



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**La acción popular**

Presentado por:

***Carmen Fernández Blanco***

Tutelado por:

***María Amaya Fernández López***

*Valladolid, 26 de julio de 2023*

*“El tiempo de las armas no es el de las leyes”*

-Plutarco

## RESUMEN

En el presente trabajo vamos a abordar el estudio y análisis de la acción popular en el proceso penal, una figura controvertida de nuestro Ordenamiento Jurídico. El significado de la acción popular se centra en que cualquier sujeto puede incoar un proceso penal sin ser el afectado directo por el delito. Es garante del derecho a la tutela judicial efectiva, cuyo principal objetivo es fomentar en la Administración de Justicia las características de la democracia. No obstante, aunque la acción popular dista mucho de la acusación particular, veremos que el límite entre ambas figuras se encuentra difuso a falta de una regulación más afianzada. Su objeto de debate no solo se centra en su reconocimiento constitucional, más concretamente en los artículos 24 y 125 de la Constitución Española, sino también en las personas que se encuentran legitimadas para ejercitarla. Se analizarán los límites jurisprudenciales de esta figura y por último la necesidad urgente de reforma.

**Palabras clave:** acción popular, proceso penal, Derecho constitucional, participación en la Administración de Justicia, legitimación, querrela, apertura del juicio oral, jurisprudencia, propuesta de reforma.

## ABSTRACT

In this paper we are going to study and analyse the popular action in criminal proceedings, a controversial figure in our legal system. The meaning of the popular action is centred on the fact that any subject can initiate criminal proceedings without being directly affected by the crime. It is the guarantor of the right to effective judicial protection, the main aim of which is to promote the characteristics of democracy in the administration of justice. However, although the popular action is a far cry from the private prosecution, we will see that the boundary between the two is blurred in the absence of a more established regulation. The subject of debate focuses not only on its constitutional recognition, more specifically in Articles 24 and 125 of the Spanish Constitution, but also on the persons entitled to bring it. The jurisprudential limits of this figure will be analysed and, finally, the urgent need for reform.

**Key Words:** actio popularis, criminal proceeding, constitutional right, participating in Justice Administration, legitimacy, complaint, oral trial opening, jurisprudence, reform proposal.

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>1. ORÍGENES Y ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN POPULAR Y SU INCORPORACIÓN AL PROCESO ESPAÑOL</b> .....	6
<b>1.1. Orígenes y antecedentes de la acción popular</b> .....	6
1.1.1. <i>La acción popular en el Derecho Romano</i> .....	7
1.1.2. <i>La acción popular en la Edad Media y su decadencia en las partidas</i> .....	10
<b>1.2. Las críticas en el siglo XIX a la acusación popular</b> .....	12
<b>2. LA ACCIÓN POPULAR EN EL PRESENTE</b> .....	14
<b>2.1. Concepto</b> .....	14
<b>2.2. Regulación actual</b> .....	14
<b>2.3. Ámbito de la acción popular</b> .....	16
2.3.1. <b>Ámbito subjetivo</b> .....	16
2.3.1.1. <i>Personas físicas</i> .....	16
2.3.1.2. <i>Extranjeros</i> .....	19
2.3.1.3. <i>Personas jurídicas</i> .....	20
2.3.2. <b>Ámbito objetivo</b> .....	21
<b>2.4. Requisitos de la acción popular</b> .....	23
2.4.1. <b>Necesaria interposición de querrela</b> .....	23
2.4.2. <b>Necesidad de prestar fianza</b> .....	24
<b>2.5. Consecuencias económicas</b> .....	25
2.5.1. <b>Responsabilidad civil</b> .....	25
2.5.2. <b>Pago de costas</b> .....	26

<b>3. LEGITIMACIÓN EN LA ACUSACIÓN POPULAR: ESPECIAL REFERENCIA A LAS PARTICULARIDADES DE LA ACCIÓN POPULAR EN LOS CASOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO.....</b>	<b>28</b>
<b>4. LÍMITES JURISPRUDENCIALES.....</b>	<b>31</b>
4.1. Caso Botín.....	31
4.2. Caso Atutxa.....	34
4.3. Caso Nóos.....	36
<b>5. FUTURO DE LA ACCIÓN POPULAR.....</b>	<b>40</b>
5.1. Propuesta de lege ferenda.....	45
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>51</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>53</b>
<b>JURISPRUDENCIA CITADA.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analizará de manera minuciosa la figura de la acción popular en el proceso penal. Estamos ante un derecho de configuración legal reconocido en los artículos 24 y 125 de la Constitución Española, aunque también aparece referenciado en los artículos 101, 270 y 280 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. No se puede confundir esta figura procesal con la acusación particular, pues, aunque ambas participan en el proceso penal y ambas pueden incoarlo, la acción popular actúa en defensa de intereses colectivos o supraindividuales, mientras que la acción particular actúa en defensa de sus propios intereses y derechos ya que estamos ante el afectado directamente por el ilícito penal. No obstante, muchos autores abogan por la necesidad de que nuestro ordenamiento realice una distinción clarificadora para evitar que la delimitación de ambas figuras sea difusa.

Como veremos a lo largo del trabajo, la legitimación activa de la acción popular va a destacar porque nuestro ordenamiento no reconoce el ejercicio de la misma a los ciudadanos extranjeros, teniendo una especial relevancia el hecho de que tampoco se reconozca a los ciudadanos europeos ya que, de acuerdo con el artículo 12 del TUE, un ciudadano de la Unión Europea no puede ser considerado extranjero en un país de la Unión.

Ahondaremos brevemente en la especial importancia que tiene la acción popular en lo delitos de violencia de género. Asociaciones como la denominada “Clara Campoamor”, cuya participación ha sido clave en los procesos penales de delitos de violencia de género, han participado en multitud de sentencias de casos mediáticos como por ejemplo, el caso Alcàsser. Muestra la necesidad de pervivencia de la acción popular, la necesidad de su delimitación con la acción particular y la importancia de su papel en cuanto al esclarecimiento de los hechos, plasmando la verdadera defensa de los intereses sociales, abogando por un mundo más seguro y sin delitos de esta índole.

No podemos olvidar los criterios jurisprudenciales que van a encuadrar los límites de la acción popular. Explicaremos una serie de casos que han sido clave para enjuiciar otros procesos penales en los que participa la acción popular. Estos casos son el “caso Botín”, el “caso Atutxa” y el “caso Nóos”, siguen ese orden cronológico y aunque los antecedentes de hecho de los tres son diferentes, tienen como puntos en común su gran relevancia mediática, han sido objeto de la opinión pública y en los tres casos han participado en el proceso, en calidad de acusados, personalidades importantes del momento.

Por último, abordaremos la necesidad de una futura reforma que clarifique estos aspectos que acabamos de mencionar y que incluya los criterios jurisprudenciales que la limitan en la actualidad.

# 1. ORÍGENES Y ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN POPULAR Y SU INCORPORACIÓN AL PROCESO ESPAÑOL.

## 1.1. Orígenes y antecedentes de la acción popular.

La acción popular, conocida también como “querrela popular” o “acusación popular”, responde a un concepto jurídico mediante el cual cualquier ciudadano, afectado directamente o no por el delito, puede presentarse como acusación en el proceso penal en nombre de la sociedad con el fin de defender y salvaguardar el bien común. Desde los albores de la civilización el juicio acusatorio en su formulación más simple de acusador, acusado y juez, era el único sistema eficaz y concebible y la acusación popular se acomodó en este sistema desde los primeros Códigos legales escritos de la humanidad de los que se tiene noticia, por ejemplo, el Código de Hammurabi (arts. 108 y ss) recogía el principio de la acusación del ofendido o de cualquier particular para la persecución de delitos que hoy consideramos públicos, como el homicidio<sup>1</sup>. También, para el castigo de infracciones militares (art. 26) o, directamente las cometidas por el oficial (art. 33 y 34), la legitimación se reconocía a todos los ciudadanos, es decir, se ampliaba la misma pero sin haber ningún tipo de alusión a la persona perseguida por la comisión del delito<sup>2</sup>.

Es por ello que era y es habitual encontrar el ejercicio de la acción popular en los casos de delitos graves o a modo de protección para con el interés público y colectivo.

Es necesario mencionar el mecanismo que se ha empleado a lo largo de la historia para la prevención de falsas acusaciones y es que se aplicaba la Ley del Talión. Dicha Ley, se encargaba de procurar que todo aquel que acusara a otro de cualquier delito sin poder demostrarlo, sufriría la misma pena que había solicitado en su acusación. No obstante, como veremos más adelante en este trabajo, con el paso del tiempo esta supuesta garantía de veracidad y seriedad sería sustituida por una fianza, con el fin de evitar consecuencias vitales y fomentar una convivencia pacífica.

Encontramos el origen de la acción popular en el seno del Derecho Romano, donde los ciudadanos podían presentar acusación frente a otros ante el pretor o magistrado. Cabe añadir que algunas de las referencias a la acusación popular aparecen en escritos legislativos anteriores, como, por ejemplo, en los textos de los clásicos griegos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, Comares, Granada, 1998, p. 8.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, Marcial Pons, 2003, p. 29. PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit., pp. 8-10.

Los textos de los clásicos griegos nos han dado el fehaciente conocimiento de que también se ejercitaba la acusación popular en el Derecho Ático y en la cultura jurídica helena<sup>4</sup>. Muchos de los autores que han estudiado y analizado con detenimiento esta materia, abordan la idea de que gracias a las reformas legislativas de Solón, cabe hablar de “acciones populares”, puesto que desde ese momento se concedió el derecho los ciudadanos de ejercitar acciones en favor de los perjudicados o dañados<sup>5</sup>. Sin embargo, como veremos, esta figura se popularizó a lo largo de la Edad Media y Edad Moderna.

#### 1.1.1. La acción popular en el Derecho Romano.

El origen de la acción popular se sitúa en el Derecho Romano, concretamente en la época republicana, donde se instauró el sistema procesal acusatorio puro, centralizándose la función procesal en la figura de los magistrados (Quaesitores, Stationarii, Curiosi). A través del sistema procesal acusatorio puro, cualquier ciudadano, por su mera condición de miembro de la sociedad, podía iniciar la persecución de un delito en nombre de la sociedad (*actio ex quibus ex populo*)<sup>6</sup>, obteniendo por ello un beneficio económico, siendo en la *Lex Calpurnia* (149 a.C.) donde se contempla por primera vez este derecho de acusar.

En la Roma clásica, el fundamento que permitía que cualquier ciudadano en plenitud de sus capacidades ejerciese la acusación en un juicio público recaía sobre el derecho de la ciudadanía o sociedad a la paz pública, así como la defensa de la misma frente a los delitos públicos. Sin embargo, en muchas ocasiones las acusaciones no se realizaban solo con el objetivo de defender el interés común, sino que se dirigían a obtener el “premio” que se asignaba a los acusadores victoriosos que provenía del patrimonio del reo<sup>7</sup>.

El ciudadano que acusaba era exponente del ejercicio permanente de la soberanía popular, garantizada por el derecho romano en su conjunto; la acción popular era así plena manifestación del sistema acusatorio<sup>8</sup>.

No obstante, el crecimiento de las facultades públicas en el inicio y desarrollo del proceso penal se interpretó como un mecanismo de publicidad del mismo, así como una centralización de control del Jefe de Estado romano en la justicia y la sociedad. Así, se fue

---

<sup>4</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, p. 9.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> BANALOCHE PALAO, “La acusación popular en el proceso penal: propuesta para una reforma”, *Revista de Derecho procesal*, 1, 2008, p.10.

<sup>7</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, p. 13.

<sup>8</sup> BANALOCHE PALAO, “La acusación popular en el proceso penal: propuesta para una reforma”, *Revista de Derecho procesal*, op.cit, p.11.

trastocando la concepción privada del proceso penal para abrir la puerta a su consideración como proceso público<sup>9</sup>.

En efecto, una de las características fundamentales del sistema acusatorio, además del castigo y con los órganos judiciales formados por representantes de la sociedad, es la acción popular, ya que sin acusador no hay persecución penal y es posible que el acusador popular sea miembro de la sociedad no ofendido a quien se le encargue la función de averiguar y perseguir los delitos<sup>10</sup>.

Este derecho generalizado de acusar se veía reducido por una serie de limitaciones subjetivas. Para entenderlo de forma mas clara, nos puede orientar el presente texto de MACER: *“Entenderemos quienes pueden acusar, si supiéremos quiénes no pueden. Y así, a unos se les prohíbe acusar por razón del sexo o de la edad, como la mujer o el pupilo; a otros por razón de su juramento, como los que militan; a otros por razón de su magistratura o potestad, los cuales permaneciendo en ella no pueden ser llamados a juicio sin infracción de la ley; a otros por razón de su propio delito, como los infames; a otros por razón de torpe ganancia, como los que tienen suscritos dos juicios contra dos reos, o hubieren recibido dinero por acusar o no acusar; a otros por razón de su propia condición, como los libertinos contra los patronos”*<sup>11</sup>.

Así pues, las limitaciones subjetivas se concretan de la siguiente manera<sup>12</sup>:

1. Los no ciudadanos, pues no eran considerados representantes del interés público y social.
2. Los menores de edad, salvo en los casos de afectación directa por el ilícito penal, aunque siempre bajo autorización expresa de su tutor.
3. Las mujeres, salvo en delitos cometidos contra ellas directamente o algún pariente.
4. La plenitud jurídica en el estado civil de la persona acusadora, donde se le exigía:
  - Un patrimonio superior a 50 áureos, relacionándose con ciudadanos solventes y adinerados.
  - El consentimiento del *paterfamilias* en caso de ser acusadores alguno de sus hijos.

---

<sup>9</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, p. 11.

<sup>10</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 31.

<sup>11</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, p. 14.

<sup>12</sup> *Ibíd*em, pp. 15 y 16.

5. En el caso de los siervos, un patrimonio de 30.000 sestercios y prohibición de dirigirse contra su patrón. Los infames, privados además de representación en juicio.
6. Los magistrados en ejercicio de función pública.
7. Los soldados.
8. Las personas que hubieren intentado ejercer la acusación anteriormente en más de una ocasión.
9. El propio acusado.
10. Las acusaciones contrarias a las normas de piedad por no respetar los vínculos de sangre.

La regla general era entonces el derecho otorgado a todos los ciudadanos de acusar pero con limitaciones o exclusiones en relación con los sujetos acusadores o acusados y por tratarse de delitos de carácter privado.

Por añadidura, en los casos de acciones recíprocas, en primer lugar siempre se resolvía primero la de mayor gravedad y en los casos de igual gravedad, la acción más antigua. Era posible que se diese la **conurrencia de varios acusadores**, en cuyo caso, era el magistrado quien designaba como parte acusadora, *acusator* o acusador principal al ciudadano más ofendido o perjudicado o a quien estuviera revestido de especiales cualidades personales (dignidad, edad, costumbres u otra justa causa)<sup>13</sup>, con el objetivo principal de garantizar imparcialidad e igualdad procesal. Podía darse la existencia de los denominados *subscriptores* encargados de suministrar pruebas y firmar la incriminación<sup>14</sup>.

En último lugar, existían una serie de **garantías de fiabilidad de la acusación**<sup>15</sup> con el fin de evitar que los delitos quedaran impunes. Así pues, el deber principal del *acusator* era actuar en beneficio de la sociedad desde el inicio del proceso. Debía asumir la obligación de mantener la acusación hasta el final del proceso y para ello se le imponía el pago de una fianza o caución garante de la acusación y veracidad que se ha mantenido hasta nuestros días. Varios autores, como por ejemplo, PÉREZ GIL han considerado la fianza como el sustitutivo de la aplicación de la Ley del Talión como solución para evitar la famosa expresión “ojo por ojo, diente por diente”.

