

LA ACUSACIÓN POPULAR, ¿EN CRISIS?¹

Sonia CANO FERNÁNDEZ
Profesora Lectora de Derecho Procesal
Facultad de Derecho
Universidad de Barcelona

Sumario:

1.- Introducción.....	2
2.- Finalidad de la acción popular según la jurisprudencia y la doctrina.....	3
2.1.- Carácter democratizador de la acción popular	3
2.2.- La acción popular como mecanismo de control del Ministerio Fiscal.....	11
2.3.- Defensa de la sociedad y del interés general. Restablecimiento del ordenamiento jurídico.	14
3.- ¿Debe actualmente mantenerse la acción popular?	16
4.- Bibliografía.	21

Resumen:

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce en el artículo 125 de la Constitución el derecho de los ciudadanos a poder ejercitar la acción popular. A diferencia de lo que ocurre en la enorme mayoría de Estados del mundo, el Ministerio Fiscal no goza en España del monopolio de la acusación. La cuestión radica en determinar si realmente debe admitirse que los ciudadanos puedan promover la acción de la justicia, toda vez que esa misma función ya está encomendada al Ministerio Fiscal. Es por ello que el presente trabajo pretende revisar las supuestas finalidades que persigue la acción popular en el proceso penal y que han sido señaladas por nuestra jurisprudencia y doctrina. De este modo se podrá determinar si son legítimas y si realmente consiguen el objetivo previsto. De lo contrario, quizá sea necesario adoptar las decisiones legislativas adecuadas al respecto.

Abstract:

Our legal system recognizes in Article 125 of the Constitution the right of citizens to exercise the popular action. Unlike what happens in the majority of States in the world, the Public Prosecutor's Office in Spain does not have a monopoly on prosecution. The question lies in determining whether it should really be admitted that citizens can promote the action of justice, since this same function is already entrusted to the Public Prosecutor's Office. That is why this paper aims to review the alleged purposes pursued

¹ El presente estudio ha sido desarrollado en el marco del proyecto de investigación titulado: “Nuevos retos tecnológicos del derecho probatorio” (2021-2024) a cargo del Ministerio de Ciencia e Innovación y con número de referencia: PID2020-115304GB-C21.

by the popular action in criminal proceedings and which have been pointed out by our jurisprudence and doctrine. In this way it will be possible to determine if they are legitimate and if they really achieve the intended purpose. If not, it may be necessary to adopt the appropriate legislative decisions in this regard.

Palabras clave: acción popular, actor popular, partes acusadoras.

Key words: popular action, popular actor, prosecuting parties.

1.- Introducción.

Nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de lo que establecen los países de nuestro entorno, reconoce en el artículo 125 de la Constitución el derecho de los ciudadanos a poder ejercitar la acción popular. De ese modo, a diferencia de lo que ocurre en la enorme mayoría de Estados del mundo, el Ministerio Fiscal no goza en España del monopolio de la acusación. España es, en este sentido, un caso muy particular, y sus leyes permiten la acusación incluso de otro sujeto algo más frecuente en el panorama internacional con diferente extensión en cuanto a sus facultades procesales: el ofendido o perjudicado por el delito, llamado acusador particular, o privado para los supuestos de delitos privados.

Según sostiene la doctrina en general, la acusación popular es un derecho cívico, ya que a través de la misma los ciudadanos ejercitan la acción pública de acusar cuando ellos mismos no han sido perjudicados directamente por un hecho delictivo, configurándose así como una vía altruista de acceso a los tribunales de justicia. Dentro de esta vocación justificativa, se alude incluso a un fundamento de la institución en una necesaria democratización de la justicia, lo que resulta profundamente discutible, como se verá después. Además, también se considera que constituye un mecanismo de garantía y fiscalización de las tareas de acusación realizadas por el Ministerio Fiscal. De ese modo, la acusación popular puede ser ejercida en aquellos casos en que se sospeche de la actuación del Ministerio fiscal en la persecución de los delitos. Finalmente, según jurisprudencia consolidada, el actor popular actúa en defensa de la sociedad y del interés general para el restablecimiento del ordenamiento jurídico.

La cuestión radica en determinar si realmente debe admitirse que los ciudadanos puedan promover la acción de la justicia, toda vez que esa misma función ya está encomendada al Ministerio Fiscal. Además, como veremos, en la mayoría de los supuestos en que se ha utilizado la acción popular no ha solido tener los objetivos y las finalidades mencionadas, sino que, como sucede en ocasiones, y desgraciadamente cada vez con más frecuencia, ésta se ejerce por determinadas asociaciones o entidades que no defienden dicho interés altruista, sino que realmente persiguen otros intereses que nada tienen que ver con los fines buscados –supuestamente– por el legislador. La realidad es que detrás de estas agrupaciones se encuentran, en la mayoría de los casos, entes sesgados ideológicamente que buscan, entre otros, la satisfacción de intereses particulares.

A la vista de que en la gran mayoría de ocasiones la acción popular en nuestro país se ejerce en el proceso penal, el presente estudio se va a centrar sólo en dicho proceso. Para ello se revisarán las anunciadas –supuestas– finalidades que persigue la acción popular, señaladas por nuestra jurisprudencia y doctrina. De este modo se podrá determinar si son legítimas y si realmente consiguen el objetivo previsto. Si la respuesta

es afirmativa, podría justificarse el mantenimiento de una institución cuyos orígenes parece que podrían remontarse al Derecho romano. Por el contrario, si esas finalidades son de muy precario cumplimiento, quizá merezca la pena tomar las decisiones legislativas adecuadas al respecto.

2.- Finalidad de la acción popular según la jurisprudencia y la doctrina.

A la vista de que el Estado español es el único de nuestro entorno que prevé la acción popular en el proceso penal, debe analizarse cuál es su fundamento y finalidades, para así poder determinar si efectivamente existe tal fundamento y se cumplen los pretendidos objetivos de la institución. Junto a ese análisis, también convendrá revisar el desempeño del Ministerio Fiscal como ente encargado de la reclamación del *ius puniendi* del Estado.

2.1.- Carácter democratizador de la acción popular

Se dice que la acusación popular es un instrumento que permite la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia². De hecho, la Sentencia del Tribunal Supremo 1045/2007, de 17 de diciembre, llega a afirmar que “*la acción popular es una manifestación del principio democrático y debe ser entendida como un medio funcional para garantizar la participación de los ciudadanos en el proceso penal*”. Por tanto, “*la acción popular es una concesión a la participación del pueblo en la Justicia: no a la participación de más poderes en la Justicia*”³. No obstante, no hay que olvidar que “*la única representación verdadera es la que deriva del procedimiento electoral*”⁴.

En consecuencia, cuando se habla del acusador popular, parece existir una vinculación entre acción popular y democracia⁵. La participación de los ciudadanos se traslada a diversos ámbitos de la vida pública y, concretamente, con la acción popular,

² En este sentido, OROMÍ VALL-LLOBERA, S., *El ejercicio de la acción popular*, Madrid, 2003, p. 41, MORALES BRAVO, J. M^a, *La acción popular como mecanismo de contrapeso al poder del Ministerio Fiscal*, REDS, nº 14, Enero- Junio, 2019, p. 113, GRANDE-MARLASKA GÓMEZ, F., “La acción popular-la acusación popular”, *Cuadernos penales José María Lidón*, número 7, 2010, p. 250 y STS 288/2018, de 14 de junio.

³ STS 149/2013, de 26 de febrero.

⁴ PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, Granada, 1998, p. 606

⁵ Entre otros, GIMENO SENDRA, V., *La querrela*, Barcelona, 1977, p. 101, MUÑOZ ROJAS, T., *En torno al acusador particular en el proceso penal español*, RDProc, 1973, p. 107 y CONDE-PUMPIDO FERREIRO, C., “*El principio de legalidad y el uso de la oportunidad reglada en el proceso penal*”, Poder Judicial, número especial VI, pp 17 a 36. Para DE LA OLIVA SANTOS, A., en *Historia, democracia y acción popular*, www.almendrón.com/tribuna/historia-democracia-y-acción-popular de 25 de mayo de 2011, ABC, debe relacionarse acción popular con democracia ya que “*la idea de participación pertenece a la entraña de cualquier sistema democrático, junto con la de igual dignidad de las personas*”. Para dicho autor, “*la acción popular manifiesta la tradición democrática de España*”, considerando, además, que desactivar la acción popular es como infligir una herida mortal a la democracia, formal y real. Para GIMENO SENDRA, V., *La acusación popular*, Poder Judicial, nº 31, 1993, p.94, la acción popular en el proceso penal es “*consustancial a la democracia*”. También, p. OROMÍ VALL-LLOBERA, S., *El ejercicio...*, cit., p. 40

éstos pueden participar en los procesos penales ejerciendo la acusación⁶. Sin embargo, debe destacarse que la democracia se ideó para definir un sistema de gobierno en el que las decisiones se tomaran por una asamblea de ciudadanos y no por el rey o emperador. Es un sistema político en el que la soberanía reside en el pueblo y ésta se ejerce directamente o bien a través de representantes⁷. Actualmente, en las democracias modernas, los ciudadanos escogen, mediante el derecho al sufragio, a los sujetos que los van a representar en la asamblea legislativa, que es quien va a prever y definir, a través de la ley, el interés general. Pero ello, como se indicará, no debería ir más allá. En todo caso, debe tenerse en cuenta que la participación política y el reconocimiento del pluralismo son los objetivos que permiten caracterizar al Estado democrático⁸.

