

56

INCLUYE ACCESO  
A LA VISUALIZACIÓN  
ONLINE DEL FONDO  
COMPLETO DE  
LA REVISTA

# Revista

Julio 2025

56

Revista Penal

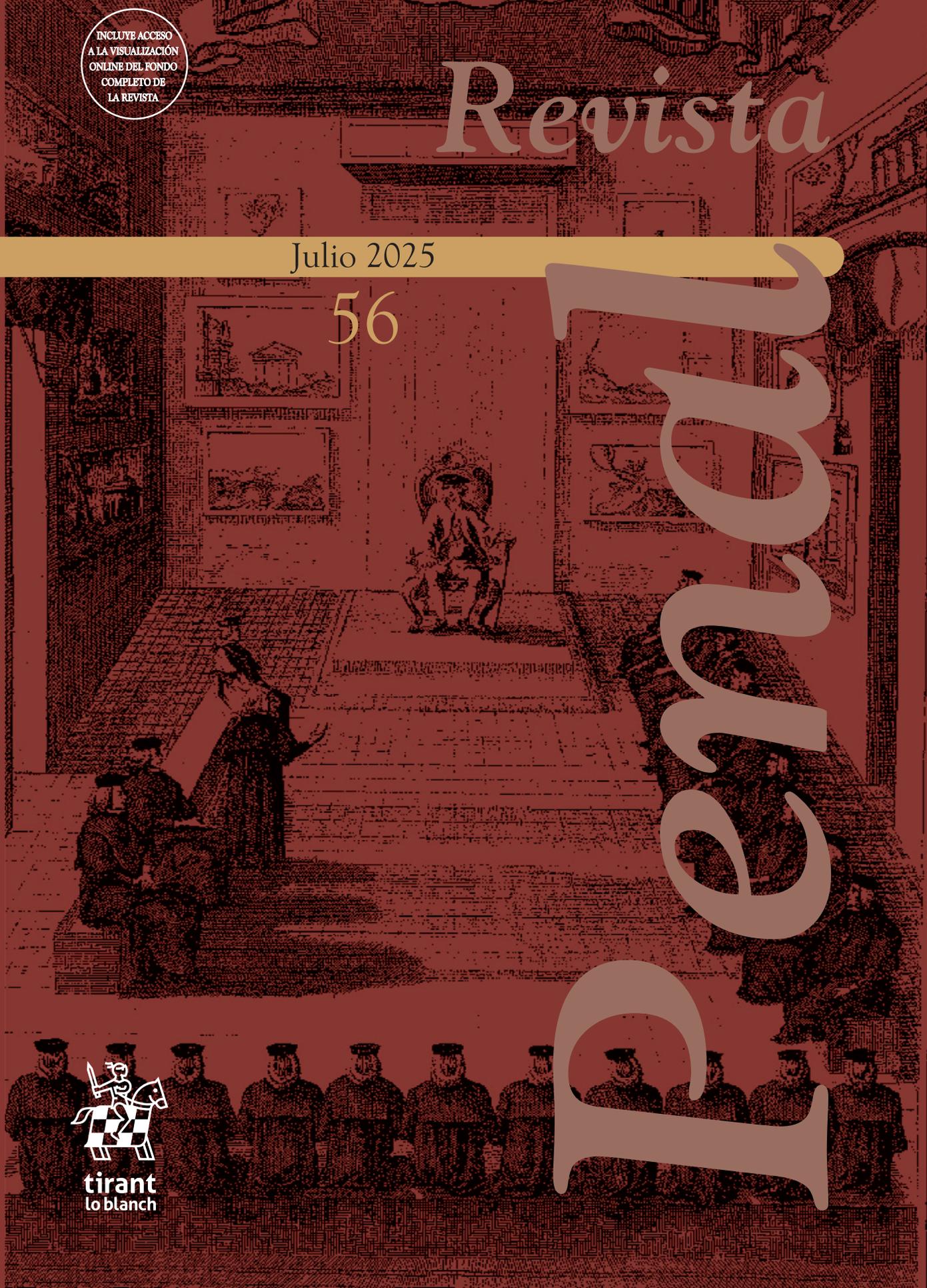
# Penal

Julio 2025



tirant  
lo blanch

tirant  
lo blanch



# Revista Penal

Número 56

## Sumario

### Editorial:

- ¿Por qué Claus Roxin?, por *Juan Carlos Ferré Olivé* ..... 5

### Doctrina:

- La seguridad urbana, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana y la proposición de su reforma, de octubre de 2024: intervención penal y sanciones administrativas en materia de espacio público y derechos de reunión y manifestación, trabajo sexual y top manta, por *Miguel Abel Souto*..... 6
- Culpabilidad de personas jurídicas, por *Paulo César Busato*..... 38
- La propuesta de Directiva para prevenir y combatir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares en la Unión. ¿Una solución garantista y efectiva?, por *Manuel Cabezas Vicente*..... 61
- La expulsión penal de personas extranjeras: una paradoja jurídica entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal, por, *Helene Colomo Iraola*..... 83
- El delito de fraude de prestaciones de la Seguridad Social. Comentarios sobre su regulación normativa, elementos del delito y algunas propuestas relativas a su redacción, por *Daniel Fernández Bermejo*..... 109
- El contrabando como delito contra la renta de aduanas, por *Juan Carlos Ferré Olivé*..... 132
- De la desinformación y la posverdad a través de las RRSS y la IA: ¿retos para el Derecho penal?, por *Cristina García Arroyo* ..... 146
- La acusación popular: una institución necesaria pero cuestionada, por *Carmen Ladrón de Guevara Pascual*..... 163
- Problemas de forma y objeto del dolo en el delito de blanqueo de capitales en la legislación italiana, por *Gianfranco Martiello* ..... 183
- Anotaciones sobre la responsabilidad penal de las “personas artificiales”, por *Fernando Navarro Cardoso* ..... 198
- La esclavitud doméstica de mujeres migrantes irregulares. Las cenicientas del Siglo XXI, pero sin príncipe que las rescate, por *Nieves Sanz Mulas*..... 208
- Implementación de los canales de denuncia en materia de violencia sexual desde una visión restaurativa: análisis legislativo España-Portugal, por *Selena Tierno Barrios* ..... 232

### Sistemas Penales Comparados:

- Reformas en la legislación penal y procesal (2021-2025) (*Criminal and Criminal Procedural Law Reforms in the Period 2021-2025*) ..... 255

### Obituario:

- Valores civiles de un Papa extraordinario y la abolición de la pena de muerte, por *Luis Arroyo Zapatero y Antonio Muñoz Aunión*..... 339

### Bibliografía:

- Abadías Selma, Alfredo, Child Grooming: El Embaucamiento de Menores en la Era del Metaverso y la Inteligencia Artificial, por *Jesús Pando Díaz* ..... 341
- Alzina Lozano, Álvaro (2023). El Derecho penal y la política medioambiental de la Unión Europea, por *Elena Atienza Macías* ..... 345
- Cartes Rodríguez, J.B., El sistema judicial africano de protección de los derechos humanos. Un análisis de las demandas individuales, por *Francisco Salvador de la Fuente Cardona* ..... 347

\* Los primeros 25 números de la Revista Penal están recogidos en el repositorio institucional científico de la Universidad de Huelva Arias Montano: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/11778>.

Pueden consultarse números posteriores en <https://revistapenal.tirant.com/index.php/revista-penal/index>



Universidad de Huelva



UNIVERSIDAD DE SALAMANCA



tirant lo blanch

Publicación semestral editada en colaboración con las Universidades de Huelva, Salamanca, Castilla-La Mancha, y Pablo Olavide de Sevilla

### **Dirección**

Juan Carlos Ferré Olivé. Universidad de Huelva  
jcferrreolive@gmail.com

### **Secretarios de redacción**

Victor Manuel Macías Caro. Universidad Pablo de Olavide  
Miguel Bustos Rubio. Universidad Internacional de La Rioja  
Carmen González Vaz. Universidad CUNEF, Madrid

### **Comité Científico Internacional**

Kai Ambos. Univ. Göttingen  
Luis Arroyo Zapatero. Univ. Castilla-La Mancha  
Ignacio Berdugo Gómez de la Torre. Univ. Salamanca  
Gerhard Dannecker. Univ. Heidelberg  
José Luis de la Cuesta Arzamendi. Univ. País Vasco  
Norberto de la Mata Barranco, Univ. País Vasco  
Jorge Figueiredo Dias. Univ. Coimbra  
George P. Fletcher. Univ. Columbia  
Luigi Foffani. Univ. Módena  
Nicolás García Rivas. Univ. Castilla-La Mancha  
Juan Luis Gómez Colomer. Univ. Jaume I<sup>o</sup>  
Carmen Gómez Rivero. Univ. Sevilla  
José Luis González Cussac. Univ. Valencia

Victor Moreno Catena. Univ. Carlos III  
Carlos Martínez- Buján Pérez, Univ. A Coruña  
Alessandro Melchionda. Univ. Trento  
Francisco Muñoz Conde. Univ. Pablo Olavide  
Francesco Palazzo. Univ. Firenze  
Teresa Pizarro Beleza. Univ. Lisboa  
José Ramón Serrano Piedecabras. Univ. Castilla-La Mancha  
Ulrich Sieber. Max Planck. Institut, Freiburg  
Juan M. Terradillos Basoco. Univ. Cádiz  
John Vervaele. Univ. Utrecht  
Manuel Vidaurri Aréchiga. Univ. La Salle Bajío  
Eugenio Raúl Zaffaroni. Univ. Buenos Aires

### **Consejo de Redacción**

Miguel Ángel Núñez Paz y Susana Barón Quintero (Universidad de Huelva), Adán Nieto Martín, Eduardo Demetrio Crespo y Ana Cristina Rodríguez (Universidad de Castilla-La Mancha), Emilio Cortés Bechiarelli (Universidad de Extremadura), Fernando Navarro Cardoso y Carmen Salinero Alonso (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria), Lorenzo Bujosa Badell, Eduardo Fabián Caparros, Nuria Matellanes Rodríguez, Ana Pérez Cepeda, Nieves Sanz Mulas y Nicolás Rodríguez García (Universidad de Salamanca), Paula Andrea Ramírez Barbosa (Universidad Externado, Colombia), Paula Bianchi (Universidad de Los Andes, Venezuela), Elena Núñez Castaño (Universidad de Sevilla), José León Alapont (Universidad de Valencia), Pablo Galain Palermo (Universidad Nacional Andrés Bello de Chile), Alexis Couto de Brito y William Terra de Oliveira (Univ. Mackenzie, San Pablo, Brasil).

### **Sistemas penales comparados**

Martin Paul Wassmer (Alemania)  
Luis Fernando Niño (Argentina)  
Alexis Couto de Brito y Jenifer Moraes (Brasil)  
Matías Melo Navarro y Pablo Galain Palermo (Chile)  
Jiajia Yu (China)  
Paula Andrea Ramírez Barbosa (Colombia)  
Angie A. Arce Acuña (Costa Rica)  
Antonio Rodríguez Molina (España)  
Federica Raffone (Italia)

Manuel Vidaurri Aréchiga (México)  
Sergio J. Cuarezma Terán (Nicaragua)  
Campo Elías Muñoz Arango (Panamá)  
Víctor Roberto Prado Saldarriaga (Perú)  
Blanka Julita Stefańska (Polonia)  
Volodymyr Hulkevych (Ucrania)  
Pablo Galain Palermo y Rubén Etcheverry (Uruguay)  
Jesús Enrique Rincón Rincón (Venezuela)

<https://revistapenal.tirant.com/index.php/revista-penal/index>

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELF.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
<http://www.tirant.com>  
Librería virtual: <http://www.tirant.es>  
DEPÓSITO LEGAL: B-28940-1997  
ISSN.: 1138-9168  
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia por favor lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCtirant.pdf>



## La acusación popular: una institución necesaria pero cuestionada

Carmen Ladrón de Guevara Pascual

Revista Penal, n.º 56 - Julio 2025

### Ficha Técnica

**Autor:** Carmen Ladrón de Guevara Pascual

**Adscripción institucional:** Profesora de Derecho Procesal, CUNEF Universidad

<https://doi.org/10.36151/RP.56.08>

**ORCID:** 0009-0005-6115-1093

**Title: The popular accusation: a necessary but questioned institution**

**Sumario:** I. Introducción. II. La institución de la acusación popular. 1. Origen de la acusación popular. 2. La acusación popular en derecho comparado. 2. Antecedentes de la actual acusación popular. 2. Naturaleza jurídica de la acusación popular. 2. Requisitos para el ejercicio de la acusación popular. 2.6.- Ámbito de actuación de la acusación popular. III. Intentos de limitar la acusación popular. 1. Limitaciones jurisprudenciales. 2. Limitaciones legislativas. IV. Importancia de la acusación popular en la protección de la víctima del delito. V. Conclusiones. VI. Bibliografía,

**Summary:** I. Introduction. II. The institution of public prosecution. 1. Origin of public prosecution. 2. Public prosecution in comparative law. 3. Background of current public prosecution. 4. Legal nature of public prosecution. 5. Requirements for exercising public prosecution. 6. Scope of public prosecution. III. Attempts to limit public prosecution. 1. Jurisprudential limitations. 2. Legislative limitations. IV. Importance of public prosecution in the protection of crime victim. V. Conclusions. VI. Bibliography.

