

LA REFORMA DE LA ACCIÓN POPULAR: PROPUESTA DE *LEGE FERENDA*

ACTIO POPULARIS REFORM: LEGE FERENDA PROPOSAL

ABDALLA KHALAF REDA

Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado UAH

Recibido: 27/02/2020

Aceptado: 31/03/2020

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 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 pueda llegar a quedar 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, querrela, fianza, apertura de juicio oral, propuesta de reforma.

Abstract: *Since its historical origins, the singular institute of actio popularis in our court criminal system has been subject of many criticisms by some sectors of the scientific doctrine and by bodies of great transcendence in the future of criminal process, such as Prosecutor Ministry. Far from succumb to this attacks, not necessarily unreasonable, a proper deliberation trial forces us to defend this legal figure in its full expression, without restricting the criminal catalogue that applies to its exercise, neither diminishing the procedural-legal faculties in which it specifies. Therefore, this work's main task is to co-honest the virtuality of this constitutional right (art. 125 of the Spanish Constitution), that prevents the monopoly of criminal action from being entirely held by Prosecutor Ministry, with the establishment of concrete corrective measures through reenforcing jurisdictional control of accusation strength, in order to avoid the fraudulent or abusive exercise of actio popularis, underlying all the aforementioned an evident defend intention of the value of this institution to give effectiveness to the legal system, defending the interest of society as a whole.*

Key words: *actio popularis, participating in Justice Administration, Prosecutor Ministry, complaint, bail, oral trial opening, reform proposal.*

SUMARIO: 1. EL ESTADO ACTUAL DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR. 2. LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LA ACCIÓN POPULAR. 3. ÁMBITO OBJETIVO. 4. ÁMBITO SUBJETIVO. 4.1. Criterio de la nacionalidad española. 4.2. Otras causas de exclusión de la legitimación para ejercer la acción popular. 4.3. Personas jurídicas. 5. REQUISITOS DE FORMA. 6. ACTUACIÓN BAJO UNA MISMA REPRESENTACIÓN Y DIRECCIÓN LETRADA. 7. SOLICITUD DE APERTURA DE JUICIO ORAL. 8. MECANISMOS EN ORDEN DE EVITAR EL EJERCICIO PERVERSO DE LA ACCIÓN POPULAR. 9. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

1. EL ESTADO ACTUAL DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR

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 ejercicio¹ y los requisitos a los que se somete este². 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, 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, cuando el interés común que se defiende mediante dicha acción “sirva además para sostener un interés legítimo y personal”³, lo que sustrae de la competencia del legislador ordinario cualquier posible derogación, que sería claramente inconstitucional⁴.

¹ 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.

² STC 154/1997, de 29 de septiembre.

³ SSTC 326/1994, de 12 de diciembre; 50/1998, de 2 de marzo; y 79/1999, de 26 de abril.

⁴ BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular en el proceso penal: propuestas para una reforma”, *Revista de Derecho procesal*, n.º 1, 2008, p. 16; y OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, en J. M. Asencio Mellado y O. Fuentes Soriano (dirs.), *La reforma del proceso penal*, Wolters Kluwer, Madrid, 2011, p. 115.

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 confabulaciones de abogados sin escrúpulos, lo que se traduce en una actuación superflua que solo contribuye a la pérdida de tiempo y dinero⁵.

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 Magistrados⁶. 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 penales⁷.

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”⁸, viéndose obligado el acusado a defen-

⁵ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, N., “Lo que debe ser el ministerio público”, *Revisita General de Legislación y Jurisprudencia*, n.º 78, 1929, pp. 530 y 531.

⁶ *Memoria de la Fiscalía General del Estado*, Madrid, 1996, pp. 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, M., “Independencia y autonomía del Ministerio Fiscal en el proceso penal”, *Revista de Derecho procesal*, n.º 2, 1967, p. 105; VALERO OLTRA, R., “Consideraciones sobre la acción popular”, en *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, n.º 1237, 1981; LANZAROTE MARTÍN, P., “La acusación penal: ¿ejercicio de soberanía? Ministerio Fiscal versus acción popular”, *La Ley*, n.º 1, 1998, p. 1823; y PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, Comares, Granada, 1998, p. 2.

