

**LA PROYECTADA REFORMA
DE LA ACCIÓN POPULAR
Y EL ESTADO DE DERECHO**

MARÍA JOSÉ ROCA FERNÁNDEZ

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. FINALIDAD Y NATURALEZA DE LA ACCIÓN POPULAR. 3. RESTRICCIONES EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR. 3.1. Tipos penales que pueden ser objeto de acción popular. 3.2. Requisitos subjetivos. 3.3. Control judicial de admisibilidad. 3.4. Límites a las posibilidades de actuación en el proceso. 4. EVENTUALES CONSECUENCIAS DE LA PROYECTADA REFORMA. 4.1. Acerca del respeto de la finalidad y naturaleza de la acción popular dentro del Estado de Derecho. 4.2. Acerca de la acción popular en la Constitución y en el Derecho de la Unión. 5. CONSIDERACIONES FINALES. 6. BIBLIOGRAFÍA

Fecha recepción: 24.07.2025
Fecha aceptación: 13.01.2026

LA PROYECTADA REFORMA DE LA ACCIÓN POPULAR Y EL ESTADO DE DERECHO

MARÍA JOSÉ ROCA FERNÁNDEZ

Universidad Complutense de Madrid¹

1. INTRODUCCIÓN

La proposición de Ley Orgánica de garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas² supone, entre otras consecuencias, una reforma de la acción popular que merece una reflexión sobre los efectos que —si llegara a aprobarse en los términos propuestos— tendría en las garantías del Estado de Derecho. La acción popular no es una exigencia ineludible del Estado de Derecho³. Prueba de ello es que —hasta donde conocemos— sólo el Principado de Andorra⁴ e Inglaterra⁵ tienen un régimen de acción popular similar al español⁶. No obstante, cualquier reflexión sobre esta institución, recogida en el art.

¹ Catedrática de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, Pl. Menéndez Pelayo, 4, Campus Moncloa 28040 Madrid. mjroca@ucm.es <https://orcid.org/0000-0002-8827-5177>

² Accesible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-170-1-C1.PDF#page=1 [Consulta: 2-IV-2025].

³ STS 1047/2007, de 17 de diciembre: “Aunque la acción popular no sea un elemento esencial de la noción de Estado de Derecho, lo cierto es que la participación ciudadana en la administración de justicia mediante la acción popular es una manifestación del principio democrático y debe ser entendida como un medio funcional para garantizar esa participación de los ciudadanos en el proceso penal”.

⁴ PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A.J. (2020). “La acción popular en el sistema procesal penal español”, *Revista de la Academia del Colegio de Abogados de Pichincha y de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central del Ecuador*, vol. 4, n. 7, 88, nota 13, citando a SABATER I TOMÁS, A. (1991), *Dret Penal de Andorra*, Barcelona, 239-240.

⁵ LADRÓN DE GUEVARA SÁNCHEZ, C. (2025). “La acusación popular: una institución necesaria pero cuestionada”, *Revista Penal*, n. 56, 166.

⁶ ARMENTA DEU, T. (2017). “La acción popular: claves de una reforma que conviene ponderar”, *Justicia*, n. 1, 71, “La acción popular caracteriza nuestro modelo procesal penal del que constituye una institución exclusiva”. PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A.J. (2020). “La acción popular en el sistema procesal penal español”..., 88 señala que ni siquiera el Reino Unido, donde teóricamente cualquier ciudadano puede ejercitar la acción pública, tiene un régimen de acción popular comparable al español.

125⁷ de nuestra Constitución, requiere un examen de su relación con el conjunto del sistema en el que se inserta, no debe analizarse aisladamente⁸. Conviene anotar que tampoco el Ministerio Fiscal tiene en otros Estados europeos⁹ la misma posición que tiene en España. Así, por ejemplo, en la República Federal de Alemania¹⁰, aunque haya dependencia jerárquica — como también la hay en España—, sin embargo, el Ministerio Fiscal de los *Länder* no está subordinado al Ministerio Fiscal Federal y, además, cada fiscal tiene conferidos derechos y libertades respecto de su superior¹¹. De este modo, el poder de quien en cada caso sea titular de esta institución —ya sea la Federal, ya sean las de los respectivos *Länder*— es sustancialmente menor en Alemania que en España. En nuestro país, aunque los fiscales europeos delegados no tengan dependencia jerárquica de la Fiscalía General de Estado¹², los demás fiscales sí la tienen. Por ello, en nuestra doctrina la acción popular se ha calificado como “contrapeso”¹³ o mecanismo de control¹⁴ del Ministerio Fiscal.

⁷ GUTIÉRREZ-ALVIZ, F. / MORENO, V. (1998). “Artículo 125: La participación popular en la Administración de justicia”, ALZAGA VILLAMIL, O., *Comentarios a la Constitución Española*. Tomo IX - Artículos 113 a 127 de la Constitución Española de 1978, Edersa 568-601. CRESPO BARQUERO, P. (2018). “Artículo 125”, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. / CASAS BAAMONDE, M. E., (dirs.), ARNALDO ALCUBILLA, E. / REMÓN PEÑALVER, J. / PÉREZ MANZANO, M. / BORRAJO INIESTA, I. (coords.), *Comentarios a la Constitución española*, Vol. 2, Tomo II., Madrid, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer Ministerio de Justicia, 781-794.

⁸ ARMENTA DEU, T. (2017). “La acción popular”..., 71, “Su cabal comprensión requiere un examen, no sólo de la normativa aplicable, sino también de su relación con el conjunto del sistema en el que se incluye, así como de la rica e ilustrativa jurisprudencia que ha ido perfilando su figura”.

⁹ FERNÁNDEZ LE GAL, A. (2022). “Estado de derecho, independencia judicial y autonomía del Ministerio Fiscal. Hacia un modelo europeo de fiscal”, *Estudios de Deusto*, vol. 70/1, 117 y ss.

¹⁰ GÓMEZ COLOMER, J. L. (2021). “La Fiscalía alemana: temas relevantes de su organización y funciones”, *Diario La Ley*, n. 9965, Sección Doctrina, 3-12-2021.

¹¹ No pueden impartirse instrucciones ilícitas. Si ello sucede, el fiscal tiene que objetar (§§ 63, inc. 2.º BBG; 36, inc. 2.º BeamStG), es decir, exponer sus reservas al superior y, eventualmente, dirigirse en contra de su decisión al superior más próximo. Cfr.: VOLK, K. / AMBOS, K. / PLANCHADELL GARGALLO, A. / BELTRÁN MONTOLIU, A. / MADRID BOQUÍN, C. M. (2023). *Derecho procesal penal alemán y español*, DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/Sapientia188>, Castellón, Universitat Jaume I, Servei de Comunicació i Publicacions, 70.

¹² ZARAGOZA AGUADO, J. A. (2020). “El Ministerio Fiscal Español y la Fiscalía Europea su configuración institucional: la autonomía y la independencia en su estatuto jurídico: conflictos de competencia y mecanismos de resolución: la Fiscalía Europea y la orden europea de detención”, *Revista del Ministerio Fiscal*, n. 9 (Ejemplar dedicado a: La Fiscalía Europea y el proceso penal español), 58-82.

¹³ MORALES BRAVO, J. M. (2019) “La acción popular como mecanismo de contrapeso al poder del Ministerio Fiscal”, *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, n. 14, Enero-junio. 110-118. Ya antes de su inclusión en la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, fue Montero Ríos quien impulsó la acción popular como contrapeso del Ministerio Fiscal, NIEVA FENOLL, J. *La broma de Silvela (por la abolición de la acción popular)*, ElDiario.es 18-10-2024, https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/broma-silvela-abolicion-acusacion-popular_129_11731837.html [Consulta: 2-IV-2025]. NIEVA FENOLL, J. *La agonía de la acción popular*, El País 11-1-2015 <https://elpais.com/opinion/2025-01-11/la-agonia-de-la-accion-popular.html> [Consulta: 2-IV-2025].

¹⁴ JIMÉNEZ CARDONA, N. (2014). “La acción popular en el sistema procesal español”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, n. 2, vol. 5, 54. Sin embargo, para BANACLOCHE PALAO, J. (2008).

Se trata de una institución de larga raigambre histórica, reconocida en España desde el Código de las Siete Partidas¹⁵, y recogida en la Constitución de Cádiz (1812)¹⁶ que no debe considerarse como un demérito, sino más bien como un mérito de nuestro sistema¹⁷. Lo que sí es una exigencia del Estado de Derecho es garantizar que el poder se ejerce dentro de los límites constitucionales (y, eventualmente, también legales) establecidos.