**Resumen:** La acusación popular es una figura con una sólida tradición en el ordenamiento jurídico español. Desde sus orígenes, ha sido entendida como un derecho ciudadano para intervenir en la administración de justicia de manera independiente del papel ejercido por el Estado a través del Ministerio Fiscal. En un modelo procesal regido por el principio acusatorio, donde la Fiscalía actúa conforme a los principios de dependencia jerárquica y unidad de actuación, la existencia de la acusación popular se configura como un necesario contrapeso frente a una posible pasividad del fiscal, sobre todo en casos especialmente delicados o con alta repercusión social. Esta figura también ha probado ser eficaz en la protección de víctimas, aportando especialización en la defensa de colectivos vulnerables. Sin embargo, en los últimos años han proliferado iniciativas jurisprudenciales y legislativas que buscan restringir su alcance. La más reciente propuesta legislativa de enero de 2025 representa un paso preocupante hacia su práctica desaparición, al reducir significativamente su contenido y su ámbito de aplicación.

**Palabras clave:** Acusación popular, Ministerio fiscal, principio acusatorio, protección de la víctima, iniciativas legislativas.

**Abstract:** The institution of Popular prosecution is a figure with a strong tradition in the Spanish legal system. Since its origins, it has been understood as a citizen's right to participate in the administration of justice independently of the role exercised by the State through the Public Prosecutor's Office. Within a procedural model governed by the accusatorial principle —where the Public Prosecutor operates under the principles of hierarchical subordination and

unity of action— the existence of popular prosecution serves as a necessary counterbalance to potential inaction by the prosecution, especially in particularly sensitive or high-profile cases. This mechanism has also proven effective in protecting victims, offering specialized support in the defense of vulnerable groups. However, in recent years, judicial and legislative initiatives aiming to restrict its scope have multiplied. The most recent legislative proposal, introduced in January 2025, marks a troubling step toward its practical extinction, as it significantly reduces both the substance and the scope of application of this institution.

**Key words:** Popular prosecution, Public Prosecutor's Office, Accusatorial principle, Victim protection, Legislative initiatives

**Rec.:** 05-05-2025 **Fav.:** 02-06-2025

## I. INTRODUCCIÓN

El fundamento de la acción popular radica en el derecho de los ciudadanos a perseguir el interés general de la justicia, con independencia de la representación institucional del Estado. Esta función, comparable a derechos como el sufragio o la elegibilidad para cargos públicos, otorga al ciudadano una posición activa frente al delito, permitiéndole buscar la identificación de los responsables y supervisar la actuación del Estado en su deber de perseguir los delitos<sup>1</sup>. Estas ideas fueron expresadas por el presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Francisco Silvela, en la inauguración del curso 1888/89. En su discurso, además de criticar la deficiente regulación de la entonces reciente Ley de Enjuiciamiento Criminal, defendió enérgicamente la figura de la acción popular. La relevancia de este discurso no solo se encuentra en su contenido, sino también en el contexto en que fue pronunciado: Silvela había sido elegido poco antes como abogado director de la acusación popular en el famoso «crimen de Fuencarral», aunque finalmente el encargo fue retirado tras conocerse la consulta que este había realizado a Cánovas del Castillo<sup>2</sup>.

Desde entonces, la acusación popular ha transitado por distintas fases. Gimeno Sendra identificó tres etapas: (a) una fase abolicionista, previa a la Constitución de 1978, caracterizada por el rechazo doctrinal y

su escasa aplicación práctica; (b) una etapa permisiva, inaugurada con la Constitución y prolongada hasta la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, durante la cual persistían ciertas resistencias judiciales; y (c) una fase expansiva, en la que los tribunales comenzaron a favorecer su ejercicio<sup>3</sup>.

Consideramos que, a estas tres, se suma una cuarta etapa: una fase restrictiva, en la que tanto la jurisprudencia —con fallos como los de los casos *Botín*<sup>4</sup> y *Atutxa*<sup>5</sup>— como sucesivos anteproyectos legislativos (2011<sup>6</sup>, 2013<sup>7</sup> y 2020<sup>8</sup>) han buscado limitar el papel de la acusación popular. Dentro de esta etapa se enmarca la más reciente propuesta legislativa de enero de 2025, la *Proposición de Ley Orgánica de garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas*, promovida por el Grupo Parlamentario Socialista. Amparándose en la necesidad de evitar abusos, la propuesta restringe esta figura de manera tan severa que amenaza con despojarla de su esencia. Cabe destacar que esta iniciativa surge en un contexto marcado por la apertura de numerosos procedimientos judiciales contra personas del entorno más cercano al presidente del Gobierno, impulsados por diversas acusaciones populares, y en los que la pasividad de la fiscalía resulta evidente. Esto pone de relieve, en cierto modo, la importancia del papel que desempeña esta figura jurídica.

1 Silvela, F., "La Acción Popular" en *Revista general de legislación y jurisprudencia*, ISSN 0210-8518, Vol.36, N.º 73, 1888, p. 483.

2 Petit, C., "La célebre causa del crimen de Fuencarral" en *Anuario de historia del derecho español*, ISSN 0304-4319, N.º 75, 2005, p. 386.

3 Gimeno Sendra, V., "La acusación popular" en *Poder Judicial*, ISSN 0211-8815, N.º 31, 1993, p. 93.

4 STS n.º 1045/2007, de 17 de noviembre.

5 STS n.º 54/2008, de 8 de abril.

6 Ministerio de Justicia, Anteproyecto de ley para un nuevo proceso penal, 2011.

7 Ministerio de Justicia, Propuesta de texto articulado de Ley de Enjuiciamiento Criminal, elaborada por la Comisión Institucional creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012, 2013.

8 Ministerio de Justicia, Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, 2020.

Este trabajo repasa los orígenes, antecedentes y naturaleza jurídica de la acusación popular, centra su análisis en su relevancia y examina en detalle esta nueva fase restrictiva, en particular la mencionada iniciativa legislativa de enero de 2025.

## II. LA INSTITUCIÓN DE LA ACUSACIÓN POPULAR

### 1. Origen de la acusación popular

Según Oromí Vall-Llovera, el origen de la acción popular se remonta al Derecho romano, particularmente durante la época republicana, en la que imperaba el sistema acusatorio. No obstante, otros autores, como Pérez Gil, han identificado antecedentes aún más remotos, señalando referencias a esta figura en el Derecho Ático y en la tradición jurídica helénica<sup>9</sup>.

Durante el Imperio, el procedimiento penal evolucionó desde un derecho subjetivo del ofendido hacia una acción pública ejercitable por cualquier ciudadano en nombre de la colectividad, especialmente en delitos de interés general<sup>10</sup>. En ese contexto, la acusación popular devino en una manifestación natural del sistema acusatorio, en el que sin acusador no hay persecución penal.

Sin embargo, en la Edad Media esta figura cayó en desuso. Se abandonó la concepción romana de justicia como expresión de voluntad popular y se adoptó una visión más jerárquica, en la que la justicia emanaba del poder real o señorial<sup>11</sup>.

En el ámbito español, la primera alusión clara a la acusación popular se halla en Las Partidas de Alfonso X el Sabio. En concreto, la Ley 2, Título I, de la 7.ª Partida, dispone que «acusar puede todo ome que non es defendido por las leyes desde nuestro libro». Este reconocimiento implicaba el propósito de evitar la impunidad de delitos ante la posible ausencia de una acusación pública. La acción se limitaba, sin embargo, a delitos

contra los intereses generales o del Estado<sup>12</sup>. Además, como indica Pérez Gil, «se estableció un sistema casuístico, en el que en cada supuesto concreto se tenía que determinar si era posible o no la acusación popular, ya que se limitó esencialmente, a la persecución de los delitos perjudiciales a los intereses del conjunto de la sociedad, del Estado y, a la postre, del rey»<sup>13</sup>.

Durante el siglo XIX, el tratamiento de la acusación popular osciló entre el reconocimiento y la supresión. Mientras que «la Constitución de Cádiz de 1812 la regulaba contra los delitos de soborno, cohecho y prevaricación de los jueces y magistrados (art. 255.2)»<sup>14</sup> y «durante el «Trienio Liberal» (1820-1823) en la legislación de imprenta con el objeto de que los ciudadanos pudieran perseguir aquellos delitos que pudieran atentar el sistema de libertades»<sup>15</sup>; en el Reglamento Provisional para la Administración de Justicia de 1835 se «ordenaba la presencia del Ministerio Fiscal en todas las causas por delitos públicos, si bien se refería ocasionalmente al querellante particular»<sup>16</sup>.

En 1944 se aprobó el Real decreto de 10 de abril, de reforma de la legislación de imprenta<sup>17</sup>, que pasó a convertirse en una de las leyes procesales dictadas hasta ese momento, «donde con más resolución y franqueza hallamos reconocida la acción popular, pues no sólo se faculta a todos los españoles para denunciar los impresos subversivos y sediciosos, sino que cede la ley el paso y preeminencia a los ciudadanos que arrojen a Fiscales de imprenta voluntarios, y dice, que cuando esos beneméritos y bien intencionados sujetos concurren con los Promotores, tengan éstos el carácter de coadyuvantes»<sup>18</sup>.

Posteriormente, la Constitución de 1869 estableció la acción popular «en los supuestos de delitos cometidos por jueces y magistrados en el ejercicio de su cargo (art. 98)»<sup>19</sup>.

Pocos años después, la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 22 de diciembre de 1872, reconoció

9 Pérez Gil, J., *La acusación popular*, Granada, Comares, 1998, p.9.

10 Oromí Vall-Llovera, S., *El ejercicio de la acción popular. Pautas para una futura regulación legal*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p.30.

11 Silvela, F., «La Acción Popular» ..., p. 468.

12 Álvarez Suárez, L., *El modelo de acusación popular en el sistema procesal español*, Navarra, Aranzadi, 2022, p. 44.

13 Pérez Gil, J., *La acusación...*, p. 38.

14 Oromí Vall-Llovera, S., *El ejercicio de la acción popular...*, p.31.

15 Ruz Gutiérrez, P/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 Autónoma» en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, ISSN 1575-5312, n.º 23, 2010, pp. 226-227.

16 Oromí Vall-Llovera, S., *El ejercicio de la acción popular...*, pp.31-32.

17 Art. 49 «Los promotores fiscales tienen obligación, bien de oficio, bien excitados por el Gobierno o sus agentes, de denunciar los impresos que juzguen comprendidos por el Título 5º de esta Ley.

Además pueden todos los españoles capaces para acusar según el derecho común, usar la acción popular en los mismos casos, y cuando concurren con los promotores fiscales, tendrán éstos el carácter de coadyuvantes. También pueden denunciar o sostener la denuncia las personas que nombren el Gobierno o sus agentes».

18 Silvela, F., «La Acción Popular» ..., pp. 477-478.

19 Oromí Vall-Llovera, S., *El ejercicio de la acción popular...*, p.31.

con claridad la existencia de la acción popular con carácter general en nuestro ordenamiento y se materializó en el Art. 2º de la citada Ley Provisional: «La acción penal es pública: todos los españoles, hayan sido o no ofendidos por el delito, pueden querellarse ejercitando la acción popular». En palabras de Francisco Silvela, la inclusión de este artículo 2 se produjo «a raíz de una marcada influencia de la legislación inglesa y de la férrea voluntad del legislador. Las instituciones inglesas eran vistas como modelo de liberalismo y, a pesar de la defectuosa interpretación que se hizo en España de la acción penal en el sistema jurídico inglés, la acción popular persistió en la definitiva LECrim de 1882, donde se generaliza para todos los delitos públicos»<sup>20</sup>.

Y de esta manera, llegamos a nuestra actual Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, que en concreto, en su artículo 101, reconoce, de manera general, a todos los ciudadanos españoles la posibilidad del ejercicio de la acción penal<sup>21</sup> y, de manera particular, en su artículo 270, la posibilidad a todos los ciudadanos españoles, hayan sido o no ofendidos por el delito, a querellarse, ejercitando la acción popular<sup>22</sup>.

Según el Anteproyecto de reforma de la LECrim de 2020, la acción popular surgió como un instrumento para perseguir delitos de especial gravedad o trascendencia social, en particular aquellos vinculados al ejercicio del poder público. De ahí que el legislador decimonónico pretendiera institucionalizar «una acción pública y popular para acusar», sin limitarla a la víctima ni a sus herederos, adoptando como modelo el sistema inglés, aunque con matices propios.

Así, la acusación popular en España se consolidó como mecanismo de control ciudadano frente a delitos que afectan al interés colectivo, dotando a la ciudadanía de un papel activo en la administración de justicia.

## 2. La acusación popular en derecho comparado

El análisis del derecho comparado revela que la acusación popular, tal como se concibe en España, es una figura excepcional. La mayoría de los ordenamientos jurídicos modernos han optado por modelos procesales en los que la iniciativa penal corresponde de forma exclusiva al Ministerio Público, excluyendo la posibilidad

de que particulares, no directamente perjudicados, puedan ejercer la acción penal.

En los distintos Estados de Europa ha sido habitual el debate acerca de la legitimación de la acusación popular para el ejercicio de la acción penal, y así, «a pesar de que la base histórica sobre la que se asentaba todo el Derecho continental era la romano-canónica, se ha ido generalizando la exclusión de la acusación popular, a excepción de España e Inglaterra»<sup>23</sup>.