---

<sup>13</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, p.17.

<sup>14</sup> *Ibíd*em, p.25.

<sup>15</sup> *Ibíd*em, p. 18.

### 1.1.2. La acción popular en la Edad Media y su decadencia en las partidas.

Durante la alta Edad Media las diferencias entre el proceso penal y el proceso civil eran prácticamente inexistentes, rigiendo en la mayoría de los Fueros municipales el principio “nadie responda sin querrelloso” (*nullum respondeat sine querelloso*). El proceso se podía incoar bien por citación, querrela o demanda presentada por el afectado o sus familiares, que generalmente iba acompañada de un juramento (*juramento de manquadra*) que garantizaba la veracidad y buena fe del que iniciaba el proceso<sup>16</sup>.

El elemento característico de este solemne juramento, cuyo castigo se fundamentaba en el perjurio del mas allá, radica en que no se presentaba demanda sin fundamento o por malquerencia sino por creer culpable al acusado de manera fehaciente.

Es necesario destacar que a raíz de la instauración del Fuero Juzgo, aparece por primera vez en nuestro derecho histórico la idea de la *inscriptio* romana, es decir, el compromiso del acusador de recibir la misma pena por él mismo pretendida para el acusado si este resultaba absuelto, sin embargo, no bastaba solo con la mera acusación del acusador, sino también que exigiera la aplicación de tormento al reo<sup>17</sup>.

El sistema acusatorio puro romano se encontró vigente hasta la Baja Edad Media, a partir de ese momento, nace el proceso inquisitivo extendiéndose en la Europa Occidental.

Tras la promulgación de las Decretales, el proceso inquisitivo se vio influenciado por el proceso romano extraordinario *per quaestiones* (por preguntas), donde el juez podía iniciar el proceso de oficio, oyendo a los testigos, practicando la prueba y dictando sentencia<sup>18</sup>, sin necesidad de una acusación previa.

El proceso inquisitivo llegó a España de la mano del Fuero Real de Alfonso X y así lo recoge PÉREZ GIL: “*el primer reconocimiento expreso en el Derecho castellano de la facultad general de acusar en favor de los particulares que no hubieran sido ofendidos por el delito se encuentra en el Fuero Real de Alfonso X*”<sup>19</sup>, en particular es en el texto de Las Partidas donde se puede situar su origen.

Con las Partidas la acción popular entró en decadencia, cayendo en desuso durante las primeras décadas del régimen liberal. En ellas se regulaban las diferentes formas de iniciar un proceso penal: mediante la acusación se iniciaba el proceso acusatorio, regido por un

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p.31.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.32.

<sup>18</sup> LORCA NAVARRETE, A. M., “¿Es constitucional la figura del instructor acusador?”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm 233, 1996, pp. 1-4.

<sup>19</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, p. 36.

principio de mera intervención privada, y mediante la denuncia y la pesquisa se iniciaba el proceso inquisitivo, aunque también podía ser iniciado por el juez de oficio tras conocer u oír el rumor de un presunto ilícito penal. Se trataba de un proceso mucho más rápido y sencillo donde el acusador solo debía prestar declaración, pruebas y otros datos relevantes en el caso.

Es necesario destacar que si el proceso se iniciaba a través de la acusación, solo estaban legitimados para hacerlo determinadas personas en determinados delitos, así lo establece PÉREZ GIL: “para la persecución de delitos perjudiciales a los intereses del conjunto de la sociedad, el Estado y en definitiva el monarca, tales como los de falsedad o falsificación de moneda (...) traición al Rey o al reino o por ofensa recibida por él mismo, sus parientes, libertos o señores”<sup>20</sup>. Así pues, el acusador debía realizar la acusación por escrito, enfrentarse a la *inscriptio* y comprometerse a recibir la misma pena que la que se pretendía al acusado.

El sistema inquisitivo se extendió hasta el siglo XVIII, momento en el que se volvió al sistema acusatorio romano de la mano de la Ilustración. No obstante, el Estado continuó con la idea de perseguir los delitos e imponer el cumplimiento de las leyes<sup>21</sup> introduciendo una nueva figura en el proceso: el Procurador fiscal, cuya función era precisamente esa, proteger no solo al dañado por el ilícito penal, si no también a la sociedad.

Partiendo de esta base, podemos resumir los motivos más relevantes del desuso de la acusación popular en los siguientes puntos:

- El acusador que iniciaba el proceso penal a través de la denuncia no estaba sujeto a la *inscriptio*, mientras que la persona que lo iniciaba por acusación sí<sup>22</sup>.
- Desde el principio del siglo XVII, el fiscal cada vez iba teniendo un papel más relevante y mayor protagonismo. El resultado de esta evolución es la Real Cédula de 8 de noviembre de 1787, en la que se prevé que en aquellos delitos que sean susceptibles de acusación pública, siempre debía ser parte el fiscal promoviendo la administración de justicia<sup>23</sup>. Así pues, la acusación particular se instauró como pública haciendo que el interés público fuese más relevante que el privado.
- En la acusación del fiscal se aglutinaban tanto los intereses sociales como los privados o particulares, siendo innecesarias otras acusaciones

---

<sup>20</sup> Ibídem, p. 40.

<sup>21</sup> MONTERO AROCA, J., “La garantía procesal penal y el principio acusatorio”, *La Ley*, 1, 1994, disponible en <http://laleydigital.laley.es/Content/Documento.aspx> [Fecha de consulta 17/04/2023].

<sup>22</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, pp. 49 y ss.

<sup>23</sup> Ibídem, p. 49.

Así pues, la iniciativa de particulares se mantuvo para determinados delitos donde se excluía la iniciativa del juez (injurias, adulterio, disputas domésticas...) pero en el resto de hechos delictivos, el interés social quedaba asegurado por la participación del juez y fiscal, así como la gradual sustitución de los acusadores extraños por meros denunciadores<sup>24</sup>.

En el siglo XIX, la acusación practicada por extraños era prácticamente inexistente, el Estado fue adquiriendo las funciones de juez y fiscal, siendo necesaria la figura del fiscal en la función acusatoria, función considerada ya como pública. La acusación popular revivía constantemente épocas pasadas cuando su función práctica estaba casi completamente olvidada, eclipsada por la admiración del derecho romano y la nostalgia de tiempos pasados<sup>25</sup>.

A modo de conclusión, me parece interesante añadir el comentario que realiza PÉREZ GIL tras la decadencia de la acusación popular del siglo XIX, pues establece:

*“En el tránsito del sistema acusatorio difuminado de la baja Edad Media al sistema de principios del siglo XIX de acusación oficial por órgano diferente a los Jurisdiccionales, ha de considerarse decisivo el que el propio Estado hubiera asumido de facto en el sistema inquisitivo la potestad acusatoria con carácter de monopolio (...) el Estado instituye el Ministerio Fiscal como órgano específico de acusación, llamado a cumplir lo que se consideraba función eminentemente pública. De esta forma, la acusación “quavis ex populo” permaneció incrustada en el sistema como un elemento inerte con el papel de eslabón perdido en la evolución de un sistema acusatorio que ya había hecho un recorrido de oficialización...”<sup>26</sup>.*

## **1.2. Las críticas en el siglo XIX a la acusación popular.**

Los postulados en detrimento de la acción popular fueron superiores a sus defensores. De hecho, no podemos pasar por alto una expresión elaborada para la crítica de esta figura jurídica: *“es un lujo legislativo el habilitar una posibilidad de acusación que no será nunca utilizada para fines rectos”<sup>27</sup>*. En aquel momento, gran parte de autores no le encontraban el sentido a que una persona completamente ajena al daño provocado por el delito pudiera ejercer la acusación, con el convencimiento de que si la ejercían era para inculpar a inocentes o por el contrario, despistar al Tribunal protegiendo así a culpables con acusaciones estratégicamente preparadas.

---

<sup>24</sup> *Ibíd*em, p. 50.

<sup>25</sup> *Ibíd*em, p. 55.

<sup>26</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, p.54.

<sup>27</sup> *Ibíd*em, p. 164.

La mayor parte de críticas a la acción popular instaurada por el art. 2 de la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal aprobada por Decreto de 22 de diciembre de 1872<sup>28</sup>, procedieron de los miembros del Poder Judicial que planteaban como problema principal la concurrencia de varios acusadores en el proceso. Se criticaba la acusación popular desde un punto de vista publicista, además de entenderse como una función pública llevada a cabo principalmente por el Ministerio Fiscal y personas ajenas al daño.

Las Audiencias de Sevilla y de Madrid, tras examinar la aprobación de la Ley de 1872, criticaron la acción popular por la existencia de múltiples acusaciones, llegando a la conclusión de que su práctica se limitaba a proteger los intereses particulares y no el interés general<sup>29</sup>.

La acción popular en aquel momento, se contemplaba en la Ley Electoral de 1870, momento en el que más jurisprudencia podemos encontrar<sup>30</sup>, además de comprobar la falta de conciencia social en las partes acusadoras del momento<sup>31</sup>, pues los que ejercían la acusación eran o los que perdieron las elecciones o algún ciudadano que tuviese algún interés personal en el caso.

---

<sup>28</sup> Art. 2 “la acción penal es pública. Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de esta ley”. Hoy se encuentra vigente en prácticamente los mismos términos en nuestro ordenamiento procesal.

<sup>29</sup> COROMINAS BACH, S., “La legitimación activa en las acciones colectivas”, Tesis Doctoral, dirigida por Teresa Armentu Deu, Universidad de Gerona, 2015, pp. 22 y ss, disponible en <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/361116/tscb1de1.pdf?sequence=6> [Fecha de consulta 03/03/2023].

<sup>30</sup> Por delitos electorales: STS 172/1873 de 24 de marzo; STS 346/1881 de 13 de julio; STS 379/1881 de 5 de octubre; STS 259/1874 de 12 de mayo; STS 453/1874 de 9 de octubre; STS 177/1878 de 13 de abril; STS 200/1881 de 4 de julio.

<sup>31</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, pp. 70 y ss.

## 2. LA ACCIÓN POPULAR EN EL PRESENTE

### 2.1. Concepto.

La acción o acusación popular es una de las figuras más peculiares y controvertidas del ordenamiento procesal penal español. La Real Academia Española la define de la siguiente manera: “*Acción ejercitable por cualesquiera personas físicas y jurídicas, hayan sido o no ofendidas o perjudicadas por el presunto delito. Es una manifestación del ius acusando (derecho de acusar)*”<sup>32</sup>.

Se trata de una función pública en un sentido puramente formal, pues no significa que solo pueda ser ejercitada por funcionarios del Estado o figuras públicas afines, sino porque es susceptible de delegación a todos los ciudadanos, estén afectados o no directamente por el ilícito penal.

Cualquier ciudadano o particular puede ejercer la acción penal para proteger los intereses de la sociedad en su conjunto, función que tiene notables connotaciones públicas, pues su principal objetivo es procurar la tutela del interés público, entendido como el interés de todos los miembros de una comunidad<sup>33</sup>. Como veremos más adelante, los ciudadanos españoles podrán ejercer la acción jurisdiccional pública, personándose en el proceso, participando y actuando a lo largo del mismo.

### 2.2. Regulación actual.

La acción popular se reconoce en el **artículo 125 de la Constitución Española**: “*Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales*”<sup>34</sup>. Al no encontrarse recogida en el Título I, se podría interpretar que no es posible la utilización de los mecanismos de protección previstos para los derechos fundamentales.

No obstante, gran parte de la doctrina lo entiende como uno de los derechos fundamentales de la tutela judicial efectiva en nuestro país<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Real Academia de la lengua española. <https://dpej.rae.es/lema/acci%C3%B3n-popular>

<sup>33</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 38.

<sup>34</sup> Artículo 125 C.E, publicada en el BOE el 29 de diciembre de 1978, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#a125>.

<sup>35</sup> GRANDE-MARLASKA, GÓMEZ, F., “La acción popular – la acusación particular” *Cudernos Penales José María Lidón, Problemas actuales del proceso penal y derechos fundamentales.*, num. 7. Bilbao Universidad de Deusto, 2010, p. 238. Disponible en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/lidon/lidon07.pdf> [Fecha de consulta 10/03/2023].

Así pues, en caso de vulneración de este derecho por parte de los tribunales ordinarios, permite a su titular presentar recurso de amparo por la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva<sup>36</sup>. La posibilidad de presentar recurso de amparo magnifica su importancia y garantiza su pervivencia nuestro ordenamiento.

El **artículo 24 de la Constitución Española** también hace referencia a la acción popular:

*“1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.*

*2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia”<sup>37</sup>.*

Además de la CE, la **Ley de Enjuiciamiento Criminal** también hace referencia a la acción popular en los artículos 101, 270 y 280<sup>38</sup>:

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

**Artículo 270.** *“Todos los ciudadanos españoles, hayan sido o no ofendidos por el delito, pueden querellarse, ejercitando la acción popular establecida en el artículo 101 de esta Ley.*

*También pueden querellarse los extranjeros por los delitos cometidos contra sus personas o bienes o las personas o bienes de sus representados, previo cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 280, si no estuvieren comprendidos en el último párrafo del 281”.*

**Artículo 280.** *“El particular querellante prestará fianza de la clase y en la cuantía que fijare el Juez o Tribunal para responder de las resultas del juicio”.*

---

<sup>36</sup> GRANDE-MARLASKA, GÓMEZ, F., “La acción popular – la acusación particular” *Cudernos Penales José María Lidón, Problemas actuales del proceso penal y derechos fundamentales.*, op.cit, p. 239. Disponible en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/lidon/lidon07.pdf> [Fecha de consulta 10/03/2023].

<sup>37</sup>Artículo 24 C.E, publicada en el BOE el 29 de diciembre de 1978, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#a125>.

<sup>38</sup> Artículos 101, 270 y 280 LECrim, publicada en el BOE el 14 de septiembre de 1882. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036#a101>

No obstante, la STS de 17 de noviembre de 2005 señala: “*es cierto que el instituto de la acción popular puede ser y ha sido objeto de abuso y de diversos usos instrumentales, en el contexto de estrategias políticas y de otra índole. Pero esto es algo ajeno objetivamente al mismo y que no debe gravar la posición de quienes, haciendo de él un uso acorde con sus fines constitucionales, contribuyan eficazmente a dar efectividad al orden jurídico. Siendo éste un aspecto que debe quedar a la apreciación prudencial expresa que en cada caso deberá hacer el tribunal de quien dependa la decisión*”<sup>39</sup>. Así pues, se han establecido una serie de **limitaciones** para evitar su abuso. Por ejemplo, la acción popular no tiene derecho a la asistencia jurídica gratuita, es necesario que exista una relación directa entre el ejercicio de la acusación popular y la titularidad del bien jurídico lesionado (STC 40/1994 de 15 de febrero)<sup>40</sup> y asimismo el acusador popular se situará en una posición subordinada al Ministerio Fiscal y al acusador particular.

Además, como causas de **exclusión de legitimación** de conformidad con el art. 102 LECrim, no podrán ejercer la acusación popular los Jueces o Magistrados, las personas que no gocen en plenitud de sus derechos civiles, los que con anterioridad hayan recibido dos sentencias firmes por calumnias y los ciudadanos extranjeros, ya que su derecho queda limitado a la acusación particular, es decir, cuando sea la víctima directa del ilícito penal.

### **2.3. Ámbito de la acción popular.**

#### 2.3.1. Ámbito subjetivo

##### 2.3.1.1. *Personas físicas.*

Como ya hemos comprobado a través del artículo 101 de la LECrim, podrán formar parte del proceso penal todos los ciudadanos españoles, pues la acción penal es pública. Sin embargo, el artículo 102 LECrim establece una serie de restricciones o limitaciones subjetivas con respecto a las personas que no pueden ejercitar la acción popular:

*“1.º El que no goce de la plenitud de los derechos civiles.*

*2.º El que hubiera sido condenado dos veces por sentencia firme como reo del delito de denuncia o querrela calumniosas.*

*3.º El Juez o Magistrado.*

---

<sup>39</sup> STS de 17 de noviembre de 2005.

