julio, Derecho Procesal Penal, con De la Oliva A./ Aragoneses Martínez S./ Hinojosa Segovia R., Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2007.

Muñoz Cuesta, Javier, Situación actual del ejercicio de la acción popular, Especial referencia a la actuación de varias acusaciones populares bajo una misma postulación y dirección letrada, Revista Aranzadi Doctrinal, 10 (2010), 7-16.

Ochoa Monzó, Virtudes, La acción popular, en: Asencio Mellado, J. M.ª/ Fuentes Soriano, O. (dirs.), La reforma del proceso penal, Madrid, Wolters Kluwer, 2011, 113-164.

Oromí Vall-Llovera, Susana, El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal), Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2003.

Ortego Pérez, Francisco, Restricción "jurisprudencial" al ejercicio de la acción popular (Un apunte crítico a la controvertida "doctrina Botín"), Diario La Ley, 6917 (2008), 1-5.

Pérez Gil, Julio, La acusación popular, Granada, Ed. Comares, 1998.

Pulido Quecedo, Manuel, A vueltas con la Acción Popular (La problemática de su ejercicio por los Gobiernos de las CCAA), Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 2008-1, 1223-1226.

Quintero Olivares, Gonzalo, La justicia penal en España, Pamplona, Aranzadi, 1998.

Rodríguez Mourullo, Gonzalo, Desarrollo y consolidación de la denominada doctrina Botín. Revista de derecho y proceso penal, 40 (2015), 255-274.

Silvela, Francisco, La acción popular, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 73 (1888), 457-487.

Tomé García, José Antonio, La acción popular en el proceso penal: situación actual y propuestas para una reforma, en: Chozas Alonso, J. M. (coord.), Los **sujetos protagonistas** del **proceso penal**, Madrid, Editorial Dykinson, 2015, 263-312.

Valero Oltra, Rafael, Consideraciones sobre la acción popular, en: Boletín de información del Ministerio de Justicia, 1237, 1981.

VIII. Índice cronológico de resoluciones por órgano jurisdiccional

I. Audiencias Provinciales

a) Autos citados

- Auto de la Audiencia Provincial de Guipúzcoa (Sección 1.ª) 20/1998, de 5 de marzo. Ponente: José Luis Barragán Morales. Id. Cendoj: 20069370011998200009.

- Auto de la Audiencia Provincial de Castellón (Sección 2.ª) 240/2005, de 19 de julio. Ponente: José Luis Antón Blanco. Id. Cendoj: 12040370022005200177.

- Auto de la Audiencia Provincial de Toledo (Sección 1.ª) 167/2009, de 9 de julio. Ponente: Urbano Suárez Sánchez. Id. Cendoj: 45168370012009200214.

- Auto Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 10.ª) 730/2012, de 31 de julio. Ponente: Esmeralda Ríos Sambernardo. Id. Cendoj: 08019370102012200269.

II. Tribunal Supremo

a) Autos citados

- Auto del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) de 9 de mayo de 2000. Ponente: Joaquín Giménez García. Id. Cendoj: 28079120012000203369.

- Auto del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 1333/2008, de 27 de noviembre. Ponente: Luciano Varela Castro. Id. Cendoj: 28079120012008201648.

- Auto del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) de 15 de junio de 2009. Ponente: Adolfo Prego de Oliver y Tolivar. Id. Cendoj: 28079120012009201519.

- Auto del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) de 15 de diciembre de 2009. Ponente: Juan Saavedra Ruiz. Id. Cendoj: 28079120012009203285.