Con carácter general se prefirió evitar los riesgos que implicaba el ejercicio de la acción popular. «La mayoría de los Estados continentales trasladaron del proceso inquisitivo derogado a sus procesos penales modernos la institución del MF, esta figura fue la clave fundamental para reconciliar dos cosas aparentemente e históricamente opuestas, la publicidad de la acción y la oficialidad de su ejercicio. De un lado, se dispensó al Juez de la persecución y se hizo que la acción de la Justicia fuera impulsada “desde afuera”, creando un proceso penal de partes. Por otro, el Estado siguió siendo el sujeto de la persecución penal, pero se soslayaron los inconvenientes de la acusación popular»<sup>24</sup>.

Para Quintero Olivares en Europa existe un expreso consenso de rechazo a la acción popular, lo cual considera que no puede ser visto como una ausencia de sensibilidad hacia la relación entre los ciudadanos y los procesos penales, puesto que entiende que lo que realmente se conoce como “conquista histórica” es la instauración del principio acusatorio y su atribución al Ministerio Fiscal. Tal perspectiva resulta incompatible con un modelo acusatorio compartido en igualdad de condiciones entre el acusador público y las acusaciones de los particulares, lo que no significa que los particulares ofendidos hayan de quedar excluidos del proceso penal, lo cual no sucede en la mayoría de los países europeos. Cuestión distinta es otorgar facultades a las personas no ofendidas por el delito, realidad desconocida en el Derecho procesal europeo comparado<sup>25</sup>.

Complementando esta postura encontramos a Gutiérrez-Alviz y Moreno Catena que consideran que la acción popular es refutada en los países europeos, entre otras razones, porque permite que accedan intereses individuales al proceso penal, que es esencialmente público, pues tanto los delitos, el *ius puniendi*, el funda-

20 *Ídem*.

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

22 Art. 270.1 LECrim. 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.

23 Álvarez Suárez, L., *El modelo de acusación...*, pp. 66-67.

24 *Ídem*.

25 Quintero Oliveros, G., “La acción popular. Pasado, presente y futuro de una institución controvertida” en *Revista de derecho y proceso penal*, ISSN 1575-4022, N.º 37, 2015, p. 105.

mento y fin de la pena como la ejecución de esta tienen un carácter público<sup>26</sup>.

Igualmente para Vélez Mariconde se trata de un combate ideológico entre el interés individual y el colectivo, que termina con un reclamo casi absoluto: lo que originariamente fue un derecho del ofendido, hoy es, salvo inusitadas excepciones, una función pública que el Estado atribuye a un órgano específico, el Ministerio Fiscal. Por tanto, solo queda por discutir sobre si a los particulares se les debe permitir que puedan actuar junto con el Ministerio Fiscal en el ejercicio de la acción penal, a excepción de lo establecido para las acciones privadas<sup>27</sup>.

Y para Gimeno Sendra «mediante la consagración de la acusación popular y privada se separa así nuestro ordenamiento del resto de los de Europa continental y se aproxima al de Reino Unido, con la peculiaridad de que, si en el sistema inglés el *Attorney General* controla en definitiva la «fase intermedia», por lo que en dicho ordenamiento puede producirse el archivo de una instrucción en contra de la voluntad del acusador particular, esta posibilidad está vedada en nuestra LECrim., la cual sitúa al acusador popular y al privado en «igualdad de armas» con el Ministerio Público»<sup>28</sup>.

Esta excepcionalidad de nuestro ordenamiento jurídico, en lo que respecta a la existencia de la acusación popular, ha sido utilizada por quienes abogan por su exclusión de nuestro modelo procesal. Sin embargo, a nuestro entender, debe interpretarse como un rasgo positivo, propio de modelos procesales que favorecen la participación ciudadana en la persecución de los delitos de especial gravedad o trascendencia social y, en particular, de aquellos vinculados al ejercicio del poder público o que afectan al interés colectivo.

### 3. Antecedentes de la actual acusación popular

Como se ha señalado anteriormente, la Ley de Enjuiciamiento criminal de 1882 supuso la consolidación de la institución de la acusación popular en nuestro ordenamiento jurídico. Tras su entrada en vigor, el primer procedimiento judicial en el que intervino una acusación popular fue el conocido como «crimen de Fuencarral».

El 2 de julio de 1888 circuló por Madrid con extraordinaria rapidez la noticia de que en las primeras horas

de la madrugada había sido encontrado calcinado, en el cuarto segundo de la izquierda de la casa núm. 109 de la calle Fuencarral, el cuerpo de Doña Luciana Borcino, viuda de Vázquez Varela, «persona de posición bastante desahogada, que a la sazón habitaba dicho cuarto en compañía de su criada Higinia Balaguer»<sup>29</sup>.

Como se señala en la Introducción del número que la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, en la sección especial destinada a la publicación de los procesos que mayor interés y notoriedad adquiriesen, dedicó a este crimen:

«Este proceso, que a continuación publicamos, puede decirse que ha sido el que más profundamente ha excitado la atención pública desde el establecimiento del juicio oral y público en España.

La gravedad del delito cometido; los medios empleados para borrar las huellas del mismo; el misterio que aún envuelve todo lo relativo a la ejecución del horroroso asesinato de la desventurada Doña Luciana Borcino; las graves sospechas que desde el principio hizo concebir la conducta anterior del hijo de la víctima, acusado hoy de parricidio por los ejercitantes de la llamada acusación popular; los contradictorios rumores propalados, con unos u otros fines, respecto de la intervención de determinadas personas, tanto en la realización del delito como en las diligencias de investigación; las controversias diariamente suscitadas por la prensa, con este motivo, sobre los defectos de que adolece el orden de proceder de nuestros Tribunales, y la circunstancia, hasta ahora sin ejemplo, de que varios directores de periódicos, con la cooperación del público, hayan concurrido a ejercitar la acción penal concedida por la ley a todos los ciudadanos españoles para coadyuvar a la administración de la justicia y promover el castigo de los culpables, han impresionado de tal modo la conciencia pública, y ha mantenido tan vivo el interés y la alarma producida por la noticia de este horrendo crimen, que traspasando ese movimiento de la opinión los límites de la justa indignación particular, ha llegado a trascender hasta el Parlamento, convirtiéndose en arma de partido para censurar los actos de gobierno relacionados con la persecución del mismo»<sup>30</sup>.

Todas las crónicas de aquel proceso<sup>31</sup> coinciden en destacar que en el suceso de la calle Fuencarral «había algo más que un simple proceso criminal. La opinión pública, sensibilizada en extremos, en aquella época,

26 Gutiérrez-Alviz y Armario, F/Moreno Catena, V., «Artículo 125: la participación popular en la Administración de justicia» en Alzaga Villaamil, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, pp. 565-602.

27 Vélez Mariconde, A., *Estudios de Derecho Procesal Penal*, Tomo I, Imprenta Universidad de Córdoba, 1956, p. 245.

28 Gimeno Sendra, V., «La acusación popular» ..., p. 88.

29 Aguilera, E., *Procesos Célebres. Crónicas de Tribunales Españoles. El crimen de la calle de Fuencarral. Primera Parte*, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1889, p. 5.

30 *Ibid.* pp. 5-6.

31 Para conocer los detalles del caso se han consultado varias obras dedicadas a analizar diferentes procesos judiciales célebres en España. Entre ellas, destacan: Aguilera, E., *Procesos Célebres. Crónicas de Tribunales Españoles. El crimen de la calle de Fuencarral*.

por las ideas políticas de la lucha de clases, creyó advertir que se juzgaban precisamente los privilegios de las clases acomodadas y fuertes, en contra de la debilitada situación de las clases bajas»<sup>32</sup>.

Los estudiosos de este crimen coinciden en señalar que «el episodio quedó envuelto en la expectación desde el inicio. Las circunstancias en las que fue hallado el cadáver de la víctima resultaban confusas: en su casa se había provocado un incendio y su sirvienta, Higinia Balaguer, apareció intoxicada por humo junto al perro de la asesinada. La sospecha recayó sobre Balaguer, pero también sobre el hijo de la víctima, José Vázquez Varela, que estaba en prisión cuando ocurrieron los hechos, y sobre el director de la cárcel, Millán Astray, cuya complicidad habría sido imprescindible para que Varela hubiese dejado el centro y cometido el homicidio. Tras una larga instrucción del suceso que fue acompañada de continuos cambios en la declaración de Balaguer, esta fue condenada a muerte el 29 de julio de 1890»<sup>33</sup>.

Las singularidades del caso y las implicaciones, aunque fuera indirecta, del propio director de la cárcel Millán Astray y del recién nombrado presidente del Tribunal Supremo, Montero Ríos, del que trascendió que había enviado una misteriosa carta al instructor del caso, provocaron que los ataques a la justicia se convirtieran en una constante en los días siguientes el crimen, «se pedían abiertamente responsabilidad al juez instructor de la causa, se citaban cada día nombres más importantes (Sagasta, Alonso Martínez, Montero, Morret), aumentaba el sarcasmo y la sátira... y comenzaron a llover las denuncias por delitos de imprenta contra *El Liberal*, *El País*, *El Resumen* y otros diarios críticos, colocados en la mira del fiscal y del gobierno; paradójicamente, el ingreso de periodistas en la cárcel-modelo, escenario de la envidia política del caso, resultó utilísimo para alimentar con noticias frescas las inflamadas crónicas cotidianas. Poco a poco, la solución del crimen cedía el paso a la persecución oficial de sus tenaces investigadores, declarándose al fin una guerra encarnizada entre la prensa y la curia»<sup>34</sup>.

Este ambiente es lo que llevó a que las principales cabeceras periodísticas del momento —*La Ibérica*, *La*

*República*, *La Opinión*, *El Liberal*, *El País* y *El Resumen*<sup>35</sup>—, tras una reunión celebrada el 8 de agosto de 1888, decidieran constituir un consorcio y personarse en el procedimiento judicial como acusación popular. Unos días después los abogados que asumieron el encargo presentaron la correspondiente querrela:

«la prensa correspondiente al 18 de agosto daba cuenta de la interposición de la querrela por el consorcio popular contra Higinia Balaguer, coautora de robo y asesinato; contra Varela, acusado de quebrantamiento de condena; contra Millán por infidelidad en la custodia de presos e inductor de falso testimonio... todo ello sin perjuicio de la responsabilidad que les tocara en la muerte de Luciana Borcino; entre los testigos solicitados figuraba el ex presidente del Tribunal Supremo. El texto íntegro de ese escrito salió publicado al día siguiente, envuelto en comentarios editoriales que insistían en razones políticas para ejercer la acción del art. 101, un «precepto terminante» —razonaban los abogados, en la línea que desarrolló luego Silvela ante la Academia de Jurisprudencia— «con el que la ley vigente ha ratificado el de la legislación antigua, que había quedado en desuso en la práctica, y el de la ley del 72 que lo restableció y puso en vigor»<sup>36</sup>.

Al día siguiente, *El País* justificaba la personación de los periódicos como acusación popular de la siguiente manera:

«el asesinato de doña Luciana... ha herido la conciencia pública en los más íntimo de su ser. No es sólo un crimen horrible, es también un crimen que ha puesto ante los ojos del país, con espantosa desnudez, hondas llagas en la administración pública. A presencia de las graves y dolorosísimas revelaciones que acaban de dejar al descubierto las viciosas prácticas de nuestro régimen penitenciario; ante el temor de impunidades que ofenden y amedrentan a los hombres honrados, la opinión pública, no por desconfianza de la justicia, sino llevada de nobles impulsos, acude a poner a su lado a coadyuvar con ella al descubrimiento del crimen y al castigo de los criminales»<sup>37</sup>.

La personación de la prensa como acusación popular suscitó varios debates pero, centrándonos en las cuestiones puramente procesales, destacaremos el referente

*Primera Parte y Segunda Parte*, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1889; Sueiro, P., *Procesos Célebres*, Editorial Argos, Barcelona, 1950, pp. 42-52; Vignati, A., *Procesos Célebres*, Editorial Bruguera, Barcelona, 1975, pp. 199-217; Círculo de Amigos de la Historia, *Los grandes procesos de la historia*, Editions Ferni, Genève, 1975, pp. 11-122; Martínez Calpe, P., *12 grandes crímenes de la historia judicial española*, Editorial ATE, Barcelona, 1983, pp. 31-53.

32 Círculo de Amigos de la Historia, *Los grandes procesos de...*, p. 12.

33 Carratalá, A., "De la redacción al juicio: la primera acción popular como explotación periodística del suceso criminal" en *Revista internacional de Historia de la Comunicación*, ISSN 2255-5129, N.º 5, Vol.1, 2015, p. 5.

34 Petit, C., "La célebre causa del crimen de...", pp. 383-384.

35 Círculo de Amigos de la Historia, *Los grandes procesos de la historia*, Editions Ferni, Genève, 1975, p. 81.

36 *Ibid.* p. 395.