<sup>40</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, R., “El ejercicio de la acción popular a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 6, núm 1/2016, p. 290.

*Los comprendidos en los números anteriores podrán, sin embargo, ejercitar la acción penal por delito o falta cometidos contra sus personas o bienes o contra las personas o bienes de sus cónyuges, ascendientes, descendientes, hermanos consanguíneos o uterinos y afines.*

*Los comprendidos en los números 2.º y 3.º podrán ejercitar también la acción penal por el delito o falta cometidos contra las personas o bienes de los que estuviesen bajo su guarda legal.”<sup>41</sup>.*

En el primer apartado de este artículo, nos encontramos con los supuestos de menores o personas con discapacidad<sup>42</sup>, pródigos, menores discapacitados y demás casos donde haya una sentencia judicial firme que, efectivamente, limite plenitud de los derechos civiles de acuerdo con la legislación civil.

A pesar de la entrada en vigor en nuestro ordenamiento de la Ley 8/2021 de 2 de junio de 2021 que da el siguiente enfoque “*las personas con discapacidad son titulares del derecho a la toma de sus propias decisiones, derecho que ha de ser respetado*”, el artículo 103 de la LECrim no ha sido objeto de reforma. De hecho, los artículos de la LECrim que prevén la acción popular no han sido modificados en ningún momento ni adaptados al nuevo paradigma de las personas con discapacidad. En mi opinión, se deberían de adaptar estos artículos a la nueva regulación y encomendar también el ejercicio de la acción popular a las personas con discapacidad, de acuerdo con las medidas de apoyo que sean necesarias para ejercitarla; pues las medidas de apoyo tienen como finalidad la proporción de ayuda que puedan necesitar para el ejercicio de su capacidad jurídica en cualquier ámbito.

Continuando con el segundo apartado, de acuerdo con el delito regulado en el artículo 456 del Código Penal, se fundamenta en la desconfianza generada por la falta de veracidad y mala fe, así como abuso de la acción popular, incriminando a inocentes<sup>43</sup>.

En último lugar, también se restringe a los jueces y magistrados el ejercicio de la acción popular.

---

<sup>41</sup> Artículo 102 LECrim, publicada en el BOE aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036#a101>.

<sup>42</sup> La Ley 8/2021 de 2 de junio de 2021 por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo de personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, modifica la terminología jurídica eliminando los términos “incapaz”, “incapacitado” y “discapacitado”, sustituyéndolos nuevamente por “personas con discapacidad”. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9233>.

<sup>43</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op. cit, p. 384.

El artículo 103 LECrim establece también una serie de prohibiciones en cuanto al ejercicio de la acción popular:

*“Tampoco podrán ejercitar acciones penales entre sí:*

*1.º Los cónyuges, a no ser por delito o falta cometidos por el uno contra la persona del otro o la de sus hijos, y por el delito de bigamia.*

*2.º Los ascendientes, descendientes y hermanos por naturaleza, por la adopción o por afinidad, a no ser por delito o falta cometidos por los unos contra las personas de los otros”<sup>44</sup>.*

El objetivo del art. 103 LECrim es defender, proteger y conservar un valor superior como es el familiar, que en estos casos ha de prevalecer.

No podemos olvidar, que estas limitaciones son únicamente aplicables a la acción popular, no a la acusación particular.

#### *2.3.1.2. Extranjeros.*

A diferencia de los ciudadanos españoles, los ciudadanos extranjeros no pueden ejercer la acción popular, se les permite participar en el proceso cuando sean los ofendidos directamente por el ilícito penal, es decir, tienen derecho a ejercer la acusación particular pero no la acción popular.

Así pues, podrán querellarse como acusador particular, además de prestar fianza de clase cuantía determinado por el Juez o Tribunal, salvo que estén exentos de prestarla de conformidad con tratados internacionales o principio de reciprocidad.

Así lo prevé el art. 281 CP:

#### **Artículo 281.**

*“Quedan exentos de cumplir lo dispuesto en el artículo anterior: (...) La exención de fianza no es aplicable a los extranjeros si no les correspondiere en virtud de tratados internacionales o por el principio de reciprocidad”<sup>45</sup>.*

---

<sup>44</sup> Artículo 103 LECrim, publicada en el BOE aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036#a101>.

<sup>45</sup> Artículo 281 LECrim, publicada en el BOE aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036#a101>.

El criterio de la nacionalidad española como requisito para ejercitar la acción popular ha sido objeto de un gran debate, pues nuestro ordenamiento procesal deja bien claro que solo los ciudadanos españoles pueden ejercerla. Lo hemos visto con anterioridad en los artículos 101 y 270 de la LECrim, así como en el art. 19.1 de la LOPJ que establece también: “*los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular...*”. Sin embargo, a este respecto cabría pensar que se produce una seria contradicción con el art. 125 C.E, pues este último hace referencia a “los ciudadanos” sin entrar en limitaciones de ningún tipo. Aún así esta postura carece de apoyo pues el TC nunca se ha pronunciado para clarificar la cuestión<sup>46</sup>.

Nuestro ordenamiento procesal vigente extiende esta limitación a los ciudadanos de la Unión Europea, algo que resulta de dudosa aplicación también ya que de acuerdo con el art. 12 del TUE, todo ciudadano europeo debería de poder ejercer los derechos reconocidos en cualquier Estado miembro de la UE, en régimen de igualdad y no discriminación.

OROMÍ VALL-LLOVERA establece que: “*Si conforme al Derecho comunitario, cualquier ciudadano nacional de un Estado miembro de la Unión Europea forma parte de la llamada ciudadanía de la Unión, regulada en el art. 2 del TUE y en los arts. 17 y siguientes del TCE, quizá tal concepto puede incluirse en el art. 125 de la CE. Es más, el TUE (art.12) no admite que un ciudadano de la Unión Europea sea considerado extranjero en un país de la Unión*”<sup>47</sup>.

También GIMÉNEZ GARCÍA establece que esta limitación a los ciudadanos extranjeros debería de ser corregida o incluso eliminada pues, vulnera el artículo 18 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que establece lo siguiente: “*En el ámbito de aplicación de los Tratados (...) se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad*”<sup>48</sup>.

### 2.3.1.3. Personas jurídicas.

Con respecto a las personas jurídicas, también se ha venido cuestionando su legitimación para ejercer este derecho, pues, de nuevo si también se toma como punto de partida el art. 125 CE, que emplea el término “ciudadanos” y se aplica con literalidad, cabría entender que se excluye a las personas jurídicas de este ejercicio.

---

<sup>46</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p.63.

<sup>47</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 64.

<sup>48</sup> GIMÉNEZ GARCÍA, J. *Reflexiones sobre la acción popular en el proceso penal desde la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo*. Eguzkilore, número 23, San Sebastián, diciembre 2009, pp. 373 y ss. Magistrado Sala 2ª Tribunal Supremo. Disponible en <https://www.ehu.es/documents/1736829/2176697/24+Gimenez.pdf>

De acuerdo con lo que establece RIDAURA MARTÍNEZ, la jurisprudencia constitucional se pronuncia sobre esta cuestión, realizando una interpretación garantista, entendiendo que no hay motivo por el que hacer una interpretación restrictiva del término “ciudadano” que excluya a las personas jurídicas. No obstante, doctrinalmente, este reconocimiento interpretativo del TC ha sido objeto de muchas críticas pues realiza una interpretación expansiva del art. 125 CE. Sin embargo, de manera paulatina, se ha ido integrando y consolidando una línea jurisprudencial que reconoce capacidad de ejercicio de la acción popular a las **personas jurídico – privadas** cuando se trate de persecución de delitos que afecten a los intereses comunes en el ejercicio de su actividad<sup>49</sup>.

Así lo expone la STC 241/1992, de 21 de diciembre: *“es obvio que la persona a la que se refiere el art. 24.1 CE, como titular de un derecho que comprende el de recabar la tutela judicial del derecho a acceder a la jurisdicción a través de la acción popular es tanto la persona física como la jurídica o colectiva y que, solo a través de una interpretación restrictiva de la expresión ciudadano...”*<sup>50</sup>.

Sin embargo, todo ello no es de aplicación a las **personas jurídico – públicas**, la STC 129/2001, de 4 de junio deniega absolutamente la posibilidad de que este tipo de personas jurídicas ejerciten la acción popular, haciendo una interpretación literal del art. 125 CE y una interpretación restrictiva del término “ciudadanos”:

*“Este precepto constitucional (el art. 125 CE) se refiere explícitamente a «los ciudadanos», que es concepto atinente en exclusiva a personas privadas, sean las físicas, sean también las jurídicas (...) no permite la asimilación de dicho concepto de ciudadano a la condición propia de la Administración pública y, más concretamente, de los órganos de poder de la comunidad política”*<sup>51</sup>.

A pesar de ello, en determinados delitos como en los casos de violencia de género, el derecho de acceso al proceso del art. 24.1 CE será reconocido a aquellas personas jurídicas a las que se niegue el ejercicio de la acción popular a pesar de tener un interés personal, sin olvidar de perseguir el interés y bien común, que es el real fin de la acción popular<sup>52</sup>. De lo contrario, cabría negar a la persona jurídica el ejercicio de la acción popular por no concurrir

---

<sup>49</sup> RIDAURA MARTÍNEZ, M.J., La acción popular: ¿Uso o abuso de un derecho?, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.50, 2022, pp. 231 y ss.

<sup>50</sup> STC 241/1992, de 21 de diciembre

<sup>51</sup> STC 129/2001, de 4 de junio.

<sup>52</sup> RIVIEJO VARAS, D., “El ejercicio de la acción popular por personas jurídicas en el derecho español”, *Máster universitario de acceso a la profesión de abogado dirigido por María Pilar Ladrón Tabuena*, Universidad de Alcalá, 2021, p. 36.

Disponible

en

[https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/49732/TFM\\_Reviejo\\_Varas\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/49732/TFM_Reviejo_Varas_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Fecha de consulta 18/05/2023].

*“un interés propio que permita invocar la vulneración del art 24.1 C.E como denegación de acceso al proceso”<sup>53</sup>.*

A modo de ejemplo, las asociaciones de consumidores tienen un interés propio en los delitos de los artículo 281 y ss del Código Penal, por lo que la STS 895/1997 de 26 de septiembre alegó:

*“La acción popular ha de emplearse en defensa de la sociedad en su conjunto, no en nombre o interés propio o ajeno, «viniendo a asumir dentro del proceso un "rol" similar al del Ministerio Fiscal, cual es la protección de la legalidad y del interés social». No constituyendo, sin embargo, un cauce adecuado para ejercitar una pretensión constitutiva; por el contrario, este cauce sí puede estar encomendado y emplearse por aquellas asociaciones que por su naturaleza y finalidad tengan como misión la defensa de cualquier consumidor”<sup>54</sup>.*

Visto que las personas jurídicas pueden ejercer la acción popular en el proceso penal, otra cuestión abierta a debate es si los partidos políticos, Corporaciones Municipales u otros organismos de las Comunidades Autónomas pueden personarse como acusación popular. La necesidad de debatir y aclarar esta cuestión responde a la idea de que al ya existir el Ministerio Fiscal, es decir, al existir un órgano del Estado que ostenta la función pública de defensa de los intereses de la sociedad, sería sorprendente e innecesario que otros órganos públicos quisieran y pudieran personarse como acusación popular en el proceso.

Se echa en falta una opinión unánime al respecto. De hecho, la misma Fiscalía General del Estado reconoce que la cuestión no es clara, que el criterio de los tribunales no es unánime y que no existen argumentos legales serios para mantener una determinada postura<sup>55</sup>, porque tendrá que “*ver caso por caso si el municipio o el ente autonómico puede considerarse como legítimo portador del interés del ciudadano*”<sup>56</sup>.

### 2.3.2. Ámbito Objetivo

El ejercicio de la acción popular se circunscribe en cuanto se traten de delitos perseguibles de oficio, es decir, una vez se trate de delitos públicos. No puede ejercitarse cuando nos encontramos con delitos privados, ya que este tipo solo son perseguibles a instancia de parte, del perjudicado u ofendido directamente por la causa a enjuiciar. Tampoco

---

<sup>53</sup> STC 50/1998, de 2 de marzo.

<sup>54</sup> STS 895/1997 de 26 de septiembre.

<sup>55</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 69.

<sup>56</sup> STC 129/2001 de 4 de junio.

interviene la figura del Ministerio Fiscal, pues se entiende que no existe un interés social en la persecución de este tipo de delitos, extinguiéndose la acción penal con el perdón del ofendido.

Los delitos semipúblicos, por el contrario, son aquellos que requieren previa denuncia del perjudicado pero una vez denunciados, son perseguibles como si de delitos públicos se trataran. Es decir, son aquellos delitos que pueden ser perseguidos por el MF, la acusación particular o la acusación popular, siempre que el perjudicado haya denunciado previamente.

No obstante, encontramos dos excepciones a esta regla general, y es que el MF podrá denunciar un delito semipúblico cuando el perjudicado u ofendido directo del ilícito penal se encuentre en minoría de edad o incapacitado, así como, en los casos de delitos societarios, la condición de denuncia previa de los ofendidos no será requerida cuando el delito perjudique “a los intereses generales o a una pluralidad de personas”<sup>57</sup>.

Existe una amplia variedad de delitos semipúblicos, todos tipificados en nuestro CP, siendo los mencionados los siguientes:<sup>58</sup>

- Delitos sexuales de acoso, agresiones y/o abusos. (Art. 191.1 CP)
- Aplicación de técnicas de reproducción asistida a mujeres sin su expreso consentimiento. (Art. 161.1 CP)
- Delitos de descubrimiento y revelación de secretos. (Art. 197 CP)
- Delitos contra la propiedad intelectual, contra la propiedad industrial y los que perjudican al mercado y consumidores. (Arts. 270, 273 y 278 CP)
- Los delitos de calumnias e injurias, aunque son clasificados como delitos privados, serán perseguibles de oficio cuando el ofendido sea autoridad o funcionario público sobre hechos concernientes al desarrollo de sus funciones. (Art. 215.1 CP)
- Incumplimiento de obligaciones legales de asistencia derivadas de la patria potestad, curatela, guarda o acogimiento familiar. (Art. 226.1 CP)
- Impago por un periodo de dos meses consecutivos o cuatro alternos, de la pensión de alimentos o cualquier tipo de prestación económica destinado al bienestar del cónyuge y/o de los descendientes. (Art. 227.1 CP)

---

<sup>57</sup> SERVILEGAL ABOGADOS., Despacho Multidisciplinar (2022), *La acusación popular y los delitos públicos, privados y semipúblicos*, disponible en <https://www.gruposervilegal.com/la-acusacion-popular-y-los-delitos-publicos-privados-y-semipublicos/> [Fecha de consulta 21/05/2023]

<sup>58</sup> *Ibidem*.

- Cuando por imprudencia grave, se originen daños cuya cuantía exceda de 80.000 euros. (Art. 267 CP)
- Delitos societarios. (Art. 290 CP)
- Delitos que, siendo cometidos por imprudencia leve, acabe con la vida de una persona o le cause lesiones constitutivas de delito. (Art. 620.1 CP)
- Amenazas en grado leve con armas u otro instrumento peligroso (salvo que sea en legítima defensa), coacción, injurias o vejaciones en grado leve. (Art. 620.2 CP)
- Delitos derivados de imprudencia grave que den lugar a cualquiera de las lesiones recogidas en el art. 147.2 CP. (Art. 621.1 CP).