Para KELSEN, “*la democracia es una forma de Estado o de sociedad en la cual la voluntad general se forma, o -sin metáfora- el orden social se crea por quienes va a regir, el pueblo. Democracia significa identidad entre el sujeto y el objeto del poder, de los gobernantes u los gobernados, gobierno del pueblo por el pueblo*”⁹. Es, por tanto, el poder legislativo el que forma esa voluntad general a través de la ley. De hecho, el mismo autor sostiene que en el parlamentarismo existe “*un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría*”¹⁰. Así pues, a través del voto se escoge a los representantes, quienes a su vez aprobarán las leyes en defensa del interés general del pueblo, acabando, por tanto, aquí y en principio, la participación de los ciudadanos. No es intrínseca a todo lo anterior la participación en la administración de justicia.

Es posible que en cierta manera se haya creado una falsa idea de confianza de los ciudadanos en la acusación popular, a pesar de señalar la doctrina lo contrario. De hecho, se afirma que si la sociedad puede participar en el ámbito de la justicia, existe un mayor control sobre la misma y ésta va a ser más eficaz y mejor¹¹. Pareciera que así la sociedad va a confiar más en el sistema judicial. Sin embargo, no hay que olvidar que en la mayoría de los casos en que interviene la acusación popular en un proceso penal, ésta es ejercida por determinados entes o asociaciones que no siempre tienen un interés que pudiera motejarse como “general”. La acción ejercitada por estas entidades no suele ser altruista, sino de clara orientación ideológica. No buscan la restauración del orden social y legal, sino que persiguen fines que incluso podrían ir en contra del ideal de justicia perseguido¹². De hecho, hay algún autor que ha llegado a abogar por el abandono de la idea de altruismo

⁶ Para DE LA OLIVA SANTOS, A., *Historia, democracia y acción popular*, www.almendrón.com/tribuna/historia-democracia-y-accion-popular de 25 de mayo de 2011, ABC “que todo ciudadano tenga derecho a acusar es coherente con el predominante interés social inherente al derecho penal y a su instrumento procesal”.

⁷ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y APARICIO PÉREZ, M. A., *Manual de Derecho Constitucional*, Barcelona, 2016, p. 109 y p. 120.

⁸ BILBAO UBILLOS, J. M., REY MARTÍNEZ, F., VIDAL ZAPATERO, J. M., *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Navarra, 2021, p. 149.

⁹ KELSEN, H., *La Democratie. Sa nature. Sa valeur*, traducción francesa de EINSENMANN, París, 1988, p. 25

¹⁰ KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Granada, 2002, p. 37.

¹¹ De hecho, PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 580, afirma que “*los acercamientos participativos entre la sociedad y la administración de justicia son percibidos con frecuencia como formas de mejora de ésta última*”.

¹² En este sentido NIEVA FENOLL, J., en *Derecho Procesal III*, Valencia, 2022, p. 138. De hecho, como posteriormente me referiré, el Secretario General de Manos Limpias fue condenado en el 2021 por extorsionar a empresas a cambio de evitar acciones judiciales. Por tanto, la principal finalidad de este ente no era la restauración del sistema y la defensa del interés general.

como fundamento de la acusación popular¹³. No hay que olvidar las querellas políticas con la finalidad de perseguir fines ajenos a la justicia¹⁴, el famoso *lawfare*. Por tanto, la buscada democratización, a través de la participación de la sociedad en los procesos penales, no parece ser, *a priori*, un mecanismo adecuado para una mejor administración de la justicia.

En este sentido, cabe destacar la prohibición que quiso establecer el malogrado Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020, en el sentido de impedir el ejercicio de la acción popular a partidos políticos, sindicatos y Administración Pública. La misma Exposición de Motivos justifica la exclusión de los partidos políticos con base en el “*especial riesgo de instrumentalización del proceso que dimana de su intervención activa en el debate político*”¹⁵. GIMENO SENDRA, por ejemplo, ya se había pronunciado acerca de las “*querellas políticas*” con “*finés torticeros*”¹⁶. Y con respecto a las Administraciones Públicas, se dijo en ese anteproyecto que no pueden ser acción popular para no convertirse “*ad hoc en una especie de Ministerio Fiscal paralelo o alternativo*”. El deber atribuido a la Administración Pública es el de informar a la fiscalía de los delitos de que tengan conocimiento, como expresamente se reconoce en el artículo 121.2 de dicho Anteproyecto. Lo que, por cierto, hubiera puesto fin a la intervención de la Administración Pública como actor popular en procesos de violencia de género¹⁷.

Los entes que ejercitan la acusación popular tienen intereses particulares que defender, por lo que difícilmente podrán promover la defensa del interés general. El interés público que debe perseguir la Administración no se identifica con el interés de determinados grupos¹⁸. Por tanto, difícilmente una organización, creada para la defensa de unos intereses concretos y particulares, velará por la defensa de dicho interés público y general.

La instrumentalización del proceso penal para fines ajenos a los buscados por el legislador provoca un desgaste en los distintos operadores jurídicos¹⁹. Pensar que dicha participación ciudadana puede llegar a vertebrar el sistema judicial y hacerlo más perfecto, no parece ayudar a la impartición de una mejor administración de justicia. Como afirma PÉREZ GIL, “*la excesiva confianza en principios que, en ocasiones, pueden llegar a resultar ilusorios, si no falsos, puede proporcionar una visión desmedidamente optimista que peque de ingenua, por lo que será necesario avanzar desde un principio nuestra opinión de que la Justicia, y en concreto la penal, no es conceptualmente, ni en la práctica debe ser un espacio estatal necesitado de legitimación popular*”²⁰.

En todo caso, como acertadamente sostiene dicho autor, la adaptación de las “*categorías diseñadas por JELLINEK a la intervención de particulares en nuestro proceso penal pudo tener sentido en un momento histórico*”, pero actualmente ha perdido

¹³ NIEVA FENOLL, J., *Derecho Procesal III*, cit., p. 138.

¹⁴ GIMÉNEZ GARCÍA, J., *Reflexiones sobre la acción popular en el proceso penal desde la Jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, Eguzkilore*, nº 23, diciembre 2009, p. 323.

¹⁵ En el mismo sentido, ÁLVAREZ SUAREZ, L., “El régimen de la acusación popular”, en *Reflexiones en torno al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020*, Valencia, 2022, p. 315.

¹⁶ GIMENO SENDRA, V., *La acusación popular, Poder Judicial*, nº 31, 1993, p. 93.

¹⁷ En el mismo sentido, ÁLVAREZ SUAREZ, L., “El régimen de la...”, cit., p. 315.

¹⁸ Asimismo, GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid, 2021, p. 88.

¹⁹ GIMÉNEZ GARCÍA, J., *Reflexiones sobre la acción popular...*, cit., p. 323.

²⁰ PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 581.

ese significado, entre otras razones debido a que la categoría de *status activae civitatis* se elaboró para el derecho político de sufragio, pero no para la acusación popular²¹.

En efecto, JELLINEK señala que el fundamento de las relaciones jurídicas se basa en el reconocimiento del individuo como persona. De este modo, las exigencias público-jurídicas mediante las que el Estado protege a los ciudadanos se dividen en diversas categorías o *status* de la personalidad²². En lo que aquí concierne respecto a dichas categorías, dicho autor señala que el Estado otorga el derecho de “*participar con el voto en la formación de los órganos del Estado*”²³. Por tanto, se trata de una categoría de derechos que nada tienen que ver con la acción popular, ya que dicho *status* se refiere a derechos políticos, esencialmente al derecho de sufragio.

Si, en virtud del artículo 9.2 de la Constitución, debe establecerse la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, no parece que la acusación del proceso penal sea el lugar indicado. No debe ser la acción popular una fórmula de representación de la voluntad popular, ya que no es ninguna institución de representación de nadie. Por el hecho de intervenir un ciudadano no afectado directamente en un proceso penal, no se convierte dicho proceso en más democrático²⁴. De hecho, como afirma algún autor, cuanto menos se use la acción popular “*mayor cota democrática*”²⁵ habrá alcanzado el proceso penal, ya que se estará defendiendo únicamente el interés público y no otros que son en esencia particulares.

Y es que no debe olvidarse que a pesar de la tradición histórica en la previsión de la acción popular en nuestro derecho²⁶, así como el reconocimiento actual de la acción popular realizado en nuestro texto constitucional²⁷, los estados de nuestro entorno no la prevén en sus ordenamientos. Tanto en Francia como en Italia, un órgano público ejerce la acción penal, ostentando su monopolio. En Francia, la acción popular siempre ha sido una institución ajena y extraña, al contrario de lo que ha ocurrido con el Ministerio Fiscal²⁸. De hecho, ya en el siglo XIV desaparece prácticamente la acusación de parte privada por los riesgos inherentes a la pena del Talión para aquel acusador que no probara los hechos alegados, introduciéndose en este ordenamiento la antigua denuncia del Derecho canónico²⁹ como modo de inicio del procedimiento³⁰. De este modo se va abandonando la acusación por particulares y aparece el *procureur du roi* como defensor preferente de lo público, además de los sujetos que buscaban la reparación civil del daño a quienes se obligaba bajo sanción a ejercer la misma³¹.

Desde la Ley de 16 y 29 de septiembre de 1791, la acción por particular aparece como subsidiaria, desapareciendo por completo la facultad del sujeto no perjudicado para el ejercicio de la acción penal. De hecho, es en el *Code des délits et des peines* de 3 de Brumario del año IV en el que se distingue entre la acción pública, que queda dentro de la esfera estatal, y la acción civil para reparar el daño ocasionado a quien lo hubiere

²¹ PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 595.

²² JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1978, p. 313.

²³ JELLINEK, G., *Teoría General...*, cit., p. 316. En el mismo sentido, JELLINEK, G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1919, p. 94 y ss.

²⁴ PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 603.

²⁵ PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 609.