37 *El País*, 19/8/88.

al momento procesal y la forma en la que se realizó dicha personación. En el momento de la presentación de la querrela, la instrucción del sumario había concluido y se encontraba en la Audiencia para la confirmación o revocación del auto de terminación del sumario. Por ello, los abogados entendieron que bastaría la presentación de escrito de personación. No obstante, «para evitar toda dificultad que pudiera provenir de una torcida inteligencia de la ley, comparecieron ante la Audiencia por medio de querrela, en la que solicitaron la práctica de las diligencias que estimaban precisas para la justificación de los hechos relacionados con la causa»<sup>38</sup>. El Tribunal, por auto de 30 de agosto de 1888, «teniendo en cuenta que la querrela es una de las formas o modos establecidos por la ley para la incoación de los procedimientos judiciales, y que, por tanto, era ya pasada la oportunidad en que debió hacerlo cuando presentó dicha parte la referida querrela, declaró no haber lugar a admitirla ni a practicar las diligencias propuestas en la misma. Pero habida consideración a que la ley no establece en qué forma debe solicitar el que no fuere perjudicado por un delito que se le admita como parte en los procedimientos criminales para ejercitar en ellos la acción pública citada, y teniendo en cuenta además que no se opone expresamente que se dé a dicho escrito la forma adoptada, tuvo por parte a los indicados señores en la representación y concepto expresados»<sup>39</sup>.

Es importante señalar, que si bien es cierto la figura de la acusación popular tenía encaje en nuestro modelo procesal desde tiempo atrás, hasta este caso había sido muy poco frecuente su uso. Pudiendo ser considerado el crimen de la calle Fuencarral el primer procedimiento judicial que contó con la participación de una acusación popular.

Las sesiones del juicio oral comenzaron el 26 de marzo de 1888 y se prolongaron durante dos meses exactos. Cuatro días después, el 29 de mayo, se procedió a la lectura pública de la sentencia. Finalmente, pese a los intentos de la acusación popular de demostrar la participación del hijo de la víctima José Vázquez Varela y de Millán Astray, únicamente resultaron condenadas Higinia Balaguer, como autora del delito de robo con homicidio a la pena de muerte, y su amiga Dolores Ávila, en concepto de cómplice, a la pena de dieciocho años de reclusión. Casada la sentencia, el Tribunal Supremo, declaró coautora a esta última, imponiéndole la pena de reclusión perpetua. Los críticos con la actuación de la acusación popular celebraron que «todos los demás procesados fueron con justicia absueltos, y

los de la acción popular pecharon con las respectivas costas...Lo menos que pudo ocurrirles...»<sup>40</sup>. Higinia fue ejecutada el 19 de julio de 1890.

Aunque finalmente los postulados defendidos por la acusación popular no fueron tenidos en cuenta, su intervención en el procedimiento judicial fue importante para canalizar la desconfianza en el sistema que había generado el caso y facilitar la participación de la ciudadanía en la acción de la justicia.

#### 4. Naturaleza jurídica de la acusación popular

El acusador popular es aquel sujeto que, sin ser ofendido o perjudicado por el delito, puede legalmente ejercitar la acción penal en los delitos perseguibles de oficio. Como señala Banacloche Palao «la denominación de acusador popular procede del término latino *actio quivis ex populo*, y se refiere a la posibilidad de que un sujeto, en nombre del conjunto de la sociedad, sostenga la acusación en relación con un delito determinado»<sup>41</sup>.

La existencia de la acusación popular se constituyó en el art. 125 de nuestra Carta Magna como instrumento de los ciudadanos a participar en la Administración de Justicia. En concreto, la Constitución Española de 1978 reconoce que:

“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”.

De esta manera quedó constituida la institución de la acusación popular como un derecho constitucional de configuración legal. Esta configuración legal implica que la posibilidad de erigirse como acusación popular en un procedimiento podrá ser limitado, cuestión que abordaremos en el siguiente apartado, o incluso negado, sin que con ello se esté vulnerando el art. 24.1 CE. En este sentido, y tras ciertos vaivenes, el TC estableció que solo sería susceptible de recurso de amparo la denegación de la personación como acusación popular en los casos en los que la defensa del interés común sirva para defender un interés legítimo y personal. En los casos en los que no exista ese interés específico, la acción popular ejercitada solo podría acogerse a la protección del art. 24.1 CE en su dimensión material, cuya protección únicamente abarca la genérica proscripción de las resoluciones puramente arbitrarias o manifiestamente irrazonables o incuridas en error patente.

38 Aguilera, E., *Procesos Célebres. Crónicas de Tribunales Españoles...*, p. 11.

39 *Ídem*.

40 Sueiro, P., *Procesos Célebres*, Editorial Argos, Barcelona, 1950, p. 52.

41 Banacloche, J/Zarzalejos, J., *Aspectos fundamentales de Derecho procesal penal*, La Ley, 2025, p. 116.

«Aun cuando en el momento actual no existe duda de que tanto la acción particular como la acción popular integran el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 108/1983, 115/1984, 147/1985 y 137/1987), su fundamento constitucional es diferente. Mientras que el acusador popular tiene una legitimación derivada del artículo 125 CE y no precisa afirmar que es el ofendido por el delito para que se le reconozca el derecho a ejercitar la acción penal, la legitimación del acusador particular deriva directamente del artículo 24.1 CE en cuanto que perjudicado por la infracción penal. La protección en amparo del derecho del acusador popular requiere, por ello, que la defensa del interés común sirva para sostener un interés legítimo y personal (STC 62/1983)»<sup>42</sup>.

De esta manera si en el sujeto que sostiene una acusación popular existe un «interés legítimo y personal, es decir, un interés subjetivo que pueda incardinarse en el ámbito de protección del art. 24.1 CE en su dimensión procesal que permitiría el examen de las resoluciones impugnadas desde el canon más favorables que protege el acceso al proceso», se le reconoce el recurso de amparo sin ninguna limitación, pudiendo abordarse el fondo de la reclamación realizada (por ejemplo una Asociación de Víctimas del Terrorismo respecto de un delito de esa naturaleza); ahora bien, si, por el contrario, solo sostiene un interés general, «únicamente puede acogerse a la protección del art. 24.1 CE en su dimensión material que, según lo anteriormente expuesto, comprende exclusivamente la genérica proscripción de las resoluciones puramente arbitrarias o manifiestamente irrazonables o incuras en error patente»<sup>43</sup>.

Además de este fundamento constitucional, algunos hitos en la historia de los procedimientos judiciales más relevantes de los últimos años han demostrado el importante papel de «control democrático sobre la actuación del Ministerio Fiscal»<sup>44</sup> desempeñado por acusaciones populares en aquellos casos en los que puedan verse afectados bienes jurídicos supraindividuales (como los delitos de terrorismo o desobediencia) o en los que su persecución penal pudiera resultar incómoda por estar implicados políticos o funcionarios públicos como los delitos de corrupción política).

Tras la fijación del principio acusatorio en nuestro país en la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, la figura de la acusación popular se ha establecido como

algo necesario para actuar de contrapeso a la posible inacción del Ministerio Fiscal. No olvidemos, que en el caso de «el acusador particular no pueda suplir por su falta de personación el control de la actividad acusatoria llevada a cabo por el Ministerio Fiscal que correspondería realizar al acusador popular, se llegaría inevitablemente al archivo de la causa cuando no se formula la acusación pública por el Ministerio Fiscal»<sup>45</sup>. Esta idea se consolida en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, en la que expresamente se recoge que «para iniciarse este procedimiento tiene que haber precedido denuncia o querrela de alguien que, de no ser el Ministerio Fiscal, bien puede, dada la afortunada previsión constitucional de la acción popular, suplir la falta de instancia del acusador público». Además, la dependencia fáctica del fiscal general del Estado respecto del Gobierno que le nombra, y el hecho de que la actuación de la fiscalía obedezca a los principios de jerarquía y unidad<sup>46</sup>, refuerza la idea de la necesidad de la existencia de la acusación popular. Como señala Ibarra Sánchez: «de ahí la necesaria y fundamental misión de la acusación popular que vigila, completa y en determinados casos, suple la inacción de las otras dos acusaciones, a través de la cual el conjunto de la sociedad, que no es identificable con el ejecutivo de turno, pueda defenderse contra el delito, especialmente cuando éste se desarrolla en el ámbito de los más poderosos»<sup>47</sup>. De lo contrario, el riesgo de impunidad es muy elevado,

### 5. Requisitos para el ejercicio de la acusación popular

#### a) Requisitos subjetivos:

El art. 19.1 LOPJ reconoce que «los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular, en los casos y formas establecidos en la ley». Asimismo, nuestra Ley Procesal Penal, dispone en su art. 101 que «la acción penal es pública. Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley» Asimismo, el art. 270 de la misma ley establece que «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». Por lo que, de conformidad con lo establecido en la LECrim. y en la LOPJ, los requisitos subjetivos para ser acusador popular son capacidad

42 STC 34/1994, 31 de enero.

43 Banacloche, J/Zarzalejos, J, *Aspectos fundamentales...*, pp. 117-118.

44 *Ibid.* p. 105.

45 Khalaf Reda, A., "La reforma de la acción popular: propuesta de lege ferenda actio populares reform: lege ferenda proposal" en *Anuario de la Facultad de Derecho*, ISSN 1888-3214, N.º 13, 2020, p. 142.

46 Art. 2 Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

47 Ibarra Sánchez, J.L., "Réquiem por la acusación popular: la Propuesta de Ley Orgánica de Garantía y Protección de los Derechos Fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas, 10 de enero de 2025" en *La ley penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario*, ISSN 1697-5758, N.º 173, 2025, pp. 3-4.

para ser parte y capacidad procesal, actuar con la postulación debida y «estar legitimados para ocupar esa posición procesal»<sup>48</sup>. No obstante, la ley ha excluido de la posibilidad de ejercer la acción penal, y en concreto como acusación popular, a «el que no goce de la plenitud de los derechos civiles, el que hubiere sido condenado dos veces por sentencia firme como reo del delito de denuncia o querrela calumniosas y a el Juez o Magistrado»<sup>49</sup>. Esto implica que no se autoriza, al menor de edad o al incapacitado a actuar como acusador popular en el proceso penal, ni siquiera aunque actúe con la debida representación que supla su falta de capacidad procesal. Lo que en palabras de Banacloche Palao «puede resultar lógico, dado que la función del acusador popular puede ser asumida por cualquiera y no parece razonable que la realice alguien que no puede decidirlo por sí»<sup>50</sup>. La misma lógica la podríamos apreciar en las otras dos exclusiones.

En relación con las personas jurídicas, inicialmente la acción popular era exclusivamente reconocida a las personas físicas, negando su ejercicio a las personas jurídicas. Sin embargo, dicha tendencia fue superada. Actualmente se admite su ejercicio también a las personas jurídicas. A partir de la STC 241/1992, de 21 de diciembre, es pacífica la posibilidad de que las personas jurídicas puedan intervenir en el proceso como acusación popular, pues se establece que «no existe otro argumento que no sea el meramente terminológico, insostenible desde el momento en que, con relación a otros preceptos constitucionales, este Tribunal viene entendiendo que el término en cuestión no se refiere exclusivamente a las personas físicas». Concluye la sentencia que, «si el término ciudadanos del art. 53.2 de la Constitución ha de interpretarse en un sentido que permita la subsunción de las personas jurídicas, no hay razón alguna que justifique una interpretación restrictiva de su sentido cuando dicho término se utiliza en el art. 125 o en la normativa articuladora del régimen legal vigente de la acción popular».

En esta misma línea, unos años después, el TC limitó el ejercicio de la acusación popular a las perso-

nas jurídicas de naturaleza privada, así en su sentencia 129/2001, de 4 de junio afirmó que:

«este precepto constitucional se refiere explícitamente a los “ciudadanos”, que es concepto atinente en exclusiva a personas privadas, sean las físicas, sean también las jurídicas (a las que hemos extendido este concepto en las SSTC 34/1994, de 31 de enero, 50/1998, de 2 de marzo, 79/1999, de 26 de abril, entre otras), tanto por sus propios términos como por el propio contenido de la norma, que 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 la comunidad política».

Sin embargo, esta posición se modificó poco después por el propio TC, en su sentencia 175/2001, de 26 de julio en la que matizaba que esa ampliación del término ciudadano a las personas jurídico privadas «no justifica por sí misma la ampliación de forma automática a las personas jurídico-públicas, sin embargo, considero que tampoco lo impide».

Cierto es que son varias las leyes autonómicas que prevén la personación de las Administraciones autonómicas como acusación popular en los procedimientos judiciales que se siguen por determinados delitos<sup>51</sup>. Esta posibilidad que es defendida por ciertos autores<sup>52</sup> fue indirectamente criticada por el propio TC en la sentencia anteriormente citada al afirmar que:

«lo razonado no implica un juicio sobre la constitucionalidad abstracta de la ampliación de la acción popular a las personas públicas, juicio que sólo podríamos realizar en caso de que la Ley que así lo establezca fuera recurrida ante este Tribunal»

La ausencia de impugnación constitucional de dichas leyes y la no presentación del correspondiente recurso permiten afirmar que, en la actualidad, las personas jurídico públicas pueden ejercer la acción popular en aquellos casos en los que exista una ley estatal o autonómica que así lo prevea.

En lo que se refiere a la legitimación para el ejercicio de la acusación popular, aunque, en teoría, es lo más

48 Banacloche Palao, J., “La acusación popular en el proceso penal: Propuestas para una reforma” en *Revista de Derecho Procesal*, ISSN 0213-1137, N.º 1, 2008, p. 29.