Es por ello que la acusación popular puede ejercitarse en una gran variedad de delitos, aunque la forma de participar en el proceso de manera inicial sea diferente en los delitos públicos y los delitos semipúblicos. De la mano de esta variedad, se impide que la acción popular sea impracticable y caiga en desuso.

## **2.4. Requisito de la acción popular**

### 2.4.1. Necesaria interposición de querrela.

La interposición de querrela es uno de los requisitos esenciales para ejercer la acción popular, es necesaria para poder personarse en el proceso aunque este ya haya sido iniciado con anterioridad, debiendo de cumplir con los términos previstos por el art. 270 LECrim, a su vez, su importancia radica en el intento de evitar su abuso y salvaguardar su contenido y finalidad principal. Sin embargo, el proceso puede estar en pleno funcionamiento a través de la actuación previa del MF o del propio acusador particular.

Es por ello que esta exigencia desaparece en la práctica, la jurisprudencia de la Sala 2ª del TS considera que la interposición de querrela es estrictamente necesaria únicamente cuando mediante la misma se inicia el proceso, es decir, si el proceso ha sido iniciado con anterioridad al ejercicio de la acción popular, no será obligatoria para formar parte del proceso, aunque con la limitación temporal de personación anterior a los escritos de calificación.

Así la STS de 12 de marzo de 1992 dispone 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*<sup>59</sup>.

El juez puede rechazar la querrela de la acción popular en casos de delitos públicos, cuando considere que la misma es infundada, con fines temerarios e intención de provocar dilaciones procesales.

#### 2.4.2. Necesidad de prestar fianza

Otro de los requisitos para ejercer la acusación popular es la obligación de prestar fianza, cuya cuantía y clase será fijada por el Juez o Tribunal con el fin de no interferir en la acción penal de conformidad con el **art. 280 LECrim**: “*El particular querellante prestará fianza de la clase y en la cuantía que fijare el Juez o Tribunal para responder de las resultas del juicio*”<sup>60</sup>, no obstante quedan excluidos los ofendidos directamente por el delito y sus herederos.

Su razón radica en la garantía que otorga al proceso ya que asegura que el querellante cumple con sus responsabilidades civiles en caso de desistimiento o abandono del proceso. También garantiza el cumplimiento de sus obligaciones procesales y los posibles daños y perjuicios que se puedan dar en el proceso. El TC declaró en la STC 62/1983 de 11 de julio que la obligatoriedad de prestar fianza impuesta al acusador popular no vulnera el principio de igualdad, ni tampoco el derecho a la tutela judicial efectiva, pues simplemente se ha de interpretar como un mero trámite procesal<sup>61</sup>.

Como resultado de prestar fianza, se evitan los abusos de la acción popular, pues se consiguen erradicar las querrelas sin fundamento o que causen daños a terceros de manera injustificada, pudiendo proteger los derechos de las partes afectadas y sirviendo como compensación a aquellos que han sufrido daños o perjuicios.

Cuestión diferente es el *quantum* de la fianza. Se trata siempre de impedir que la fianza imposibilite u obstaculice el ejercicio de este derecho. Estaríamos ante un intento de equilibrio entre la necesidad de prestar fianza garante de veracidad y seriedad y a su vez una cuantía que sea asumible por el actor para poder ejercitar la acción popular sin causar un perjuicio económico a su patrimonio.

---

<sup>59</sup> STS de 12 de marzo de 1992.

<sup>60</sup> Artículo 281 LECrim, publicada en el BOE aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036#a101>.

<sup>61</sup> STC 62/1983 de 11 de julio.

Así pues, conforme con el art. 280 LECrim que hemos nombrado anteriormente, el monto de la fianza no está predeterminado, no hay un mínimo y un máximo *per se*, variará de acuerdo a las circunstancias reales de cada caso y la discreción del Juez o Tribunal competente.

Así lo expone GRANDE – MARLASKA GÓMEZ: “*Si tradicionalmente la exigencia de fianzas desorbitadas abonaron la doctrina (...), en la actualidad la tendencia parece más bien contraria (...) interesando fianzas simbólicas; muchas veces admitidas por nuestros propios Tribunales. Incluso el Tribunal Supremo ha llegado a afirmar que cuando el ejercicio de la acción popular se realiza en un procedimiento en curso (...) la necesidad de tal requisito no parecer ser razonable*”<sup>62</sup>.

## 2.5. Consecuencias económicas

### 2.5.1. Responsabilidad civil

En la acusación particular, para poder ejercitar la acción civil, es necesario demostrar el daño, la relación de causalidad entre el daño causado y el denunciado y la culpa o negligencia del mismo y, tras probar lo exigido, será posible reclamar una indemnización por daños y perjuicios al efecto.

Sin embargo, no sucede de esta manera en la acusación popular, de hecho, no es posible ejercitar la acción civil derivada del hecho delictivo, pues se carece de legitimación para ello. De acuerdo con los arts. 108 y 109 LECrim, únicamente es posible plantear la acción civil al MF y al perjudicado u ofendido directamente por el delito<sup>63</sup>.

No obstante, cuando no se está ejercitando la acción penal en defensa del interés social, sino que ejercita una “*acción colectiva en defensa de los intereses difusos que equipara a los colectivos al ofendido que sí está legitimado para instar la responsabilidad civil*” (art. 7.3 LOPJ), los tribunales admiten la solicitud o petición de la acción popular de la responsabilidad civil<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> GRANDE-MARLASKA, GÓMEZ, F., “La acción popular – la acusación particular” *Cuadernos Penales José María Lidón, Problemas actuales del proceso penal y derechos fundamentales.*, Op,cit., p. 242. Disponible en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/lidon/lidon07.pdf> [Fecha de consulta 20/05/2023].

<sup>63</sup> BANACLOCHE PALAO, J. “El futuro de la acción popular: Límites”. *Jornada: La reforma del proceso penal: principios rectores del nuevo sistema de justicia penal para el siglo XXI*. Madrid, 25 de octubre de 2012, Disponible en: [http://sgfm.elcorteingles.es/SGFM/FRA/recursos/doc/2012/Ponencias/Octubre/7153345\\_2102\\_01213816.pdf](http://sgfm.elcorteingles.es/SGFM/FRA/recursos/doc/2012/Ponencias/Octubre/7153345_2102_01213816.pdf)

[Fecha de consulta 24/05/2023].

<sup>64</sup> *Ibidem*.

Así lo establecen las sentencias del Tribunal Supremo 751/1993 de 1 de abril y 895/1997 de 26 de septiembre.

#### 2.5.2. Pago de costas.

A diferencia de lo que sucede en la acusación particular, donde cabe incluir las costas que tiene que pagar el condenado a consecuencia de su conducta delictiva, en la acusación popular no ocurre de esta manera ya que, de acuerdo con el art. 240.3 LECrim, la regla general corresponde con el hecho de incluir las costas procesales solo cuando la conducta lesiva ha provocado daño o ha perjudicado a alguien de forma directa<sup>65</sup>. Así pues, la acción popular es ejercitada directamente por el perjudicado por el delito en cuestión al actuarse en defensa de la legalidad y del bien común, por lo que el condenado no ha de cargar con sus gastos.

Sin embargo, pese a la gran cantidad de sentencias que niegan la inclusión de las costas en el proceso cuando se ejercita la acción popular, el Tribunal Supremo establece algunas excepciones a esta regla general, cuando se trate de delitos que afecten directamente a “intereses difusos”<sup>66</sup>, por su propia naturaleza colectiva, así lo establece la STS 149/2007 de 26 de febrero *“son especialmente adecuados ara que los defiendan asociaciones de esta clase, al no haber personas físicas, ofendidas en sus intereses privados, que pudieran actuar como acusación particular. En estos casos cabe equiparar la acción popular a la que en los delitos ordinarios ejercitan los ofendidos particulares”*<sup>67</sup>.

Así pues, si cabe la inclusión de costas en el proceso cuando se pueda interpretar que la acusación popular se persona como única perjudicada por el delito, alegando incluso el Tribunal Supremo en la STS 4747/2008 de junio que *“serían perfectamente imponibles las costas en la proporción que determine el Tribunal en aquellos casos en que lejos de cualquier uso torticero o instrumental del instituto y sin existir acusador particular o cuando habiéndolo no se ha constituido en parte, la actuación de la acusación popular, además de no perturbadora o disonante con las pretensiones del Fiscal o las acogidas por el Tribunal (exigencia impuesta a la acusación particular), ha contribuido con su intervención de manera*

---

<sup>65</sup> Art. 240 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal: “Esta resolución podrá consistir: 1.º En declarar las costas de oficio. 2.º En condenar a su pago a los procesados, señalando la parte proporcional de que cada uno de ellos deba responder, si fuesen varios. No se impondrán nunca las costas a los procesados que fueren absueltos. 3.º En condenar a su pago al querellante particular o actor civil”.

<sup>66</sup> CHOZAS ALONSO, J.A., “La condena en costas y la acusación popular”, VLEX, disponible en <https://vlex.es/vid/condena-costas-acusacion-popular-638184509>, [Fecha de consulta 24/05/2023].

<sup>67</sup> STS 149/2007 de 26 de febrero de 2007.

*decisiva o notoria a descubrir y desenmascarar el delito, denunciando los hechos o sosteniendo pretensiones acogibles, no aducidas por el Fiscal*<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> STS 4747/2008 de junio.

### **3. LEGITIMACIÓN EN LA ACUSACIÓN POPULAR: ESPECIAL REFERENCIA A LAS PARTICULARIDADES DE LA ACCIÓN POPULAR EN LOS CASOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO.**

El inicio de un proceso penal a causa de un delito de violencia de género, supone un comportamiento de violencia machista del hombre sobre la mujer que por desgracia sigue siendo algo habitual en la sociedad de cualquier país al que nos dirijamos.

Con el transcurso del tiempo, la gran repercusión y la sensibilización que han generado en la sociedad estos delitos, la protección de los más débiles y en especial, de las mujeres, es una de las principales prioridades de los gobiernos occidentales, implantando poco a poco la necesidad de desarrollar políticas para la defensa de las víctimas de esta clase de delitos; pudiendo pues, ejercitar la acusación popular las Administraciones Autonómicas.

Son varias las Comunidades Autónomas que ha decidido legislar sobre el fenómeno de la violencia de género, en desarrollo de políticas públicas de prevención y de igualdad entre el hombre y la mujer, previendo como posibilidad la personación de la administración autonómica en procedimientos penales seguidos por delitos relacionados con la violencia de género, en ejercicio de la denominada acusación popular<sup>69</sup>.

En el caso de Castilla y León<sup>70</sup> encontramos el art. 10.5 de la Ley del Parlamento de Castilla y León 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (en redacción dada por la Ley del Parlamento de Castilla y León 7/2007, de 22 de octubre) que establece lo siguiente:

---

<sup>69</sup> RUZ GUTIÉRREZ, P., y JIMÉNEZ MARTÍN, J., “La acusación popular en los delitos de violencia sobre la mujer: análisis legal y jurisprudencial. Especial referencia a la intervención de las Comunidades Autónomas”. Asamblea de Madrid, pp 14 y 15. Disponible en: [https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.23\\_Pablo\\_Ruz\\_Gutierrez\\_y\\_Jorge\\_Jimenez\\_Martin.pdf/3437abf5-e30c-2e65-9e9a-092064aa29b0](https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.23_Pablo_Ruz_Gutierrez_y_Jorge_Jimenez_Martin.pdf/3437abf5-e30c-2e65-9e9a-092064aa29b0) [Fecha de consulta 30/05/2023].

<sup>70</sup> SERRANO HOYO, G., “Acerca de la acusación popular por parte de la delegación del gobierno para la violencia de género y de la administración autonómica en procesos por delitos de violencia de género”. *Anuario de la Facultad de Derecho*, ISSN 0213-988-X, vol. XXVIII, 2010, p. 174. Su trabajo se enmarca dentro de la línea de investigación «Efectos criminológicos y jurídico-penales de la L.O. 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en la Comunidad Autónoma de Extremadura», subvencionada por el Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad), cuyo investigador responsable es el Dr. Joaquín Cuello Contreras, Catedrático de Derecho Penal de la U.Ex. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3434006.pdf> [Fecha de consulta 30/05/2023].

*“La Administración Autónoma se personará en los procedimientos penales sobre violencia contra mujeres en la forma y condiciones establecidos por la legislación procesal, siempre que las circunstancias lo aconsejen y la víctima o sus familiares hasta el cuarto grado lo soliciten. Reglamentariamente se determinará el procedimiento administrativo dirigido a autorizar el ejercicio de las acciones judiciales en estos casos”<sup>71</sup>.*

A parte de la participación de las Administraciones Autonómicas, encontramos asociaciones como por ejemplo, la Asociación “Clara Campoamor”, que se personan como acusación popular, en ayuda y defensa de las víctimas de violencia de género, cuyos objetivos<sup>72</sup> son los siguientes:

- Asistencia y actuación específica en el ámbito judicial-civil-penal.
- Asistencia e información interactiva en aspectos sociales e institucionales.
- Asistencia psicológica pre y post-judicial a víctimas de malos tratos, violencia de género, agresiones sexuales.

Se trata de asociaciones que defienden los derechos de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad donde se ven mermados, además de ser impulsoras y parte activa de los avances en esta materia en nuestra sociedad.

En especial, la Asociación “Clara Campoamor” ha participado en muchas resoluciones judiciales<sup>73</sup> especialmente importantes en delitos de violencia de género:

- STS 636/2020 (sala Segunda, de lo Penal) de 26 de noviembre de 2020, (recurso núm. 10447/2020): por el cual el Tribunal Supremo confirma plenamente la sentencia de instancias previas que condenan Jose Enrique Abuín Gey, alias “El Chiclé” a la pena de Prisión Permanente Revisable por el asesinato de **Diana Quer**.
- STS 930/2022 (sala Segunda, de lo Penal) de 30 de noviembre de 2022 (recurso núm. 2811/2020): Sentencia contra Carlos Cuadrado Lucho, Raúl Calvo y Víctor Rodríguez Viti, autores del “**caso Arandina**”; ex-jugadores de la Arandina Club de Fútbol, han sido condenados a 38 años de prisión

---

<sup>71</sup> Artículo 10.5 de la Ley 1/2003 de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León publicada en el BOE. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-5910>

<sup>72</sup> Asociación Clara Campoamor; pagina web oficial disponible en <https://claracampoamor.eu/index.php/quienes/> [Fecha de consulta 31/05/2023].

<sup>73</sup> Resoluciones judiciales de la Asociación Clara Campoamor disponibles en <https://claracampoamor.eu/index.php/category/sentencias/> [Fecha de consulta 31/05/2023].

como autores de un delito de agresión sexual, y como cooperadores necesarios para la comisión del delito por parte de sus cómplices.

- STS 803/1999 (sala Segunda, de lo Penal) de 24 de mayo de 1999, (recurso núm. 793/1998P): se confirma la participación en el “**Caso Alcásser**” de Miguel Ricart Tárrega.
- STS 1767/2002 (sala Segunda, de lo Penal) de 29 de octubre de 2002, (recurso núm. 1047/2001P): Condena a Juan Luis Larrañaga Aramendi por el asesinato de la abogada de la Asociación Clara Campoamor, **Begoña Rubio Rubio**.
- AAP de Valladolid 0072/2005 (sección núm. 2) de 16 de febrero de 2005: resuelve la concesión del 2º grado penitenciario a Juan Manuel Valentín Tejero, alias Benedicto Rila Torres, por el asesinato de la menor **Olga Sangrador**.

## 4. LÍMITES JURISPRUDENCIALES.

Al tratarse la acción popular de un derecho de configuración legal y poder el legislador establecer limitaciones, es necesario realizar un análisis mas preciso de casos jurisprudenciales que son clave y que han venido limitando el ejercicio de la misma en nuestro Ordenamiento Jurídico.