⁷ GÓMEZ COLOMER, J. L., “Acción particular, acción popular y sobrecarga de la Administración de Justicia penal”, *Poder Judicial*, n.º 8, 1987, pp. 31 y 32; y OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003, p. 161.

⁸ MORALES PRATS, F., “La acusación popular y los sicofantas”, *Revista de derecho y proceso penal*, n.º 55, 2019, p. 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.

derse 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 LECrim⁹, 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 oportunidades procesales que las concedidas a las partes acusadoras¹⁰. También se ha intentado atribuir a la institución de la acción popular una privatización del proceso penal, entendiéndose que la acusación popular actuará velando por sus propios intereses privados¹¹. 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 delictivo¹².

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”¹³.

⁹ 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)”.

¹⁰ FERREIRO BAAMONDE, X., “¿Hacia dónde camina la acción popular?”, *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, n.º 28, 2012, p. 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.

¹¹ *Memoria de la Fiscalía*, cit., p. 720; y GUTIÉRREZ-ALVIZ ARMARIO, F. y MORENO CATENA, V., “Artículo 125. La participación popular en la Administración de Justicia” en Ó. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. IX, Edersa, Madrid, 2006, pp. 571 y 572.

¹² OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular*, cit., pp. 80 y 159. Esta acción civil queda reservada a los sujetos ofendidos o perjudicados por el delito y al Ministerio Fiscal (art. 108 LECrim), quien en estos casos no solo actúa en defensa del interés público, sino también en beneficio del ofendido, ostentando una legitimación extraordinaria para ello, al no ser titular del derecho subjetivo, ni representante del titular de ese derecho. MONTERO AROCA, J., *Derecho Jurisdiccional III*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 106.

¹³ STS 2438/2001, de 22 de diciembre.

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 chantaje¹⁴, la venganza, el deseo de dañar a la persona investigada, el aprovechamiento del foro judicial como altavoz para conseguir notoriedad mediática o como estrategia política fundada en la consecución de mejores resultados electorales¹⁵, 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 particular¹⁶, 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 quepa su ejercicio¹⁷ o, en su defecto, ampliando los delitos privados y semipúblicos en que el mismo directamente no se admite¹⁸.

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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ LUZÓN CÁNOVAS, A., “La acción popular. Análisis comparativo con la acusación particular”, *La Ley*, n.º 2, 2002, p. 1804; y GIMENO SENDRA, V., “La doctrina del Tribunal Supremo sobre la acusación popular: los casos Botín y Atutxa”, *Diario La Ley*, n.º 6970, 2008, p. 5.

¹⁷ LUZÓN CÁNOVAS, A., “La acción popular...”, cit., p. 1804; y BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular...”, cit., p. 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, F., “La acusación popular y los sicofantas”, cit., p. 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.

¹⁸ GUTIÉRREZ-ALVIZ ARMARIO, F. y MORENO CATENA, V., “Artículo 125...”, cit., pp. 575 y 576.

hacer extensiva a la eventual ampliación de los supuestos de delitos privados y semi-públicos 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 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 delictivos¹⁹. 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 la misma implica o los sujetos que pueden llevarla a cabo²⁰. 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 jurisprudencia²¹, 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*.

¹⁹ La importancia del papel que desempeña la acción popular, sobre todo en el campo de los delitos donde están presentes intereses colectivos, ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Supremo en numerosas resoluciones. A modo de ejemplo, indica la Sentencia 476/2016, de 2 de junio que “la acción popular cobra especial relevancia en los delitos de corrupción, en aquellas modalidades delictivas que, por su reiteración y por el menoscabo que generan en el tejido social, preocupan de forma especial a la ciudadanía”.

²⁰ 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.