49 Art. 102 LECrim.

50 Banacloche, J., “La acusación popular...”, p. 30.

51 Entre otras leyes en: art. 16 de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de malos tratos y de protección a las maltratadas; art. 18 de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas; art. 31 de la Ley de las Cortes de Aragón 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón; art. 58 de la Ley de las Cortes de Valencia 7/2012, de 23 de noviembre, integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana y Art. 25 bis de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo.

52 Véase Ruz Gutiérrez, P./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” en *Asamblea. Revista Parlamentaria De La Asamblea De Madrid*, n.º 23, 2010, pp. 223–251.

amplia posible pudiéndose alegar la defensa de un interés general para su ejercicio, en la práctica cada vez es más frecuente encontrar diferencias de tratamiento por parte de los jueces en función de que la acusación popular defiende un interés legítimo y personal, esto es, un interés subjetivo (por ejemplo, una asociación de víctimas del terrorismo respecto a los delitos de terrorismo), a los casos en los que se defiende un interés general<sup>53</sup>.

Por último, cabe señalar que, en lo relativo al requisito de postulación, la acusación popular debe actuar asistida por abogado y representada por procurador. En el caso de que varias acusaciones populares deseen personarse, el art. 113 LECrim. permite al juez exigir que lo hagan bajo una misma representación. A este respecto, aunque existe una tendencia generalizada a agrupar las acusaciones bajo una única representación, ello no debe interpretarse como una regla general. Deberá atenderse a las circunstancias del caso, pudiendo mantenerse representaciones separadas cuando las entidades que ejerzan la acusación popular defiendan intereses diferentes. Un ejemplo de ello lo encontramos en la causa que se sigue ante el Tribunal Supremo contra el Fiscal General, en el que el magistrado instructor ha mantenido la personación por separado de las cuatro acusaciones populares. Esta decisión se basa en que, de las cuatro acusaciones, dos —el Colegio de Abogados de Madrid y la Asociación Profesional e Independiente de Fiscales— representan intereses corporativos propios que no coinciden con las del resto de las acusaciones —Manos Limpias y Fundación Foro Libertad.

### b) Requisitos objetivos:

Aunque, en principio, el ejercicio de la acción penal como acusación popular estaba prevista únicamente para los procesos por delitos públicos, en los últimos años se han multiplicado los procedimientos judiciales seguidos por delitos de naturaleza semipública en los que han intervenido acusaciones populares. Como ejemplos destacados, cabe mencionar la personación del Ayuntamiento de Pamplona como acusación popular en el denominado «caso de la Manada», seguido por un delito de agresión sexual, así como la interven-

ción de la Asociación de Futbolistas Españoles (AFE) en calidad de acusación popular en el «caso Rubiales», también tramitado por un delito de agresión sexual y coacciones.

La acusación popular queda excluida en los procesos por delitos privados, así como en el ámbito de la jurisdicción de menores y de la jurisdicción la militar.

### c) Requisitos formales:

En principio, la LECrim. exige querrela (art. 270 I LECrim.) y la obligación de prestar fianza (art. 280 LECrim.) para ejercer la acusación popular. No obstante, estos dos requisitos han sido mitigados por la jurisprudencia, permitiendo la personación sin querrela cuando el proceso ya están en curso y exonerando de fianza. En este sentido, el TC se ha pronunciado a favor de la constitucionalidad de la exigencia de fianza, siempre que su cuantía sea proporcionada y resulte motivada<sup>54</sup>.

La justificación para la exigencia de una fianza radica, más que en el aseguramiento de las posibles consecuencias económicas que podría acarrear la interposición de una querrela infundada, en un posible efecto disuasorio ante posibles acusaciones infundadas o espurias. En este sentido, debemos destacar lo señalado por Banacloche Palao en relación con este requisito, toda vez que «su existencia resulta bastante inexplicable, porque no sirve para asegurar la seriedad de la querrela y el pago de unas eventuales costas procesales (puesto que no puede ser muy elevada) y, sin embargo, puede impedir el acceso a la acusación popular a personas que no cuentan con suficiente capacidad económica, convirtiéndola en un instrumento solo al alcance de los más poderosos»<sup>55</sup>. A esto debemos añadir que, en ocasiones, se ha utilizado como método de presión para evitar la personación de acusaciones populares que puedan resultar «incómodas»<sup>56</sup>. De ahí que sea importante recordar, lo ya señalado por el TC en numerosas sentencias en relación con la constitucionalidad de la exigencia del requisito de fianza «pues no impide por sí misma el acceso a la jurisdicción», pero «siempre que su cuantía, en relación a los medios de quienes pretenden ejercitarla, no impida u obstaculice gravemente su

53 Ejemplo de ello lo encontramos en el Auto de 2/10/2019 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 de la Audiencia Nacional, dictado en una causa que se seguía por un delito de enaltecimiento del terrorismo, por el que se acuerda la imposición de fianzas de cuantías diferentes a tres asociaciones que se habían personado en el procedimiento como acusación popular. A las dos que defendían los intereses de las víctimas del terrorismo se les impuso una fianza de 5.000 euros a cada una. Mientras que a la tercera, en cuyos estatutos definía su objeto como «la defensa de los valores cristianos de occidente» se le impuso una fianza de 10.000 euros por entender que «el objeto no se trata de un fin relativo y atinente a la protección y defensa de las víctimas del terrorismo».

54 SSTC 62/1983, de 11 de julio; 113/1984, de 29 de noviembre; 147/1985, de 29 de octubre; 50/1998, de 2 de marzo y 79/1999, de 26 de abril.

55 Banacloche, J., «La acusación popular...», p. 43.

56 Asociación Víctimas del Terrorismo, «El juez Pedraz limita a la AVT la personación en el procedimiento de la 'Operación Caronte' al pedir una fianza de 50.000€» en *Revista Por ellos, por todos* n.º 23, diciembre 2015, p. 12.

ejercicio, pues ello conduciría en la práctica a la indefensión que prohíbe el art. 24.1 CE»<sup>57</sup>.

d) Otros requisitos:

La exigencia de depósito para recurrir y, por regla general, la imposibilidad de incluir los gastos de la acusación popular en la condena en costas salvo que defienda intereses difusos o «su actuación haya sido imprescindible, decisiva y determinante para la condena»<sup>58</sup>.

## 6. Ámbito de actuación de la acusación popular

El ámbito de actuación de la acusación popular es el más amplio posible, siendo el mismo que el de la acusación particular, en lo que se refiere a la posibilidad de solicitar diligencias de investigación durante la fase de instrucción y medidas cautelares. En palabras de Banacloche Palao, «no es una acusación adhesiva o dependiente de las otras, sino que actúa con plena autonomía y puede asumir su propia posición jurídica, independiente del resto de acusaciones»<sup>59</sup>.

La única limitación la encontramos en la posibilidad de solicitar la apertura del juicio oral, y sostener la acusación, en solitario cuando ni el Ministerio Fiscal ni la acusación particular lo hacen. A este respecto es importante la interpretación realizada por el Tribunal Supremo, primero en su sentencia n.º 1045/2007, de 17 de diciembre (caso *Botín*), en la que negaba esta posibilidad y confirmó el archivo del procedimiento. Esta interpretación fue posteriormente matizada y completada por la STS 54/2008, de 8 de abril (caso *Atutxa*) y asentada por las STS 99/2010, de 20 de enero (caso *Ibarretxe*) y STS 277/2018, de 8 de junio (caso *Nóos*) salvando esta posibilidad en los casos en los que se protejan bienes jurídicos supraindividuales y no existan un perjudicado u ofendido individualizable.

## III. INTENTOS DE LIMITAR LA ACUSACIÓN POPULAR

Como se ha indicado en la Introducción, a las tres fases establecidas por Gimeno Sendra puede añadirse una cuarta etapa, que denominaremos fase restrictiva. En esta, la figura de la acusación popular se ha visto sometida a intentos de limitación tanto por vía jurisprudencial como a través de diversas iniciativas legislativas que perseguían el mismo objetivo. Tal como advierte el propio Gimeno Sendra, «la constitucionalización de la acusación popular vincula al Poder Legislativo, quien

no podrá en un futuro derogarla, si bien, como todo derecho de “configuración legal”, es dueño de regular esta institución, modulando su ejercicio, siempre que no altere su contenido esencial»<sup>60</sup>. No obstante, aunque la libertad de configuración del legislador procesal es muy amplia, no es total. Como señala Bacigalupo Saggese, esta potestad del legislador «tiene dos límites, los propios de cualquier garantía institucional, a saber: (I) al legislador le está prohibido suprimir la institución como tal, y (II) una vez desarrollada y configurada por el legislador, la institución garantizada debe seguir siendo reconocible»<sup>61</sup>.

### 1. Limitaciones jurisprudenciales

La principal limitación jurisprudencial en lo que a la actuación de la acusación popular se refiere la encontramos en la STS n.º 1045/2007, de 17 de diciembre, dictada en el conocido como «caso Botín» por el que se negó, en ausencia de acusación por parte del ministerio fiscal y de los perjudicados por el delito, a la acusación popular la posibilidad de sostener en solitario la acusación y se confirmó el archivo del procedimiento. Esta limitación fue posteriormente matizada y completada por la STS 54/2008, de 8 de abril, dictada en el conocido como «caso Atutxa» y posteriormente asentada por las STS 99/2010, de 20 de enero, «caso Ibarretxe» y STS 277/2018, de 8 de junio, «caso Nóos», reconociendo esta posibilidad en los casos en los que se protejan bienes jurídicos supraindividuales y no existan un perjudicado u ofendido individualizable.

### 2. Limitaciones legislativas

Los intentos por restringir el alcance de la acusación popular no constituyen un fenómeno reciente. Desde la presentación del *Anteproyecto de Ley para un nuevo proceso penal* en 2011, se han sucedido al menos cuatro iniciativas legislativas que han incorporado mecanismos orientados a limitar el ejercicio de esta institución. Tal como se ha expuesto previamente, la regulación restrictiva de la acusación popular resulta jurídicamente válida y constitucionalmente legítima, siempre que responda a la finalidad de evitar usos abusivos o desviaciones procesales que, efectivamente, se han verificado en determinadas ocasiones a lo largo del tiempo.

No obstante, el análisis de los textos legislativos referidos permite advertir una evolución normativa

57 STC 62/1983, de 11 de julio.

58 STS 174/2015, de 14 de mayo.

59 Banacloche, J/Zarzalejos, J, *Aspectos fundamentales...*, p. 108.

60 Gimeno Sendra, V., “La acusación popular” ..., p. 90.

61 Bacigalupo Saggese, M. “La regulación legal de la acción popular en el proceso penal y sus límites constitucionales” en *Infolibre*, 14/01/2025, p.1.

de carácter marcadamente regresivo. Las propuestas muestran una tendencia creciente hacia la restricción del ámbito de aplicación de la acción popular, lo que, en su manifestación más reciente —la Proposición de Ley Orgánica presentada en enero de 2025—, alcanza un grado tal de limitación que amenaza con vaciar de contenido su razón de ser. Esta progresiva desnaturalización suscita una legítima preocupación desde la perspectiva del acceso a la justicia y la participación ciudadana en el proceso penal, especialmente en casos que afectan al interés general o al control del ejercicio del poder público. Los que defienden esta tendencia restrictiva se excusan en la necesidad de evitar el uso abusivo que por parte de algunas entidades se ha hecho de la figura de la acusación popular. Sin embargo, a pesar de los abusos que en ocasiones se han cometido, «la institución de la acusación popular debe mantenerse porque está plenamente vigente y son muchos más los beneficios que con su mantenimiento se consiguen que con una hipotética supresión se lograrían»<sup>62</sup>. Además, existen otros mecanismos para evitar dichos abusos. Como señala Tajadura Tejada en relación con la última iniciativa legislativa, «esta limitación desvirtúa la figura de la acusación popular y es totalmente innecesaria, dado que corresponde al juez penal valorar y decidir la corrección de los solicitado por la acusación popular»<sup>63</sup>.

### 2.1. Evolución reciente de las iniciativas legislativas sobre la acusación popular

#### ➤ Anteproyecto de ley para un nuevo proceso penal (2011)

En esta iniciativa legislativa destinada a la actualización de la decimonónica ley de enjuiciamiento criminal reguladora del proceso penal, se incluía una regulación específica de la figura del acusador popular, contemplada en la Sección Segunda del Capítulo IV, titulada “*Los acusadores*”. En los artículos 81 a 87 del anteproyecto, se reconocía expresamente el derecho de todos los ciudadanos españoles, así como de los ciudadanos y personas jurídicas de derecho privado de cualquier Estado miembro de la Unión Europea —aunque no hubieran sido ofendidos o perjudicados por el delito— a «ejercitar la acción penal mediante querrela con arreglo a las prescripciones de esta ley».

Dicha regulación incorporaba un conjunto de limitaciones estructuradas en cuatro bloques: subjetivas, objetivas, formales y procedimentales.

#### a) Limitaciones subjetivas:

El artículo 82 establecía una serie de prohibiciones subjetivas para el ejercicio de la acción popular. En concreto, no podrían ejercitarla:

- Quienes no gocen de la plenitud de los derechos civiles.
- Quienes hayan sido condenados por sentencia firme por delitos contra la Administración de Justicia o por estafa procesal, salvo que dichas condenas hayan sido canceladas o debieran haberlo sido.
- Los miembros de las Carreras Judicial y Fiscal.
- Las Administraciones públicas, los partidos políticos y los sindicatos.