En estas páginas nos proponemos ofrecer una reflexión acerca de si la propuesta de reforma de esta institución favorece o debilita las garantías del Estado de Derecho en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, después de recordar la finalidad y la naturaleza de la acción popular (ap. 2), se exponen cuáles son las restricciones que contiene la última propuesta de reforma (ap. 3), tanto por lo que se refiere a los tipos penales que pueden ser objeto de acción popular (ap. 3.1) como a los requisitos subjetivos (ap. 3.2), al control judicial de admisibilidad (ap.3.3) así como a los límites de actuación en el desarrollo del proceso (ap. 3.4). Se anotan después las eventuales consecuencias de la proyectada reforma (ap. 4), dentro del Estado de Derecho (ap. 4.1) y en la Constitución vigente y el Derecho de la Unión (ap. 4.2). Por último, se ofrecen unas consideraciones finales (ap. 5) y la bibliografía (ap. 6). Excede a nuestro propósito una exposición completa y exhaustiva del régimen jurídico de esta institución, considerando su evolución jurisprudencial y las distintas propuestas de reforma legislativa¹⁸ anteriores a la proposición de ley orgánica de 2025.

“La acusación popular en el proceso penal propuestas para una reforma”, *Revista de derecho procesal*, n. 1, 13, nota 4, el fundamento del instituto no es la desconfianza hacia el Ministerio Fiscal.

¹⁵ DE LA OLIVA SANTOS, A. (2011), *Historia, democracia y “acción popular”* ABC, 25-5-2011 https://www.abc.es/opinion/abcp-historia-democracia-accion-popular-201105250000_noticia.html [Consulta: 2-IV-2025]. DE LA OLIVA SANTOS, A. (2015). “La acción popular y la lucha contra la corrupción (Bentham sobre la acusación penal)” en DEMETRIO CRESPO, E. / GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. (dirs.), ORTIZ PRADILLO, J. C. (coord.), *Halcones y palomas: corrupción y delincuencia económica*, Castillo de Luna Ed. Jurídicas, Madrid, 2015, 381. LADRÓN DE GUEVARA SÁNCHEZ, C. (2025). *La acusación popular: una institución necesaria pero cuestionada*, Revista Penal, n. 56, 165. Sostiene que la acción popular no goza de esa raigambre histórica NIEVA FENOLL, J. *La broma de Silvela... cit.*

¹⁶ CASTILLEJO MANZANARES, R. (2025). “A vueltas con la acción popular,” *Diario La Ley*, n. 10737, 2025 <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2025/05/27/a-vueltas-con-la-accion-popular> [Consulta: 2-IV-2025]. “La Constitución de 1812 reconoce la acción popular para la persecución de los delitos cometidos por jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones: el soborno, el cohecho y la prevaricación (art. 255). En el “Trienio Liberal” (1820-1823), el Decreto de 22 de octubre de 1820 preveía en su artículo 32 que “*los delitos de subversión y sedición producirán acción popular y cualquier español tendrá derecho para denunciar a la autoridad competente los impresos que juzgue subversivos o sediciosos*”. Posteriormente se contuvo en la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, pasando a incorporarse a la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, generalizándose para todos los delitos públicos”. FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ, A. (2025), “La acción popular en los siglos XIX y XX *Revista General de Derecho Romano*, n. 44. FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ, A. (2025), *La acción popular en el debate público*, Dykinson, Madrid, 55 y ss.

¹⁷ OCHOA I MONZÓ, V. (2011). “La acción popular”, CUADRADO SALINAS, C. / ASENCIO MELLADO, J. M., FUENTES SORIANO, O. (dirs.), *La reforma del proceso penal*, Madrid, La Ley, 117.

¹⁸ Cfr.: TOMÉ GARCÍA, J. A. (2015). “La acción popular en el proceso penal: situación actual y propuestas para una futura reforma”, CHOZAS ALONSO, J. M. (dir.), *Los sujetos protagonistas del proceso*

2. FINALIDAD Y NATURALEZA DE LA ACCIÓN POPULAR

La acción popular sirve de cauce a la participación de la ciudadanía en la administración de justicia¹⁹ y, al mismo tiempo, para defender los intereses generales, limitando el ejercicio abusivo del poder²⁰. Aunque la acción popular no sea un derecho de participación política, sí constituye una manifestación del principio democrático, y sí “gira en torno a la titularidad y ejercicio de los derechos, entroncando con los límites del poder, así como con la posición de los ciudadanos en el marco de un Estado democrático de Derecho”²¹.

Ha sido largamente discutido si la acción popular es un derecho fundamental, un derecho constitucional de configuración legal, o si —como afirma una tercera postura ecléctica— sería un derecho constitucional de configuración legal²², pero que una vez ejercitado participa de las garantías del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Así, para Ridaura, “el derecho a interponer una acción popular hunde sus raíces en el art. 125, y no es un derecho del art. 24.1. Ahora bien, una vez se ha interpuesto, se contagia de las garantías del proceso, por lo que tanto su exclusión no motivada, así como las demás garantías que asisten a las partes en el proceso corresponderían por igual al actor popular y al particular. Esto es, una vez se ha interpuesto ya entra en la esfera de protección de la tutela judicial efectiva”.²³ Se considera a la acción popular ajena a la categoría de derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la CE)²⁴, en la medida en que está recogida fuera del catálogo de los derechos fundamentales. Es, por tanto, un derecho constitucional no

penal, Madrid, Dykinson, 263-314. LADRÓN DE GUEVARA SÁNCHEZ, C. (2025). “La acusación popular: una institución necesaria pero cuestionada”..., 173-176.

¹⁹ RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (2022). “La acción popular: ¿uso o abuso de un derecho?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 50, 225, “la acción popular no es un derecho de participación política, sino una expresión de la participación popular en la justicia en defensa del interés general”. SÁNCHEZ GÓMEZ, R. (2016). “El ejercicio de la acción popular a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, vol. 6, n. 1, 286.

²⁰ Cfr.: CARRASCO PERERA, Á. (2016) *Tratado del abuso de derecho y del fraude de ley*, ed. Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.

²¹ RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (2022). “La acción popular: ¿uso o abuso de un derecho?”..., 221.

²² BANACLOCHE PALAO, J. (2008). “La acusación popular en el proceso penal propuestas para una reforma”, *Revista de derecho procesal*, n. 1, 17.

²³ RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (2022). “La acción popular: ¿uso o abuso de un derecho?”..., 229.

²⁴ RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (2022). “La acción popular: ¿uso o abuso de un derecho?”..., 226 y ss. Para JIMÉNEZ CARDONA, N. (2014). “La acción popular en el sistema procesal español”..., 54 “se considera un derecho constitucional, pero necesitado de un desarrollo legal y de discutible naturaleza sobre su carácter fundamental”. “Si se tiene en consideración que la acción popular se destina a la protección de intereses comunes por afectar al conjunto de la sociedad, y, a su vez, que el TC ha reconocido que toda persona integrante de la comunidad social defiende un interés personal y legítimo si actúa por el interés común de la misma; el ejercicio de la acción popular es reconducible dentro del ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva” (p. 55).

fundamental. Ahora bien, una vez que ha sido interpuesta, participa de las garantías del derecho a la tutela judicial efectiva²⁵.

3. RESTRICCIONES EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR

El ejercicio de la acción popular, recogido en el art. 125 de la CE, viene siendo objeto de restricciones por parte de la jurisprudencia²⁶, tanto del TS como del TC. Tratamos de ponderar si la propuesta de reforma deja vacía de contenido la institución de la acusación popular²⁷, y partiendo de que la justificación de la acción popular está en garantizar que el Ministerio Fiscal no tenga el monopolio para decidir si el proceso sigue o no²⁸, toda vez que tal como está configurada esta institución en nuestro Derecho tiene una estrecha dependencia del poder ejecutivo²⁹. En la exposición de motivos de la proposición de ley se declara la pretensión de configurar “un sistema que combine adecuadamente dos planteamientos legítimos. Por una parte, se ha de procurar que el ejercicio de la acción popular sirva de contrapeso frente a una concreta actuación del Ministerio Fiscal que puede ser controvertida. Por otra, se ha de prevenir que esta acción, tendente a la imposición de la pena, se utilice para la consecución de intereses ajenos a los fines del proceso penal”.

²⁵ STC 62/1983: Entre los derechos e intereses legítimos para los que se tiene derecho a recabar la tutela judicial efectiva, figura el derecho a ejercitar la acción pública consagrado en el art. 125 CE. STC 326/1994, de 12 de diciembre FJ 2: “El rechazo de la acción basado en una interpretación errónea o arbitraria de las condiciones establecidas para su ejercicio comportaría la vulneración del derecho reconocido en el art. 24.1 CE”.

²⁶ Vid.: LATORRE LATORRE, V. / PAREDES PIRIS, M. T. / LATORRE ZAFRA, E. (2023). *Acción popular. Acción colectiva*, Valencia: Tirant lo Blanch, anexo jurisprudencial, 333 y ss.

²⁷ ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE LA MAGISTRATURA, Informe sobre la reforma de la Acción Popular contenida en la proposición de Ley Orgánica de garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas. Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, de 19 de febrero de 2025 <https://magistratura.es/informe-que-emite-la-apm-sobre-la-reforma-de-la-accion-popular-contenida-en-la-proposicion-de-ley-organica-de-garantia-y-proteccion-de-los-derechos-fundamentales-frente-al-acoso-derivado-de-acciones-j/> [Consulta: 11/03/2025], 7.