En particular, nos vamos a referir al *caso Botín*, confirmado por la STS en el recurso de casación de 17 de diciembre de 2007, el *caso Atutxa* STS de 8 de abril de 2008 y el más reciente *caso Nóos* SAP Baleares de 17 de febrero de 2017.

Los casos que vamos a ver con detenimiento, aunque sus circunstancias son diferentes y varían, tienen como punto en común la posible apertura de juicio oral en el procedimiento abreviado, previa solicitud exclusiva de la acción popular, su vinculación con conductas irregulares de corrupción, malversación de fondos y evasión de impuestos, es decir, irregularidades en el ámbito político y financiero, y tuvieron un gran impacto en medios de comunicación españoles y suscitaron grandes debates públicos. Han sido objeto de repercusiones legales y políticas e involucraron a personalidades importantes del momento.

Los tres casos han contribuido a resaltar la importancia y necesidad de una una rendición de cuentas adecuada y transparente, sin importar las circunstancias económicas de la persona, ni su estatus social.

### 4.1. Caso Botín.

El procedimiento penal se basaba en un delito continuado de falsedad en documento mercantil y treinta mil delitos contra la Hacienda Pública en relación con cesiones de crédito comercializadas por el Banco de Santander, provocando un fraude fiscal. Entre los acusados se encontraba D. Emilio Botín, expresidente del Banco, además de tres banqueros y veinte clientes. La doctrina Botín aplicó de manera literal el artículo 782.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal:

*“Si el Ministerio Fiscal y el acusador particular solicitaren el sobreseimiento de la causa por cualquiera de los motivos que prevén los artículos 637 y 641, lo acordará el Juez, excepto en los supuestos de los números 1.o, 2.o, 3.o, 5.o y 6.o del artículo 20 del Código Penal, en que devolverá las actuaciones a las acusaciones para calificación, continuando el juicio hasta sentencia, a los efectos de la imposición de medidas*

*de seguridad y del enjuiciamiento de la acción civil, en los supuestos previstos en el Código Penal. Al acordar el sobreseimiento, el Juez de Instrucción dejará sin efecto la prisión y demás medidas cautelares acordadas*<sup>74</sup>.

Valida la interpretación de decretar el sobreseimiento libre y por tanto, definitivo, de las actuaciones, previa solicitud del Ministerio Fiscal y acusación particular. Por tanto, la sentencia del caso Botín sentaba la doctrina de que en un procedimiento abreviado si el Ministerio Fiscal y la acusación particular han solicitado el sobreseimiento, la acción penal no puede sostenerse únicamente por la acción popular. Es decir, el ejercicio de la acción popular no es suficiente para abrir el juicio oral cuando el MF y la acusación particular no acompañan esta petición<sup>75</sup>.

La sentencia del Pleno de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo 1045/2007 de 17 de diciembre de 2007 interpretó el art. 782.1 LECrim en el sentido de no ofrecer un mayor derecho a la acción popular frente al resto de partes del proceso, afirmando incluso que al referirse de manera expresa a las acusaciones del Ministerio Fiscal y el acusador particular, queda excluida de manera inmediata la acusación popular<sup>76</sup>. La propia sentencia establece que:

*“En este sentido es perfectamente plausible que cuando el órgano que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley (art.124 CE) así como el propio perjudicado por los hechos, considera 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”<sup>77</sup>, matizando además que “el sometimiento de cualquier ciudadano a juicio, en el marco de un proceso penal, sólo se justifica en defensa de un interés público, expresado por el Ministerio Fiscal, o un interés privado, hecho valer por el perjudicado, de modo que fuera de estos casos, la explícita ausencia de esa voluntad de persecución convierte el juicio penal en un escenario ajeno a los principios que justifican y legitiman la pretensión punitiva”<sup>78</sup>.*

Así pues, desestima el recurso de casación interpuesto por la acción popular, la Asociación para la Defensa de Inversores y Clientes (ADIF) y Federación de Partidos

---

<sup>74</sup> Artículo 782.1 LECrim, publicada en el BOE aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036#a101>

<sup>75</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, R., “El ejercicio de la acción popular a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista jurídica de los Derechos Sociales Lex Social*, enero – junio 2016. Op.cit , pp. 288 y ss.

Disponible en: <https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/2391/1666-5201-2-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Fecha de consulta: 10/06/2023].

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> STS 1045/2007 de 17 de diciembre de 2007.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

Políticos Iniciativa per Catalunya Verds, contra el sobreseimiento libre dictado por la Audiencia Nacional, solicitado por el MF y la acusación particular.

Uno de los argumentos de la STS 1045/2007 es la naturaleza de la acción popular, considerando que se trata de un derecho constitucional no fundamental y por lo tanto, un derecho de configuración legal, por lo que establece que:

*“Sin embargo, no es menos cierto que la limitación no tiene por qué estar contemplada en las normas generales que habilitan la regulación legal, pues al tratarse de un derecho de configuración legal es un acto del Legislador el que tiene que decidir la forma del ejercicio del derecho en cada especie de procedimiento. En consecuencia, la limitación, en este caso, surge directamente del propio art. 782.1 LECrim de la misma manera que otras limitaciones legales de la acción pública o de la acción popular, como las contenidas en los citados arts. 191 y 296 CP”<sup>79</sup>.*

Es por ello que tratamos la doctrina Botín como un límite al ejercicio de la acción popular, pues a pesar de solicitar la apertura del juicio oral, si la acusación particular y el MF solicitan en su escrito de acusación el sobreseimiento, no se podrá atender la petición de la acción popular, pues se entiende que ya no existe intención de perseguir y enjuiciar el delito, decayendo la relevancia práctica de la acción popular.

En atención a lo que establece GÓMEZ AMIGO, con la doctrina Botín instaurada por la STS 1045/2007 de 17 de diciembre, que limita el ejercicio de la acción popular en procedimientos abreviados cuando el MF y la acusación particular se oponen a la apertura del juicio oral, se puede entender que la figura de la acción popular se encuentra subordinada en cierta manera a otras figuras del proceso penal, por lo que *“desaparecería como parte acusadora autónoma, pues se le priva de la posibilidad de acusar y provocar la apertura del juicio oral”<sup>80</sup>.*

El resultado final fue la exoneración de D. Emilio Botín y del resto de acusados de los delitos al solicitar el MF y la acusación particular el sobreseimiento. De hecho, en el año 2013 el Tribunal Constitucional archivó la causa de manera definitiva, decidiendo pues no revisar el caso de nuevo, sin embargo, en ese momento la acusación popular ya había desistido de continuar con el recurso de amparo.

---

<sup>79</sup> STS 1045/2007 de 17 de diciembre de 2007.

<sup>80</sup> GÓMEZ AMIGO, L., *Intereses colectivos y legitimación activa*, CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R (dir.) Thompson Reuters Aranzadi, 2014., p. 301.

## 4.2. Caso Atutxa.

El caso Atutxa se corresponde con la STS 54/2008 de 8 de abril, también del Pleno de la Sala 2ª del Tribunal Supremo. Se conoce como doctrina Atutxa y sirvió para matizar la doctrina jurisprudencial estableciendo un límite a la doctrina Botín, pudiendo ser consideradas como resoluciones judiciales complementarias<sup>81</sup>.

En el año 2008, D. Juan María Atutxa, presidente del Parlamento Vasco en aquel momento, fue sujeto pasivo de una querrela por un presunto delito de desobediencia a la autoridad judicial tras su negativa a cumplir la orden emitida por el Tribunal Supremo de disolver el grupo parlamentario Sozialista Abertzaleak, tras la ilegalización del partido Batasuna. La querrela fue interpuesta por el MF y el sindicato de funcionarios “Manos Limpias”. El juez instructor acordó el sobreseimiento por no ser los hechos constitutivos de delito, recurrió la acusación popular exclusivamente y con ella, en solitario, se formalizó la acusación, se procedió a la apertura de la fase de juicio oral y se dictó sentencia absolutoria<sup>82</sup>.

Tras el caso Botín, la defensa confiaba en la aplicación de la doctrina Botín, es decir, confiaba en que la solicitud de apertura de juicio oral por parte de la acción popular no prosperaría si el MF y la acusación particular solicitaban el sobreseimiento en su escrito de acusación. Sin embargo, el Tribunal Supremo estableció que la doctrina Botín solo es aplicable cuando se produce daño a un sujeto determinado, no a una colectividad. Así lo establece su Fundamento Jurídico Primero II:

*“En definitiva, la solicitud de aplicación de la doctrina fijada en nuestra anterior sentencia 1045/2007, exige tomar como punto de partida la diferencia entre el supuesto que allí fue objeto de exámen y el que ahora motiva nuestro análisis. Y es que sólo la confluencia entre la ausencia de interés social y de un interés particular en la persecución del hecho inicialmente investigado, avala el efecto excluyente de la acción popular. Pero ese efecto no se produce en aquellos casos en los que, bien por la naturaleza del delito, bien por la falta de personación formal de la acusación particular, el Ministerio Fiscal concurre tan solo con una acción popular que insta la apertura del juicio oral. En tales casos, el Ministerio Fiscal, cuando interviene como*

---

<sup>81</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, R., “El ejercicio de la acción popular a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista jurídica de los Derechos Sociales Lex Social*, op, cit, p. 288. Disponible en: <https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/2391/1666-5201-2-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Fecha de consulta: 10/06/2023].

<sup>82</sup> GIMÉNEZ GARCÍA, J., *Reflexiones sobre la acción popular en el proceso penal desde la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo*. Eguzkilore, número 23, San Sebastián, diciembre 2009, pp. 327 y ss. Magistrado Sala 2ª Tribunal Supremo. Disponible en <https://www.ehu.eus/documents/1736829/2176697/24+Gimenez.pdf> [Fecha de consulta 10/06/2023].

*exclusiva parte acusadora en el ejercicio de la acción penal, no agota el interés público que late en la reparación de la ofensa del bien jurídico”<sup>83</sup>.*

Por ello, al tratarse de un delito de desobediencia a la autoridad judicial, se entendía que se provocaba un daño a intereses colectivos, pudiendo continuar el proceso penal sosteniéndose únicamente en la acusación de la acción popular.

Así pues, en la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo 54/2008 del 8 de abril, perteneciente a este caso, se establece que:

*“Nuestro criterio de legitimidad de la restricción fijada por el artículo 782.1 de la LECrim no puede extenderse ahora, como pretende la defensa de los recurridos y el Ministerio Fiscal, a supuestos distintos de aquellos que explican y justifican nuestra doctrina. El delito de desobediencia por el que se formuló la acusación carece, por definición, de un perjudicado concreto susceptible de ejercer la acusación particular. Traducción obligada por naturaleza del bien jurídico tutelado por el artículo 401 del CP es que el Fiscal no puede monopolizar el ejercicio de la acción popular que nace de la comisión de aquel delito. De ahí la importancia de que, en relación con esa clase de delitos, la acción popular no conozca, en el juicio, la acusación, restricciones que no encuentran respaldo en ningún precepto legal. Como ya expresábamos en nuestra STS 1045/2007, 17 de diciembre, esta Sala no se identifica con una visión de la acción popular como expresión de una singular forma de control democrático en el proceso. La acción popular no debe ser entendida como un exclusivo mecanismo jurídico de fiscalización de la acusación pública. Más allá de sus orígenes históricos, su presencia puede explicarse por la necesidad de abrir el proceso penal a una percepción de la defensa de los intereses sociales emanada, no de un poder público, sino de cualquier ciudadano que propugne una visión alternativa a la que, con toda legitimidad, suscribe el Ministerio Fiscal”<sup>84</sup>.*

En cierta manera, podemos sacar en conclusión que la doctrina Atutxa llegó para limitar y matizar el ejercicio de la doctrina Botín, estableciendo que en caso de que se de únicamente la existencia de acusación por parte de la acción popular, el proceso penal continuará y se procederá a la apertura de juicio oral, siempre que se trate de un delito que contravenga intereses colectivos<sup>85</sup>. Con esta STS se matizan determinados aspectos de la jurisprudencia anterior y prepara el camino para posteriores *“supuestos en los que, por la naturaleza colectiva de los bienes jurídicos protegidos en el delito, no existe posibilidad de personación de un interés particular, y el Ministerio Fiscal concurre una acusación popular que insta la apertura del juicio oral,*

---

<sup>83</sup> STS 54/2008 de 8 de abril de 2008.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A., “La acción popular en el sistema procesal penal español”. *Revista digital Universidad Central del Ecuador*, Universidad de Oviedo, año 2020, número 7, pp. 94 y 95. Disponible en <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/CAP/article/view/2899/3466> [Fecha de consulta 13/06/2023].

*la acusación popular está legitimada para pedir, en solitario, la apertura de la causa a la celebración del juicio oral*<sup>86</sup>. (STS 20 de enero de 2010, correspondiente al “caso Ibarretxe”).

ALMAGRO NOSETE<sup>87</sup> señala que *“la acción popular entendida como medio de control de la acusación pública, vigila, complementa y suple, de forma que en cuanto vigila, no actúa, simplemente observa; en cuanto complementa se muestra coincidente con los intereses que representa el Ministerio Fiscal; y en cuanto suple, actúa como sustituta de aquellos intereses”*.

#### **4.3. Caso Nóos.**

Se trata de un caso acaecido en el año 2010, también conocido como “caso Urdangarín”. Es uno de los supuestos más mediáticos y polémicos en España, además de reciente, no solo por tratarse de un caso de corrupción, malversación, fraude y blanqueo de capitales, si no también porque uno de los acusados fue Iñaki Urdangarín, marido en aquel momento de Doña Cristina de Borbón y Grecia, hija del entonces Rey Juan Carlos I de España.

D. Diego Torres y D. Iñaki Urdangarín eran socios al 50% de la mercantil “*Nóos Consultoría estratégica S.L.*”, contratada en ese momento por la Administración Balear, a causa de la buena relación entre D. Iñaki Urdangarín y el Presidente del Gobierno Balear en ese momento, D. Jaume Matas i Palou.

El Tribunal Supremo condena a D. Iñaki Urdangarín a cinco años y diez meses de prisión por malversación, prevaricación, fraude a la Administración, dos delitos fiscales y tráfico de influencias<sup>88</sup>. Se reduce en cinco meses respecto a los seis años y tres meses que le impuso la Audiencia de Mallorca porque es absuelto del delito continuado de falsedad en documento público cometido por funcionarios, un delito que se anula a D. Diego Torres,

---

<sup>86</sup> PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A., “La acción popular en el sistema procesal penal español”. *Revista digital Universidad Central del Ecuador*, op.cit, p. 96. Disponible en <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/CAP/article/view/2899/3466> [Fecha de consulta 13/06/2023].

<sup>87</sup> ALMAGRO NOSETE, J., “La acción popular” en *La reforma del Proceso Penal, II Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1989, p. 228.

<sup>88</sup> Comunicación oficial del Poder Judicial: “El Tribunal Supremo condena a Iñaki Urdangarín a 5 años y 10 meses de prisión por malversación, prevaricación, fraude, dos delitos fiscales y tráfico de influencias en el “caso Nóos”. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-condena-a-Inaki-Urdangarin-a-5-anos-y-10-meses-de-prision-por-malversacion-prevaricacion--fraude--dos-delitos-fiscales-y-trafico-de-influencias-en-el-caso-Noos> [Fecha de consulta 13/06/2023].

por entender la Sala 2ª del Tribunal Supremo que en los hechos probados no se les atribuye a ninguno de los dos una contribución a esas falsedades<sup>89</sup>.