²⁶ DE LA OLIVA SANTOS, A., *Historia...*, cit.

²⁷ DE LA OLIVA SANTOS, A., *Historia...*, cit.

²⁸ PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 121.

²⁹ NIEVA FENOLL, J., *La incoación de oficio de la instrucción penal*, Barcelona, 2001, p. 25.

³⁰ PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 122.

³¹ PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 122.

sufrido. Ni el *Code d'instruction criminelle* de 1808 ni las reformas posteriores modificaron lo anterior, de modo que la institución de la fiscalía se estableció como la única posible para la persecución de los delitos. De hecho, en la misma Exposición de Motivos de la Ley de Reforma del Código procesal de 1808 se reconoce textualmente que “*l'institution du ministère public est louée hautement, et l'on signale avec énergie les dangers que présente l'accusation populaire*”.³² Sólo en el siglo XIX consta un intento fallido de instauración de una acción popular para la persecución de delitos contra la infancia para determinadas asociaciones autorizadas por el Ministerio de Justicia y cuyos fines fueran la protección de menores.

Por tanto, en Francia, solo el Ministerio Fiscal puede ser parte penal. La víctima o asociaciones pueden ser actores civiles en el proceso penal, si bien se les permite que puedan intervenir y solicitar al juez de instrucción la realización de ciertas investigaciones³³. Pero es de destacar que no son acusación penal y, por tanto, a modo de ejemplo, no pueden apelar la condena, ni en fase de instrucción impugnar la prisión preventiva³⁴.

El Fiscal es, por tanto, el único defensor del interés público, y conforme al principio de oportunidad le pertenece la facultad de aplicar la política penal conforme a lo que decide el gobierno. La víctima solo tiene una acción civil, aunque cuando se constituye como parte civil se le remite el caso al juez instructor o al *Tribunal Correctionnel* (para delitos) y se activa automáticamente la acción penal, lo que significa que el Ministerio público tiene que intervenir - como acusador-, sea cual sea su posición³⁵. Si el Ministerio fiscal considera que la víctima, actor civil, está equivocada, debe presentar sus requisiciones en favor del sobreseimiento del caso o de la absolución.

Lo más cercano que actualmente se prevé en dicho país a la acción popular, sin serlo, es la posibilidad de determinadas asociaciones que actúan en defensa de intereses colectivos (corrupción), de ejercitar una acción civil que permite poner en marcha un proceso penal. En todo caso, debe intervenir siempre el Ministerio Fiscal, ya que es quien tiene el monopolio de la acusación. Estos grupos aparecen como concurrentes del Ministerio Fiscal, si bien, como se ha indicado, sólo pueden actuar como parte civil del proceso penal, no pudiendo considerar, por tanto, lo anterior, como verdadera acción popular³⁶.

En Alemania tampoco se prevé una acusación popular como la establecida en nuestro ordenamiento. La institución nunca ha sido plasmada en ley alguna, una vez instaurado el Ministerio Fiscal³⁷. Existe también cierta desconfianza en el sujeto particular que no es afectado por el hecho delictivo. Así pues, las personas no afectadas por el delito sólo pueden denunciar los hechos delictivos, pasando a ostentar, entonces, un derecho de información sobre la marcha del proceso³⁸. En ningún caso pueden participar en el mismo. Para el ofendido por el delito se prevé, en los §§ 172 a 177 StPO, el *Klageerzwingungsverfahren* como instrumento de vigilancia de la actividad del

³² PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 123.

³³ BOULOC, B., *Droit pénal general et procédure pénale*, París, 2020, p. 615.

³⁴ BOULOC, B., *Droit pénal...*, cit., p. 627.

³⁵ En este sentido, BOULOC, B., *Droit pénal...*, p. 558.

³⁶ GUINCHARD, S. y BUISSON, J., *Procédure pénale*, Lexis Nexis, 2020, p. 743.

³⁷ PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 137.

³⁸ PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 169.

Ministerio Fiscal cuando éste considera que no debe plantear la acusación³⁹. Concretamente, se trata de una facultad de control judicial de las decisiones del fiscal denegatorias de la acusación. Por tanto, no se trata del ejercicio directo de la acción penal, sino de un procedimiento para que aquellos perjudicados por un delito puedan instar de un órgano jurisdiccional que indique al Ministerio Público a que, pese a su opinión en contra, proceda a formular acusación⁴⁰.

En Italia han existido numerosos debates acerca de la previsión de la acción popular. Los argumentos aducidos en Italia son similares a los del país germánico. La acción popular no se prevé ya que se considera firmemente que la misma se utilizaría con fines distintos de los que intenta proteger. Las motivaciones políticas, e incluso de venganza, pondrían en peligro la convivencia cívica.⁴¹ El Ministerio Público es quien debe ejercitar la acción penal, es decir, deducir la pretensión punitiva del Estado solicitando al órgano judicial que se pronuncie sobre una determinada acusación. Todo ello en virtud del artículo 50 del Código Procesal Penal, y de acuerdo con el artículo 112 de la Constitución italiana⁴².

En contraste, en España se ha mantenido que la acción popular “*manifiesta la tradición democrática de España*”⁴³, afirmando que se trata de “*una institución jurídica con más de seis siglos de historia de España*”, teniendo en cuenta que las Partidas compilaban el derecho anterior⁴⁴.

³⁹ En el mismo sentido PEDRAZ PENALVA, E., *Participación popular en la Justicia Penal (Especial consideración del proyecto de Ley del Nuevo Código Procesal Penal de la República de Chile, Sala Cámara de Diputados a 21.1.1998)*, *Revista General de Derecho*, número especial, agosto 1999, pp. 67-93.

⁴⁰ En el mismo sentido, PEDRAZ PENALVA, E., *Participación popular...*, cit., pp. 67-93.

⁴¹ Así se desprende del rechazo a una enmienda que pretendía introducir en los años 60 la acusación popular en los trabajos preparatorios para la elaboración de un nuevo Código en *Camera dei Deputati, Delega al Governo per la riforma del Codice di procedura penale, Indagini conoscitive e documentazioni legislative*, número 1, 1967, p. 533.

⁴² LOZZI, G., *Lezioni di Procedura Penale*, Torino, 2020, p. 97.

⁴³ DE LA OLIVA SANTOS, A., *Historia...*, cit.

⁴⁴ DE LA OLIVA SANTOS, A., *Historia...*, cit.

Sin embargo, tal vez la tradición histórica⁴⁵, por inspiradora que sea, no debiera justificar por sí sola la vigencia de una institución⁴⁶, sino que deben existir otras razones. De hecho, nuestro legislador se mueve en ocasiones por puro mimetismo y prevé instituciones teniendo en cuenta dicho criterio y no la utilidad de las mismas. Además, los valores e intereses de la sociedad varían y, en consecuencia, las normas también deberían sufrir cambios para adaptarse a los nuevos tiempos.

En el supuesto que nos ocupa, lo que realmente debe observarse es si la acción popular cumple con la finalidad y los objetivos buscados, teniendo en cuenta, además, que dificulta un derecho fundamental incuestionable: el derecho de defensa del reo. Y es que es posible que cuando intervenga la acción popular, el reo deba enfrentarse a dos o tres acusaciones⁴⁷.

En cuanto a si la acusación popular favorece la confianza de los ciudadanos en la justicia, cabe decir que ello es un simple espejismo. Los casos en que aparece la acción popular son normalmente mediáticos, y detrás de esa acusación se suele esconder un

⁴⁵ En nuestro Derecho nacional se observa una tradición histórica en la previsión de la acción popular que no se encuentra en los países de nuestro entorno. Como señala PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 32 y siguientes, nuestro Fuero Juzgo ya contemplaba, para supuestos de homicidio, una acusación *quivis ex populo*, subsidiaria a la que debían ejercitar los parientes cercanos. Además, aparece también en dicho texto normativo, por primera vez en nuestro derecho, la *inscriptio* romana. El primer texto legal que reconoce la facultad de acusar a sujetos no ofendidos por el delito es el Fuero Real, estableciendo, además, la pena de Talión en el supuesto de que el acusador no probara los hechos de que acusaba. A pesar de las anteriores previsiones, no es hasta las Partidas que se prevé la facultad de cualquier sujeto de ejercer la acusación frente a otro, si bien con alguna excepción. Concretamente, es la Partida 7, Ley 2, Título I la que instaura por primera vez el sistema romano de acción popular. En todo caso, es de destacar que no cabía la existencia de más de una parte acusadora. Por lo que concurriendo dos o más, el órgano jurisdiccional debía escoger sólo a uno, dando preferencia siempre al ofendido. En estos casos se exigía igualmente el requisito de la *inscriptio* bajo amenaza de tener que soportar la pena de Talión para aquellos sujetos que no probarán la acusación ejercitada. Por temor a la imposición de la pena, y sin acusación oficial, muchos delitos quedaban sin castigo. Es por ello que, en sustitución a lo anterior, aparece la necesidad para el acusador de la constitución de una fianza. La primera referencia legal a la misma se encuentra en la Novísima Recopilación. Al margen de lo anterior, progresivamente, la acusación va cayendo en desuso. Era más cómodo presentar una denuncia y pasar a ser promovente del mismo que no tener que cumplir numerosos y arriesgados requisitos en un proceso acusatorio. Otro elemento a tener en cuenta es la progresiva presencia en los procesos del procurador fiscal como representante del monarca. Si bien, en sus inicios, su intervención se limita a los que podían tener repercusión en la Hacienda, poco a poco fue configurándose como parte acusadora hasta plasmarse, mediante Real Cédula de 8 de noviembre de 1787, la necesidad de su actuación en las causas penales en que hubiese acusación pública. Así pues, progresivamente, la iniciativa en la persecución de los delitos se va dejando a dicho órgano, desapareciendo casi por completo en el siglo XIX la acusación realizada por sujetos extraños. La Constitución de Cádiz de 1812 preveía en el artículo 255.2 la acción popular contra jueces y magistrados por los delitos de soborno, cohecho y prevaricación. Y lo mismo se establecía en el artículo 45 del Estatuto Real de 1834. La Constitución de 1869, en cambio, la ampliaba a los delitos cometidos por jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones. Manifestación del poco uso de la acción popular fue la instauración, en el Reglamento Provisional para la Administración de Justicia de 26 de septiembre de 1835, de la previsión de intervención del Ministerio Fiscal como encargado de promover la persecución y castigo de los delitos que perjudicaban a la sociedad. El legislador siguió manteniendo la acción popular en la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1872. Y lo mismo ocurrió en la Compilación General de las Disposiciones Vigentes sobre Enjuiciamiento Criminal de 1879. De hecho, su artículo 235 es el vigente artículo 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Es de destacar que, en adelante, la acción popular ha sobrevivido a pesar de los distintos cambios políticos producidos y, actualmente también la Constitución de 1978 la prevé en el artículo 125.