²⁸ RUZ GUTIÉRREZ, P /JIMÉNEZ MARTÍN, J., (2010). “La acusación popular en los delitos de violencia contra la mujer análisis legal y jurisprudencial. Especial referencia a la intervención de las Comunidades Autónomas”. *Asamblea. Revista Parlamentaria De La Asamblea De Madrid*, (23), <https://doi.org/10.59991/rvam/2010/n.23/342> , 230.

²⁹ CASTILLEJO MANZANARES, R. (2025). “A vueltas con la acción popular”..., 8 habla de burocratización del Ministerio Fiscal: “El archivo de las actuaciones y la no continuación del procedimiento, cuando únicamente haya sido instado éste por el acusador popular, puede tener sentido, sin embargo, no debería caber en aquellos supuestos en los que sea imprescindible la defensa de la legalidad por aquél, a la vista de la concreta burocratización del Ministerio fiscal”.

3.1. *Tipos penales que pueden ser objeto de acción popular*

En la propuesta de reforma, los delitos que pueden ser objeto de la acción popular (art. 103³⁰ de la LECrim) se restringen drásticamente. Dentro del elenco de estos delitos no figuran la prevaricación administrativa, ni la malversación, ni el fraude en la contratación pública, ni el fraude fiscal, ni el de fraude de subvenciones, ni el descubrimiento y revelación de secretos por autoridad o funcionario público, ni otros tipos penales.³¹ Conviene llamar la atención sobre el hecho de que estos delitos económicos pretendan sustraerse al ejercicio de la acción popular, cuando nuestro Estado ha sido advertido por la Comisión Europea³², debido a la falta de implementación de medios para combatir la corrupción. Sobre el dato de que el catálogo de delitos que permiten a los ciudadanos poder “defender una visión de la legalidad penal alternativa a la del Ministerio Fiscal, como puede ser el caso de las infracciones que protegen intereses difusos o de los delitos de corrupción política, como ejemplos más representativos”³³, no figuran entre aquellos que pueden ser objeto de acción popular, ha llamado la atención la Asociación Profesional de la Magistratura.

3.2. *Requisitos subjetivos*

Se mantienen las restricciones que por vía jurisprudencial ya existen, desde la STS 1047/2007, de 17 de diciembre (doctrina Botín), que declaró que no se podía comenzar el juicio oral si únicamente había acusaciones populares³⁴, pero no se mantiene la interpretación jurisprudencial más reciente sobre la integración de esta

³⁰ Este precepto incluye los siguientes delitos: a. Contra el mercado y los consumidores que afecten a los intereses generales; b. De financiación ilegal de partidos políticos; c. Relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente; d. De cohecho; e. De tráfico de influencias; f. De malversación de caudales públicos; g. De prevaricación dolosa de las autoridades judiciales; h. De rebelión; i. De odio; j. De enaltecimiento y justificación del terrorismo; k. De genocidio, lesa humanidad y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado. La acción popular podrá extenderse a otros delitos conexos.

³¹ *Vid.* con más detalle: ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE LA MAGISTRATURA, Informe sobre la reforma de la Acción Popular contenida en la proposición de Ley Orgánica de garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas.

³² Informe sobre el Estado de Derecho en 2025 Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España Estrasburgo, 8.7.2025 SWD (2025) 909 final https://commission.europa.eu/document/download/3457bf3b-e321-49af-80fd-de0617ef5b28_es?filename=13_2_63946_coun_chap_spain_es.pdf

³³ Informe de la APM, 6, citando la exposición de motivos del Anteproyecto de nueva ley de enjuiciamiento Criminal (2020).

³⁴ Por su parte, la STS 110/2020, 11 de marzo de 2020, FJ 2 argumenta que la “Doctrina Botín” que comenzó con la STS 1045/2007, de 17 de septiembre, ha de entenderse en conformidad con la jurisprudencia posterior de las SSTS 45/2008, de 8 de abril; 8/2010, de 20 de enero; 4/2015, de 29 de enero; 277/2018, de 8 de junio, y 288/2018, de 14 de junio. Directrices jurisprudenciales que aceptaron la modulación o complemento instaurado en la STS 54/2008, de 8 de abril.

doctrina con la llamada doctrina Atutxa (STS núm. 54/2008). Recuérdese que con base en ésta, aquellos supuestos en los que, por la naturaleza colectiva³⁵ de los bienes jurídicos protegidos en el delito, no exista posibilidad de personación de una acusación particular (porque no hay un perjudicado directo y concreto) y el Ministerio Fiscal concurre con una acusación popular que inste la apertura del juicio oral, entonces, la acusación popular sí está legitimada para pedir, incluso en contra del criterio del Ministerio Fiscal, la apertura del juicio oral³⁶.

En la proposición de ley, para que un ciudadano pueda personarse en una causa como acusación popular, se exige (art.104 de la LECrim) la acreditación de una relación o vínculo (personal, social o profesional) concreto, relevante y suficiente “con el interés público tutelado en el proceso penal correspondiente” que motiva su intervención en el procedimiento³⁷. Además, este interés debe mantenerse y estar constantemente supervisado por el juez a lo largo de todo el procedimiento. En lo que atañe

³⁵ GÓMEZ AMIGO, L. (2014). “La legitimación del acusador popular en el proceso penal”, CARBONELL PORRAS, E., (dir.), CABRERA MERCADO, R. (coord.). *Intereses colectivos y legitimación activa*, Cizur Menor, Thomson Reuter, 293-316.

³⁶ La STS 110/2020, 11 de marzo de 2020, FJ 2, señaló las diferencias esenciales en la interpretación de las doctrinas Botín y Atutxa, declarando: “La doctrina proclamada por las doctrinas Botín y Atutxa no puede entenderse sin la singularidad de cada uno de los supuestos de hecho a los que esta Sala tuvo que dar respuesta.

A.- STS 1045/2007: El Ministerio Fiscal y la acusación particular representada por la Abogacía del Estado instaron el sobreesimiento de la causa, al estimar que no estaba justificada la perpetración del delito contra la hacienda pública que había determinado la inicial incoación de las diligencias.

Frente a esta petición de cierre, una acusación popular solicitó la apertura del juicio oral, al entender que sí se había acreditado una conducta defraudatoria para el fisco, con grave perjuicio para el erario público.

B.- STS 54/2008: El Ministerio Fiscal pidió el sobreesimiento de la causa que se había seguido contra una autoridad autonómica, considerando que el delito de desobediencia por el que el propio Fiscal había formulado inicialmente querrela criminal no había quedado debidamente justificado.

Frente a esta petición, una acusación popular hizo valer su voluntad de ejercicio de la acción penal, obteniendo la apertura del juicio oral y recurriendo en casación el inicial pronunciamiento absolutorio. (...)

Existe un dato que diferencia conceptualmente ambos precedentes:

a.- Mientras que en uno de ellos coinciden en la petición de cierre el Ministerio Fiscal y la acusación particular.

b.- En el segundo está ausente cualquier acusación que invoque la defensa del interés particular del perjudicado.

Y sólo está presente la acusación pública porque el delito por el que se iniciaron las diligencias -desobediencia- es un delito que, por definición, no admite un perjudicado que pueda monopolizar las consecuencias negativas que, para una u otra persona, haya traído consigo la comisión del ilícito penal. Es, por tanto, una exigencia conceptual, ligada a la naturaleza del delito investigado, la que impide la presencia de un perjudicado directo que, invocando su voluntad de mostrarse parte, pueda asumir el ejercicio de la acusación particular”.

³⁷ CASTILLEJO MANZANARES, R. (2025). “A vueltas con la acción popular”..., 18, “Los condicionantes que prevé el legislador son tantos y de carácter tan indeterminado que se produce una gran inseguridad jurídica en la verificación del vínculo que se solicita para admitir o no la acusación popular. Es tal la exigencia de vinculación con el bien jurídico conculcado, de tal intensidad que más se está aproximando a la figura del perjudicado u ofendido por el delito”.

a la legitimación de las personas jurídicas, el proyectado art. 101.3. de la LECrim prescribe que han de tener por “objeto la protección o defensa de intereses difusos o generales relacionados con el bien jurídico tutelado en la norma penal”, salvo que se trate de una persona o entidad que tenga una vinculación tal con el bien jurídico lesionado que prácticamente se asemeje a la condición de perjudicado u ofendido por el delito.

Se trata de dos importantes restricciones. En lo que atañe a las personas físicas, porque las exigencias del acusador popular son tales, que se aproxima al acusador particular. Resulta dudoso que, en caso de entrar en vigor la proyectada reforma, se pueda seguir manteniendo que “la presencia de la acción popular puede explicarse por la necesidad de abrir el proceso penal a una percepción de la defensa de los intereses sociales emanada, no de un poder público, sino de cualquier ciudadano que propugne una visión alternativa a la que, con toda legitimidad, suscribe el Ministerio Fiscal. Lo que viene a significar que cuando el delito en cuestión afecta a bienes de titularidad colectiva, de naturaleza difusa o de carácter metaindividual, la acusación popular es suficiente para abrir juicio oral y celebrar el plenario”.³⁸

La exigencia agravada respecto de las personas jurídicas contrasta con la relativamente reciente novedad de nuestro ordenamiento de atribuir responsabilidad penal a aquéllas³⁹. Parece poco coherente que, por un lado, las personas jurídicas tengan responsabilidad penal, y, por otro, vean restringida la posibilidad de ejercitar la acción popular sólo a aquellos casos en los que el bien jurídico tutelado en la norma penal tenga relación con la protección o defensa de intereses difusos o generales de la persona jurídica.