²¹ Buena muestra de ello la 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), interpretando de manera diferente el alcance del art. 782.1 LECrim en aquellos delitos que, por definición, carecen de un perjudicado concreto susceptible de ejercer una acusación particular.

2. LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LA ACCIÓN POPULAR

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. Esta distinción terminológica, elaborada posteriormente por la doctrina y jurisprudencia, no se encuentra en la LECrim, que utiliza indistintamente el término “acusador particular” para referirse a todos los sujetos particulares legitimados para el ejercicio de la acción penal, en tanto 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 particular²².

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.

3. 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 metaindividual²³. Ello se basa en que, como ha indica-

²² 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.

²³ Por todos ellos, QUINTERO OLIVARES, G., *La justicia penal en España*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 214; y LATORRE LATORRE, V., *Acción popular/acción colectiva*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 151 y ss. De igual modo el Borrador de Código Procesal Penal de 2013 en su art. 71 establece un listado de delitos frente a los que cabe la acción popular, si bien deja fuera considerables

do nuestro Alto Tribunal casador, es en el ámbito de estos delitos supraindividuales donde la acusación popular “puede desplegar su función más genuina”²⁴, 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 ejecutivo²⁵, 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, afirmando que en este caso la intervención del acusador oficial no agota “el interés público que late en la reparación de la ofensa del bien jurídico”.

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 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.

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

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.

²⁴ STS 54/2008, de 8 de abril.

²⁵ BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular...”, cit., p. 24.

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 recaído²⁶.

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 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 penal, se debe mantener la imposibilidad de ejercitar la acción 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, como las agresiones sexuales (art. 191 CP), donde la práctica demuestra que en numerosas ocasiones las víctimas 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 sexual²⁷.

Ahora bien, teniendo en cuenta la propia naturaleza de los delitos semipúblicos, en los que se otorga prevalencia al interés privado del ofendido por la acción delictuosa²⁸, 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. Para evitar que tan sangrantes hechos delictivos queden sin castigo²⁹, consideramos que el legislador debería modificar, en una decisión de política criminal, su condi-

²⁶ BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular...”, cit., pp. 24 y 25.

²⁷ OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular*, cit., pp. 84 y 85.

²⁸ GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. y GUTIÉRREZ ZARZA, M., en CONDE-PUMPIDO FERREIRO, C. (coord.), *Enjuiciamiento Criminal. Doctrina y Jurisprudencia*, t. I, Trivium, Madrid, 1998, p. 585, citado por LUZÓN CÁNOVAS, A., “La acción popular...”, cit., p. 1802.

²⁹ 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.

ción de delitos semipúblicos a delitos de naturaleza pública³⁰, 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.

4. 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.

4.1. Criterio de la nacionalidad española

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 genérica previsión del art. 125 CE, utilizando las expresiones “española” y “españoles” 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, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido que en los casos en que se defiende un interés 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”³¹, 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 arraigo³² o la concurrencia de la más exigente condición de ser beneficiarios de la reciprocidad legislativa o de un tratado internacional³³, 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

³⁰ Este idéntico posicionamiento mantiene BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular...”, cit., p. 24; y OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, cit., p. 155.

³¹ SSTC 99/1985, de 30 de septiembre; y 107/1992, de 1 de julio.

³² OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular*, cit., p. 167.

³³ OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, cit., p. 156.

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 política³⁴. 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 (art. 12 TUE), parece haber sobre esta cuestión un consenso en la doctrina científica que avala la plena legitimación para ejercitar la acción popular de los extranjeros comunitarios³⁵.

4.2. Otras causas de exclusión de la legitimación para ejercer la acción popular

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 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 realizan³⁶; y la relativa al condenado dos veces por sentencia firme como reo del delito de denuncia o querrela calumniosa, englobando a todas aquellas personas 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 CÁNOVAS³⁷, 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

³⁴ OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular*, cit., p. 167.