⁴⁶ Para OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, *La Reforma del Proceso Penal*, Madrid, 2011, p. 113, se trata de una “*rancia tradición jurídica*”.

⁴⁷ En el mismo sentido, ZEGRÍ BOADA, E. J. y CASTELLANO, A., *Crítica a la Acusación popular*, *Món Juridic*, número 308, Octubre/Noviembre 2016, p. 21.

concreto partido político o ideología política⁴⁸. Su presencia en el proceso no busca la defensa del interés general ni restablecer el orden social. Se persigue solamente la defensa de esos intereses políticos o crematísticos. Además, concurriendo ya el Ministerio Fiscal que sin duda representa el interés general, ¿qué necesidad hay de otro acusador representando supuestamente ese mismo interés? Al contrario, debe existir una uniformidad en la persecución de los delitos y dejarla en manos privadas no la favorece⁴⁹. Ello llevaría, además, al uso de criterios de oportunidad –o directamente oportunistas– que no pueden ser válidos en una materia tan trascendente. El legislador es quien determina el interés general al que debe rendirse la Administración y por el que debe velar⁵⁰. En España, la ley prevé que en el ámbito procesal sea el Ministerio Fiscal quien se encargue de la defensa de la legalidad y del interés general. Es cierto que también se prevé que dicha tarea, de alguna manera, pueda realizarla el actor popular. Sin embargo, las asociaciones que normalmente llevan a cabo esa acusación no persiguen el interés general al que atiende éste.

El interés general es un concepto que está necesariamente ligado a la colectividad⁵¹ de modo que las asociaciones privadas difícilmente podrían defender los intereses generales, ya que precisamente se constituyen para la defensa de unos intereses particulares o privados y no generales. Persiguen los fines de la asociación, y éstos no siempre coinciden con el interés general que debe ser tutelado. Lo mismo ocurre con los partidos políticos. Defienden los intereses de un grupo concreto y no los de la generalidad. El interés público que defienden las asociaciones no es el que debe atender el poder legislativo ni ejecutar la Administración⁵².

De hecho, la misma Fiscalía⁵³ ha reclamado en diversas ocasiones una moderna regulación de la acusación popular más restrictiva, a fin de evitar abusos y arbitrariedades, en especial en aquellos procesos con trascendencia pública. Y es que en estos casos la actuación de la acusación popular no ayuda ni a esclarecer los hechos ni a una buena administración de justicia. Es cierto que, en ocasiones, la vinculación del Ministerio Público al poder ejecutivo⁵⁴ no favorece la recta persecución de los delitos como debiera ser en un estado de derecho⁵⁵. Pero para evitarlo sería aconsejable una profunda reforma

⁴⁸ En el caso del “Procés”, la acusación popular la ejercía el partido político Vox, mientras que en el caso Botín, la acusación popular fue ejercida por la Asociación para la Defensa de Inversores y Clientes y la Federación de Partidos Políticos Iniciativa per Catalunya Verds. Por tanto, dos partidos políticos, con su correspondiente ideología política, formaban la acusación popular en estos dos casos mediáticos.

⁴⁹ En este sentido se pronuncia igualmente PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 618.

⁵⁰ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid, 2021, p. 88.

⁵¹ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico...*, cit., p. 88.

⁵² GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico...*, cit., p. 88.

⁵³ Memoria de la Fiscalía General del Estado de 1996 y de 1989 y Memoria de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional de 1999.

⁵⁴ En este sentido, NIEVA FENOLL, J., *Derecho Procesal I, Introducción*, Valencia, 2022, p. 209, TÁVORA SERRA, M. J., “Posiciones doctrinales del Ministerio Fiscal”, *La independencia del Ministerio Fiscal*, Sevilla, 2018, p. 37. Para GIMENO SENDRA, V., “El Ministerio Fiscal y la Constitución: su naturaleza jurídica”, COBO DEL ROSAL, M., (Dir.); BAJO FERNANDEZ, M., (Coord.), *Comentarios a la legislación penal*, Tomo I, Madrid, 1982, p. 334, de hecho, se trata de “un órgano administrativo cualificado por su actividad de colaborar al ejercicio de la potestad jurisdiccional en orden a garantizar el cumplimiento de efectivo de la legalidad”.

⁵⁵ Asimismo, FAIREN GUILLÉN, V., *El papel del Ministerio Fiscal en el proceso civil*, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1974, p. 660, GÓMEZ COLOMER, J. L., “Acción particular, acción popular y sobrecarga de la Administración de Justicia penal”, *Poder Judicial*, diciembre, 1987, p. 29.

del ministerio fiscal para ajustarlo a los tiempos y a la debida independencia que debe predicarse de dicho órgano.

2.2.- La acción popular como mecanismo de control del Ministerio Fiscal.

Otro de los fundamentos a tener en cuenta, y que más peso ejerce en su mantenimiento, es el control que realiza la acusación popular sobre la actuación del Ministerio Fiscal⁵⁶. Se trataría, en palabras de MORALES BRAVO, de un “*contrapeso al poder del Ministerio Fiscal*”⁵⁷, en especial en la corrupción política. Concretamente, al existir una vinculación del fiscal con el poder ejecutivo, es posible que éste no esté siempre dispuesto a actuar⁵⁸.

En efecto, no podemos olvidar que es el poder ejecutivo quien propone al Fiscal General del Estado para su nombramiento por el rey, creando una vinculación entre ambos⁵⁹ que incluso con todas las cautelas establecidas por el ordenamiento, podría llegar a ser sospechosa en la no persecución de determinados delitos frente a determinados sujetos. Es por ello que algún autor⁶⁰ manifiesta que la acusación popular es un elemento que garantiza el correcto ejercicio de la acción penal, ya que permite controlar la actuación de la fiscalía supliendo sus omisiones en el proceso.

De hecho, cabe destacar que el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020 señala en su Exposición de Motivos que la acción popular puede constituir un “*elemento corrector último*” frente a esas dejaciones⁶¹.

Sin embargo, hay que ser conscientes de que no suele ser la dejación de funciones de la fiscalía lo que pretende evitar la acción popular. En realidad, como ya se ha advertido, los actores populares intervienen habitualmente sólo para intentar defender e imponer sus intereses, en ocasiones alejados del valor justicia. Se trata de sujetos que se rigen por criterios de oportunismo, e incluso en ocasiones por motivos políticos o por pura venganza. En todo caso, las tareas de fiscalización de las funciones realizadas por el Ministerio público no pueden realizarse por sujetos particulares que no se rigen por criterios objetivos, sino todo lo contrario⁶².

⁵⁶ En el mismo sentido, MORALES BRAVO, J. M^a, *La acción popular...*, cit., p. 113, OROMÍ VALL-LLOBERA, S., *El ejercicio...*, cit., p. 41 y NIEVA FENOLL, J., *Derecho Procesal III...*, cit., p. 138.

⁵⁷ MORALES BRAVO, J. M^a, *La acción popular...*, cit., p. 113.

⁵⁸ MORALES BRAVO, J. M^a, *La acción popular...*, cit., p. 113.

⁵⁹ De hecho, en 1929, ALCALÁ ZAMORA y TORRES N., “Lo que debe ser el Ministerio Público”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1929, p. 519 y ss, citado por FLORES PRADA, I., *El Ministerio Fiscal en España*, Valencia, 1999, p. 197, afirmó que el Ministerio Fiscal “*queda lejos de estar por completo desligado del Gobierno; continúa siendo el medio de comunicación y el agente del Ejecutivo en sus relaciones judiciales*”. Para NIEVA FENOLL, J., *Derecho Procesal III, Proceso Penal*, Valencia, 2019, p. 114, el ministerio fiscal, en España, “*es un representante del poder ejecutivo*”, estando obligado “*a instar la buena acción de la justicia*”.

⁶⁰ PÉREZ GIL, J., *La acusación...*, cit., p. 673, ALMAGRO NOSETE, J., “Acción popular”, *La Reforma del Proceso Penal, II Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León*, Secretaría General Técnica de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1989, p. 227.

⁶¹ En el mismo sentido, ALVAREZ SUAREZ, L., “El régimen...”, cit., p. 314.

⁶² En cambio, OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *La acción...*, cit., p. 41, señala que “*deben establecerse mecanismos de control para que dicha primacía resulte efectiva, y uno de tales mecanismos puede ser el ejercicio de la acción popular*”.