La doctrina había venido proponiendo que se debería limitar a los partidos políticos el ejercicio de la acción popular a un uso residual (Ridaura⁴⁰) o incluso impedirles

³⁸ STS 110/2020, 11 de marzo de 2020, FJ 2.

³⁹ BANACLOCHE PALAO, J. / ZARZALEJOS NIETO J. M. / GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (2011). *Responsabilidad penal de las personas jurídicas. Aspectos sustantivos y procesales*, Madrid: La Ley. DE LA CUESTA ARZAMENDI J. L. (dir.), DE LA MATA BARRANCO, N. J. (coord.), (2013) *Responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Editores: Thomson Reuters Aranzadi: Universidad del País Vasco Instituto Vasco de Criminología. ONTIVEROS ALONSO M. (coord.), (2014) *La responsabilidad penal de las personas jurídicas fortalezas, debilidades y perspectivas de cara al futuro*, Editores: Tirant lo Blanch. BAJO FERNÁNDEZ, M. (coord.), FEIJOO SÁNCHEZ, B. J. (coord.), GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (coord.), (2016), *Tratado de responsabilidad penal de las personas jurídicas adaptado a la Ley 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal* Thomson Reuters Aranzadi.

⁴⁰ RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (2022). “La acción popular: ¿uso o abuso de un derecho?”..., 235-238.

su ejercicio (Marchena⁴¹), aunque también hay quien (Castillejo⁴²) defiende que puedan seguir ejerciéndola.

El vigente art. 103 bis, 3^o⁴³ de la LECrim, permite que la acción penal pueda ser ejercitada tanto por personas jurídicas públicas como privadas. Este precepto no es objeto de reforma en la proposición de ley de 2025. Así según el régimen vigente, incluso personas de Derecho público como los ayuntamientos o las Comunidades Autónomas pueden interponer la acción penal (en concepto de acusador popular), entre otros supuestos, en los casos de violencia contra la mujer.

Sin embargo, la reforma propuesta tiene por objeto que nunca pueda ser ejercida por partidos políticos, sindicatos, fiscales, jueces, asociaciones de ambos colectivos⁴⁴ u organizaciones empresariales, ni siquiera mediante personas interpuestas. Esta drástica restricción quizá no está suficientemente ponderada⁴⁵, ni se justifica por qué sólo las asociaciones de determinados colectivos son excluidas.

En mi opinión, esta posibilidad actualmente vigente merece una valoración positiva⁴⁶, frente a la proyectada reducción de la legitimación para promover la acción

⁴¹ MARCHENA, M. (2025). *La justicia amenazada. Retos del Derecho en una sociedad en conflicto*, 2ª ed., Espasa, Barcelona, 160, “cualquiera de las reformas pasaría, a mi juicio, por una prohibición absoluta de que los partidos políticos y los sindicatos puedan ejercer la acción popular” (...). “Esta prohibición a formaciones políticas y sindicatos tendría que ser incondicional, sin matices”. Un comentario a esta opinión puede verse en BERBELL, C. <https://confilegal.com/20250519-en-su-libro-la-justicia-amenazada-marchena-aboga-por-prohibir-a-partidos-y-sindicatos-ejercer-la-accion-popular/?amp> [Consulta: 16-VII-2025].

⁴² CASTILLEJO MANZANARES, R. (2025). “A vueltas con la acción popular”..., 9, los partidos políticos son una forma de participación de los ciudadanos en el Gobierno, “la misma esencia de la acusación popular que constituye la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia. Por ello no se debe prohibir su acceso pues se trata de instituciones relevantes para el orden social y pueden tener interés legítimo en que el derecho a penar se ejercite adecuadamente”.

⁴³ Art. 103 bis, 3º. “La acción penal también podrá ser ejercitada por las asociaciones de víctimas y por las personas jurídicas a las que la ley reconoce legitimación para defender los derechos de las víctimas, siempre que ello fuera autorizado por la víctima del delito.

Quando el delito o falta cometida tenga por finalidad impedir u obstaculizar a los miembros de las corporaciones locales el ejercicio de sus funciones públicas, podrá también personarse en la causa la Administración local en cuyo territorio se hubiere cometido el hecho punible”.

⁴⁴ CASTILLEJO MANZANARES, R. (2025). “A vueltas con la acción popular”..., 9, pone de manifiesto que “supone una limitación improcedente del derecho de asociación, y más cuando nada se dice de otras asociaciones defensoras de otros intereses colectivos”.

⁴⁵ Para una ponderada reflexión de cuáles deben ser los límites al ejercicio de la acción popular vid.: ARANGÜENA FANEGO, C. (2017). La acción popular planteamiento general y límites a su ejercicio, en *El proceso penal en ebullición: II Memorial Profesor Manuel Serra Domínguez*, ROCA MARTÍNEZ, J. M. / LOREDO COLUNGA, M. (coords.). Fundación Privada Manuel Serra Domínguez, 81-100. Esta autora sostiene que incluso en el supuesto de “un cambio de modelo procesal que confiera la instrucción al Ministerio Fiscal, la acusación popular tiene plena vigencia y debe seguir ocupando su fundamental espacio en nuestro particular sistema de ejercicio de la acción penal” (p. 99).

⁴⁶ Sostiene la opinión contraria RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (2022). “La acción popular: ¿uso o abuso de un derecho?”..., 232, siguiendo a GISBERT GISBERT, A. (2017). “La acción popular y las personas jurídicas públicas”, *Revista jurídica de la Comunidad Valenciana: jurisprudencia seleccionada de la Comunidad Valenciana*, n. 22, 101-112, y a ALMECIJA, A. B. (2016). “Procedimiento penal. Intervención

popular de la proposición de ley. Ciertamente, quizá permitir que cualquier órgano público pueda promover la acción penal para el castigo de los criminales puede resultar una carga necesitada de justificación en el proceso penal. Pero no comparto la opinión de que, en nuestro Derecho, el único órgano público con poder acusatorio sea el Ministerio Fiscal, habida cuenta de su dependencia del poder ejecutivo.

Hasta ahora, la acción popular siempre había sido vista como una institución al servicio de los ciudadanos; ahora aparece más bien como un “mecanismo de acoso”⁴⁷. Prueba de ello, es la paulatina ampliación que se ha venido haciendo del concepto de ciudadano⁴⁸, que no sólo comprende a las personas físicas de nacionalidad española, incluye a todos los ciudadanos de la Unión Europea y también a las personas jurídicas, incluso a las Administraciones Públicas. En este sentido, la proposición de ley tiene un aspecto positivo: “se modifica el artículo 270 LECr dedicado a la interposición de la querrela, cohesionándolo con la nueva regulación de la acción popular y eliminando el diferente tratamiento entre ciudadanos españoles y extranjeros, en coherencia con el concepto omnicompreensivo de víctima que proclama la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito”⁴⁹.

3.3. Control judicial de admisibilidad

Para que pueda iniciarse un proceso penal —tanto a instancia de acusador popular o particular—, la proposición de ley impone al juez el deber de realizar un exhaustivo y riguroso análisis de admisibilidad⁵⁰ (269 y 313 de la LECrim). El juez “inadmitirá” la denuncia o la querrela en caso de concurrir alguno de los siguientes motivos: a) que los hechos denunciados no revistieren carácter de delito; b) que la denuncia fuere manifiestamente falsa (es decir, que aun siendo los hechos delictivos, los mismos no hayan realmente acontecido); c) que, aun revistiendo los hechos carácter

de los Ayuntamientos. Personación en las causas. El ayuntamiento en el proceso penal: su personación como acusación particular o popular”, *La Administración Práctica*, 7, 1-5.

⁴⁷ Citamos de la Exposición de motivos de la proposición de ley: “el uso abusivo de la figura de la acusación popular, que emplean determinados colectivos no con el fin de aclarar posibles hechos delictivos, sino para atacar sistemáticamente a sectores sociales no afines y a adversarios políticos, a través de procesos penales en los que se manera constante se vulneran sus derechos al honor y a la tutela judicial efectiva y se producen filtraciones del contenido de la instrucción”.

⁴⁸ Sobre la ampliación del concepto de ciudadanía, referido a extranjeros, como mecanismo de inclusión, y por tanto en un contexto distinto del que aquí se estudia, *vid.*: LELL, H. M. (2014). “Discurso jurídico en debate: reparto y posibles cambios de sentido en el concepto de ciudadanía”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 5, n. 2, 91-108. Desde la perspectiva de la Filosofía del Derecho, *vid.*: ALLEGUE AGUETE, P. (2001). “Sobre el concepto de ciudadanía: ¿una senda ilustrada?”, *Jueces para la democracia*, n. 41, 37-42.