³⁵ GIMENO SENDRA, V., “La acusación popular”, *Poder Judicial*, n.º 31, 1993, pp. 90 y 91; LUZÓN CÁNOVAS, A., “La acción popular...”, cit., p. 1801; BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular...”, cit., p. 31; ECHANO BASALDÚA, J. I., “Acusación popular. ¿Legitimación de las personas jurídico-públicas y de los partidos políticos?”, en VVAA, *Problemas actuales del proceso penal y derechos fundamentales*, Deusto Publicaciones, Bilbao, 2010, p. 174; OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, cit., p. 156; y TOMÉ GARCÍA, J. A., “La acción popular en el proceso penal: situación actual y propuestas para una reforma”, en J. M. Chozas Alonso (coord.), *Los sujetos protagonistas del proceso penal*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 275 y 276.

³⁶ GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Penal*, Colex, Madrid, 1999, pp. 122 y 123. Esta ampliación ya fue efectuada por 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.

³⁷ LUZÓN CÁNOVAS, A., “La acción popular...”, cit., p. 1800.

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.

4.3. Personas jurídicas

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 proceso³⁸. 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 ejercicio³⁹.

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 transmitiría 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 tribunales⁴⁰, habida cuenta de su configuración como asociaciones privadas con personalidad jurídica propia⁴¹. Ahora bien, por el uso par-

³⁸ SSTC 241/1992, de 21 de diciembre; y 34/1994, de 31 de enero.

³⁹ Comparten este mismo criterio OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular*, cit., p. 168; JUAN SÁNCHEZ, R., “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”, *La Ley*, n.º 1, 2008, p. 1850; BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular...”, cit., p. 35; FERNÁNDEZ LE GAL, A., “El derecho a la acusación popular. Reflexiones en torno a la reciente doctrina del Tribunal Supremo”, en M. Revenga Sánchez (coord.), *El poder judicial. VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 716; ECHANO BASALDÚA, J. I., “Acusación popular. ¿Legitimación de las personas jurídico-públicas...?”, cit., pp. 180 y 181; MUÑOZ CUESTA, J., “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*, n.º 10, 2010, pp. 11, 12 y 16; y TOMÉ GARCÍA, J. A., “La acción popular en el proceso penal...”, cit., p. 278.

⁴⁰ AAP de Toledo 167/2009, de 9 de julio; y AAP de Barcelona 730/2012, de 31 julio.

⁴¹ 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, E., *Curso de Derecho Constitucional I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades*, Tecnos, Madrid, 2008, p. 509.

tidista 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 vea su legitimación para ejercer la acción popular.

5. REQUISITOS DE FORMA

El tradicional carácter preceptivo de la querrela y la fianza para la admisión de la acusación popular en el proceso penal ha sido discutido por diversas resoluciones del Tribunal Supremo⁴², 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.

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 popular sin querrela 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 querrela 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 proceso⁴³. Desde esta perspectiva, al no cumplirse la finalidad con la que fue prevista la querrela, 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

⁴² Dispone la STS de 12 de marzo de 1992, (cuyos criterios siguen las SSTs de 22 de mayo de 1993; de 3 de junio de 1995; 817/1997, de 4 de junio; y 702/2003, de 30 de mayo) que el legislador “no ha limitado la acción popular al derecho de pedir la incoación del proceso penal mediante querrela, 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 nombre de la ciudadanía, a un proceso pendiente, sin dejar condicionada la eficacia de la acción penal a la formulación de querrela”.

⁴³ BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular...”, cit., p. 43.

cuantía no puede suponer un obstáculo para el ejercicio de la acción penal⁴⁴, so pena de vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva⁴⁵.

No obstante, entendemos que la anterior exposición elude uno de los riesgos que la querrela 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 general⁴⁶, perturbando el normal desarrollo del procedimiento. No obstante, aparece aquí una 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 adhiera⁴⁷. 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 esté 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 popular⁴⁸. 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 formal⁴⁹. Y es que aun no alcanzando la fianza impuesta la totalidad de la cuantía que correspondiera abonar al actor

⁴⁴ BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular...”, cit., p. 46. De igual modo, la STS de 5 de junio de 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 resultados del pleito. PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, cit., pp. 515 y ss.