En España, la participación de la acusación popular ha sido frecuente en los últimos años en numerosos procesos que han tenido una gran repercusión tanto mediática, como política y económica. A modo de ejemplo, puede citarse el caso Botín, el caso Atutxa, el caso Nóos y, más recientemente, el asunto del “procés”. En todos ellos, la acusación popular ha tenido un papel relevante, sobre todo mediáticamente en los últimos dos casos. Es por ello que merece la pena mencionar quién estaba detrás de dicha acusación popular a la vista de la repercusión de los asuntos y de los sujetos imputados para, de este modo, poder analizar si realmente pueden ser considerados actores neutrales en los procesos judiciales. De lo contrario, no deberían actuar, como ya se ha manifestado, ya que, no pueden defender objetivamente la legalidad vigente, ni defender intereses públicos.

En el caso Botín, la acusación popular fue ejercida por la Asociación para la Defensa de Inversores y Clientes y la Federación de Partidos Políticos Iniciativa per Catalunya Verds por diversos delitos fiscales en relación a unas cesiones de créditos, siendo el imputado por delitos contra la hacienda pública un conocido banquero español. Dichos entes interpusieron recurso de casación al Tribunal Supremo contra el Auto de sobreseimiento libre dictado por la Audiencia Nacional⁶³ el 20 de diciembre de 2006 con la intención de proceder a la apertura de juicio oral y poder sentar a dicho banquero en el banquillo de los acusados. En dicho supuesto, el Tribunal Supremo⁶⁴ estimó que las acusaciones populares no estaban legitimadas para ser parte ya que no podían actuar en solitario según interpretación literal del artículo 782 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal⁶⁵. De acuerdo con la doctrina sentada por el alto Tribunal, la acusación popular requería de la acusación del Ministerio Fiscal o de la acusación particular para poder continuar con el procedimiento.

La Asociación para la Defensa de los Inversores y Clientes era una organización para la defensa y protección de los intereses particulares de los inversores. Se trataba, por tanto, de un ente privado. En cuanto a la Federación Partidos Políticos Iniciativa per Catalunya Verds, como su nombre indica, se trata de una organización vinculada a la política y a un concreto partido político. De acuerdo con lo anterior, sin entrar en cómo fue resuelto el asunto, ninguno de los dos entes goza *a priori* de la neutralidad exigible a quien debe defender los intereses generales de la sociedad. El actor popular no debería defender intereses propios ni particulares, ya que difícilmente dichos entes pueden apartarse de los fines perseguidos por su asociación cuando son acusación popular. De hecho, dichas organizaciones se constituyen para la defensa de una finalidad propia que difícilmente puede separarse cuando ejercitan dicha acusación.

En el Caso Atutxa, el Tribunal Supremo⁶⁶ cambió la interpretación literal realizada en la Sentencia anteriormente mencionada y entró en el análisis del interés tutelado. En todo caso, a los fines del presente trabajo, interesa considerar que la acusación popular en el presente supuesto fue ejercitada por el sindicato Manos Limpias frente al Sr. Atutxa, Presidente del Parlamento Vasco, por un delito de desobediencia a la autoridad judicial.

Manos Limpias era un sindicato español de funcionarios fundado en 1995 para la representación de empleados públicos. Obtuvo gran relevancia, no por sus acciones sindicales, sino por las numerosas denuncias presentadas en relación a asuntos vinculados

⁶³ Auto de 20 de diciembre de 2006.

⁶⁴ STS 1045/2007, Sala 2ª, de 17 de diciembre de 2007.

⁶⁵ En el mismo sentido, ZEGRÍ BOADA, Emilio J., *Las Sentencias...*, cit., p. 25.

⁶⁶ STS 54/2008, de 8 de abril de 2008

a la política y, en especial, en el caso indicado, así como en el seguido ante la Infanta Cristina de Borbón en el conocido caso Nóos.

En dicho mediático proceso judicial, tanto el Grupo Socialista del Ayuntamiento de Valencia como el Sindicato Manos Limpias ejercieron la acusación frente a la Infanta. Por el contrario, el Ministerio Fiscal defendía que el procedimiento no debía seguir frente a ella, procediendo, en consecuencia, archivar definitivamente la causa sólo frente a ella y continuar frente al resto de imputados. Finalmente, la Audiencia Provincial de Palma⁶⁷ estimó las pretensiones del sindicato y decidió imputar a la Infanta, sentándola en el banquillo de los acusados, cuestión, esta última, que intentaba evitar a toda costa el Ministerio Fiscal. Numerosas críticas recibió en este caso el ministerio público, ya que se le acusaba de defender los intereses particulares de la Infanta y no la legalidad vigente y el interés público que debe tutelar.

Cabe señalar que la Audiencia Nacional⁶⁸ acabó condenando a cuatro años de cárcel al Secretario General de Manos Limpias por extorsionar a entidades bancarias y empresas. Solicitaban el pago de cantidades de dinero a cambio de evitar acciones judiciales o campañas de descrédito en su contra. En la sentencia, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal se impuso al Secretario General de Manos Limpias la condena a tres años por un delito de extorsión en grado de cooperación necesaria y otro año por el mismo delito en grado de tentativa.

En el asunto del “procés” también actuó la acusación popular. Concretamente fue ejercida por el partido político Vox. Los partidos políticos representan en el Parlamento los intereses de sus votantes y, por tanto, intereses partidistas. Difícilmente puede un partido político defender intereses generales y, por tanto, actuar con la imparcialidad y el altruismo debido y exigible a la acusación popular. De hecho, diversos testigos se negaron a contestar las preguntas planteadas por dicho partido político precisamente por ese motivo, aunque legalmente no pudieran hacerlo, asumiendo las consecuencias. La intromisión de un partido político en un proceso politiza, como es lógico, la justicia.

Es frecuente también en España que actúen asociaciones de víctimas como acusación popular en procesos por delitos de terrorismo. El problema, por descontado, no es que existan esas asociaciones, muy necesarias y eficaces en el consuelo y reparación de las víctimas. Cuestión diferente es que teniendo una finalidad tan sumamente concreta, puedan ser parte acusadora en los procesos íntimamente relacionados con su actividad social. Precisamente ostentando dicha finalidad tan precisa, su objetividad podría ser cuestionada en los procesos en que actúe⁶⁹.

En todo caso, el ministerio público debe cumplir con los principios a los que legalmente está sometido: imparcialidad y legalidad⁷⁰. El principio de imparcialidad le

⁶⁷ Auto de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, 627/2014, de 7 de noviembre de 2014.

⁶⁸ SAN 14/2021, de 9 de julio de 2021.

⁶⁹ La gran mayoría de las asociaciones de víctimas del terrorismo son entidades sin ánimo de lucro creadas con la finalidad de promover y divulgar los valores democráticos, la defensa de los derechos humanos, la pluralidad y la libertad de los ciudadanos y, al mismo tiempo, su objetivo concreto es la prestación de la ayuda necesaria, en su vertiente asistencial, a las víctimas del terrorismo y a sus familias. Por tanto, si bien abogan por la defensa de valores democráticos y los derechos y libertades de los ciudadanos, el objetivo principal es la ayuda y defensa de las víctimas de terrorismo.

⁷⁰ Así se manifiesta NIEVA FENOLL, J., *Derecho Procesal I...*, cit., p. 199, cuando afirma que “*el ministerio fiscal debe promover en los procesos judiciales la actuación de todos sus actores- particularmente del juez- conforme a la Constitución, leyes y normas del ordenamiento jurídico,*

exige actuar con objetividad e independencia en defensa de los intereses que le están encomendados, según señala el artículo 7 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. No debe olvidarse que la imparcialidad es relativa en el sentido de que siempre actúa en posición de parte. Sin embargo, sí debe ser objetivo⁷¹ en sus actuaciones y en el cumplimiento de la ley y la defensa del ordenamiento jurídico⁷². En todo caso, dentro de la imparcialidad debe tenerse en cuenta el régimen de prohibiciones e incompatibilidades previsto en el artículo 127 de la Constitución, artículos 389 a 395 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 55 a 59 de la Ley reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal⁷³.

Por su parte, el principio de legalidad le obliga a solicitar siempre “*la consecuencia jurídica que se deriva de los hechos acreditados*”⁷⁴. Una legalidad que, necesariamente, debe excluir criterios de oportunidad. Por tanto, si el ministerio fiscal actúa dentro de los márgenes habilitados por la ley, no requiere el ejercicio de la acusación de otra parte que venga a llevar a cabo la misma función y, que, en ocasiones, puede complicar la defensa del acusado.

Lo anterior no obsta para que a lo largo de la historia se hayan producido actuaciones de la fiscalía con un cierto sesgo ideológico, propiciadas en ocasiones por el principio de dependencia jerárquica, que no deja de ser de difícil concepción en un órgano sometido a los principios de legalidad e imparcialidad. En Italia, por ejemplo, se llevó a cabo una reforma en virtud de la cual el fiscal general puede tomar el mando de las operaciones de investigación en aquellos casos en que exista manifiesta inacción del fiscal como, por ejemplo, cuando compruebe que se han excedido los plazos máximos de las averiguaciones previas que deben realizar los fiscales cuando tienen conocimiento de la comisión de un hecho presuntamente delictivo⁷⁵.

Debiera vigilarse que estas actuaciones no queden impunes y exigir la debida responsabilidad a la fiscalía en el ejercicio de sus funciones, como sucede en cualquier profesión. Pero esa fiscalización no debería quedar en manos de entes que no están sometidos a criterios objetivos, sino que se mueven por intereses particulares y políticos, como los actores populares.

2.3.- Defensa de la sociedad y del interés general. Restablecimiento del ordenamiento jurídico.