⁴⁹ CASTILLEJO MANZANARES, R. (2025). “A vueltas con la acción popular”..., 6.

⁵⁰ Con anterioridad a la proposición de ley orgánica de 2025, *vid.*: RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. (2024). “El control jurisdiccional de la acción popular”, en DÍAZ REVORIO, F. J. / LÓPEZ GUERRA, L. / LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (dirs.), REBATO PEÑO, M. E., (coord.). *Constitución y control jurisdiccional del poder: estudios en homenaje a Eduardo Espín*, Valencia, Tirant lo Blanch, 911-932.

de delito, la denuncia se fundamente “en meras hipótesis sin un mínimo fundamento de credibilidad”; d) que, aun revistiendo los hechos carácter de delito, la denuncia se fundamente “en informaciones periodísticas o contenidas en cualquier medio o canal de comunicación o difusión sin otros datos o elementos tácticos que sirvan para acreditar indiciariamente los hechos denunciados”⁵¹.

Con carácter “excepcional” (y, por tanto, deberá interpretarse de modo restrictivo), se contempla la admisión de la denuncia que “refleje” hechos delictivos “no contrastados”⁵², en los casos siguientes: cuando esos hechos no contrastados sean “de conocimiento general”; cuando en la denuncia se “reflejen” declaraciones efectuadas de modo libre y espontáneo por la persona sospechosa en relación con el objeto de la investigación; cuando en la denuncia se “reflejen” declaraciones de personalidades u organizaciones políticas que no han sido desmentidas ni cuestionadas en el proceso.

Es lógico que se garanticen los derechos del investigado que puedan verse afectados mediante el ejercicio de la acción popular a través del control judicial. Admitir estas acciones carentes de fundamento, conllevaría ignorar los graves perjuicios que a menudo la sola imputación supone: “la citación como imputado [conlleva] importantes cargas o efectos negativos, pudiendo incluso llegar a hablarse de un efecto estigmatizador de la imputación judicial”⁵³.

3.4. Límites a las posibilidades de actuación en el proceso

3.4.1. *En la fase de instrucción.* La reforma prevé (art. 277 bis de la LECrim) que la acusación popular, una vez admitida su personación, “no tendrá acceso al procedimiento judicial ni se le permitirá desarrollar actuación alguna durante la fase de instrucción”; es decir, no podrá pedir la práctica de diligencias sumariales, no tendrá acceso a la causa, ni podrá intervenir en modo alguno en todo el curso de la fase de instrucción (no podrá participar en interrogatorios, ni acceder a los atestados, informes y diligencias de investigación de cualquier clase) hasta llegada la fase intermedia

⁵¹ Conviene advertir con respecto a este último supuesto que la jurisprudencia constitucional ha declarado: “Las informaciones publicadas en la prensa, o aparecidas en cualquier medio de comunicación social, no tienen como finalidad formular denuncia de los hechos de que dan noticia ante la autoridad competente para hacer cumplir las leyes, sino ilustrar a la opinión pública (TC SS 6/1981, 178/1993, 132/1995, 6/1996, y 28/1996). Nada impide, no obstante, que las víctimas de los hechos publicados, o las demás personas legitimadas por la ley, los pongan en conocimiento de las autoridades penales, en la medida en que estimen que revisten carácter delictivo, bajo su responsabilidad personal. Una información periodística no es prueba bastante, por sí sola para destruir la presunción de inocencia de una persona; pero sí puede ser suficiente para formular denuncia ante la autoridad competente, y para que ésta abra una investigación sobre los hechos narrados, salvo que el Instructor aprecie a limine que la información es manifiestamente falsa” (STC 41/1998, de 24 de febrero). Si se aprueba la proposición de ley, esta doctrina ya no resultará aplicable.

⁵² A pesar de que se especifica, son excepciones a los supuestos c) y d) mencionados *supra*.

⁵³ CASTILLEJO MANZANARES, R. “A vueltas con la acción popular”..., 6, citando el Auto del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1996.

en la que el juez debe decidir entre la continuación de la causa y la presentación de los escritos de acusación o bien el sobreseimiento de las actuaciones; de acordarse el sobreseimiento provisional, el más habitual (por falta de indicios suficientes de criminalidad, ex art. 641.1º LECrim), la acusación popular no podrá impugnar ni interponer recurso alguno (a diferencia de lo que sí podrían hacer el Ministerio Fiscal o la acusación particular). En la exposición de motivos se anota la razón por la que se pretende que la acusación popular no pueda actuar durante la fase de instrucción: “El motivo de esta regulación es que esta figura fue concebida para operar como contrapeso al Ministerio Fiscal, por lo que su plena intervención en esta fase no está justificada, al gozar el juez de instrucción de amplias facultades para investigar. Asimismo, con esta propuesta se logra preservar el carácter secreto o reservado de la fase de instrucción, permitiendo que únicamente tengan conocimiento de la misma los sujetos directamente concernidos: el Ministerio Fiscal, el ofendido y perjudicado por el delito y la persona investigada”. La drástica modificación que se propone ha llevado a Castillejo⁵⁴ a sostener que “con estas previsiones se cercena total y completamente la figura de la acusación popular, quien no podrá ejercitar el derecho tal y como está reconocido constitucionalmente. En definitiva, esta previsión contraría lo que significa el ejercicio de la acción tal y como se prevé en la Constitución”.

3.4.2. *En la decisión acerca de la continuación o sobreseimiento de la causa.* Además, aunque el juez acuerde el procesamiento por entender que existen indicios suficientes de criminalidad contra uno o varios sujetos determinados, si el Ministerio Fiscal o la acusación particular —caso de que exista y esté personada— solicitan el sobreseimiento, el juez lo debe acordar, en todo caso (sin perjuicio de hacer uso de las previsiones del actual art. 782.2 LECrim sobre elevación de la causa al Fiscal Jefe correspondiente); de modo que “cuando no se formule acusación por el Ministerio Fiscal o por la acusación particular, el proceso penal será archivado, no pudiendo continuar el mismo solo con la acusación formulada por la acusación popular” (art. 104 bis.5 de la LECrim).

En cambio, hasta ahora, el TS ha venido manteniendo que si el bien jurídico que protege un determinado delito es de titularidad social⁵⁵, la acusación popular puede sostener un criterio contrario al del Ministerio Fiscal⁵⁶. Así pues, si se aprueba la proyectada reforma, no se podrá seguir afirmando que “el acusador popular puede ejercitar por sí solo la acción penal y desplegar toda su actividad procesal pertinente para

⁵⁴ CASTILLEJO MANZANARES, R. (2025). “A vueltas con la acción popular”..., 20.

⁵⁵ STS 277/2018, de 8 de junio, ha declarado con respecto al “delito de tráfico de influencias que el bien jurídico ligado al funcionamiento transparente, objetivo, neutral e imparcial de la Administración Pública es de titularidad (si es que puede hablarse así) social, de todo el colectivo. En esas infracciones viene reconociéndose a la acusación popular una autonomía no estrictamente vicaria de la posición del Ministerio Público”.

⁵⁶ STS 842/2021, de 4 noviembre, que reconoce legitimación de la acusación popular para que -en contra del Ministerio Fiscal que solicita el sobreseimiento-, se decrete la apertura de juicio oral en un proceso seguido por delitos de prostitución y corrupción de menores (por tanto, con víctimas concretas y determinadas) atendiendo al bien supraindividual y colectivo: la protección de la infancia.

demostrar su tesis acusatoria, sin subordinación alguna a la actuación de los restantes sujetos. Se constituye como parte acusadora con plena autonomía e independencia. En caso contrario, la acción popular perdería una de sus principales funciones: controlar la actividad del Ministerio Fiscal”.⁵⁷

Si la proposición de Ley Orgánica que ha sido presentada en el Congreso de los Diputados resulta aprobada, supondría una drástica restricción de la institución de la acusación popular⁵⁸, para asegurar los derechos fundamentales de quienes son víctimas de acoso mediante el ejercicio de la acción popular; concretamente se está tratando de garantizar su derecho al honor, a la libertad de expresión y creación, a la participación política y a la tutela judicial efectiva.⁵⁹

4. CONSIDERACIONES CON MOTIVO DE LA PROYECTADA REFORMA

4.1. *Acerca del respeto de la finalidad y naturaleza de la acción popular dentro del Estado de Derecho*

Ciertamente, el art. 24,1 de la CE “no se vulnera por el hecho de que en un proceso determinado no se permita a un sujeto acceder a la jurisdicción como acusación popular, al no estar prevista esta figura para ese proceso”.⁶⁰ Ahora bien, una vez interpuesta, debe participar de las garantías del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. El TC ha declarado que “entre los derechos e intereses legítimos para los que se tiene el derecho a recabar la tutela judicial efectiva, figura el derecho a ejercitar la acción pública consagrado en el art. 125 CE”⁶¹.