Además, quienes pretendieran ejercer la acción popular debían acreditar un interés legítimo y suficiente ante la autoridad judicial (art. 84), a través de:

- La relación o vínculo personal, social o profesional con el interés público que motiva su intervención.
- La relevancia de su actuación en el proceso para la defensa de dicho interés público.

Como novedad destacada incluía la exclusión expresa de Administraciones públicas, partidos políticos y sindicatos como sujetos legitimados para ejercer la acusación popular, así como la introducción de un criterio de legitimación reforzado basado en el interés público.

#### b) Limitaciones objetivas:

Desde el punto de vista objetivo, el artículo 83 prohibía el ejercicio de la acción popular en los siguientes supuestos:

- En procedimientos por delitos privados.
- En delitos semipúblicos que requieran denuncia del ofendido, incluso una vez presentada dicha denuncia.
- En la persecución de faltas, sin perjuicio de la posibilidad de extender el escrito de acusación popular a las faltas conexas.
- En todos los casos, la acción popular se limitaría a la acusación penal, sin que pudiera comprender el ejercicio de la acción civil derivada del delito.

La principal novedad la encontrábamos en la exclusión expresa de la acusación popular en delitos semipúblicos, incluso tras la formulación de la denuncia por el ofendido, lo que suponía una limitación importante en la actuación de determinadas asociaciones en procedimientos judiciales de especial trascendencia social

62 Hinojosa Segovia, R., “Luces y sombras del acusador popular en la instrucción” en *Cuestiones problemáticas en la instrucción de los procesos penales*, Aranzadi, 2023, p. 288.

63 Tajadura Tejada, J., “Los límites de la acción penal” en *Diario El Mundo*, Tribuna, 12/01/2025.

como los de agresiones sexuales, contra los consumidores o el delito de revelación de secretos.

c) Limitaciones formales:

En relación con los requisitos formales, el anteproyecto establecía que:

- El ejercicio de la acción popular debía realizarse siempre mediante querrela, presentada antes de la preclusión del trámite de presentación del escrito de acusación (art. 85).
- Podía exigirse la prestación de caución, en función de la capacidad económica del querellante, la naturaleza del delito y los eventuales perjuicios y costas (art. 84.4).
- El acusador popular debía actuar asistido de abogado y representado por procurador (art. 87.1).
- En caso de existir varias acusaciones populares, estas podrían comparecer bajo diferentes representaciones y defensas. No obstante, para evitar dilaciones indebidas, el juez —mediante resolución motivada y previa audiencia de las partes— podría imponer su agrupación en una o varias defensas (arts. 87.2 y 87.3).
- Una vez presentados los escritos de acusación, si no existieran diferencias sustanciales entre ellos, el juez podría imponer, también de forma motivada, la obligación de actuar bajo una misma defensa y representación (art. 538.3).

En este caso la principal novedad la encontrábamos en la exigencia de querrela como requisito para ejercer la acusación popular, lo que elimina la posibilidad de personación mediante simple escrito de adhesión o comparecencia.

d) Limitaciones procedimentales

Finalmente, el anteproyecto incorporaba restricciones específicas respecto de la actuación procesal del acusador popular. En concreto (art. 480):

- No podría intervenir en la práctica de actos de investigación solicitados por otras partes.
- Solo podría intervenir en aquellos que fueran promovidos a su instancia o que tuvieran por objeto asegurar una fuente de prueba.

Pese a ello, no se establecían limitaciones ni al acceso a las actuaciones una vez admitida la personación, salvo que se hubiese declarado el secreto (art. 477), ni a la aportación de informaciones al fiscal que pudieran considerarse relevantes para la investigación (art. 478) ni a la posibilidad de solicitar diligencias útiles ante el fiscal o el juez de garantías (art. 479).

En este caso, la principal novedad residía en la introducción de restricciones a la participación en diligencias promovidas por otras partes, lo que implicaba una significativa reducción de la capacidad operativa del acusador popular durante la fase de instrucción.

En definitiva, esta propuesta legislativa configuraba un modelo claramente restrictivo del ejercicio de la acción popular. Si bien algunas de las limitaciones responden a la necesidad legítima de evitar abusos procesales, otras —especialmente las relativas a la exclusión de ciertos sujetos y la exigencia de legitimación reforzada— podrían ser interpretadas como mecanismos orientados a debilitar el control ciudadano sobre la acción penal, en especial cuando esta afecta a delitos vinculados al poder público o al interés general.

➤ **Propuesta de texto articulado de Ley de Enjuiciamiento Criminal, elaborada por la Comisión Institucional creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012 (2013)**

En este segundo intento por reformar el régimen jurídico de la acusación popular, la justificación de las restricciones propuestas se encontraba expresamente recogida en la Exposición de Motivos. En ella se afirmaba que, con la nueva regulación, «se mantiene la institución constitucionalmente prevista, si bien se redefine legalmente para evitar abusos».

La acción popular se regulaba en esta ocasión en el Capítulo V del Título II, bajo la rúbrica “*Las partes*”. El artículo 69 proporcionaba una definición amplia de la figura: «la acción popular es la acción penal interpuesta por persona que no ha resultado ofendida ni perjudicada por el delito y puede ser ejercida con plena autonomía respecto a otras partes acusadoras».

A diferencia del Anteproyecto de 2011, esta propuesta optaba por establecer sus límites mediante la formulación positiva de requisitos, los cuales se estructuran en cuatro categorías: subjetivos, objetivos, formales y procedimentales.

a) Requisitos subjetivos (art. 70):

Desde el punto de vista subjetivo, se determinaba expresamente quién está legitimado para ejercer la acción popular y quién queda excluido.

- Podrían ejercer la acción popular:
  - Los ciudadanos españoles con plena capacidad de obrar.
- No podrían ejercerla:
  - Las personas condenadas por cualquier delito contra la Administración de Justicia.
  - Los fiscales, jueces y magistrados de cualquier jurisdicción o tribunal con potestad jurisdiccional.
  - Las personas que, por vínculo familiar o relación análoga con el encausado, no estén obligadas a declarar como testigos.
  - Los partidos políticos, sindicatos y cualquier otra persona jurídica, ya sea pública o privada. Se exceptuaban de esta prohibición las personas jurídicas formalmente constituidas para la defensa de las víctimas del terrorismo, pero

exclusivamente en los procesos por delitos de terrorismo.

Entre las principales novedades introducidas por esta iniciativa legislativa se encontraban: la restricción de la legitimación activa a ciudadanos españoles, excluyendo a extranjeros incluso comunitarios; la introducción de la prohibición del ejercicio de la acusación popular para personas con vínculos familiares o afectivos con el encausado, reforzando la imparcialidad procesal y se consolida la exclusión general de las personas jurídicas, con una única excepción tasada para las asociaciones de víctimas del terrorismo.

### b) Requisitos objetivos (art. 71):

Una de las principales novedades de esta propuesta residía en la determinación de un catálogo cerrado de delitos en los que podía ejercerse la acción popular, restringiendo de forma significativa su ámbito de aplicación.

Los delitos en los que se admitía la acción popular eran los siguientes:

1. Prevaricación judicial.
2. Delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, así como por particulares que participen en los mismos.
3. Cohecho (arts. 419 a 427 del Código Penal).
4. Tráfico de influencias (arts. 428 a 430 del Código Penal).
5. Delitos contra la ordenación del territorio y el urbanismo (arts. 319 y 320 CP).
6. Delitos contra el medio ambiente (arts. 325 a 331 CP).
7. Delitos electorales (arts. 139, 140, 146, 149 y 150 de la LOREG).
8. Delitos de incitación al odio, discriminación o violencia (art. 510 CP).
9. Delitos de terrorismo.

En este sentido, la introducción de un *numerus clausus* de delitos convertía el ejercicio de la acción popular en una herramienta excepcional, restringida a materias de elevada trascendencia institucional o social.

### c) Requisitos formales (art. 72):

En relación con los requisitos formales para el ejercicio de la acción popular, se establecía lo siguiente:

- Se mantenía la exigencia de presentación de querrela, la cual debería interponerse con anterioridad a la presentación del escrito de acusación por parte del Ministerio Fiscal.
- Se imponía la obligación de actuar bajo una única representación y defensa cuando intervengan varias personas como acusación popular. En caso de desacuerdo entre los interesados, correspondería al Decano del Colegio de Abogados del territorio designar al letrado que asumiría dicha representación unificada.

En relación con esto último hay que destacar que la intervención bajo representación común dejaba de estar sujeta a una decisión judicial motivada, como ocurría en el Anteproyecto de 2011, y se imponía como principio general obligatorio.

### d) Limitaciones procedimentales (art. 73):

En el plano procedimental, se preveía:

- La exigencia de caución a solicitud del Ministerio Fiscal o de cualquiera de las partes, con el fin de responder de las costas procesales que pudieran imponerse en sentencia.
- La posibilidad de ampliación de la caución cuando se interesen diligencias que supongan una dilación significativa o costes adicionales en el procedimiento.

A diferencia de lo establecido en el Anteproyecto de 2011, no se exigía acreditar un interés legítimo y suficiente para ejercer la acción popular, no se contemplaban restricciones a la participación procesal en la fase de investigación ni a las facultades de acceso a las actuaciones ni se limita la posibilidad de proponer diligencias de prueba.

Esta segunda propuesta de reforma representa un giro aún más restrictivo respecto del Anteproyecto de 2011, al establecer una regulación exhaustiva y limitativa del ámbito subjetivo, objetivo y formal de la acción popular. La consagración de un listado cerrado de delitos, la exclusión de casi todas las personas jurídicas, y la imposición obligatoria de la representación procesal unificada en el caso de varias acusaciones populares suponen una redefinición sustancial de esta figura constitucionalmente reconocida.

Aunque la exposición de motivos apelaba a la necesidad de evitar abusos, el diseño normativo planteado reducía significativamente la capacidad ciudadana de participación autónoma en el proceso penal.

### ➤ Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal (2020)

En esta tercera propuesta normativa, la Exposición de Motivos daba un paso más en la fundamentación de las limitaciones impuestas a la acción popular. Junto al reconocimiento de que esta figura «puede constituir un elemento corrector último frente a posibles desviaciones o errores en el ejercicio de la acción pública por parte del Ministerio Fiscal», se añadía una advertencia: «la utilidad de la acción popular en este concreto sentido no puede ensombrecer la evidencia de que, como más de una vez se ha puesto de manifiesto, a veces se convierte en un medio de instrumentalización de la justicia al servicio de intereses ajenos al bien común».

Esta declaración revelaba una posición ambivalente en relación con la acción popular: por un lado, se la reconocía como herramienta democrática de control; pero, por otro, se presentaba como medio de instru-

mentalización de la justicia para intereses ajenos al bien común. Sobre esa base, el anteproyecto procedía a regular la institución en la Sección 2.ª del Capítulo VI, bajo el epígrafe “*Las acusaciones*”, introduciendo una serie de limitaciones sustanciales en los planos subjetivo, objetivo, formal y procedimental.

#### a) Limitaciones subjetivas

El artículo 120 reconocía el derecho a ejercer la acción popular a los ciudadanos españoles, así como a los ciudadanos de cualquier Estado miembro de la Unión Europea que residan en España y que no sean ofendidos ni perjudicados por el delito. Por su parte, el artículo 121 introducía exclusiones específicas:

- Quienes no gocen de plenitud de derechos civiles.
- Quienes hayan sido condenados por sentencia firme por delito, salvo que se trate de delito leve (no se tendrán en cuenta los antecedentes penales cancelados o cancelables).
- Miembros de la Carrera Judicial y del Ministerio Fiscal.
- Partidos políticos y sindicatos.
- Personas jurídicas públicas, incluyendo de forma expresa:
  - o El Gobierno y la Administración General del Estado.
  - o Gobiernos autonómicos y locales.
  - o Cortes Generales y asambleas legislativas autonómicas.
  - o Tribunal Constitucional, CGPJ y demás órganos del Poder Judicial.
  - o Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo y organismos del sector público institucional.

Por tanto, respecto al texto anterior, se eliminaba la prohibición general para las personas jurídico privadas, introduciendo un régimen más abierto a su intervención.

Además, el artículo 123 establecía que los acusadores populares deberían actuar en virtud de un vínculo concreto, relevante y suficiente con el interés público tutelado en el proceso penal. Para ello deberían acreditar:

- La existencia de una relación personal, social o profesional con dicho interés público.
- La relevancia y suficiencia del vínculo en relación con los hechos objeto del procedimiento.

Finalmente, el artículo 100.2 habilitaba expresamente a las entidades u organizaciones privadas que tuvieran por objeto la defensa de intereses difusos o colectivos relacionados con el bien jurídico protegido a ejercer la acción popular conforme a lo previsto en la ley.