Finalmente, del análisis de la jurisprudencia y de la doctrina se puede extraer una última función atribuida al actor popular de defensa del interés general. Concretamente,

informando, dictaminando, oponiéndose, o ejercitando, si es preciso, las acciones oportunas, siempre en defensa de la legalidad (art. 6 EOMF)”. Para MARCHENA GÓMEZ, M., El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro, Madrid, 1992, p. 124, “resulta indudable que la legalidad para el Ministerio Fiscal no se agota en su defensa, sino que, indudablemente, ha de presidir cualquier acción de aquél desplegada en el ejercicio de sus funciones”. Además, para dicho autor, MARCHENA GÓMEZ, M., El Ministerio..., cit., p. 126, y a tenor de la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo 7/78, de 30 de septiembre, “el Ministerio Fiscal es constitucionalmente garante de la legalidad”.

⁷¹ Como señala MARCHENA GÓMEZ, M., *El Ministerio...*, cit., p. 170, la objetividad expresa “*cuán lejos ha de estar el Fiscal de una torpe manipulación de los cuerpos legales.*”

⁷² NIEVA FENOLL, J., *Derecho Procesal I, Introducción*, Valencia, 2019, p. 200.

⁷³ GUIBERT OVEJERO-BECERRA, S., *El Ministerio Fiscal en el siglo XXI*, Valencia, 2017, p. 135.

⁷⁴ MONTERO AROCA, J., *Derecho Jurisdiccional III, Proceso Penal*, Valencia, 2019, p. 78.

⁷⁵ LOZZI, G., *Lezioni...*, cit., p. 102 y p. 407.

como señala alguna resolución, “*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 MF*”⁷⁶. Así pues, a pesar de no ser perjudicado por el delito, el actor popular interviene en el proceso para la defensa del interés general, actuando en defensa de la sociedad⁷⁷. El actor popular asumiría así una función pública cuya finalidad es el restablecimiento del orden jurídico perturbado por la comisión del delito.

Cabe poner en duda, como ya se ha indicado, la defensa de dicho interés general, pues son numerosas las ocasiones en que se busca la defensa del interés particular o los intereses de un concreto partido político, alejándose la acusación popular de la defensa de dicho interés general. A esta cuestión ya me he referido anteriormente de forma más amplia, por lo que todo lo comentado debe aplicarse también en este apartado.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 154/1997 de 29 de septiembre llegó incluso a indicar que “*tratándose en todos los casos de acusación popular, no cabe hablar de fines distintos que el común a todos ellos: que se actúe el ius puniendi del Estado.*” De este modo se está reconociendo que la función realizada por el actor popular es la misma que tiene atribuida el Ministerio Fiscal. Incluso se llega a señalar en dicha sentencia que la acusación popular realiza de forma privada la función pública de acusar, buscando el restablecimiento del ordenamiento jurídico perturbado por la comisión del delito.

Como puede observarse, la función de defensa del interés general, del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, así como la realización de dicha función de acusar, son en su totalidad manifestaciones de funciones ejercidas en el proceso penal por el Ministerio Fiscal, lo que supone una duplicidad de funciones que no hace más que dificultar los procesos judiciales en los que interviene, obstaculizando así la acción de la Justicia⁷⁸, cuando la figura pretende supuestamente lo contrario. Expresamente, el artículo 124 de la Constitución reconoce la misión del Ministerio Fiscal de “*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, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social*”. En palabras de MARCHENA GÓMEZ, “*un Fiscal respetuoso con la legalidad es, al propio tiempo, garante de los derechos de los ciudadanos, del interés público tutelado por la ley, de la independencia de los Tribunales y del interés social*”⁷⁹.

En consecuencia, el Ministerio Fiscal ya defiende el interés general. El único problema, como ya se ha indicado, es la falta de independencia de éste, por mucho que actúe siguiendo criterios objetivos obligado por la legalidad y la imparcialidad. En contadas ocasiones ha dejado el Fiscal de ejercitar las acciones oportunas⁸⁰. Pero esos

⁷⁶ STS 54/2008, de 8 de abril.

⁷⁷ Asimismo, STC 67/2011, de 16 de mayo, STS de 26 de septiembre de 1997 y ATS de 19 de abril de 1999.

⁷⁸ Para OROMÍ VALL-LLOVERA, S., *El ejercicio...*, cit., p. 42, “*el ejercicio de la acción penal, empero, no constituye un monopolio del actor popular; la ejerce de manera compartida con el Ministerio Fiscal y, en su caso, con el acusador particular (la víctima o el ofendido del delito).*”

⁷⁹ MARCHENA GÓMEZ, M., *El Ministerio...*, cit., p. 145.

⁸⁰ El más mediático y más actual es el Caso Noos. En este proceso, el Ministerio Fiscal no ejercía acusación contra la Infanta Cristina y, sí lo hacía la acusación popular. La sentencia acabó por reconocer

pocos casos no pueden ser remediados insertando un sujeto privado en el proceso que asuma funciones públicas. Podría pensarse en mecanismos para provocar la actuación de la fiscalía, como los existentes en Francia⁸¹ o en Alemania⁸², pero nunca a base de proceder a una completa sustitución del ministerio público a cargo de entidades privadas.

3.- ¿Debe actualmente mantenerse la acción popular?

A la vista de todo lo expuesto, y teniendo en cuenta las corruptelas descritas en el ejercicio de la acción popular, dos son las opciones posibles que debería tener en cuenta el legislador en el supuesto de replantearse la actual regulación de la acción popular. La primera pasaría por una completa supresión de la institución. La segunda, para el caso de no optar por ésta, sería una completa reforma de la acción popular.

La opción más viable actualmente, a mi juicio, no sólo por los actuales consensos políticos existentes en el Parlamento, sino también a la vista de la tradición histórica nacional, además de ser la opción menos rupturista, sería la reforma de la institución. De hecho, nuestro actual legislador parece que no contempla otra opción que no sea esa a la vista de la existencia de un Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020 en el que se opta por una revisión de la misma.

Por el contrario, la solución más radical que podría adoptar el legislador sería la completa supresión de la institución a la vista de los motivos indicados y justificados en el presente trabajo. Lo anterior haría necesaria una reforma de la Constitución, hecho que no parece viable a día de hoy a la vista de los difíciles consensos requeridos para llevarlo a cabo. Esta opción precisaría a su vez de una reforma del ministerio fiscal para paliar la actual dependencia del mismo al poder ejecutivo.

La segunda de las opciones indicadas parece ser la elegida por el legislador actual de acuerdo con lo que recoge el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020. La misma Exposición de Motivos de dicho Anteproyecto de Ley señala que *“la acción popular (...) puede constituir un elemento corrector último frente a posibles desviaciones o errores en el ejercicio de la acción pública por parte del Ministerio Fiscal”*. Además, también señala que la acción popular debe *“servir de contrapeso frente a una concreta actuación del Ministerio Fiscal que puede ser controvertida”*. Como señala OROMÍ VALL-LLOBERA⁸³, la acción popular es un instrumento necesario para controlar el uso del principio de oportunidad.

El legislador debe tener en mente el Caso Nóos y, por ello, optar por una reforma de la institución que evite *“las desviaciones o errores”*⁸⁴ que pueda cometer el ministerio fiscal y los demás entes que puedan ejercer la acusación popular en un proceso penal. De hecho, según se describe en la misma Exposición de Motivos, el actual fundamento de la acción popular *“se encuentra en la introducción de una visión ciudadana de la legalidad penal que sea alternativa a la que tiene el poder público competente”*. En todo caso, el legislador también es consciente de que la acción popular *“a veces se convierte en un*

responsabilidad penal a la Infanta. Lo anterior no habría sido posible si la acusación popular no hubiese intervenido en el proceso penal formulando la oportuna acusación contra ella.

⁸¹ En este sentido, BOULOC, B., *Droit pénal...*, cit., p. 558.

⁸² Para el ofendido por el delito se prevé, en los §§ 172 a 177 StPO, la *Klageerzwingungsverfahren* como instrumento de vigilancia de la actividad del Ministerio Fiscal cuando éste considera que no debe plantear la acusación.

⁸³ OROMÍ VALL-LLOBERA, S., *El ejercicio...*, cit., p. 156.

⁸⁴ Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020.

medio de instrumentalización de la justicia al servicio de intereses ajenos al bien común” debiendo “*prevenir que esta acción tendente a la imposición de la pena se utilice para la consecución de intereses ajenos a los fines del proceso*”. Cabe mencionar que las previsiones recogidas en dicho Anteproyecto, en cuanto a la acusación popular, se inspiran en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 y en el Proyecto de Código Procesal Penal de 2013.

Teniendo en cuenta lo anterior, el legislador opta en el artículo 120 y 121 del Anteproyecto por la determinación de los límites subjetivos y, por tanto, por una limitación en la concreción de las personas que pueden sostener la acusación popular. Se trataría de una reforma legal que limita los supuestos de acción popular sin afectar al artículo 125 de la Constitución. De no optar por la primera de las opciones planteadas, la reforma necesariamente debería ir en este sentido. De otro modo puede caerse de nuevo en los mismos errores ya mencionados en el presente trabajo.

Acertadamente, el artículo 121 del Anteproyecto⁸⁵ excluye expresamente a las personas jurídicas públicas⁸⁶, a los partidos políticos y a los sindicatos de entre los legitimados para el ejercicio de la acción popular. Respecto a la exclusión de las personas jurídicas públicas, el fundamento se encontraría en evitar que los órganos públicos puedan ejercer la acción penal. Si el ministerio fiscal ya está en el proceso, no son necesarios más entes públicos en el mismo. Con dicha previsión podrá ponerse fin a la práctica habitual mencionada anteriormente en la que alguna administración pública interviene como actor popular en delitos relacionados con la violencia de género. Y todo ello con base en legislación autonómica y en el artículo 29 de la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género⁸⁷.