4.1.1. *La Constitución no permite cualquier restricción injustificada y desproporcionada de la acción popular.* A consecuencia de esta doctrina, en nuestra opinión, a una regulación legal que restrinja los delitos que pueden ser objeto de acción popular, de modo que se excluyan delitos en los que el bien tutelado es genérico o público (no exclusivamente particular), se le debe aplicar el criterio que ya el propio TC ha declarado respecto del rechazo de la acción popular por parte de los tribunales basado en una interpretación errónea o arbitraria de las condiciones establecidas para su ejercicio⁶². En ambos supuestos, estaríamos ante una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva

⁵⁷ JIMÉNEZ CARDONA, N. (2014). “La acción popular en el sistema procesal español”..., 54.

⁵⁸ CASTILLEJO MANZANARES, R. (2025). “A vueltas con la acción popular”..., 25, “la reforma supone una exorbitada limitación al ejercicio de la acción popular, con una restricción en el ejercicio de derechos fundamentales carente de amparo constitucional”.

⁵⁹ Exposición de motivos.

⁶⁰ BANACLOCHE PALAO, J. (2008). “La acusación popular en el proceso penal propuestas para una reforma”..., 17.

⁶¹ *Vid.* las siguientes sentencias: STC 62/1983, STC 147/1985 y STC 40/1994.

⁶² STC 326/1994, de 12 de diciembre, FJ 2°.

reconocido en el art. 24.1 CE. En el primer caso, la lesión vendría perpetrada por el legislador; en el segundo, por los tribunales⁶³.

Cabe preguntarse si los límites constitucionales al legislador⁶⁴ son idénticos que los que afectan al poder judicial. Ciertamente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido un amplio margen al legislador en lo que se refiere al tipo de procesos en los que la acción popular pueda o no establecerse⁶⁵. Ahora bien, en mi opinión, no puede concederse al legislador el mismo margen de discrecionalidad respecto a los delitos que pueden ser objeto de acción popular. Siempre que exista un interés público o general⁶⁶, el legislador debería reconocer el derecho a ejercer la acción popular, máxime cuando se trate de delitos de corrupción. Cualquier propuesta legislativa que restrinja el posible ejercicio de la acción popular frente a este tipo de delitos, debería justificarse sólidamente, con un estudio fundado de los eventuales perjuicios que su ejercicio acarrea. De no ser así, se estaría desfigurando a este instituto como desempeño privado de la función pública de acusar.

4.1.2. *La garantía del Estado de Derecho en nuestro ordenamiento no permite la restricción de la acción popular sin el reforzamiento de la independencia del Ministerio Fiscal.* La dependencia del Ministerio fiscal respecto del Gobierno es una de las características

⁶³ STC 67/2011, de 16 de mayo, FJ 1º: “Recogiendo la doctrina sentada en la STC 175/2001, 26 de julio, recuerdan que el legislador dispone de un amplio margen de actuación (no exento de límites) para determinar los casos en que las personas jurídicas públicas tienen legitimación procesal, pero, una vez que ha plasmado en la norma la opción adoptada, los órganos judiciales han de interpretarla conforme al indicado principio, el cual no tolera decisiones que cierren el acceso al proceso que por su rigorismo, su formalismo excesivo o cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas entre los fines que se pretenden preservar y los intereses que sacrifican (por todas, la reciente STC 38/2010, de 19 de julio)”.

⁶⁴ Vid.: FOSSAS ESPADALER, E. (2015). “Límites materiales al legislador penal en un espacio de pluralismo constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 103, enero-abril, 305-332.

⁶⁵ STC 139/2022, de 11 de junio FJ 2, “Respecto del establecimiento de la acción popular se pronunció el Tribunal en la STC 64/1999, de 26 de abril, FJ 3, declarando que el propio título constitucional donde se encuentra la referencia a la acción popular (art. 125 CE) introduce, «como elemento de su supuesto, el de que sea la ley la que haya de determinar los procesos penales en los que deba existir». Pero, además, que «resulta claro así que la Constitución en ese precepto abre a la ley un amplio espacio de disponibilidad, sin precisa limitación, para que en relación con determinados ámbitos jurisdiccionales o tipos distintos de procesos la acción popular pueda, o no, establecerse; y por ello es perfectamente adecuado a dicho precepto constitucional que en determinados procesos no exista tal acción. En otros términos, no hay base en ese precepto, para poder poner en duda la constitucionalidad de una determinada ley procesal (en este caso que nos ocupa la Ley Orgánica 2/1989) por no dar cabida en ella a la acción popular, ni para que la interpretación constitucional de esa ley deba hacerse en un sentido favorecedor de la existencia de dicha acción». En el mismo fundamento jurídico 3 de la STC 64/1999, de 26 de abril, el Tribunal sintetizó su doctrina declarando que «si no hay consagración explícita de la acción popular en la ley, directa o por remisión, tal acción no existe en el ámbito de que se trate, y esa inexistencia en modo alguno suscita problema alguno de constitucionalidad”.

⁶⁶ RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (2022). “La acción popular: ¿uso o abuso de un derecho”..., 244, “Este es el principal fundamento constitucional de la acción popular, desde nuestro punto de vista: la implicación del ciudadano en la defensa del interés general”.

definitorias de su evolución histórica⁶⁷. Habida cuenta del carácter que tiene el Ministerio Fiscal en nuestro ordenamiento jurídico⁶⁸, de que ejerce sus funciones de acuerdo con los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica⁶⁹ y de que el Fiscal General del Estado es designado por el Ejecutivo, aunque sea necesario oír el parecer del Consejo General del Poder Judicial y deba comparecer ante una Comisión del Congreso de los Diputados antes de ser nombrado por el Rey (art. 31.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal)⁷⁰, no puede sorprender que la situación actual del Ministerio Fiscal haya sido objeto de una llamada de atención por parte de la Comisión europea.⁷¹ Este órgano de la Unión considera prioritario reforzar la independencia del Ministerio Fiscal, disociando el tiempo de mandatos del Gobierno respecto de los del Fiscal General. Además, la recomendación del GRECO⁷² destaca la necesidad de que se aumente la autonomía presupuestaria, normativa y formativa para el Ministerio Fiscal. Reforzar el Estatuto del Ministerio Fiscal es especialmente importante debido a su modelo de gobernanza, que concentra enormes poderes en el Fiscal General desde el punto de vista de la organización interna y la gestión de la carrera fiscal. El Fiscal General del Estado propone a los cargos máximos de la Fiscalía con total discrecionalidad. Por lo demás, el refuerzo de la independencia no solo requiere disociar los mandatos de Gobierno y Fiscal General, sino también un sistema objetivo de promoción en la carrera fiscal que respete los principios constitucionales de mérito y capacidad. Por último, el Informe GRECO recomienda aumentar la transparencia de las comunicaciones entre éste y el Gobierno, la autonomía del Ministerio Fiscal y una profunda revisión del régimen disciplinario de los fiscales⁷³.

⁶⁷ RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. (2025). “El Ministerio Fiscal en España desprovisto del monopolio”..., 289.

⁶⁸ Como es sabido, el Ministerio Fiscal está integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial (art.2 de su Estatuto orgánico). No obstante, MORENO CATENA, V. (2002). “El papel del Ministerio Fiscal en el Estado democrático de Derecho”, *Cuadernos de Derecho Público*, 16, 142) sostiene que no, porque sus funciones son distintas a las que se atribuyen al poder judicial y por la radical diferencia de organización entre uno y otro.

⁶⁹ MORENO CATENA, V. (2002). “El papel del Ministerio Fiscal en el Estado democrático de Derecho”...,140, añade que, para algunos autores, los fiscales deben “mantener una estructura de obediencia pseudomilitar”.

⁷⁰ MARTÍN PASTOR, J. (2008). “La reforma del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal: ¿un Ministerio Fiscal más autónomo o más problemático?” *Revista General de Derecho Procesal*, n. 14, 41-43.

⁷¹ El informe fue adoptado el 25 de marzo de 2021 y publicado el 30 de septiembre de 2021 GrecoRC4(2021)3. Seguimos aquí, el resumen de <https://www.hayderecho.com/2021/11/20/las-recomendaciones-del-informe-greco-para-espana-seguir-trabajando-por-la-independencia-judicial-y-la-prevencion-de-la-corrupcion/> [Consulta: 2-IV-2025].

⁷² Sobre el valor de estos informes, *vid.*: BUSTOS GISBERT, R. (2019). “Corrupción en España: Reflexiones al hilo de los informes del GRECO”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 18, 148-163.

⁷³ ROCA FERNÁNDEZ, M. J. (2024). “Independencia judicial y Estado de Derecho en España: una perspectiva comparada”, en ALONSO GARCÍA, R. (ed.), *Independencia Judicial y Estado de Derecho: Actas del V Congreso Internacional de la Unión Iberoamericana de Universidades y Cortes Supremas con ocasión del*

Más recientemente, en el seno del Consejo de Europa, el Informe de la Comisión de Venecia⁷⁴ sobre el Estado de Derecho de 24 de febrero de 2025⁷⁵, ofrece una lista de verificación para comprobar el cumplimiento de las exigencias del Estado de Derecho por parte de un Estado. Entre los puntos de referencia, se incluyen la prevención del abuso de poder y el acceso a la justicia⁷⁶. A mi parecer, la acción popular ha resultado ser un mecanismo en casos de abuso de poder. Como pone de manifiesto Vallespín, “la acusación popular, en cuanto participación ciudadana en la Administración de Justicia (art. 125 CE) tiene, entre otros objetivos, servir de mecanismo de persecución de ciertos hechos justiciables merecedores de un especial reproche o notable repercusión social”⁷⁷. Por el contrario, “el intento de un monopolio de la acusación por el Ministerio Fiscal, en detrimento de la acción popular, encajaría perfectamente con la ‘lógica’ del ‘Estado de partidos’”⁷⁸, según anota De la Oliva.