Una Comunicación del Poder Judicial de fecha 17 de febrero de 2017 detalló el fraude fiscal de manera que: *“Diego Torres e Ignacio Urdangarín tributaron a través del Impuesto de Sociedades lo que, en realidad, eran rendimientos devengados como consecuencia de su actividad profesional, que debieron haber tributado a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y se aplicaron deducciones a las que no tenían derecho, defraudando al erario público cantidades superiores a 120.000 euros.*

*Diego Torres, a través de un entramado societario internacional, radicado en Belice y en el Reino Unido, ocultó la cuota defraudada al erario público, transformándola, para retornarla al circuito legal mediante la realización de sucesivos traspasos de fondos, hasta que acabaron depositados en cuentas su titularidad”<sup>90</sup>.*

Sin embargo, uno de los hechos más controvertidos y relevantes del caso, puesto de manifiesto por el Sindicato Manos Limpias, fue la presunta cooperación de Doña Cristina de Borbón, acusada como copartícipe de la comisión de los delitos contra la Hacienda Pública.

El Auto de la Audiencia Provincial de Baleares de 29 de enero de 2016 establece que la Doctrina Botín no es objeto de aplicación a la Infanta pues considera que:

*“La denominada Doctrina Botín desnaturaliza la institución de la acusación popular, y no encuentra sustento ni en la norma procesal penal vigente ni en la voluntad del legislador. El bien jurídico protegido por el tipo previsto en el artículo 305 del Código Penal por el que se le acusa, es de naturaleza supraindividual, colectiva o difusa. Por ello no puede estimarse que exista un único, concreto y determinado perjudicado encarnado por la Hacienda Pública Estatal. Aún siendo la Abogacía del Estado la titular del*

---

<sup>89</sup> Comunicación oficial del Poder Judicial: “El Tribunal Supremo condena a Iñaki Urdangarín a 5 años y 10 meses de prisión por malversación, prevaricación, fraude, dos delitos fiscales y tráfico de influencias en el “caso Nóos”. 12 de junio de 2018. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-condena-a-Inaki-Urdangarín-a-5-años-y-10-meses-de-prisión-por-malversación--prevaricación--fraude--dos-delitos-fiscales-y-trafico-de-influencias-en-el-caso-Noos>. [Fecha de consulta 13/06/2023].

<sup>90</sup> Comunicación oficial del Poder Judicial: “La Audiencia Provincial de les Illes Balears condena a 7 de los acusados en el “caso Nóos” a penas de entre 1 año y 2 días de prisión y 8 años y 3 meses de prisión”. 17 de febrero de 2017. Disponible en [https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=9f98b113ccb4a510VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnnextchannel=ea1732cd1ddaa210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnnextlocale=es\\_ES](https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=9f98b113ccb4a510VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnnextchannel=ea1732cd1ddaa210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnnextlocale=es_ES) [Fecha de consulta 13/06/2023].

*derecho al ejercicio de la acción en defensa de dicho organismo estatal, su personación en el acto de juicio oral no colma la protección total del desvalor de la acción”<sup>91</sup>.*

No se le aplica la Doctrina Botín, si no que podemos deducir que se le aplica su propia Doctrina. Si bien es cierto que inicialmente fue juzgada y absuelta, en primera instancia, por dos delitos contra la Hacienda Pública, si bien fue fijada su responsabilidad civil a título lucrativo<sup>92</sup> en SAP de Mallorca, 13/2017 de 17 de febrero, de manera posterior, fue casada y anulada por el STS 277/2018 de 8 de junio, por la inexistencia de precedentes de responsabilidad a título lucrativo en un delito fiscal, ya que en aplicación del artículo 122 del Código Penal<sup>93</sup>, esa responsabilidad civil solo opera en los delitos de enriquecimiento: aquéllos que producen beneficios económicos directamente que vienen a engrosar el patrimonio del autor pero no de delitos que supongan impago, pues “quien elude el pago de tributos consigue retener lo que ya tenía”<sup>94</sup> de acuerdo con el Tribunal Supremo.

De hecho, la Sala 2ª del Tribunal Supremo, ante la “estrategia” de Manos Limpias, que solicitaba ocho años de prisión para Doña Cristina de Bobón, por consideraciones más bien ligadas a escenarios extraprocesales<sup>95</sup>, además de condenar en costas al Sindicato Manos Limpias, alega:

*“Inspirada por la mala fe, carente de la mínima prudencia y mesura exigible a quien sienta en un banquillo a un ciudadano para quien se reclama la imposición de una pena”<sup>96</sup>.*

Subraya y razona además: *“se hace difícil pensar que un profesional del derecho considere que un delito contra la Hacienda Pública del que no es autor, sino cooperador necesario y por cuantía no superior*

---

<sup>91</sup> Véase A. AP de Palma de Mallorca, Sección 1.ª, de 29 de enero de 2016 (Roj.: AAP IB 1/2016).

<sup>92</sup> PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A., “La acción popular en el sistema procesal penal español”. *Revista digital Universidad Central del Ecuador*, op.cit, p. 96. Disponible en <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/CAP/article/view/2899/3466> [Fecha de consulta 13/06/2023].

<sup>93</sup> Artículo 122 del Código Penal “El que por título lucrativo hubiere participado de los efectos de un delito, está obligado a la restitución de la cosa o al resarcimiento del daño hasta la cuantía de su participación”.

<sup>94</sup> PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A., “La acción popular en el sistema procesal penal español”. *Revista digital Universidad Central del Ecuador*, op.cit, p. 96. Disponible en <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/CAP/article/view/2899/3466> [Fecha de consulta 13/06/2023].

<sup>95</sup> Comunicación oficial del Poder Judicial: “El Tribunal Supremo condena a Iñaki Urdangarín a 5 años y 10 meses de prisión por malversación, prevaricación, fraude, dos delitos fiscales y tráfico de influencias en el “caso Nóos”. 12 de junio de 2018. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-condena-a-Inaki-Urdangarin-a-5-anos-y-10-meses-de-prision-por-malversacion--prevaricacion--fraude--dos-delitos-fiscales-y-trafico-de-influencias-en-el--caso-Noos-> [Fecha de consulta 13/06/2023].

<sup>96</sup> STS 2056/2018 de 8 de junio de 2018.

a 120.000 euros merezca ese máximo punitivo, despreciando sin razones especiales la posibilidad del artículo 65.3 del Código Penal que permitiría rebasar por debajo el mínimo legal o minimizando el dato de que la cantidad adeudada ha sido íntegramente consignada”<sup>97</sup>.

En las últimas fases del proceso, la Sala califica su actuación como “ausencia de prudencia y de ponderación y una absoluta y aparentemente deliberada y preconcebida impermeabilidad a cualquier elemento que pudiera favorecer a quien acusaba en solitario”<sup>98</sup>.

Podemos contemplar como en algunos casos el ejercicio de la acción popular ha resultado desmesurado y abusivo, destinado a fines extraprocesales y privados. Se resalta la necesidad de una adecuada evaluación y control por parte del órgano jurisdiccional para evitar este tipo de intenciones encubiertas y contrarias al contenido de ésta figura procesal.

En relación al Tribunal Constitucional, encontramos la STC 67/2011 de 16 de mayo de 2011, donde afirma:

*“...Ahora bien, también hemos declarado que ni el art. 125 CE ni el art. 24.1 CE imponen el establecimiento de la acción popular en todo tipo de procesos, sino que ésta es una decisión que corresponde al legislador, de modo que si la ley establece la acción popular en un determinado proceso, como la Ley de enjuiciamiento criminal hace para el proceso penal, la interpretación restrictiva que los órganos judiciales realicen sobre las condiciones de su ejercicio resultará lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión si no respeta el principio pro actione que rige en el ámbito del derecho de acceso a la jurisdicción "para resolver, precisamente, los problemas del enjuiciamiento que puedan recibir las normas obstaculizadoras o impeditivas del acceso a la jurisdicción..."*<sup>99</sup>.

Por todo ello, parece difícil de aceptar que la labor del legislador ordinario en lo que ha de ser la configuración legal y el marco jurídico de la acción popular sea asumida por la jurisprudencia en una práctica que es común en el marco del proceso penal, y no solo en el campo de la acusación popular, por lo que nos lleva a una situación en la que la jurisprudencia

---

<sup>97</sup> STS 2056/2018 de 8 de junio de 2018.

<sup>98</sup> Comunicación oficial del Poder Judicial: “El Tribunal Supremo condena a Iñaki Urdangarín a 5 años y 10 meses de prisión por malversación, prevaricación, fraude, dos delitos fiscales y tráfico de influencias en el “caso Nóos”. 12 de junio de 2018.

Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-condena-a-Inaki-Urdangarin-a-5-anos-y-10-meses-de-prision-por-malversacion-prevaricacion-fraude-dos-delitos-fiscales-y-trafico-de-influencias-en-el-caso-Noos> [Fecha de consulta 13/06/2023].

<sup>99</sup> STC 67/2011 de 16 de mayo de 2011.

ha ocupado la función que debería de hacer el legislador ordinario, con interpretaciones cambiantes y no siempre compartidas<sup>100</sup>.

## 5. FUTURO DE LA ACCIÓN POPULAR

Como hemos observado a lo largo del trabajo, la figura de la acción popular ha supuesto un gran debate a nivel doctrinal y jurisprudencial. Es un derecho de configuración legal que requiere concreción por el legislador.

Si bien es cierto que la acción popular se encuentra recogida en nuestra Constitución Española de 1978, deja un gran espacio al legislador para completar la regulación, fomentando la existencia de vertientes y doctrinas dispares en cuanto a su opinión acerca de la permanencia de la acción popular en nuestro Ordenamiento Jurídico. Hay claros defensores de la continuación de su uso y claros detractores que pretenden su restricción e incluso extinción de nuestro panorama. Podemos distinguir una serie de ventajas y desventajas de esta figura tan controvertida.

Si hablamos de ventajas es necesario destacar el carácter democrático de la acción popular en la sociedad, en palabras de OROMÍ VALL-LLOVERA: *“al garantizarse a través de la acción popular la participación de todos los ciudadanos en la Administración de Justicia, se establece un sistema de colaboración ciudadana con uno de los poderes propios del Estado y se otorga a los ciudadanos determinadas facultades que normalmente, sobre todo, en el sistema continental, ostentan los órganos estatales”*<sup>101</sup>. Y es que, es esa colaboración ciudadana con uno de los poderes del Estado, la que ha llevado a parte de la doctrina a considerar que la acción popular es una auténtica escuela de ciudadanía<sup>102</sup>.

En segundo lugar, se aduce a favor del mantenimiento de la acción popular por su utilidad a la hora de atenuar la desconfianza en la actuación del Ministerio Fiscal, ya que está vinculado a las autoridades del Poder Ejecutivo<sup>103</sup>. Esta desconfianza ya se puso de manifiesto en la Exposición de Motivos de la LECrim: *“educados los españoles durante siglos en el*

---

<sup>100</sup> OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, en: CUADRADO SALINAS, C., y ASENCIO MELLADO, J.M. *La reforma del proceso penal*. La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2011. p. 152.

<sup>101</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 40 y 41.

<sup>102</sup> MORALES BRAVO, J.M., “La acción popular como mecanismo de contrapeso al poder del Ministerio Fiscal”. *Fiscal, Fiscalía Provincial de Bizkaia*, R.E.D.S, num.14, enero-junio 2019, p. 113. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7219566.pdf> [Fecha de consulta 28/06/2023].

<sup>103</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 154 y 155.

*procedimiento escrito, secreto e inquisitorial, lejos de haber adquirido confianza en la Justicia y de coadyuvar a su recta administración, haciendo, como el ciudadano inglés, inútil la institución del Ministerio Público...*<sup>104</sup>. Es decir, podemos entender que la acción popular opera como contrapeso al Ministerio Fiscal, no tanto de la fiscalía en general, si no de la figura del Fiscal General del Estado<sup>105</sup>. Ciertamente, la configuración del Ministerio Público en nuestro ordenamiento con fuerte dependencia del Poder Ejecutivo ahonda en los temores de falta de imparcialidad, temores que tienen su fundamento y que podrán persistir en tanto no se modifique el régimen del Ministerio Fiscal y por añadidura, la incorporación de la acción popular a nuestro ordenamiento es una elocuente manifestación de una sana desconfianza en el poder<sup>106</sup>.

Podemos añadir como última ventaja que al haber más acusadores, es más fácil identificar el objeto del proceso. De hecho, sin el uso de la acción popular, es posible que un gran número de acciones criminales imputables a sujetos públicos, de no ser por esta actuación hubieran quedado impunes<sup>107</sup>.

No obstante, en contraposición con las ventajas que ofrece la presencia de la acción popular en nuestro proceso penal, encontramos varias desventajas. Entre ellas, el posible abuso de su figura. Así, lamentablemente, no siempre lo que motiva a una persona física o jurídica a ejercitar la acción popular es la colaboración con la Justicia, la defensa de la legalidad y el servir de contrapeso del Ministerio Fiscal, sino móviles espurios, el chantaje y la venganza<sup>108</sup>.

En muchas ocasiones, sobre todo en casos mediáticos de corrupción recientes, muchas personas físicas y jurídicas han abusado de esta figura con fines personales y extra procesales. Encontramos como ejemplo la acusación oficiada por el Sindicato Manos Limpias en el caso Nóos, visto con anterioridad, instrumentalizada para intentar un chantaje que finalmente, no llegó a prosperar.

PÉREZ GIL sostiene que: *“hoy en día, la acusación popular no puede ser simplificada como desinteresado desempeño de una actividad en interés público, sino que desgraciadamente constituye también un*

---

<sup>104</sup> Apartado XXXI de la Exposición de Motivos de la LECrim.

<sup>105</sup> RIDAURA MARTÍNEZ, M.J., “La acción popular: ¿uso o abuso de un derecho?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, op.cit, p. 244.

Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8744149.pdf> [Fecha de consulta 28/06/2023].

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 244.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 244.

<sup>108</sup> MORALES BRAVO, J.M., “La acción popular como mecanismo de contrapeso al poder del Ministerio Fiscal”. *Fiscal, Fiscalía Provincial de Bizkaia*, op.cit, p. 114. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7219566.pdf> [Fecha de consulta 28/06/2023].

*verdadero caballo de Troya que se instrumentaliza por la introducción de elementos extraños en un ámbito tan delicado como es la aplicación del ius puniendi*<sup>109</sup>.

Se ha remarcado la innecesaria pervivencia de la acción popular, manteniéndose que si coexiste la acción popular con el Ministerio Fiscal una de ellas es innecesaria<sup>110</sup>, así lo destaca IBÁÑEZ Y GARCIA VELASCO: “*si ambas coinciden en sus pretensiones huelga una de ellas y si no coinciden es que algunas de las dos estará equivocada y dará como resultado un entorpecimiento de la justicia exacta, rápida y justa*”<sup>111</sup>. Así pues, este autor acusa a la acción popular de entorpecer el proceso, de generar dilaciones indebidas y gastos innecesarios.

No obstante, como afirman RIDAURA MARTÍNEZ Y MONTERO AROCA, existe el riesgo de un uso abusivo de la acción popular y que algunos autores distorsionan el ejercicio de este derecho, pero los derechos no se pueden enjuiciar solo por su ejercicio desatinado o erróneo por parte de algunos autores, siendo por ello, que la acción popular es un derecho que debe pervivir, pues goza de una serie de virtualidades que conducen a defender su reconocimiento<sup>112</sup>.

Otro de los inconvenientes que plantean muchos autores es la sobrecarga de trabajo de Jueces y Magistrados. Se cuestiona por qué la LECrim permite la existencia de una pluralidad de acusadores, más concretamente, de tres acusadores (el MF, el ofendido directamente por el delito y cualquier ciudadano no ofendido), lo cual comporta una sobrecarga de trabajo de los órganos judiciales que operarían a favor de la supresión de la acción popular<sup>113</sup>.