b) Sentencias citadas

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) de 31 de mayo de 1977. RJ 1977\2475.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) de 2 de marzo de 1982. Ponente: Enrique Medina Balmaseda. RJ 1982\1657.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) de 6 de febrero de 1990. Ponente: Luis Román Puerta Luis. Id. Cendoj: 28079120011990107114.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) de 14 de marzo de 1990. Ponente: José Antonio Martín Pallín. Id. Cendoj: 28079120011990109428.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 2 de diciembre de 1991. Ponente: Eduardo Fernández-Cid de Temes. Id. Cendoj: 28079110011991101096.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) de 12 de marzo de 1992. Ponente: Francisco Huet García. Id. Cendoj: 28079120011992104569.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) de 22 de mayo de 1993. Ponente: Roberto Hernández Hernández. Id. Cendoj: 28079120011993106242.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) de 5 de junio de 1993. Ponente: Joaquín Martín Canivell. Id. Cendoj: 28079120011993110052.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 8 de abril de 1994. Ponente: Eduardo Fernández-Cid de Temes. Id. Cendoj: 28079110011994101391.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) de 3 de junio de 1995. Ponente: Ramón Montero Fernández Cid. Id. Cendoj: 28079120011995101317.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) de 29 de enero de 1996. Ponente: José Almagro Nosete. Id. Cendoj: 28079110011996100265.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 998/1996, de 5 de diciembre. Ponente: Eduardo Móner Muñoz. Id. Cendoj: 28079120011996101866.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 817/1997, de 4 de junio. Ponente: Roberto García-Calvo y Montiel. Id. Cendoj: 28079120011997102430.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 1014/1997, de 9 de julio. Ponente: Eduardo Móner Muñoz. Id. Cendoj: 28079120011997103604.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 895/1997, de 26 de septiembre. Ponente: Gregorio García Ancos. Id. Cendoj: 28079120011997103243.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.ª) 442/1998, de 12 de mayo. Ponente: Alfonso Villagómez Rodil. Id. Cendoj: 28079110011998102254.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 2438/2001, de 22 de diciembre. Ponente: Gregorio García Ancos. Id. Cendoj: 28079120012001104917.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 702/2003, de 30 de mayo. Ponente: Joaquín Giménez García. Id Cendoj: 28079120012003103262.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 1318/2005, de 17 de noviembre. Ponente: Perfecto Agustín Andrés Ibáñez. Id Cendoj: 28079120012005101311.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 363/2006, de 28 de marzo. Ponente: Juan Ramón Berdugo Gómez de la Torre. Id. Cendoj: 28079120012006101226.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 851/2006, de 5 de julio. Ponente: Juan Saavedra Ruiz. Id. Cendoj: 28079120012006100837.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 1045/2007, de 17 de diciembre. Ponente: Enrique Bacigalupo Zapater. Id. Cendoj: 28079120012007101002.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 54/2008, de 8 de abril. Ponente: Manuel Marchena Gómez. Id. Cendoj: 28079120012008100056.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 903/2009, de 7 de julio. Ponente: Juan Saavedra Ruiz. Id. Cendoj: 28079120012009100878.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 8/2010, de 20 de enero. Ponente: Andrés Martínez Arrieta. Id. Cendoj: 28079120012010100001.

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.ª) 459/2019, de 14 de octubre. Ponente: Manuel Marchena Gómez. Id. Cendoj: 28079120012019100501.

III. Tribunal Constitucional

a) Autos citados

- Auto del Tribunal Constitucional 186/2009, de 16 de junio. Publicado en: «BOE» núm. 193, de 11 de agosto de 2009, pp. 67 a 79.

b) Sentencias citadas

- Sentencia del Tribunal Constitucional 30/1981, de 24 de julio. Publicada en: «BOE» núm. 193, de 13 de agosto de 1981, pp. 22 a 24.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 62/1983, de 11 de julio. Publicada en: «BOE» núm. 189, de 9 de agosto de 1983, pp. 9 a 11.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 113/1984, de 29 de noviembre. Publicada en: «BOE» núm. 305, de 21 de diciembre de 1984, pp. 26 a 28.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1985, de 30 de septiembre. Publicada en: «BOE» núm. 265, de 5 de noviembre de 1985, pp. 1 a 4.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 193/1991, de 14 de octubre. Publicada en: «BOE» núm. 274, de 15 de noviembre de 1991, pp. 10 a 12.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1992, de 1 de julio. Publicada en: «BOE» núm. 177, de 24 de julio de 1992, pp. 29 a 36.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 241/1992, de 21 de diciembre. Publicada en: «BOE» núm. 17, de 20 de enero de 1993, pp. 52 a 56.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1994, de 31 de enero. Publicada en: «BOE» núm. 52, de 2 de marzo de 1994, pp. 62 a 64.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1994, de 15 de febrero. Publicada en: «BOE» núm. 65, de 17 de marzo de 1994, pp. 29 a 32.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 326/1994, de 12 de diciembre. Publicada en: «BOE» núm. 15, de 18 de enero de 1995, pp. 7 a 10.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 154/1997, de 29 de septiembre. Publicada en: «BOE» núm. 260, de 30 de octubre de 1997, pp. 30 a 39.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1998, de 2 de marzo. Publicada en: «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 1998, pp. 64 a 67.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1999, de 26 de abril. Publicada en: «BOE» núm. 130, de 1 de julio de 1999, pp. 16 a 23.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1999, de 26 de abril. Publicada en: «BOE» núm. 130, de 1 de junio de 1999, pp. 74 a 78.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 81/1999, de 10 de mayo. Publicada en: «BOE» núm. 142, de 15 de junio de 1999, pp. 3 a 7.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 280/2000, de 27 de noviembre. Publicada en: «BOE» núm. 4, de 4 de enero de 2001, pp. 20 a 24.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 129/2001, de 4 de junio. Publicada en: «BOE» núm. 158, de 3 de julio de 2001, pp. 110 a 115.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 175/2001, de 26 de julio. Publicada en: «BOE» núm. 194, de 14 de agosto de 2001, pp. 109 a 117.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 179/2004, de 21 de octubre. Publicada en: «BOE» núm. 279, de 19 de noviembre de 2004, pp. 60 a 70.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 311/2006, de 23 de octubre. Publicada en: «BOE» núm. 284, de 28 de noviembre de 2006, pp. 67 a 72.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre. Publicada en: «BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2007, pp. 59 a 83.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2008, de 21 de enero. Publicada en: «BOE» núm. 40, de 15 de febrero de 2008, pp. 30 a 33.

- Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2008, de 31 de enero. Publicada en: «BOE» núm. 52, de 29 de febrero de 2008, pp. 43 a 44.