⁴⁵ STC 62/1983, de 11 de julio. 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”.

⁴⁶ 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, J. A., “La acción popular en el proceso penal...”, cit., p. 268.

⁴⁷ OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular*, cit., p. 89.

⁴⁸ TOMÉ GARCÍA, J. A., “La acción popular en el proceso penal...”, cit., p. 299.

⁴⁹ LUZÓN CÁNOVAS, A., “La acción popular...”, cit., p. 1800; y OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular*, cit., p. 170.

popular al finalizar el procedimiento en una hipotética condena en costas por una actuación temeraria o de mala fe (art. 240.3 LECrim)⁵⁰, 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 querrela 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 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 formales⁵¹, 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.

6. ACTUACIÓN BAJO UNA MISMA REPRESENTACIÓN Y DIRECCIÓN LETRADA

Desde la admisión de la querrela 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 de las diversas acusaciones, particulares o populares⁵², personadas en un mismo proceso, que establece el art. 113 LECrim en aras de proteger el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

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, por lo que consideramos que una futura regulación de la acción popular debe pronunciarse sobre esta

⁵⁰ 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.

⁵¹ Como mantienen OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, cit., p. 158; y TOMÉ GARCÍA, J. A., “La acción popular en el proceso penal...”, cit., p. 299.

⁵² A pesar de que el interés que defienden mediante el ejercicio de la acción penal sea distinto. La unificación entre varias acusaciones populares en principio es más fácil de admitir, al perseguir ambas un interés común de salvaguarda de la legalidad, aunque, 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”.

facultad tomando como base esta jurisprudencia, eliminando cualquier duda que pudiera surgir acerca del carácter obligatorio de la actuación de las diversas acusaciones bajo una sola postulación y dirección letrada, cuando concurren en un mismo proceso⁵³.

Sería igualmente conveniente que el precepto fijase los supuestos en que se puede entender producida la convergencia de intereses exigida por el Tribunal Constitucional para la aplicación de la facultad que concede el art. 113 LECrim, 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, como viene admitiendo la jurisprudencia constitucional⁵⁴. Es más, nos atreveríamos a decir que la sola concurrencia de estos dos elementos, que obviamente se dará en la mayoría de las ocasiones, 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”⁵⁵ para restringir el derecho de defensa y asistencia letrada (art. 24.2 CE) por la irrelevancia en el devenir del proceso que supondría la reiteración de los actos procesales.

De este modo, para que la unificación de representación procesal y dirección letrada se extienda a todas las etapas en que se divide el proceso penal, se hace precisa una plena identidad de los elementos fundamentales que configuran dicho proceso, 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 consecuencia, si la unificación es acordada durante la instrucción penal y las respectivas acusaciones agrupadas no coinciden en la calificación jurídica y en la proposición de medios de prueba a practicar en el acto del juicio oral, el Tribunal debería acordar su desvinculación⁵⁶.

7. SOLICITUD DE APERTURA DE JUICIO ORAL

La igualdad de la acusación popular para solicitar la apertura de juicio oral en el periodo intermedio del procedimiento abreviado se ha visto mermada por la línea jurisprudencial marcada por la STS 1045/2007, de 17 de diciembre, que entendió, con base en una interpretación literal, que el término “acusador particular” que emplea

⁵³ 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.

⁵⁴ A modo de ejemplo, podemos volver a 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”.

⁵⁵ STC 30/1981, de 24 de julio.

⁵⁶ Como contempla MUÑOZ CUESTA, J., “Situación actual...”, cit., p. 14.

el art. 782.1 LECrim se refiere exclusivamente a los ofendidos o perjudicados por el delito, de modo que no instando este acusador o el Ministerio Fiscal la apertura de juicio oral, el órgano jurisdiccional necesariamente debe acordar el sobreseimiento. Esta doctrina fue posteriormente matizada por la STS 54/2008, de 8 de abril, que permite la apertura de juicio oral a petición del acusador popular, cuando la persona perjudicada por el delito no se constituya en acusación particular o cuando directamente no pueda hacerlo al no concurrir en el hecho objeto de enjuiciamiento un interés particular que posibilite tal personación.