Una vez analizadas las ventajas y desventajas que conlleva la acción popular, ofrecemos, de acuerdo con la opinión de varios autores, una serie de sugerencias tendentes a mejorar o clarificar esta figura.

---

<sup>109</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, p. 2.

<sup>110</sup> RIDAURA MARTÍNEZ, M.J., “La acción popular: ¿uso o abuso de un derecho?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, op.cit, p. 239.

Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8744149.pdf> [Fecha de consulta 28/06/2023].

<sup>111</sup> IBÁÑEZ Y GARCIA VELASCO, M., “Independencia y autonomía del Ministerio Fiscal en el proceso penal”, *Revista de derecho procesal*, 1967, p 105.

<sup>112</sup> RIDAURA MARTÍNEZ, M.J., y MONTERO AROCA, J.. *Derecho Jurisdiccional III*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p.80.

<sup>113</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 160.

En primer lugar, se podría restringir la acción popular a determinados delitos previstos en el Código Penal.

MORALES BRAVO sugiere, en atención al Borrador de Código Procesal de 2013, que solo pueda ejercitarse la acción popular en los siguientes supuestos<sup>114</sup>: delitos contra la Hacienda Pública y seguridad social (artículos 305 a 310 del CP); delitos contra la ordenación del territorio y urbanismo (artículos 319 y 320 del CP); delitos contra el medio ambiente (artículos 325 a 331 del CP); delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones (artículos 404 a 418 del CP); delitos de cohecho, tráfico de influencias y malversación de caudales públicos (artículos 419 a 435 del CP); delitos de fraudes, exacciones ilegales y de corrupción en las transacciones internacionales (artículo 436 a 445 del CP); delitos de prevaricación judicial (artículos 446 a 449 del CP); delitos de provocación a la discriminación, al odio o a la violencia contra grupos o asociaciones o difusión de información injuriosa sobre grupos o asociaciones del artículo 510 del CP; delitos de terrorismo; y los delitos electorales (artículos 139, 140, 146, 149 y 150 de la LO 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral).

De este modo, solo podría ejercitarse cuando se trate de delitos que afecten a bienes jurídicos de carácter supraindividual o colectivos, o bien ante delitos en los que estuviesen implicados políticos o funcionarios públicos, cuya persecución penal resulte incómoda desde un punto de vista político<sup>115</sup>.

Sin embargo, a pesar de ser una buena medida, podrían ocasionarse situaciones de cierta indefensión, al no permitirse el acceso a la jurisdicción, dado que parte del contenido de la acción popular se centra en el *ius ut procedatur*, manifestación específica del artículo 24.2 de la CE, que no comporta un derecho de condena o un derecho a castigar, sino a que se inicie un proceso para que un órgano judicial determine si unos indicios constituyen delito y quien es el responsable de su comisión<sup>116</sup>.

En segundo lugar, otra medida que podría ofrecer mayor seguridad a la acción popular es la restricción del uso de esta figura a las personas jurídico-públicas, es decir,

---

<sup>114</sup> MORALES BRAVO, J.M., “La acción popular como mecanismo de contrapeso al poder del Ministerio Fiscal”. *Fiscal, Fiscalía Provincial de Bizkaia*, op.cit, p. 116. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7219566.pdf> [Fecha de consulta 28/06/2023]

<sup>115</sup> MORALES BRAVO, J.M., “La acción popular como mecanismo de contrapeso al poder del Ministerio Fiscal”. *Fiscal, Fiscalía Provincial de Bizkaia*, op.cit, p. 116. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7219566.pdf> [Fecha de consulta 28/06/2023].

<sup>116</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 162.

restringir la presencia de instituciones u organismos públicos, como de CCAA o corporaciones locales, en procesos penales mediáticos y de gran envergadura. Esta medida atiende al hecho de que realmente la acción popular no cumple con su contenido en estos casos ya que no cumple con el ejercicio del derecho de participación ciudadana, ni tampoco sirve como ayuda o contrapeso al MF. Su presencia en los procesos penales supone “*un mecanismo publicitario de primer orden para concretos fines políticos*”<sup>117</sup>.

En tercer lugar, además de limitar los delitos en los que cabe el ejercicio de la acción popular, sería conveniente establecer medios procesales que fomenten su uso responsable y altruista y que permitan distinguir aquellas acusaciones populares fundadas en un interés social y colectivo, de aquellas sin fundamento que solo persiguen intereses de carácter extra procesal e incluso personal. Sería necesario que estos medios procesales identificasen estas últimas acusaciones para eliminarlas e incluso, tras la identificación de estos acusadores fraudulentos, impongan sanciones a aquel acusador popular que en vez de perseguir el beneficio y bienestar común y social, persiga meros intereses personales que para nada tienen que ver con el contenido de la acción popular y solo busquen fines dilatorios.

En último lugar, de acuerdo con lo que establece RIDAURA MARTÍNEZ: “*la acción popular debe seguir siendo autónoma, ni adhesiva, ni vicarial de la acusación formulada por el Ministerio Fiscal, de los contrarios quedaría falseada y carente de virtualidad*”<sup>118</sup>. Así lo establece también la STS de 30 de mayo de 2003, y es que es necesario que la acción popular continúe con su autonomía, pues, en sentido contrario, se convertiría en una figura carente de personalidad y de acción, quedando eclipsada definitivamente por el MF, provocando su inutilidad y extinción.

Es necesario mencionar algunas reformas que se han ido introduciendo poco a poco, tanto por vía jurisprudencial, como por vía legislativa, habiéndose producido cierta jibarización material<sup>119</sup> de la acción popular. Entre ellas encontramos<sup>120</sup>:

---

<sup>117</sup> PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, op.cit, p. 426.

<sup>118</sup> RIDAURA MARTÍNEZ, M.J., “La acción popular: ¿uso o abuso de un derecho?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, op.cit., p. 243.

Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8744149.pdf> [Fecha de consulta 28/06/2023].

<sup>119</sup> *Ibidem.*, p. 239 y 240.

<sup>120</sup> *Ibidem.*, p. 240.

- La exclusión de la acción popular en el ámbito de la jurisdicción universal en la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, que reforma el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta norma exige que sea el ofendido directo del ilícito penal o el MF quienes interpongan querrela ante el órgano judicial competente.
- La exclusión de la acción popular en el orden militar.
- La exclusión de la acción popular en el ámbito de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, que regula la responsabilidad penal de lo menores. La propia Exposición de Motivos dice expresamente que: “...No existe aquí la acción particular de los perjudicados por el hecho criminal, ni la acción popular de los ciudadanos, porque en estos casos el interés prioritario para la sociedad y para el Estado coincide con el interés del menor”<sup>121</sup>.
- La exclusión de la acción popular en el Proceso Laboral y en el ámbito civil.
- Como ya hemos visto con anterioridad, la doctrina Botín y la doctrina Atutxa han sido objeto de una novedosa interpretación del Tribunal, acompañadas de un fuerte cuestionamiento tanto jurisprudencial como doctrinal.

Como establece OROMÍ VALL-LLOVERA: “*el ejercicio de la acción popular en el proceso penal no puede reducirse de forma caprichosa y arbitraria; su configuración constitucional y una debida ponderación de su finalidad y su naturaleza deben tenerse en cuenta en todo caso. Pero puede estimarse oportuno excluir el ejercicio de la acción popular de determinados ámbitos procesales penales, como sucede en el proceso penal de menores (art. 25 LORPM) y en el proceso penal militar*”<sup>122</sup>.

### 5.1. Propuesta de lege ferenda

Una vez analizadas las diferentes propuestas de mejora, es conveniente realizar un estudio a la propuesta de lege ferenda ya que atiende a la necesidad de una regulación específica de la acción popular.

Como punto de partida, es imprescindible que la ley procesal distinga de manera clara y con precisión los términos “acusación particular” y “acusación popular”, pues aunque la jurisprudencia haya sido sin lugar a dudas una fuente delimitadora de ambos términos,

<sup>121</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores publicada en el BOE. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-641&p=20230428&tn=0#tabs>

<sup>122</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 165.

realmente no es recogido por la Ley, lo que da lugar a controversias de actuación. El término “acción popular” solo lo vemos empleado en el art. 270 LECrim, estableciendo la diferencia de los que han sido o no ofendidos directamente por el delito, remitiéndose al art. 101 LECrim, que indica que la acción penal es pública. Todo ello demuestra la falta de claridad con la que operó el legislador de 1882, generando confusiones hasta el día de hoy, pues el término “acción popular” no es recogido por la Ley de ninguna otra manera evitando que ambas facultades queden difuminadas.

En cuanto a la legitimación del acusador popular como parte en el proceso penal, como hemos visto con anterioridad, la acusación popular es aquella que no corresponde con el ofendido directo a causa del ilícito penal; es la víctima del delito la que deberá actuar como acusador particular. Es necesario que se matice el término “ciudadanos españoles” que encontramos en el art. 125 CE, ya que, como ya hemos visto, el legislador otorga un pleno ejercicio de la acción popular y en este caso, de la tutela judicial efectiva, a los ciudadanos españoles, excluyendo a extranjeros y creando grandes debates con las personas jurídico-públicas.

En mi opinión, se debería de otorgar antes este derecho a ciudadanos extranjeros que a las personas jurídico-públicas, ya que en un mundo globalizado como es el nuestro, los extranjeros forman parte de cualquier sociedad a la que nos dirijamos. Son ciudadanos del país igual que los nacionales y actuarán de la misma manera, brindando por la paz social, en búsqueda de justicia y abogando por la estabilidad colectiva. Por el contrario, en mi opinión, las personas jurídico-públicas tienen poco que ver con el contenido real de la acción popular, pues es un derecho otorgado a los ciudadanos para perseguir todas los hechos que contravengan el bien común, sin olvidar que en la gran mayoría de casos, han sido las personas jurídico-públicas las que más han abusado de la acción popular para fines de carácter personal e interesado, obviando el objetivo y contenido de esta figura.

Es por ello, que la futura Ley debería de tener en cuenta a los ciudadanos extranjeros pues además de ser un derecho cívico, es un derecho otorgado a la colectividad social, por lo que carece de sentido, excluir a una parte de la sociedad por el mero hecho de no ser ciudadano nacional. De hecho, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, regula la integración de todos los ciudadanos de la Unión Europea tratando de erradicar la discriminación:

*“La Unión Europea se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las*

*personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres*<sup>123</sup>.

Esto es lo que se conoce como “ciudadanía de la Unión” (art. 6 TCE). El criterio de nacionalidad es un criterio arcaico en un mundo globalizado donde la migración y la confluencia de diferentes culturas están a la orden del día, por lo que se debe avanzar a un modelo en el que prime el criterio de residencia<sup>124</sup>.

En atención al ámbito formal, relacionado con los aspectos formales de la acción popular, como hemos visto con anterioridad son fundamentalmente cuatro: a) la formulación de querella, b) la exigencia de prestar fianza, c) participación en el proceso mediante abogado y procuradora, d) el hecho ha de ser constitutivo de falta o delito. Estos requisitos formales se encuentran regulados en los artículos 113, 270 y 280 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no obstante, es necesario que la futura Ley realice una serie de modificaciones en este ámbito formal.

En primer lugar, como ya hemos visto, la Ley exige la **interposición de querella** para poder incoar el proceso, sin embargo, no establece su obligatoriedad para personarse en los casos donde el proceso ya esté iniciado, pudiendo adherirse a otras partes personadas con anterioridad y por ende, tampoco prestar fianza.

Considero que debería de exigirse este requisito tanto si la acción popular inicia el proceso, como si se adhiere a alguna de las partes ya personadas. Todo ello otorgaría un mayor control al tribunal, que debería de revisar si se cumple con todos los requisitos, pues un control exhaustivo podría evitar acusaciones fraudulentas y fines dilatorios que afectan a la economía procesal.

Coincido plenamente con lo que establece OROMÍ VALL-LLOVERA y es que la presentación de la querella debe de servir para que el órgano judicial pueda observar que quien la presenta no es el ofendido por el delito y que defiende un interés general y si no concurren

---

<sup>123</sup> Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, ratificado en el BOE. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-626>

<sup>124</sup> DOMENECH GONZALO, J.J., “Acción popular: especial referencia a la legitimación, los extranjeros y entidades jurídico-públicas”, *Revista Castellano-Manchega De Ciencias Sociales*. Barataria, núm. 23. 2017, p.152.

Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6280554.pdf> [Fecha de consulta 3/07/2023].

estas condiciones, el tribunal no deberá admitir el ejercicio de la acción popular<sup>125</sup>. Por lo que la obligatoriedad de presentar querrela en cualquier momento procesal, responde a un mecanismo de control que garantiza el correcto uso de la acción popular, evitando dilaciones indebidas ya que, si un proceso penal por sí mismo ya es en ocasiones, sinuoso y complicado de enjuiciar, establecer este tipo de control sirve como garantía para una mayor eficacia de la acción popular y del proceso penal en general.

En segundo lugar, la **prestación de fianza**, podemos relacionarla con la interposición de querrela. No es descabellado sostener que esta prestación de fianza resulta innecesaria si no se formula querrela, por lo que si el acusador popular se persona sin formular querrela una vez iniciado el proceso, porque pretende coadyuvar y mantener la misma actuación que otra parte acusadora, tampoco deberá prestar fianza<sup>126</sup>.

En mi opinión, debería de exigirse la prestación de fianza en todos los casos, tanto si el acusador popular interpone querrela para incoar el proceso, como si se adhiere a una de las partes personadas anteriormente para coadyuvar. Sin embargo, para extender esta exigencia a estos casos, es necesario que con anterioridad se obligue a interponer querrela al acusador popular siempre que quiera participar en el proceso, obviando el momento procesal o si ya hay o no partes personadas. Por ello, podemos decir que la presentación de querrela y la prestación de fianza están íntimamente ligadas.

En cuanto a su cuantía, el artículo 280 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, establece que serán los tribunales los que la determinen de acuerdo a cada caso. Conforme a mi criterio, sería necesario que los tribunales hiciesen público el baremo con el que determinan dicha cuantía, es decir, la futura ley debería de publicar los criterios que son empleados por los tribunales para determinar la cuantía más allá de atender a la capacidad económica de la parte acusadora.

En lo concerniente a la **actuación del acusador popular mediante abogado y procurador**, nuestra Ley actual permite que la acusación particular y la acusación popular participen en el proceso bajo la misma defensa y representación cuando sus acciones sean idénticas. A mi parecer, es urgente que haya una modificación legal a este respecto pues, aunque sus acusaciones sean idénticas, los fines perseguidos por las partes no son para nada idénticos. Es tan sencillo como hacer la siguiente distinción: la acusación particular persigue

---

<sup>125</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 170.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 170.

un fin particular, un interés propio por ser el ofendido directamente por el delito, sin embargo, la acusación popular persigue un fin social, un interés público.

Es por ello que me parece completamente errónea su participación conjunta porque puede dar lugar a la desautorización de la acusación popular, mermando su principal contenido que es meramente público.

A parte de lo anteriormente expuesto, es conveniente además tratar los **intentos de nueva regulación** elaborados por diferentes partidos políticos años atrás. Nos encontramos con el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal (ALECrim) aprobada en julio del año 2011 promovida por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Propuesta de texto articulado de Ley de Enjuiciamiento Criminal (PLECrim) presentada en el año 2013 y promovida por el Partido Popular (PP).

El **ALECrim** propone una regulación muy similar a las opiniones aportadas en estos últimos apartados. De este modo, su artículo 81 otorga legitimación activa de la acción popular a los ciudadanos extranjeros de la Unión Europea y también a las personas jurídicas de derecho privado de cualquier estado miembro. No obstante, establece una limitación o exclusión y es que no podrán ejercerla aquellos condenados por cualquier delito a la Administración de Justicia, ni las personas jurídico-públicas, extendiéndose a algunas privadas como los partidos políticos y sindicatos.