El hecho de que la acción penal sea concebida como una función pública y que el Fiscal sea el sujeto representativo de los intereses públicos⁷⁹, no debe impedir que todo ciudadano tenga derecho a acusar. Antes al contrario, la acusación popular “es por completo coherente con el predominante interés social inherente al Derecho penal y a su ineludible instrumento, el proceso penal”⁸⁰. Más aún en el ordenamiento

70 aniversario de la Escuela de Práctica Jurídica de la UCM, Madrid: Facultad de Derecho Universidad Complutense, 4,5 y 6 de octubre de 2023, 133-134.

⁷⁴ Cfr.: BUSTOS GISBERT, R. (2021). “La influencia de los textos no vinculantes del Consejo de Europa sobre independencia judicial en el TEDH y en la UE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 161-198.

⁷⁵ AS/Jur (2025) 05 24 February 2025 ajdoc05 2025 Committee on Legal Affairs and Human Rights. Updating the Venice Commission Rule of Law Checklist: a contribution by the Assembly Introductory memorandum. Rapporteur: Ms Klotilda BUSHKA, Albania, Socialists, Democrats and Greens Group. <https://rm.coe.int/committee-on-legal-affairs-and-human-rights-updating-the-venice-commis/1680b4b633> [Consulta: 2-IV-2025].

⁷⁶ N. 8 del mencionado informe (AS/Jur (2025) 05 24 February 2025 ajdoc05 2025) “The present Checklist is divided into five main sections. Benchmarks are presented within each of these sections in the form of questions. These sections are: legality, legal certainty, prevention of abuse of powers, equality and non-discrimination, and access to justice. Challenges to the rule of law, namely corruption and collection data and surveillance, are also addressed”.

⁷⁷ VALLESPÍN PÉREZ, D. (2024). “Independencia judicial y Estado de Derecho en la España de 2023”, en ALONSO GARCÍA, R. (ed.), *Independencia Judicial y Estado de Derecho: Actas del V Congreso Internacional de la Unión Iberoamericana de Universidades y Cortes Supremas con ocasión del 70 aniversario de la Escuela de Práctica Jurídica de la UCM*, Madrid: Facultad de Derecho Universidad Complutense, 4,5 y 6 de octubre de 2023, 156.

⁷⁸ DE LA OLIVA SANTOS, A. (2015). “La acción popular y la lucha contra la corrupción...”, 383.

⁷⁹ RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. (2025). “El Ministerio Fiscal en España desprovisto del monopolio del poder de acusar”, en BALAGUER CALLEJÓN, F. / VIDAL PRADO, C. / ELÍAS MÉNDEZ, C. (coords.), *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo “Liber Amicorum” Yolanda Gómez Sánchez*, 287.

⁸⁰ DE LA OLIVA SANTOS, A. (2015). “La acción popular y la lucha contra la corrupción...”, 381.

jurídico español, como ya se ha señalado, habida cuenta del Estatuto orgánico del Ministerio fiscal y de la relación del Ministerio Fiscal con el Ejecutivo⁸¹.

4.2. *Acerca de la acción popular en la Constitución y en el Derecho de la Unión*

A la vista de la raigambre histórica de la acción popular en nuestro Derecho y de la singularidad que representa dentro del Derecho comparado, puede plantearse si esta institución forma parte de la identidad constitucional española. Recordemos que dentro de la identidad constitucional entrarían aspectos jurídicos que contribuyan a la reafirmación de la soberanía de un Estado, las formas de Estado y de Gobierno (Monarquía parlamentaria o República, Gobierno parlamentario o sistema presidencialista), la división vertical de poderes (Estado unitario o federal), la relación del Estado con el fenómeno religioso (laicismo, en Francia, cristianismo, en Hungría), y, eventualmente, también determinadas instituciones como la autonomía local, o el “servicio público” para Francia⁸²; para Italia, el modo en que se efectúa el cómputo de la prescripción penal⁸³; para Irlanda, el referéndum; para Suecia, tal vez el *Ombudsman*.

Cabría preguntarse si la “acción popular” puede ser una de esas instituciones que forman parte de la identidad nacional en el caso de España. Como ya hemos sostenido en otra sede, en la medida en que la identidad constitucional se llena de instituciones concretas se dificulta su función como principio relacional entre el ordenamiento de

⁸¹ MARTÍN PASTOR, J. (2008). “La reforma del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal: ¿un Ministerio Fiscal más autónomo o más problemático?” *Revista General de Derecho Procesal*, n. 14, 46, “Esa vinculación poco definida y ambigua puede conducir que potencialmente pueden darse dos escenarios nada recomendables: “el de un Fiscal General del Estado ‘obediente’, con un Gobierno que se escuda en su mayor autonomía, o el de un Fiscal General del Estado ‘rebelde’, que priva al Gobierno de un preciado instrumento de política criminal”.

⁸² La noción identidad constitucional de Francia, aparece por primera vez en la decisión del Consejo Constitucional de 27 de julio de 2006, en los términos siguientes: “la transposición en Derecho interno de una directiva comunitaria resulta de una exigencia constitucional; pertenece al juez comunitario vigilar el cumplimiento de la directiva tanto de las competencias definidas por los tratados como los derechos fundamentales garantizados en el art. 6 del TUE; que no podrá ser de otra manera más que si esta directiva fuera en contra de una regla o de un principio inherentes a la identidad constitucional de Francia” (Cons. Cons. n. 2006-540 DC, 27 Juillet 2006, R. 88, tomado de ROUSSEAU, D. (2011), “L’identité constitutionnelle, bouclier de l’identité nationale ou branche de l’étoile européenne”, en BURGORGUE-LARSEN, L. *L’identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, Ed. A. Pedone, 89; en este trabajo pueden verse las decisiones posteriores que han hecho uso de la noción de identidad constitucional de Francia. LEVADE, A. (2009), “Le Conseil constitutionnel et l’Union européenne”, en *Cahiers du Conseil Constitutionnel, Hors Série - Colloque Du Cinquantenaire, 3 Novembre*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-conseil-constitutionnel-et-l-union-europeenne> [23-VII-2025].

⁸³ GARCÍA VITORIA, I. (2018). “La participación de los Tribunales constitucionales en el Sistema europeo de Derechos Fundamentales (a propósito del diálogo entre la Corte Constitucional italiana y el Tribunal de Justicia en el Asunto Taricco)”. *REDE. Revista española de derecho europeo*, n. 67, 139-164.

la Unión y el de los Estados miembros⁸⁴. Por tanto, no nos parece que la acción popular deba formar parte de la identidad constitucional española en la medida en que no consideramos que deban incluirse tampoco las antedichas instituciones (servicio público, derecho de huelga, referéndum, *Ombudsman*) en la identidad nacional de Francia, Irlanda o Suecia. Ahora bien, si el TJUE llegara a considerar que sí entran a formar parte de la identidad nacional de un Estado de la Unión esas instituciones, España podría argumentar que la acción popular forma parte de la identidad constitucional española e incluir el derecho a que pueda la acusación popular ser parte en el proceso penal por delitos contra los presupuestos de la Unión Europea. En el régimen vigente, la acción popular está excluida cuando se trata de promover el *ius puniendi* respecto a delitos contra los presupuestos de la Unión Europea⁸⁵. Sostenemos esta opinión, porque el derecho de acceso a la jurisdicción —que se ve ampliado y reforzado mediante la acción popular— no lesiona ninguno de los valores o instituciones garantizados en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea⁸⁶. Cualquier institución que conlleve esa eventual lesión, no podría formar parte de la identidad constitucional de un Estado.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La restricción de la acción popular en el proceso penal es un tema de enorme importancia, porque en los delitos contra la Administración, cuando ésta no tiene interés político en que se persigan, deja en manos exclusivas del Ministerio Fiscal el que se investiguen o no. La realidad es que el Derecho español vigente no garantiza que el Ministerio Fiscal ejerza sus funciones con independencia efectiva respecto al Gobierno.

El artículo 125 de la Constitución hace una remisión muy abierta a la ley para determinar en qué procesos penales se podrá ejercitar la acción popular. Ahora bien, ello no impide que se pueda argumentar sobre la conveniencia de limitar uno de los instrumentos de eficacia demostrada en la lucha contra la corrupción política. Esta pretensión es incongruente con el compromiso que se supone que deberíamos tener

⁸⁴ ROCA FERNÁNDEZ, M. J. (2021). “La identidad constitucional de los Estados miembros y la integración europea”, *Tribunal Constitucional y Tribunal de Justicia de la Unión Europea: XXVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 142-143.