Ahora bien, no consideramos que una futura reforma de la ley procesal penal deba mantener esta 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 individual⁵⁷, convirtiéndolo en una parte subordinada al resto de acusadores, cuya voluntad solicitando el sobreseimiento de la causa se impone a la petición 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 54/2008⁵⁸.

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 solicite⁵⁹, 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

⁵⁷ GIMBERNAT ORDEIG, E., “La sombra de la doctrina Botín no es tan alargada”, *Diario El Mundo*, 15 de julio de 2014. Por el contrario, para otros comentaristas como RODRÍGUEZ MOURULLO, G., “Desarrollo y consolidación de la denominada doctrina Botín”, *Revista de derecho y proceso penal*, n.º 40, 2015, pp. 268-271, en atención a la STS 8/2010, de 20 de enero, que indica que las doctrinas sentadas por las SSTS 1045/2007 y 54/2008 no son contradictorias sino más bien complementarias, también se niega la legitimación de la acusación popular cuando el delito afecta a bienes jurídicos colectivos de titularidad concreta, como es el caso de los intereses patrimoniales de la Hacienda Pública en el delito fiscal, cuya defensa, tal como ocurrió en el caso Botín, se atribuye como acusación particular a la Abogacía del Estado.

⁵⁸ 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, F., “Restricción “jurisprudencial” al ejercicio de la acción popular (Un apunte crítico a la controvertida “doctrina Botín””, *Diario La Ley*, n.º 6917, 2008, p. 4; JORGE BARREIRO, A., “Jurisprudencia de oportunidad: el ocaso de la acción popular”, *Jueces para la Democracia*, n.º 61, 2008, pp. 11 y 12; y FERREIRO BAAMONDE, X., “¿Hacia dónde camina la acción popular?”, cit., p. 7.

⁵⁹ FERREIRO BAAMONDE, X., “¿Hacia dónde camina la acción popular?”, cit., p. 7. A este respecto resulta interesante realizar una lectura del párrafo vigesimosexto de la Exposición de Motivos de la LECrim.

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 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 legislativo⁶⁰.

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 delictivos⁶¹. 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 oral⁶².

⁶⁰ 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, R., “Hacia un nuevo proceso penal: investigación y juicio de acusación”, *Estudios penales y criminológicos*, n.º 29, 2009, p. 242.

⁶¹ En este mismo sentido se manifiestan BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular...”, cit., p. 48; y GRANDE-MARLASKA GÓMEZ, F., “La acción popular-la acusación popular”, en VVAA, *Problemas actuales del proceso penal*, cit., p. 249. Por el contrario, GIMENO SENDRA, V., “La doctrina del Tribunal Supremo...”, cit., p. 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.

⁶² Voto particular del Magistrado Jorge Barreiro a la STS 8/2010, de 20 de enero. Equivalente argumentación emplea OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, cit., pp. 143 y 144.

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.

8. 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 Luarca⁶³ y Sánchez Melgar⁶⁴ a las SSTS 1045/2007 y 54/2008, respectivamente.

En un intento por tamizar la seriedad de la actuación del acusador popular, el art. 84.1 y 2 del Anteproyecto de LECrim 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

⁶³ “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”.

⁶⁴ “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.

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 supraindividuales⁶⁵. 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 penal⁶⁶, 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 querrela, cuyas causas de inadmisión deben mantenerse en términos similares a los contenidos en el art. 313 LECrim⁶⁷. 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 restantes partes acusadoras, de manera similar a lo pretendido por el art. 84.3 del Anteproyecto de LECrim de 2011⁶⁸.

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”⁶⁹, incrementando el control jurisdiccional sobre las acusaciones realizadas por distintas partes acusadoras (y no solo

⁶⁵ STC 50/1998, de 2 de marzo.