Su artículo 87 ofrece la posibilidad de la concurrencia de varios acusadores populares, pudiendo defenderse y representarse mediante abogado y procurador diferentes. Sin embargo, en los casos en los que se pueda afectar al proceso bien por dilaciones indebidas o un mal orden del mismo, es posible la agrupación de los acusadores populares mediante resolución motivada del juez.

Por último, la querrela es considerada también como única manera de acto de personación del acusador popular en el proceso y la fianza podrá ser objeto de caución por el tribunal, siendo proporcional a la capacidad económica del acusador popular y en consonancia también con la naturaleza del delito.

En relación con la **PLECrim**, coincide con el ALECrim estableciendo la limitación al ejercicio de la acción popular en su artículo 70, a aquellas personas condenadas por un delito a la Administración de Justicia. No obstante, extiende esta limitación a Fiscales, Jueces

y Magistrados y también a aquellas personas que posean y compartan un vínculo familiar o afectivo con el acusado.

También establece un límite que prohíbe el ejercicio de la acusación popular a personas físicas y jurídicas, extendiéndose por supuesto a sindicatos y partidos políticos al igual que el ALECRim.

Por último, su artículo 71 circunscribe el ejercicio de la acción popular a una lista cerrada de delitos, por lo que limita en gran medida el ámbito objetivo de la misma, sin embargo, una parte de la doctrina opina que la lista es incompleta porque no incluye determinados delitos que si son conveniente que formen parte de ella y que a día de hoy son susceptibles del ejercicio de la acción popular.

De acuerdo con lo que establece FERREIRO BAAMONDE, la realidad de esta reforma coincide con un intento de cambio de la naturaleza jurídica de la acción popular, convirtiéndola en una especie de “acción particular colectiva”, de acuerdo con la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo provocada por el “caso Atutxa”<sup>127</sup>.

Antes de detenernos en las conclusiones finales del trabajo y después de comprender que es necesaria y urgente una reforma de la figura de la acción popular, a modo de breve conclusión y siguiendo la opinión OROMÍ VALL-LLOVERA que comparto de manera absoluta, no cabe la extinción del instituto de la acción popular de nuestro Ordenamiento Jurídico, pues, aunque aparentemente parezca fácil su eliminación, realmente es necesaria una reforma constitucional para proceder a su supresión, de hecho, es muy desaconsejable limitar o eliminar una figura como la acción popular, cuando su mayor objetivo es potenciar en la Administración de Justicia las características de la democracia, siendo la base de todo nuestro Ordenamiento Jurídico<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> FERREIRO BAAMONDE, X., “El ámbito de ejercicio de la acción popular en el borrador del Código Procesal Penal de 2013”. *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*, jornadas sobre el borrador del nuevo Código Procesal Penal, Tirant lo blanch, 2015, p. 121.

<sup>128</sup> OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, op.cit, p. 175.

## CONCLUSIONES.

- I. La acción popular es un derecho de configuración legal, reconocido en los artículos 24 y 125 de la Constitución Española, susceptible de recurso de amparo en caso de vulneración, posibilidad que eleva su importancia y garantiza su pervivencia en nuestro ordenamiento.
- II. El legislador no ha regulado ni los límites, ni la delimitación de la acción popular con otras figuras. Así pues, sus límites han sido fijados por una serie de criterios jurisprudenciales por casos recientes acaecidos en nuestro país. A pesar de ello, sabemos con pleno conocimiento que la acción popular no opera en la jurisdicción militar, en el ámbito civil y tampoco en el ámbito laboral.
- III. La acción popular fomenta en la Administración de Justicia las características de la democracia. Está ligada al principio democrático que rige en nuestro ordenamiento, puesto que el contenido de esta figura procesal es el derecho de participación ciudadana en la justicia, además de servir como contrapeso al Ministerio Fiscal.
- IV. El derecho del ejercicio de la acción popular no se reconoce a los ciudadanos extranjeros, ni tampoco a los ciudadanos europeos. En mi opinión, en este punto de su ámbito subjetivo es necesaria su modificación, puesto que al ser su contenido un derecho de la participación ciudadana en la Administración de Justicia, carece de sentido excluir o, dicho de una manera más abrupta, discriminar, a determinados sujetos que conforman ésta ciudadanía de la que hablamos. En el caso de los ciudadanos europeos, varios autores hablan de la “ciudadanía de la Unión”, lo que da lugar a que un ciudadano europeo no puede ser considerado extranjero en un país de la Unión Europea.
- V. La acción popular es y ha sido objeto de abuso, en especial, por personas jurídico-públicas, como partidos políticos y sindicatos. Aquí radica la importancia de circunscribir sus límites de una manera clara y sin excepciones, para erradicar la desconfianza, falta de veracidad y mala fé que en muchas ocasiones ha sido característica de la acción popular por haber detrás no un interés colectivo, sino un interés egoísta, llegando en múltiples casos a incriminar a inocentes.

- VI. Sirve como contrapeso a la función del Ministerio Fiscal, además de controlarlo para evitar que se den irregularidades. Sin embargo, en el caso de que se produzca una actuación irregular por parte del MF, la acción popular sirve de cauce para reclamar los derechos y daños que esta figura no reclama, es decir, sirve como mecanismo de actuación cuando el MF no lo hace.
- VII. Como requisitos necesarios para que la acción popular inicie un proceso penal encontramos la interposición de querrela y la prestación de fianza. En la teoría, la presentación de querrela es obligatoria para poder iniciar el proceso, no obstante, en la práctica, en procesos que ya se encuentren iniciados, se permite que la acción popular se adhiera a una de las partes ya personadas en el proceso sin necesidad de presentar querrela. La querrela sirve al tribunal como mecanismo de control de veracidad y buena fe por lo que, en mi opinión debería de ser obligatoria en cualquier caso. Sacamos en conclusión también que la querrela y la fianza están ligadas, pues si la acusación popular se adhiere a otra parte acusadora y no interpone querrela, tampoco estará obligada a prestar fianza.
- VIII. Como hemos visto a lo largo del trabajo, la circunscripción de sus límites es una labor que el legislador tiene pendiente de realizar. Es importante que una nueva futura regulación clarifique este punto y también, proponga una mayor libertad de actuación a la acción popular para evitar que caiga en desuso.
- IX. La desaparición de la acción popular provocaría que los intereses sociales quedasen desprotegidos e indefensos, existiendo únicamente una visión particular que fomente la defensa de intereses privados. Al vivir en sociedad y sobre todo, en un país democrático como es el nuestro, es necesario que perviva la posibilidad de la participación ciudadana en el proceso penal que defienda la soberanía del pueblo.
- X. Es necesaria que la acción popular actúe de manera autónoma e independiente, sin supeditarla a otras figuras como la del Ministerio Fiscal. Pues en cierta manera, su existencia y pervivencia se debe a temores de falta de imparcialidad y actuación irregular por parte del MF, siendo la acción popular la manifestación de la desconfianza en el poder, en tanto no se modifique el régimen del MF.

## BIBLIOGRAFÍA.

ALMAGRO NOSETE, J., “La acción popular” en *La reforma del Proceso Penal, II Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1989, p. 228.

Asociación Clara Campoamor; página web oficial disponible en <https://claracampoamor.eu/index.php/quienes/>

BANALOCHE PALAO, “La acusación popular en el proceso penal: propuesta para una reforma”, *Revista de Derecho procesal*, 1, 2008, p.10.

CHOZAS ALONSO, J.A., “La condena en costas y la acusación popular”, VLEX, disponible en <https://vlex.es/vid/condena-costas-acusacion-popular-638184509>

Comunicación oficial del Poder Judicial: “El Tribunal Supremo condena a Iñaki Urdangarín a 5 años y 10 meses de prisión por malversación, prevaricación, fraude, dos delitos fiscales y tráfico de influencias en el “caso Nóos”.

Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-condena-a-Inaki-Urdangarin-a-5-anos-y-10-meses-de-prision-por-malversacion--prevaricacion--fraude--dos-delitos-fiscales-y-trafico-de-influencias-en-el--caso-Noos->

Comunicación oficial del Poder Judicial: “La Audiencia Provincial de les Illes Balears condena a 7 de los acusados en el “caso Nóos” a penas de entre 1 año y 2 días de prisión y 8 años y 3 meses de prisión”. 17 de febrero de 2017. Disponible en [https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpi/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnnextoid=9f98b113ccb4a510VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnnextchannel=ea1732cd1ddaa210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnnextlocale=es\\_ES](https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpi/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnnextoid=9f98b113ccb4a510VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnnextchannel=ea1732cd1ddaa210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnnextfmt=default&vgnnextlocale=es_ES)

COROMINAS BACH, S., “La legitimación activa en las acciones colectivas”, Tesis Doctoral, dirigida por Teresa Armentu Deu, Universidad de Gerona, 2015, pp. 22 y ss, disponible en

<https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/361116/tscb1de1.pdf?sequence=6>

DOMENECH GONZALO, J.J., “Acción popular: especial referencia a la legitimación, los extranjeros y entidades jurídico-públicas”, *Revista Castellano-Manchega De Ciencias Sociales*. Barataria, núm 23. 2017, p.152.

Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/6280554.pdf>

FERREIRO BAAMONDE, X., “El ámbito de ejercicio de la acción popular en el borrador del Código Procesal Penal de 2013”. *Reflexiones sobre el nuevo proceso penal*, jornadas sobre el borrador del nuevo Código Procesal Penal, Tirant lo blanch, 2015, p. 121.

GIMÉNEZ GARCÍA, J., *Reflexiones sobre la acción popular en el proceso penal desde la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo*. Eguzkilore, número 23, San Sebastián, diciembre 2009, pp. 327 y ss. Magistrado Sala 2ª Tribunal Supremo. Disponible en <https://www.ehu.es/documents/1736829/2176697/24+Gimenez.pdf>

GÓMEZ AMIGO, L., *Intereses colectivos y legitimación activa*, CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R (dir.) Thompson Reuters Aranzadi, 2014., p. 301.

GRANDE-MARLASKA, GÓMEZ, F., “La acción popular – la acusación particular” *Cudernos Penales José María Lidón, Problemas actuales del proceso penal y derechos fundamentales.*, num. 7. Bilbao Universidad de Deusto, 2010, p. 238. Disponible en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/lidon/lidon07.pdf>

IBÁÑEZ Y GARCIA VELASCO, M., “Independencia y autonomía del Ministerio Fiscal en el proceso penal”, *Revista de derecho procesal*, 1967, p 105.

LORCA NAVARRETE, A. M., “¿Es constitucional la figura del instructor acusador?”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm 233, 1996, pp. 1-4.

MONTERO AROCA, J., “La garantía procesal penal y el principio acusatorio”, *La Ley*, 1, 1994, disponible en <http://laleydigital.laley.es/Content/Documento.aspx>

MORALES BRAVO, J.M., “La acción popular como mecanismo de contrapeso al poder del Ministerio Fiscal”. *Fiscal, Fiscalía Provincial de Bizkaia*, R.E.D.S, num.14, enero-junio 2019, p. 113. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7219566.pdf>

OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, en: CUADRADO SALINAS, C., y ASENCIO MELLADO, J.M. *La reforma del proceso penal*. La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, 2011. p. 152.

OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio de la acción popular (pautas para una futura regulación legal)*, Marcial Pons, 2003, p. 29

PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A., “La acción popular en el sistema procesal penal español”. *Revista digital Universidad Central del Ecuador*, Universidad de Oviedo, año 2020, número 7, pp. 94 y 95. Disponible en <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/CAP/article/view/2899/3466>

PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, Comares, Granada, 1998, p. 8.

Resoluciones judiciales de la Asociación Clara Campoamor disponibles en <https://claracampoamor.eu/index.php/category/sentencias/>

RIDAURA MARTÍNEZ, M.J., La acción popular: ¿Uso o abuso de un derecho?, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.50, 2022, pp. 231 y ss.

RIVIEJO VARAS, D., “El ejercicio de la acción popular por personas jurídicas en el derecho español”, *Máster universitario de acceso a la profesión de abogado dirigido por María Pilar Ladrón Tabuenca*, Universidad de Alcalá, 2021, p. 36.  
Disponible en [https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/49732/TFM\\_Reviejo\\_Varas\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/49732/TFM_Reviejo_Varas_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

RUZ GUTIÉRREZ, P., y JIMÉNEZ MARTÍN, J., “La acusación popular en los delitos de violencia sobre la mujer: análisis legal y jurisprudencial. Especial referencia a la intervención de las Comunidades Autónomas”. Asamblea de Madrid, pp 14 y 15.

Disponible en:

[https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.23\\_Pablo\\_Ruz\\_Gutierrez\\_y\\_Jorge\\_Jimenez\\_Martin.pdf/3437abf5-e30c-2e65-9e9a-092064aa29b0](https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.23_Pablo_Ruz_Gutierrez_y_Jorge_Jimenez_Martin.pdf/3437abf5-e30c-2e65-9e9a-092064aa29b0)

SÁNCHEZ GÓMEZ, R., “El ejercicio de la acción popular a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 6, núm 1/2016, p. 290.

SERRANO HOYO, G., “Acerca de la acusación popular por parte de la delegación del gobierno para la violencia de género y de la administración autonómica en procesos por delitos de violencia de género”. *Anuario de la Facultad de Derecho*, ISSN 0213-988-X, vol. XXVIII, 2010, p. 174. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3434006.pdf>

SERVILEGAL ABOGADOS., Despacho Multidisciplinar (2022), *La acusación popular y los delitos públicos, privados y semipúblicos*, disponible en

<https://www.gruposervilegal.com/la-acusacion-popular-y-los-delitos-publicos-privados-y-semipublicos/>

## **JURISPRUDENCIA CITADA.**

### **TC**

STC 62/1983, de 11 de julio de 1983 (ECLI: ES: TC: 1983: 62).

STC 241/1992, de 21 de diciembre ECLI: ES: TS: 1992: 241).

STC 50/1998, de 2 de marzo de 1998 (ECLI: ES: TC: 1998: 50).

STC 129/2001, de 4 de junio de 2001 (ECLI: ES: TC: 2001: 129).

STC 67/2011 de 16 de mayo de 2011 (ECLI: ES: TC: 2011: 67).

### **TS**

STS 2084/1992 de 12 de marzo de 1992 (ECLI: ES: TS: 1992: 2084).

STS 895/1997, de 26 de septiembre de 1997 (ECLI: ES: TS: 1997: 5661).

STS 803/1999, de 24 de mayo de 1999 (ECLI: ES: TS: 1999: 33839).

STS 1767/2002, de 29 de octubre de 2002 (ECLI: ES: TS: 2002: 7143).

STS de 17 de noviembre de 2005 (ECLI: ES: TS: 2005: 60).

STS 149/2007, de 26 de febrero de 2007 (ECLI: ES: TS: 2007: 2050).

STS 1045/2007, de 17 de diciembre de 2007 (ECLI: ES: TS: 2007: 8025)

STS 54/2008, de 8 de abril de 2008 (ECLI: ES: TS: 2008: 1325).

STS 472/2008, de 24 de junio de 2008 (ECLI: ES: TS: 2008: 472).

STS 2056/2018, de 8 de junio de 2018 (ECLI: ES: TS: 2018: 2056).

STS 636/2020, de 26 de noviembre de 2020 (ECLI: ES: TS: 3799).

STS 930/2022, de 30 de noviembre de 2022 (ECLI: ES: TS: 2022: 930).

### **Audiencias Provinciales**

AAP de Valladolid 0072/2005, de 16 de febrero de 2005 (RJ: 624/2004).

SAP de Palma de Mallorca 00037/2016 de 29 de enero de 2016 (ES:TSJBAL:2016:37).