La exclusión recogida respecto a los partidos políticos y sindicatos se fundamenta en el apartado XXIV de la Exposición de Motivos en el sentido de considerar que “*los partidos políticos y los sindicatos, por su peculiar inserción en el orden constitucional como organizaciones de relevancia pública y por el especial riesgo de instrumentalización del proceso que dimana de su intervención activa en el debate político, deben estar también excluidos del ejercicio de esta acción*”. Como se ha indicado, difícilmente se pueden perseguir intereses generales si debes defender los intereses particulares del partido o de los sujetos a los que representan. En contra se

⁸⁵ “Artículo 121. Límites subjetivos.

1. No podrán ejercitar la acción popular: a) El que no goce de la plenitud de derechos civiles. b) El que haya sido condenado en sentencia firme por delito, salvo que se trate de delito leve. A estos efectos, no se tendrán en cuenta los antecedentes penales cancelados o que debieran serlo. c) Los miembros de las carreras judicial o fiscal. d) Los partidos políticos y sindicatos. 2. Tampoco podrán ejercer dicha acción las personas jurídicas públicas y, en particular: a) el Gobierno y la Administración General del Estado; b) los gobiernos de las comunidades autónomas y los de las entidades locales y sus respectivas Administraciones; c) el Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas; d) el Tribunal Constitucional, Consejo General y los demás órganos de gobierno del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo; e) los organismos y entidades que, conforme a la Ley del Sector Público, integran el sector público institucional. Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio del deber de toda autoridad o funcionario público que tenga conocimiento de un hecho constitutivo de infracción penal de ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal, remitiéndole los antecedentes de que disponga al efecto. 3. Los tribunales rechazarán las pretensiones tendentes a la personación en fraude de ley de quienes tengan prohibido el ejercicio de la acción popular conforme a lo dispuesto en este artículo.”

⁸⁶ En el mismo sentido MARTÍN PASTOR, J., “Las partes acusadoras en el Anteproyecto de LECrim 2020”, *Reflexiones en torno al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020*, Valencia, 2022, p. 237.

⁸⁷ También se pronuncia en igual sentido ÁLVAREZ SUAREZ, L., “El régimen...”, cit., p. 316.

muestra MARTÍN PASTOR cuando señala que “*la experiencia demuestra que, en muchas ocasiones, su actuación como acusadores penales ha soslayado situaciones de impunidad*”⁸⁸. Dicho autor, ante “*la opción de evitar el peligro de instrumentalización de la acusación popular o el riesgo de que determinados delitos queden impunes*”, prefiere legítimamente esta última opción⁸⁹. Aunque como ya se ha defendido en este trabajo, con las disposiciones del anteproyecto quizá podría ponerse freno a las famosas “*querellas políticas*” con “*finés torticeros*” a las que GIMENO SENDRA⁹⁰ hacía referencia, y a las que ya se ha hecho referencia en el presente trabajo⁹¹.

Otra de las reformas que debería afrontar el legislador para acabar de completar la regulación, y evitar algunos de las situaciones descritas en el presente trabajo, es la previsión de los límites objetivos a los que se puede vincular la acción popular.

El actual Anteproyecto prevé en el artículo 122⁹² una delimitación de los delitos ante los que se puede ejercer la acción popular. Quizá no se debería ser tan exhaustivo en la previsión de los delitos y debería haberse establecido de forma general la posibilidad de ser acusador popular en los delitos contra intereses públicos o colectivos. Todo ello teniendo en cuenta que el artículo 100 del Anteproyecto⁹³ no prevé la condición de víctima a ninguna persona o ente, público o privado, cuando la infracción atente exclusivamente contra intereses públicos o colectivos. En los delitos en que no exista un ofendido concreto, la acusación popular podría entrar a defender esos intereses generales públicos o colectivos. Así se evitaría dejarlos exclusivamente en manos del Ministerio

⁸⁸ MARTÍN PASTOR, J., “Las partes...”, cit., p. 237.

⁸⁹ MARTÍN PASTOR, J., “Las partes...”, cit., p. 237.

⁹⁰ GIMENO SENDRA, V., “La acusación popular”, *Poder Judicial*, número 31, 1993, p. 93 y ss.

⁹¹ Tanto BANACLOCHE PALAO, J., *La acusación popular en el proceso penal: propuestas para una reforma*, *Revista de Derecho Procesal*, 2008, p. 182, como ECHANO BASALDÚA, J. I., “Acusación popular, ¿Legitimación de las personas jurídico-públicas y de los partidos políticos?”, *Cuadernos penales José María Lidón*, nº 7, 2010, p. 181, al tratar una reforma de la acción popular, se mostraban a favor de dicha supresión.

⁹² “Artículo 122. *Ámbito objetivo. 1. La acción popular podrá ejercitarse en relación con los siguientes delitos: a) Delitos contra el mercado y los consumidores de los artículos 281 a 285 ter del Código Penal siempre que, de acuerdo con el artículo 287.2 del mismo texto legal, afecten a los intereses generales. b) Delitos de financiación ilegal de partidos políticos del Título XIII bis del Código Penal. c) Delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente de los artículos 319 a 323, 325 a 330 y 332 del Código Penal. d) Delitos de cohecho de los artículos 419 a 427 bis del Código Penal. e) Delitos de tráfico de influencias de los artículos 428 a 430 del Código Penal. f) Delitos de malversación de caudales públicos de los artículos 432 a 435 del Código Penal. g) Delitos de prevaricación judicial del artículo 446 del Código Penal. h) Delitos de rebelión de los artículos 472 a 484 del Código Penal. i) Delitos de odio y discriminación de los artículos 510 a 512 del Código Penal. j) Delitos de enaltecimiento y justificación del terrorismo del artículo 578 del Código Penal. k) Delitos de genocidio, lesa humanidad y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado de los artículos 607 a 614 bis. 2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la extensión del escrito de acusación del actor popular a los delitos conexos. 3. El contenido de la acción popular queda limitado al ejercicio de la acusación penal sin que pueda abarcar, en ningún caso, el ejercicio de la acción civil derivada de los hechos delictivos.*”

⁹³ “Artículo 100. *Delitos contra intereses jurídicos públicos o colectivos. 1. Cuando la infracción atente exclusivamente contra intereses públicos o colectivos, no se reconocerá la condición de víctima, a los efectos de esta ley, a ninguna persona o ente, público o privado. No obstante, las Administraciones públicas podrán ejercer la acción penal y civil en los procesos por delitos que causen perjuicio a la actividad administrativa o servicio público siempre que exista una relación directa entre el bien jurídico afectado y la administración personada. 2. En todo caso, las entidades y organizaciones privadas que tengan por objeto la protección o defensa de intereses difusos o generales relacionados con el bien jurídico tutelado en la norma penal podrán ejercer la acción popular en los términos previstos en la presente ley.*”

Fiscal⁹⁴, si eso es lo que se intenta evitar a la vista de lo indicado en la Exposición de Motivos del Anteproyecto.

La enumeración de los delitos refleja, a modo de ejemplo, la previsión del ejercicio por el actor popular del delito de enaltecimiento y justificación del terrorismo y, sin embargo, no se prevé el ejercicio para el delito de terrorismo⁹⁵. Parece contradictorio que se pueda ejercitar la acción popular en unos delitos y no en otros cuando son del mismo cariz. Debe destacarse también el hecho de no preverse en dicho elenco del Anteproyecto determinados delitos como los que atentan contra la Hacienda Pública, el blanqueo de capitales o los delitos contra la salud pública y que afectan a intereses supraindividuales⁹⁶. En consecuencia, la única ventaja de la expresa previsión de los delitos indicados en el Anteproyecto es la seguridad jurídica⁹⁷. Al estar ya contemplados, no deja margen de maniobra a interpretaciones. Sin embargo, debe insistirse en que si se opta por la enumeración de los delitos, el listado establecido es incompleto, debiendo recoger también los delitos indicados por afectar a toda la sociedad. La pasividad del Ministerio Fiscal en tales delitos perjudicaría de forma notable a la ciudadanía.

En todo caso, debe hacerse referencia al artículo 123 del Anteproyecto, cuando exige la existencia de *“un vínculo concreto, relevante y suficiente con el interés tutelado en el proceso penal”* para poder ejercer la acción popular. Para ello será necesario justificar *“una relación o vínculo personal, social o profesional con el interés público”* como señala el segundo párrafo del artículo 123.1. Dicha relación o vínculo necesariamente debe existir durante todo el proceso. Si desaparece, el órgano jurisdiccional puede excluir del proceso penal a la acusación popular.

Se trataría de un precepto un tanto polémico a la vista de que se pierde la esencia de la acción popular. Como señala ÁLVAREZ SUÁREZ⁹⁸, la existencia de ese vínculo debe ser un requisito a exigir a la acusación particular y no al acusador popular. En efecto, en el momento en que se tiene un vínculo concreto con el interés tutelado, la objetividad del ejercicio de la acción es cuestionable, como ya se indicó.

En todo caso, si se mantiene la institución, debe también seguir la previsión de la prestación de una caución como viene realizándose actualmente, así como la presentación de querrela. El actual Anteproyecto de Ley prevé en el artículo 123.3 que dicha caución *“deberá ser proporcionada a los medios económicos del querellante, a la naturaleza del delito y a los perjuicios y costas que pudieran derivarse del procedimiento, aunque se encuentre ya en tramitación”*. También se señala que *“podrá constituirse en cualquiera de las formas previstas en la Ley de Enjuiciamiento civil.”*

En cuanto a la querrela, ésta debe ser el instrumento del que poder servirse el actor popular para poder ejercer la acción penal⁹⁹. El mencionado Anteproyecto prevé también en el artículo 124¹⁰⁰ la querrela como método de personación del actor popular en el proceso.