#### b) Limitaciones objetivas (art. 122):

Se consolidaba el modelo de *numerus clausus* de delitos en los que se admitía el ejercicio de la acción popular. En esta ocasión, el listado comprendía:

1. Delitos contra el mercado y los consumidores (arts. 281 a 285 ter CP), siempre que afecten a intereses generales (art. 287.2 CP).
2. Financiación ilegal de partidos políticos (Título XIII bis CP).
3. Delitos urbanísticos, contra el patrimonio histórico y medio ambiente (arts. 319–323, 325–330 y 332 CP).
4. Cohecho (arts. 419–427 bis CP).
5. Tráfico de influencias (arts. 428–430 CP).
6. Malversación de caudales públicos (arts. 432–435 CP).
7. Prevaricación judicial (art. 446 CP).
8. Rebelión (arts. 472–484 CP).
9. Delitos de odio y discriminación (arts. 510–512 CP).
10. Enaltecimiento y justificación del terrorismo (art. 578 CP).
11. Delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra (arts. 607–614 bis CP).

No obstante, llama la atención los delitos excluidos respecto de propuestas anteriores:

- Delitos de terrorismo (excepto en su modalidad de enaltecimiento, art. 578 CP).
- Delitos cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.
- Delitos electorales.
- Provocación a la discriminación, al odio o a la violencia (art. 510 CP), en su redacción general.

#### c) Limitaciones formales:

Según el artículo 124, se mantenía la exigencia de interposición de querrela, la cual debe presentarse antes del dictado del decreto de conclusión de la investigación. Y en lo relativo a la caución:

- Se podría requerir caución proporcionada a los medios económicos del querellante, la naturaleza del delito y los posibles perjuicios y costas (art. 123.3).
- La caución sería obligatoria cuando el Ministerio Fiscal no ejerza la acción penal.
- Podría exigirse un incremento de la caución si se solicitan nuevas diligencias que supongan costes adicionales (art. 297).

Respecto a la concurrencia de varias acusaciones populares, el artículo 125 establecía que podrían actuar bajo representaciones y defensas separadas. Sin embargo, el juez podría imponer su agrupación en una única representación cuando ello afecte negativamente al desarrollo del procedimiento, siempre mediante resolución motivada y previa audiencia de las partes.

#### d) Limitaciones procedimentales:

El anteproyecto introducía también restricciones operativas en la fase de instrucción:

- No se limitaba el acceso a las actuaciones, salvo declaración de secreto (art. 570).
- Se permitía poner en conocimiento del Ministerio Fiscal informaciones relevantes (art. 571).
- Se podrían proponer diligencias útiles al fiscal (art. 572).
- Solo se podría intervenir en actos de investigación que se practiquen a instancia del acusador popular o para asegurar una fuente de prueba (art. 573).
- No se podría sostener en solitario la acción penal en delitos que tutelén exclusivamente bienes jurídicos individuales, cuando ni el Ministerio Fiscal ni la víctima ejerciten la acción. En tal caso, el juez deberá acordar el sobreseimiento (art. 622.3), aunque la acusación popular haya presentado escrito de acusación.
- Personas condenadas en sentencia firme por delitos (excepto por delitos leves).
- Miembros de las carreras judicial y fiscal, así como asociaciones profesionales de jueces y fiscales.
- Partidos políticos y entidades asociadas, tales como fundaciones y asociaciones vinculadas.
- Personas jurídicas o entes públicos, incluidos específicamente:
  - o El Gobierno y la Administración General del Estado.
  - o Gobiernos autonómicos y locales.
  - o El Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas autonómicas.
  - o El Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y demás órganos judiciales de gobierno.
  - o El Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y todos los organismos del sector público estatal.

Esta tercer intento de modificación de la LECrim consolidaba una visión restrictiva de la acción popular. Aunque se reconocía formalmente su función de control del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Fiscal, las limitaciones impuestas —tanto subjetivas como objetivas y procedimentales— conducían a su progresiva marginalización como mecanismo de participación ciudadana en el proceso penal.

La exigencia de vínculo con el interés público, el cierre del catálogo de delitos, la exclusión de múltiples actores institucionales y la prohibición de sostener la acción penal en solitario en el caso de delitos que tutelén bienes jurídicos individuales redefinían significativamente la figura de la acusación popular

### ► Proposición de Ley Orgánica de garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas (2025)

La última iniciativa presentada en enero de 2025 constituye el último y más restrictivo intento legislativo de redefinir la figura de la acusación popular. A diferencia de propuestas anteriores, en esta ocasión la Exposición de Motivos apenas justifica la necesidad de su limitación, limitándose a afirmar la conveniencia de impedir que la acción popular «se utilice para la consecución de intereses ajenos a los fines del proceso penal».

Sobre esta base sumamente genérica, el texto introduce limitaciones severas que afectan de manera sustancial la legitimación subjetiva, el ámbito objetivo y las posibilidades procesales de actuación del acusador popular que llevan a una clara desnaturalización de esta institución jurídica.

#### a) Limitaciones subjetivas:

La proposición de ley excluye expresamente del ejercicio de la acción popular a los siguientes sujetos:

- Menores de edad.

En los supuestos no excluidos, se exige la existencia de un vínculo concreto, relevante y suficiente con el interés público tutelado, en términos análogos a los recogidos en los anteproyectos de 2013 y 2020.

#### b) Limitaciones objetivas:

El catálogo de delitos en los que se admite el ejercicio de la acción popular se restringe aún más, consolidando un modelo de *numerus clausus material*, que excluye numerosos ámbitos donde históricamente esta figura ha tenido un papel relevante.

La proposición permite su ejercicio únicamente en los siguientes tipos penales:

- Delitos contra el mercado y los consumidores que afecten a intereses generales.
- Financiación ilegal de partidos políticos.
- Delitos urbanísticos, contra el patrimonio histórico y el medio ambiente.
- Cohecho.
- Tráfico de influencias.
- Malversación de caudales públicos.
- Prevaricación dolosa de autoridades judiciales.
- Rebelión.
- Delitos de odio.
- Enaltecimiento y justificación del terrorismo.
- Genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Hay que resaltar que se excluyen delitos como la prevaricación administrativa, diversos delitos contra las personas y los delitos electorales, así como otros vinculados a la protección de bienes jurídicos supraindividuales. Esta selección carece de una justificación sistemática clara y excluye la acusación popular en ámbitos donde tradicionalmente ha cumplido una función correctiva y de interés público.

## c) Limitaciones procedimentales:

El principal endurecimiento de la figura se materializa en el plano procesal. Aun en los casos en que la acusación popular supere las barreras subjetivas y objetivas, su intervención se ve drásticamente restringida desde un punto de vista de su capacidad de actuación. En concreto:

- No tendrá acceso a las actuaciones, incluso tras ser admitida su personación.
- No podrá intervenir durante la fase de instrucción; su participación se limita al juicio oral, y solo si el Ministerio Fiscal ha solicitado su apertura.
- No podrá recurrir el sobreseimiento provisional, quedando limitada su capacidad impugnatoria al sobreseimiento libre.

Como ha señalado Zarzalejos Nieto, «esta exclusión de la fase de instrucción supondrá, en la práctica, que solo el Ministerio Fiscal podrá proponer —o impedir— la prisión provisional del investigado. Recordemos que esta medida cautelar personal está sometida al principio acusatorio desde 1995»<sup>64</sup>.

## d) Régimen transitorio y efectos retroactivos:

Otra novedad es el régimen transitorio establecido. La Disposición Transitoria establece que las limitaciones introducidas se aplicarán a todos los procedimientos en curso al momento de la entrada en vigor de la ley. Esta cláusula genera una aplicación retroactiva de la norma, con efectos directamente restrictivos sobre derechos procesales ya ejercidos legítimamente por acusaciones populares personadas.

Zarzalejos Nieto ha advertido que, si bien esta norma puede tener cobertura formal en la aplicación del principio *tempus regit actum*, su efecto es materialmente retroactivo y peyorativo, al suponer la expulsión de sujetos procesales activos bajo una legislación vigente al momento de su personación. Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, habría sido más razonable disponer su aplicación únicamente a los procedimientos incoados con posterioridad a la entrada en vigor de la ley<sup>65</sup>.

A modo de conclusión, podemos afirmar que el análisis comparado de las sucesivas iniciativas normativas dirigidas a restringir la acción popular revela una tendencia preocupante hacia su desnaturalización funcional y conceptual. La proposición de ley de 2025 repre-

senta el punto culminante de esta deriva restrictiva, por los siguientes motivos:

- Ausencia de motivación suficiente para excluir a asociaciones profesionales de jueces y fiscales, partidos políticos u otras personas jurídicas, bajo la presunción de intereses espurios sin prueba alguna. En este sentido, no es pacífica la doctrina sobre si la exclusión de los partidos políticos evitaría los riesgos de utilización política de la institución. Mientras que algunos autores son partidarios de su exclusión<sup>66</sup>, otros defienden su permanencia con el correspondiente control judicial<sup>67</sup>.
- Confusión conceptual entre la acción popular y la acusación particular, al exigir un vínculo concreto y suficiente, propio de esta última, desdibujando las bases constitucionales de participación ciudadana en el proceso penal para la defensa de intereses generales<sup>68</sup>.
- Selección arbitraria de tipos delictivos habilitantes, que excluye materias con fuerte carga pública y relevancia institucional, como la prevaricación no judicial, los delitos contra las personas o los electorales.
- Reducción de la capacidad operativa de la acusación popular al impedirle intervenir en la fase de instrucción o acceder a las actuaciones, convirtiéndola en una figura meramente decorativa y condicionada a la iniciativa del Ministerio Fiscal.

Estas medidas, en conjunto, vacían prácticamente de contenido la figura de la acusación popular, limitando su legitimidad democrática y su potencial como mecanismo de control ciudadano. Desde una perspectiva constitucional, se abre un debate ineludible sobre los límites de la restricción de derechos procesales en nombre de la eficiencia judicial, y sobre la necesidad de preservar espacios de participación legítima en la persecución penal de los delitos que afectan al interés colectivo.

#### IV. IMPORTANCIA DE LA ACUSACIÓN POPULAR EN LA PROTECCIÓN DE LA VÍCTIMA DEL DELITO

En los últimos años, se ha intensificado la participación de acusaciones populares en procedimientos judiciales por delitos cometidos contra víctimas que

64 Zarzalejos Nieto, J., "La demolición de la acusación popular y otros estragos en la justicia penal", 14/1/25. Disponible en: <https://mascalvet.com/la-demolicion-de-la-acusacion-popular-y-otros-estragos-en-la-justicia-penal/>

65 *Ibid.*

66 Rodríguez, R., "Contra el uso de la acusación popular por los partidos políticos" en *Conflegal*, 21/10/24.

67 Jiménez, N., "El ejercicio de la acción popular en España por partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales" en *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales*, ISSN-e 0718-3399, Vol. 19, N.º 37, 2024.

68 Ibarra Sánchez, J.L., "Réquiem por la acusación popular...", p.7.

forman parte de colectivos vulnerables o de grupos especialmente afectados. Esta intervención se concibe como una iniciativa de apoyo a dichas víctimas y como una herramienta eficaz de protección del vulnerable o indefenso frente al poder dominante.

Este ámbito de protección se extiende más allá del derecho penal, alcanzando otras ramas del ordenamiento jurídico, como el derecho administrativo, donde en determinados contextos se ha reconocido la posibilidad de intervención de la acusación popular —por ejemplo, en la protección del medio ambiente—. Incluso en el ámbito penal, se ha admitido la protección de colectivos vulnerables, como consumidores y usuarios, a través del ejercicio de acciones colectivas.

En el ámbito penal, se ha constatado que la acusación popular resulta no solo necesaria, sino también efectiva en la protección de las víctimas. En la práctica, existen múltiples sectores jurídicos vinculados a colectivos de víctimas en los que es habitual la presencia de acusaciones populares: defensa de víctimas de violencia de género, protección de la infancia, víctimas de negligencias médicas, accidentes de tráfico, terrorismo, y personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social.

En estos supuestos, la actuación de la acusación popular suele cumplir una triple función:

1. Informar a las víctimas sobre el desarrollo del procedimiento judicial y sus avances.
2. Defender sus derechos ante los tribunales, ya sea directamente o colaborando con la acusación particular mediante su experiencia en la materia.
3. Proporcionar un “paraguas de protección” para evitar que la víctima afronte en solitario el proceso, brindándole acompañamiento y respaldo.

Resulta, por tanto, especialmente llamativo que entre las limitaciones propuestas por el legislador a la actuación de la acusación popular se haya excluido de forma expresa a los delitos cometidos contra las personas, precisamente aquellos en los que esta figura ha demostrado ser más útil y necesaria.

En todos estos casos, las acusaciones populares suelen estar representadas por entidades jurídico privadas cuya función principal es la defensa y protección de un colectivo concreto de víctimas. Estas entidades ostentan un interés directo, concreto y suficiente respecto al objeto del procedimiento, por lo que no deberían quedar excluidas de su participación, ni verse limitadas por razones relativas al tipo delictivo. Asimismo, tampoco debería de imponerse ningún tipo de limitación procesal en el caso de que finalmente consiguieran personarse en el procedimiento judicial. Excluir la de la fase de instrucción, no permitiéndola ni acceder a las actuaciones ni solicitar diligencias de investigación, limitando su actuación solo a la posibilidad de recurrir el archivo de las actuaciones por sobreseimiento libre, algo bastante poco frecuente en la práctica judicial, conduce

a un vaciamiento efectivo de esta institución jurídica que como se ha visto resulta fundamental para la persecución de delitos de especial gravedad o trascendencia social, para la intervención de los ciudadanos en el control judicial del poder público y como instrumento de protección de colectivos de víctimas especialmente vulnerables.