⁶⁶ MARTÍN PALLÍN, J. A., “En nombre del pueblo español (A propósito de la acción popular)”, *Revista del Ilustre Colegio Notarial de Madrid*, n.º 17, 2008. 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.

⁶⁷ Esto es, que el juez no sea competente para conocer del proceso penal o que los hechos a los que se refiera la querrela no sean constitutivos de delito, pudiendo en caso de temeridad o falsedad llegar a exigirle al actor popular responsabilidad por el delito de acusación o denuncia falsa del art. 456 CP.

⁶⁸ Más allá de la indefinición del concepto “interés público” y su asimilación a intereses comunitarios. Para MARTÍN PALLÍN, J. A., “En nombre del pueblo español...”, cit., 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.

⁶⁹ Recalca GÓMEZ ORBANEJA, E., *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 4 de septiembre de 1882*, Bosch, Barcelona, 1951, p. 230, la necesidad de rodear de cautelas a la

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 absolutoria⁷⁰. Teniendo en cuenta la actual debilidad del poder decisorio del órgano jurisdiccional sobre la apertura del juicio oral, que 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), nos parece adecuada la previsión de sobreseimiento por insuficiente fundamento de la acusación realizada por el art. 530 del Anteproyecto de 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 desdibuje la acción popular ejercitada por aquellos que sí contribuyen valiosamente a dar efectividad al ordenamiento jurídico.

9. CONCLUSIÓN

El estudio realizado en este trabajo 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”⁷¹, tiene un indudable acierto, y el más claro ejemplo de ello es su existencia hasta nuestros días, tras cerca de ciento cuarenta

acción popular cuando no actúa como elemento de contrapeso un juicio de acusación como en el sistema procesal inglés.

⁷⁰ Para CASTILLEJO MANZANARES, R., “Hacia un nuevo proceso penal...”, cit., p. 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, V., *Introducción al Derecho Procesal*, Colex, Madrid, 2000, p. 229.

⁷¹ Parafraseando a Alonso Martínez en la Exposición de Motivos de la LECrim (párrafo vigesimooctavo).

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 querrela 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 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 exigüos que en la práctica la vacíen de contenido, es atribuir al Ministerio Fiscal, enarbolando el principio de oportunidad, un poder de disposi-

ción 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 acometerá⁷², supone un obstáculo para la efectividad de dicha pretensión, que podría cambiar la configuración de nuestro sistema procesal penal tal como lo conocemos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, N., “Lo que debe ser el ministerio público”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, n.º 78, 1929.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades*, Tecnos, Madrid, 2008.
- ARMENTA DEU, T., “La acción popular: claves de una reforma que conviene ponderar”, *Justicia: Revista de Derecho procesal*, n.º 1, 2017.
- BANACLOCHE PALAO, J., “La acusación popular en el proceso penal: propuestas para una reforma”, *Revista de Derecho procesal*, n.º 1, 2008.
- CASTILLEJO MANZANARES, R., “Hacia un nuevo proceso penal: investigación y juicio de acusación”, *Estudios penales y criminológicos*, n.º 29, 2009.
- ECHANO BASALDÚA, J. I., “Acusación popular. ¿Legitimación de las personas jurídico-públicas y de los partidos políticos?”, en VVAA, *Problemas actuales del proceso penal y derechos fundamentales*, Deusto Publicaciones, Bilbao, 2010.
- FERNÁNDEZ LE GAL, A., “El derecho a la acusación popular. Reflexiones en torno a la reciente doctrina del Tribunal Supremo”, en M. Revenga Sánchez (coord.), *El poder judicial. VI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- FERREIRO BAAMONDE, X., “¿Hacia dónde camina la acción popular?”, *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, n.º 28, 2012.
- GIMBERNAT ORDEIG, E., “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.
- GIMENO SENDRA, V., “La acusación popular”, *Poder Judicial*, n.º 31, 1993.
- GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Penal*, Colex, Madrid, 1999.
- GIMENO SENDRA, V., “La doctrina del Tribunal Supremo sobre la acusación popular: los casos Botín y Atutxa”, *Diario La Ley*, n.º 6970, 2008.
- GÓMEZ COLOMER, J. L., “Acción particular, acción popular y sobrecarga de la Administración de Justicia penal”, *Poder Judicial*, n.º 8, 1987.