⁹⁴ Asimismo, MARTÍN PASTOR, J., “Las partes...”, cit., p. 241.

⁹⁵ En el mismo sentido, MARTÍN PASTOR, J., “Las partes...”, cit., p. 239 y ÁLVAREZ SUAREZ, L., “El régimen...”, cit., p. 319.

⁹⁶ ÁLVAREZ SUAREZ, L., “El régimen...”, cit., p. 319.

⁹⁷ ÁLVAREZ SUAREZ, L., “El régimen...”, cit., p. 319.

⁹⁸ ÁLVAREZ SUAREZ, L., “El régimen...”, cit., p. 318.

⁹⁹ OROMÍ VALL-LLOBERA, S., *El ejercicio...*, cit., p. 169.

¹⁰⁰ “Artículo 124. Tiempo y forma para personarse como acusación popular. 1. Quienes pretendan ejercer la acción popular deberán personarse mediante querrela en cualquier momento anterior al dictado del

Otra opción, distinta a la descrita, pasaría por restringir la actuación de la acción popular a los ciudadanos en sentido literal, y tal y como expresamente señala la Constitución Española. Se trataría de una interpretación restrictiva del artículo 125. De hecho, el artículo 120¹⁰¹ del Anteproyecto de Ley recoge la misma terminología que utiliza la Carta Magna en cuanto al término “ciudadano”.

Para ello sería necesario determinar expresamente que ciudadanía excluye cualquier ente u organización. Y lo anterior debe realizarse de forma expresa a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁰². De acuerdo con ésta, las personas jurídicas privadas pueden personarse como acusador popular siempre que exista un vínculo entre el objeto social o el interés legítimo de la persona jurídica y el concreto delito que se persiga. Respecto de las personas jurídicas públicas, determinadas comunidades autónomas prevén normativa en las que los entes públicos puedan ostentar legitimación para el ejercicio de la acción popular. Como consecuencia de dichas previsiones, el Tribunal Constitucional¹⁰³ modificó su tesis en el sentido de permitir su personación a la vista de la existencia de disposiciones legales que amparan su legitimación.

De realizarse dicha previsión, sólo las personas físicas podrían ejercer la acusación popular. Esta interpretación restringiría, y casi suprimiría, el ejercicio de la acción popular. Es cierto que para el ejercicio de cualquier acción penal hace falta disponer de tiempo y de medios económicos, y los entes o personas jurídicas suelen disponer del mismo¹⁰⁴. Sin embargo, quedarían fuera las personas jurídicas que tantos problemas dan a la hora de interpretar y controlar el carácter altruista de su actuación en el proceso. Por el momento, no parece ser esta la intención del legislador. No hay que olvidar que la tradición histórica de la institución en nuestro derecho nacional juega un papel importante en el arraigo de ésta. Su eliminación no estaría exenta de polémica, en especial en estos momentos en que la desconfianza hacia la administración y el ministerio fiscal es un tema candente entre la ciudadanía. Sin embargo, esta opción acabaría de raíz con los problemas suscitados.

decreto de conclusión de la investigación sin que en ningún caso se pueda retrotraer por este motivo el curso de las actuaciones. 2. La querrela habrá de formularse por escrito ante el juez competente y será suscrita por abogado. 3. En la querrela se expresará: a) El procedimiento en el que se pretende ejercitar la acción penal. b) El nombre, apellidos y domicilio del querellante. c) El nombre, apellidos y domicilio del querellado, si fueran conocidos y, en su defecto, cualquier otra circunstancia que permita identificarle. d) La relación circunstanciada de los hechos punibles, tal y como se estima que se han producido, expresando las circunstancias que pongan de manifiesto su verosimilitud. e) El cumplimiento de los requisitos exigidos en esta ley para ejercer la acción penal, acompañando los documentos que lo justifiquen. f) La petición de que se admita la querrela, teniendo al querellante por parte. g) La firma del querellante y del abogado”.

¹⁰¹ “Artículo 120. Acusación popular. 1. Los ciudadanos españoles que no sean ofendidos o perjudicados por el delito pueden ejercitar la acción penal mediante querrela en los casos y con arreglo a las prescripciones establecidas en esta ley. 2. También pueden ejercitar la acción penal los ciudadanos de cualquier Estado miembro de la Unión Europea que tengan su residencia en España.”

¹⁰² STC 241/1992, de 21 de diciembre de 1992.

¹⁰³ STC 311/2006, de 23 de octubre de 2006.

¹⁰⁴ Así lo considera también BANACLOCHE PALAO, J., *La acusación...*, cit., p. 175.

4.- Bibliografía.

ALCALÁ ZAMORA y TORRES N., “Lo que debe ser el Ministerio Público”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1929.

ALMAGRO NOSETE, J., “Acción popular”, *La Reforma del Proceso Penal, II Congreso de Derecho Procesal de Castilla y León*, Secretaría General Técnica de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.

ÁLVAREZ SUAREZ, L., “El régimen de la acusación popular”, en *Reflexiones en torno al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020*, Valencia, 2022.

APARICIO PÉREZ, M. A., *Manual de Derecho Constitucional*, Barcelona, 2016.

BANACLOCHE PALAO, J., *La acusación popular en el proceso penal: propuestas para una reforma*, *Revista de Derecho Procesal*, 2008.

BILBAO UBILLOS, J. M., REY MARTÍNEZ, F., VIDAL ZAPATERO, J. M., *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Navarra, 2021.

BOULOC, B., *Droit pénal general et procédure pénale*, París, 2020.

CONDE-PUMPIDO FERREIRO, C., “El principio de legalidad y el uso de la oportunidad reglada en el proceso penal”, *Poder Judicial*, número especial VI.

DE LA OLIVA SANTOS, A., *Historia, democracia y acción popular*, www.almendrón.com/tribuna/historia-democracia-y-acción-popular de 25 de mayo de 2011, ABC.

ECHANO BASALDÚA, J. I., “Acusación popular, ¿Legitimación de las personas jurídico-públicas y de los partidos políticos?”, *Cuadernos penales José María Lidón*, nº 7, 2010.

FAIRÉN GUILLÉN, V., *El papel del Ministerio Fiscal en el proceso civil*, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1974.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid, 2021.

GIMÉNEZ GARCÍA, J., *Reflexiones sobre la acción popular en el proceso penal desde la Jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo*, *Eguzkilore*, nº 23, diciembre 2009.

GIMENO SENDRA, V., *La acusación popular*, *Poder Judicial*, nº 31, 1993.

GIMENO SENDRA, V., *La querrela*, Barcelona, 1977.

GIMENO SENDRA, V., “El Ministerio Fiscal y la Constitución: su naturaleza jurídica”, COBO DEL ROSAL, M., (Dir.); BAJO FERNANDEZ, M., (Coord.), *Comentarios a la legislación penal*, Tomo I, Madrid, 1982.

GÓMEZ COLOMER, J. L., “Acción particular, acción popular y sobrecarga de la Administración de Justicia penal”, *Poder Judicial*, diciembre, 1987.

GRANDE-MARLASKA GÓMEZ, F., “La acción popular-la acusación popular”, *Cuadernos penales José María Lidón*, número 7, 2010, p. 250 y STS 288/2018, de 14 de junio.

GUIBERT OVEJERO-BECERRA, S., *El Ministerio Fiscal en el siglo XXI*, Valencia, 2017.

GUINCHARD, S. y BUISSON, J., *Procédure pénale*, Lexis Nexis, 2020.

JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, 1978.

JELLINEK, G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1919.

KELSEN, H., *La Democratie. Sa nature. Sa valeur*, traducción francesa de EINSENMANN, París, 1988.

KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Granada, 2002.

MARCHENA GÓMEZ, M., *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*, Madrid, 1992.

MARTÍN PASTOR, J., “Las partes acusadoras en el Anteproyecto de LECrim 2020”, *Reflexiones en torno al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020*, Valencia, 2022.

MONTERO AROCA, J., *Derecho Jurisdiccional III, Proceso Penal*, Valencia, 2019.

MORALES BRAVO, J. M^a, *La acción popular como mecanismo de contrapeso al poder del Ministerio Fiscal*, REDS, nº 14, Enero- Junio, 2019.

MUÑOZ ROJAS, T., *En torno al acusador particular en el proceso penal español*”, *RDProc*, 1973.

NIEVA FENOLL, J., *Derecho Procesal I, Introducción*, Valencia, 2022.

NIEVA FENOLL, J., *Derecho Procesal I, Introducción*, Valencia, 2019.

NIEVA FENOLL, J., *Derecho Procesal III, Proceso Penal*, Valencia, 2019.

NIEVA FENOLL, J., en *Derecho Procesal III*, Valencia, 2022.

NIEVA FENOLL, J., *La incoación de oficio de la instrucción penal*, Barcelona, 2001.

OCHOA MONZÓ, V., “La acción popular”, *La Reforma del Proceso Penal*, Madrid, 2011.

OROMÍ VALL-LLOBERA, S., *El ejercicio de la acción popular*, Madrid, 2003.

PEDRAZ PENALVA, E., *Participación popular en la Justicia Penal (Especial consideración del proyecto de Ley del Nuevo Código Procesal Penal de la República de Chile, Sala Cámara de Diputados a 21.1.1998)*, *Revista General de Derecho*, número especial, agosto 1999.

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

TÁVORA SERRA, M. J., “Posiciones doctrinales del Ministerio Fiscal”, *La independencia del Ministerio Fiscal*, Sevilla, 2018.

ZEGRÍ BOADA, E. J. y CASTELLANO, A., *Crítica a la Acusación popular*, *Món Jurídico*, número 308, Octubre/Noviembre 2016.