## V. CONCLUSIONES

La institución de la acusación popular tiene un profundo arraigo en el ordenamiento jurídico español. Aunque su regulación vigente se remonta a la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, ya existían referencias a esta figura en el Derecho romano y en la Grecia clásica.

Desde sus orígenes, se ha concebido como un derecho ciudadano a participar en la administración de justicia, al margen del Ministerio Fiscal. En un sistema regido por el principio acusatorio, donde la Fiscalía actúa bajo criterios de jerarquía y unidad, la acusación popular actúa como un contrapeso frente a su posible inacción, sobre todo en casos sensibles.

Su singularidad en el sistema jurídico no resta legitimidad, pues responde a la evolución particular del modelo español, donde —a diferencia de otros ordenamientos que reservan la acción penal al Estado— se reconoce margen de actuación al ciudadano, incluso sin ser víctima directa del delito.

Además de su función de control, la acusación popular canaliza la indignación social o la desconfianza institucional en casos de gran repercusión. Ejemplos notables son el “crimen de Fuencarral”, primer caso con participación popular en la historia judicial española, y los recientes procedimientos por corrupción vinculados al entorno del presidente del Gobierno, impulsados por acusaciones populares.

Cumple también una función esencial en la defensa de víctimas, especialmente de colectivos vulnerables, contribuyendo a garantizar el principio de igualdad en el acceso a la justicia.

Pese a su relevancia, en los últimos años han aumentado los intentos —jurisprudenciales y legislativos— de limitar su alcance. La reciente iniciativa de enero de 2025 amenaza con vaciar de contenido esta figura procesal.

Es cierto que han existido abusos en el ejercicio de la acusación popular, y que en ocasiones se ha utilizado con fines espurios. No obstante, su balance general es claramente positivo. Asociaciones y entidades civiles han desempeñado un papel crucial como acusaciones populares en algunos de los procedimientos judiciales más relevantes de nuestra historia reciente. Existen mecanismos procesales suficientes para controlar esos excesos (por ejemplo, la exigencia de caución o fianza y la imposición de condena en costas aunque no se llegue

a dictar sentencia en el procedimiento), sin necesidad de restringir la institución de tal forma que se acabe por desnaturalizarla.

La Proposición de Ley Orgánica de 2025 incorpora una serie de restricciones que, en su conjunto, ponen en serio riesgo la pervivencia práctica de la figura de la acusación popular. Entre todas las limitaciones introducidas, destacan por su gravedad e impacto tres elementos que merecen especial atención por su potencial regresivo en términos de garantías procesales, acceso a la justicia y seguridad jurídica.

En primer lugar, el listado cerrado de delitos en los que se permite la intervención de acusaciones populares, que excluye precisamente aquellos supuestos en los que su participación ha resultado históricamente más relevante.

El establecimiento de un *numerus clausus* de tipos penales en los que se permite el ejercicio de la acción popular representa un giro restrictivo de gran calado. Si bien la técnica legislativa de delimitación material no es en sí ilegítima, la selección realizada resulta particularmente preocupante por los delitos que omite.

Quedan excluidos precisamente aquellos supuestos donde la acusación popular ha tenido un impacto histórico más notorio y reconocido, como la persecución de la corrupción administrativa, los delitos contra las personas o ciertos delitos económicos complejos. Esta exclusión carece de una justificación técnica coherente y parece responder más a motivos coyunturales o políticos que a una reflexión sistemática sobre los fines y límites de esta figura.

En consecuencia, se reduce drásticamente la utilidad pública de la acción popular, dejando fuera ámbitos donde su intervención ha sido fundamental para asegurar el interés general, activar procesos dormidos o garantizar el escrutinio judicial de actuaciones institucionales.

En segundo lugar, las limitaciones de carácter procesal, que restringen el acceso a las actuaciones, la posibilidad de intervenir en la fase de instrucción limitando su participación al juicio oral, y solo si el Ministerio Fiscal ha solicitado su apertura y la única posibilidad de recurrir el sobreseimiento libre, debilita significativamente la eficacia de la acusación popular.

Y, en tercer lugar, el régimen transitorio, que prevé la aplicación inmediata de estas limitaciones a procedimientos ya en curso, lo que podría suponer una restricción de derechos adquiridos por quienes ejercen legítimamente la acusación popular.

Tales efectos colisionan con principios esenciales del Estado de Derecho, como la seguridad jurídica, la

confianza legítima y la tutela judicial efectiva. Lejos de representar una técnica de transición normativa razonable, este régimen transitorio deviene en una expulsión encubierta de actores legítimos del procedimiento penal, generando una regresión en las garantías procesales ya reconocidas.

Numerosos casos demuestran que la acusación popular ha sido fundamental para informar, acompañar y proteger a víctimas en situación de vulnerabilidad (violencia de género, terrorismo, negligencias médicas, infancia, entre otros). Limitar su participación implica desatender a sectores de la sociedad que requieren especial protección institucional.

Como defiende de la Oliva Santos, la institución de la acusación popular está directamente relacionada con el concepto de democracia<sup>69</sup>. Por lo que limitar la acusación popular de esta manera afecta negativamente a la democracia. A la función de control del poder público, reduce la participación ciudadana en el proceso penal y debilita las garantías de defensa de los intereses colectivos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, E., *Procesos Célebres. Crónicas de Tribunales Españoles. El crimen de la calle de Fuencarral. Primera Parte*, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1889.
- Álvarez Suárez, L., *El modelo de acusación popular en el sistema procesal español*, Navarra, Aranzadi, 2022.
- Banacloche Palao, J., “La acusación popular en el proceso penal: Propuestas para una reforma” en *Revista de Derecho Procesal*, ISSN 0213-1137, N.º 1, 2008, pp. 9-54.
- Banacloche, J/Zarzalejos, J, *Aspectos fundamentales de Derecho procesal penal*, La Ley, 2025.
- Carratalá, A., “De la redacción al juicio: la primera acción popular como explotación periodística del suceso criminal” en *Revista internacional de Historia de la Comunicación*, ISSN 2255-5129, N.º 5, Vol.1, 2015, pp. 1-16.
- Círculo de Amigos de la Historia, *Los grandes procesos de la historia*, Editions Ferni, Genève, 1975, pp. 11-122.
- De la Oliva Santos, A., “La acción popular: singularidad y racionalidad (unas reflexiones de J. Bentham sobre la acusación penal)” en *De la ejecución a la historia del Derecho Procesal y de sus protagonistas*

69 De la Oliva Santos, A., “La acción popular: singularidad y racionalidad (unas reflexiones de J. Bentham sobre la acusación penal)” en *De la ejecución a la historia del Derecho Procesal y de sus protagonistas*. Libro III, Proceso penal: Liber Amicorum en homenaje al Profesor Manuel-Jesús Cachón Cadenas, 2025, p. 166.

- tas. Libro III, Proceso penal: Liber Amicorum en homenaje al Profesor Manuel-Jesús Cachón Cadenas, 2025, pp. 165-176.
- Gimeno Sendra, V., “La acusación popular” en *Poder Judicial*, ISSN 0211-8815, N.º 31, 1993, pp. 87-94.
- Gutiérrez-Alviz y Armario, F/Moreno Catena, V., “Artículo 125: la participación popular en la Administración de justicia” en Alzaga Villaamil, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, pp. 565-602.
- Hinojosa Segovia, R., “Luces y sombras del acusador popular en la instrucción” en *Cuestiones problemáticas en la instrucción de los procesos penales*, Aranzadi, 2023, pp. 281-297.
- Ibarra Sánchez, J.L., “Réquiem por la acusación popular: la Propuesta de Ley Orgánica de Garantía y Protección de los Derechos Fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas, 10 de enero de 2025” en *La ley penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario*, ISSN 1697-5758, N.º 173, 2025.
- Jiménez, N., “El ejercicio de la acción popular en España por partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales” en *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales*, ISSN-e 0718-3399, Vol. 19, N.º 37, 2024.
- Khalaf Reda, A., “La reforma de la acción popular: propuesta de lege ferenda actio populares reform: lege ferenda proposal” en *Anuario de la Facultad de Derecho*, ISSN 1888-3214, N.º 13, 2020, pp. 135-159.
- Martínez Calpe, P., *12 grandes crímenes de la historia judicial española*, Editorial ATE, Barcelona, 1983, pp. 31-53.
- Oromí Vall-Llovera, S., *El ejercicio de la acción popular. Pautas para una futura regulación legal*, Madrid, Marcial Pons, 2003.
- Pérez Gil, J., *La acusación popular*, Granada, Comares, 1998.
- Petit, C., “La célebre causa del crimen de Fuencarral” en *Anuario de historia del derecho español*, ISSN 0304-4319, N.º 75, 2005, pp. 369-412.
- Quintero Oliveros, G., “La acción popular. Pasado, presente y futuro de una institución controvertida” en *Revista de derecho y proceso penal*, ISSN 1575-4022, N.º 37, 2015, pp. 93-131.
- Ruz Gutiérrez, P/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” en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, ISSN 1575-5312, n.º 23, 2010, pp. 223-254.
- Silvela, F., “La Acción Popular” en *Revista general de legislación y jurisprudencia*, ISSN 0210-8518, Vol.36, N.º 73, 1888, pp. 457-487.
- Sueiro, P., *Procesos Célebres*, Editorial Argos, Barcelona, 1950, pp. 42-52.
- Vélez Mariconde, A., *Estudios de Derecho Procesal Penal*, Tomo I, Imprenta Universidad de Córdoba, 1956.
- Vignati, A., *Procesos Célebres*, Editorial Bruquera, Barcelona, 1975, pp. 199-217.

### Jurisprudencia

- STC n.º 62/1983, de 11 de julio.  
STC n.º 113/1984, de 29 de noviembre.  
STC n.º 147/1985, de 29 de octubre.  
STC n.º 34/1994, 31 de enero.  
STC n.º 50/1998, de 2 de marzo.  
STC n.º 79/1999, de 26 de abril.  
STS n.º 1045/2007, de 17 de noviembre.  
STS n.º 54/2008, de 8 de abril.  
STS 174/2015, de 14 de mayo.

### Otros recursos

- Asociación Víctimas del Terrorismo, “El juez Pedraz limita a la AVT la personación en el procedimiento de la ‘Operación Caronte’ al pedir una fianza de 50.000€” en *Revista Por ellos, por todos* n.º 23, diciembre 2015.
- Bacigalupo Saggese, M. “La regulación legal de la acción popular en el proceso penal y sus límites constitucionales” en *Infolibre*, 14/01/2025.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Núm. 170-1, 22 de enero de 2025.
- Ministerio de Justicia, Anteproyecto de ley para un nuevo proceso penal, 2011.
- Ministerio de Justicia, Propuesta de texto articulado de Ley de Enjuiciamiento Criminal, elaborada por la Comisión Institucional creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012, 2013.
- Ministerio de Justicia, Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, 2020.
- Rodríguez, R., “Contra el uso de la acusación popular por los partidos políticos” en *Confitegal*, 21/10/24.
- Tajadura Tejada, J., “Los límites de la acción penal” en *Diario El Mundo, Tribuna*, 12/01/2025.
- Zarzalejos Nieto, J., “La demolición de la acusación popular y otros estragos en la justicia penal”, 14/1/25. Disponible en: <https://mascalvet.com/la-demolicion-de-la-acusacion-popular-y-otros-estragos-en-la-justicia-penal/>

1. REVISTA PENAL publica artículos que deben ser el resultado de una investigación científica original sobre temas relacionados con las ciencias penales en sentido amplio; ello incluye investigaciones sobre la parte general y la parte especial del Derecho Penal, el proceso penal, la política criminal y otros aspectos afines a estas disciplinas que preferentemente puedan ser extrapolables a otros países. Los artículos no deben haber sido publicados con anterioridad en otra revista.
2. Los trabajos deben enviarse por correo electrónico en formato Microsoft Word (o en su defecto, en formato \*.txt) a la dirección: [jcferreolive@gmail.com](mailto:jcferreolive@gmail.com)
3. La primera página del documento incluirá el título del trabajo en castellano y en inglés, el nombre completo del autor o los autores, su adscripción institucional y su correo electrónico, el sumario, un resumen analítico en castellano y en inglés (de unas 100 palabras aproximadamente) y palabras clave en castellano y en inglés (entre 2 y 5 palabras)
4. Los autores deberán elaborar las referencias bibliográficas conforme a las normas ISO 690.
5. Los trabajos se someterán a la evaluación de al menos dos árbitros externos siguiendo el sistema de evaluación doble ciego. Los autores recibirán información del eventual rechazo de sus trabajos, de las reformas requeridas para la aceptación definitiva o de dicha aceptación. Los originales aceptados se publicarán en el primer volumen con disponibilidad de páginas.
6. Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la Revista, en exclusiva, los derechos de reproducción. Si se producen peticiones del autor o de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de los mismos, la decisión corresponderá al Consejo de Redacción. Se deberá indicar que el artículo ha sido publicado previamente en el correspondiente número de Revista Penal.





## Inteligencia jurídica en expansión

Trabajamos para  
**mejorar el día a día**  
del **operador jurídico**

Adéntrese en el universo  
de **soluciones jurídicas**

 96 369 17 28

 [atencionalcliente@tirantonline.com](mailto:atencionalcliente@tirantonline.com)

[prime.tirant.com/es/](https://prime.tirant.com/es/)