⁷² Razona ARMENTA DEU, T., “La acción popular: claves de una reforma que conviene ponderar”, *Justicia: Revista de Derecho procesal*, n.º 1, 2017, p. 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”.

- GÓMEZ ORBANEJA, E., *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 4 de septiembre de 1882*, Bosch, Barcelona, 1951.
- GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. y GUTIÉRREZ ZARZA, M., en CONDE-PUMPIDO FERREIRO, C. (coord.), *Enjuiciamiento Criminal. Doctrina y Jurisprudencia*, t. I, Trivium, Madrid, 1998.
- GRANDE-MARLASKA GÓMEZ, F., “La acción popular-la acusación popular”, en VVAA, *Problemas actuales del proceso penal y derechos fundamentales*, Deusto Publicaciones, Bilbao, 2010.
- GUTIÉRREZ-ALVIZ ARMARIO, F. y MORENO CATENA, V., “Artículo 125. La participación popular en la Administración de Justicia”, en Ó. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. IX, Edersa, Madrid, 2006.
- IBÁÑEZ Y GARCÍA VELASCO, M., “Independencia y autonomía del Ministerio Fiscal en el proceso penal”, *Revista de Derecho procesal*, n.º 2, 1967.
- JORGE BARREIRO, A., “Jurisprudencia de oportunidad: el ocaso de la acción popular”, *Jueces para la Democracia*, n.º 61, 2008.
- JUAN SÁNCHEZ, R., “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”, *La Ley*, n.º 1, 2008.
- LANZAROTE MARTÍN, P., “La acusación penal: ¿ejercicio de soberanía? Ministerio Fiscal versus acción popular”, *La Ley*, n.º 1, 1998.
- LATORRE LATORRE, V., *Acción popular/acción colectiva*, Civitas, Madrid, 2000.
- LUZÓN CÁNOVAS, A., “La acción popular. Análisis comparativo con la acusación particular”, *La Ley*, n.º 2, 2002.
- MARTÍN PALLÍN, J. A., “En nombre del pueblo español (A propósito de la acción popular)”, *Revista del Ilustre Colegio Notarial de Madrid*, n.º 17, 2008. Disponible en: <http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-17/2137-en-nombre-del-puebloespanol-a-proposito-de-la-accion-popular-0-9424413907736925>.
- MONTERO AROCA, J., *Derecho Jurisdiccional III*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- MORALES PRATS, F., “La acusación popular y los sicofantas”, *Revista de derecho y proceso penal*, n.º 55, 2019.
- MORENO CATENA, V., *Introducción al Derecho Procesal*, Colex, Madrid, 2000.
- MUÑOZ CUESTA, J., “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*, n.º 10, 2010.
- OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, en J. M. Asencio Mellado y O. Fuentes Soriano (dirs.), *La reforma del proceso penal*, Wolters Kluwer, Madrid, 2011.
- OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003.
- ORTEGO PÉREZ, F., “Restricción “jurisprudencial” al ejercicio de la acción popular (Un apunte crítico a la controvertida “doctrina Botín)”, *Diario La Ley*, n.º 6917, 2008.

PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, Comares, Granada, 1998.

QUINTERO OLIVARES, G., *La justicia penal en España*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

RODRÍGUEZ MOURULLO, G., “Desarrollo y consolidación de la denominada doctrina Botín”, *Revista de derecho y proceso penal*, n.º 40, 2015.

TOMÉ GARCÍA, J. A., “La acción popular en el proceso penal: situación actual y propuestas para una reforma”, en J. M. Chozas Alonso (coord.), *Los sujetos protagonistas del proceso penal*, Dykinson, Madrid, 2015, pp. 263-312.

VALERO OLTRA, R., “Consideraciones sobre la acción popular”, en *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, n.º 1237, 1981.