⁸⁵ RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. (2025). “El Ministerio Fiscal en España desprovisto del monopolio”..., 288.

⁸⁶ MARTINICO, G., (2020). “Contro l’uso populista dell’identità nazionale. Per una lettura ‘contestualizzata’ dell’art. 4.2 TUE”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/issue/view/44> vol. 44, n. 3, 3966, se llega incluso a preguntar si sería preferible, o si deberíamos renunciar a este concepto (junto con el de pluralismo constitucional), como un medio para evitar el avance del populismo, y sostiene que no es esa la solución (MARTINICO, G. (2020), “Contro l’uso populista dell’identità nazionale”..., 3967).

en este ámbito. De llevarse a cabo esta reforma, incluso se correría el riesgo de que la lucha contra la corrupción se acabe convirtiendo en una lucha contra el enemigo político, porque sólo se perseguirá cuando la cometa éste. Otros detalles técnicos de la reforma que han sido analizados nos parecen positivos, ya que coincidimos en que la acción popular necesita límites para evitar su utilización abusiva.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALLEGUE AGUETE, P. (2001). “Sobre el concepto de ciudadanía: ¿una senda ilustrada?”, *Jueces para la democracia*, n. 41, 37-42.
- ALMAGRO NOSETE, J. (1981-1982). “La acción popular ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Valoración crítica”. *Revista de Derecho Político*, n. 12, 65-84.
- ÁLVAREZ SUÁREZ, L. (2022). *El modelo de acusación popular en el sistema procesal español*, Cizur Menor, Aranzadi.
- ARANGÜENA FANEGO, C. (2017). “La acción popular planteamiento general y límites a su ejercicio”, en *El proceso penal en ebullición: II Memorial Profesor Manuel Serra Domínguez* / ROCA MARTÍNEZ, J. M. / LOREDO COLUNGA, M. (coords.), Fundación Privada Manuel Serra Domínguez, Barcelona, Atelier, 81-100.
- ARMENTA DEU, T. (2017). “La acción popular: claves de una reforma que conviene ponderar”, *Justicia*, n. 1, 71-126.
- ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE LA MAGISTRATURA, Informe sobre la reforma de la Acción Popular contenida en la proposición de Ley Orgánica de garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas. Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, de 19 de febrero de 2025 <https://magistratura.es/informe-que-emite-la-apm-sobre-la-reforma-de-la-accion-popular-contenida-en-la-proposicion-de-ley-organica-de-garantia-y-proteccion-de-los-derechos-fundamentales-frente-al-acoso-derivado-de-acciones-j/> [Consulta: 2-IV-2025].
- BAJO FERNÁNDEZ, M. / FEIJOO SÁNCHEZ, B. J. / GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (coords.). (2016). *Tratado de responsabilidad penal de las personas jurídicas adaptado a la Ley 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.
- BANACLOCHE PALAO, J. (2008). “La acusación popular en el proceso penal propuestas para una reforma”. *Revista de derecho procesal*, N. 1, 9-54.
- BANACLOCHE PALAO, J. / ZARZALEJOS NIETO J. M. / GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. (2011). *Responsabilidad penal de las personas jurídicas. Aspectos sustantivos y procesales*, Madrid, La Ley.
- BERBELL, C. <https://conflegal.com/20250519-en-su-libro-la-justicia-amenazada-marchena-aboga-por-prohibir-a-partidos-y-sindicatos-ejercer-la-accion-popular/?amp> [Consulta: 16-VII-2025].

- BURGORGUE-LARSEN, L. (2011). *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, Ed. A. Pedone.
- BUSTOS GISBERT, R. (2019). "Corrupción en España: Reflexiones al hilo de los informes del GRECO", *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 18, 148-163.
- BUSTOS GISBERT, R. (2021). "La influencia de los textos no vinculantes del Consejo de Europa sobre independencia judicial en el TEDH y en la UE", *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 161-198.
- CARRASCO PERERA, Á. (2016). *Tratado del abuso de derecho y del fraude de ley*, ed. Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor,
- CASTILLEJO MANZANARES, R. (2025). "A vueltas con la acción popular," *Diario La Ley*, n. 10737, 2025 <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2025/05/27/a-vueltas-con-la-accion-popular> [Consulta: 2-IV-2025].
- CRESPO BARQUERO, P. (2018). "Artículo 125", RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. / CASAS BAAMONDE, M. E., (dirs.), ARNALDO ALCUBILLA, E. / REMÓN PEÑALVER, J. / PÉREZ MANZANO, M. / BORRAJO IÑIESTA, I. (coords.), *Comentarios a la Constitución española*, Vol. 2, Tomo II., Madrid, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer Ministerio de Justicia, 781-794.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI J. L. (dir.), DE LA MATA BARRANCO, N. J. (coord.). (2013). *Responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Editores: Thomson Reuters Aranzadi: Universidad del País Vasco Instituto Vasco de Criminología.
- DE LA OLIVA SANTOS, A. (2011). *Historia, democracia y "acción popular"* ABC, 25-5-2011 https://www.abc.es/opinion/abcp-historia-democracia-accion-popular-201105250000_noticia.html [Consulta: 2-IV-2025].
- DE LA OLIVA SANTOS, A. (2015). "La acción popular y la lucha contra la corrupción (Bentham sobre la acusación penal)" en DEMETRIO CRESPO, E. / GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. (dirs.), ORTIZ PRADILLO, J. C. (coord.), *Halcones y palomas: corrupción y delincuencia económica*, Madrid, Castillo de Luna Ed. Jurídicas, 379-401.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ, A. (2025), "La acción popular en los siglos XIX y XX *Revista General de Derecho Romano*, n. 44.
- FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ, A. (2025), *La acción popular en el debate público*, Dykinson, Madrid.
- FERNÁNDEZ LE GAL, A. (2022). "Estado de derecho, independencia judicial y autonomía del Ministerio Fiscal. Hacia un modelo europeo de fiscal", *Estudios de Deusto*, vol. 70/1, 11-140.
- FOSSAS ESPADALER, E. (2015). "Límites materiales al legislador penal en un espacio de pluralismo constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 103, enero-abril, 305-332.
- GARCÍA VITORIA, I. (2018). "La participación de los Tribunales constitucionales en el Sistema europeo de Derechos Fundamentales (a propósito del diálogo entre la Corte Constitucional italiana y el Tribunal de Justicia en el Asunto Taricco)". *REDE. Revista española de derecho europeo*, n. 67, 139-164.

- GIMÉNEZ GARCÍA J. (2009). “Reflexiones sobre la acción popular en el proceso penal desde la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo”, *EGUZ-KILORE* Número 23. San Sebastián Diciembre 317-331.
- GÓMEZ AMIGO, L. (2014). “La legitimación del acusador popular en el proceso penal”, CARBONELL PORRAS, E., (dir.), CABRERA MERCADO, R. (coord.), *Intereses colectivos y legitimación activa*, Cizur Menor, Thomson Reuter, 293-316.
- GUTIÉRREZ-ALVIZ, F. / MORENO, V. (1998). “Artículo 125: La participación popular en la Administración de justicia”, ALZAGA VILLAMIL, O., *Comentarios a la Constitución Española*. Tomo IX - Artículos 113 a 127 de la Constitución Española de 1978, Madrid, Edersa 568-601.
- JIMÉNEZ CARDONA, N. (2014). “La acción popular en el sistema procesal español”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia política*, vol. 5, n. 2, 47-89.
- LADRÓN DE GUEVARA SÁNCHEZ, C. (2025). “La acusación popular: una institución necesaria pero cuestionada”, *Revista Penal*, n. 56, 163-182.
- LANZAROTE MARTÍNEZ, P. A. (1994). “Algunas consideraciones en torno al ministerio fiscal y el proceso penal”, *Revista jurídica: Región de Murcia*, n. 18, 11-45.
- LATORRE LATORRE, V. / PAREDES PIRIS, M. T. / LATORRE ZAFRA, E. (2023). *Acción popular acción colectiva*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- LELL, H. M. (2014). “Discurso jurídico en debate: reparto y posibles cambios de sentido en el concepto de ciudadanía”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 5, n. 2, 91-108.
- LEVADE, A. (2009). “Le Conseil constitutionnel et l’Union européenne”, *Cahiers du Conseil Constitutionnel, Hors Série - Colloque Du Cinquantenaire, 3 Novembre 2009*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-conseil-constitutionnel-et-l-union-europeenne> [Consulta: 2-IV-2025].
- MANZANARES SAMANIEGO, J. L. (2016). “La acción popular”, *Diario La Ley*, n. 8772.
- MARCHENA, M. (2025). *La justicia amenazada. Retos del Derecho en una sociedad en conflicto*, 2ª ed., Espasa, Barcelona.
- MARTÍN PASTOR, J. (2005) “Problemática constitucional acerca de la dirección de la instrucción penal por un juez o por el Ministerio Fiscal”, en VV. AA., *Presente y futuro de la Constitución española de 1978*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 465-484.
- MARTÍN PASTOR, J. (2008). “La reforma del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal: ¿un Ministerio Fiscal más autónomo o más problemático?” *Revista General de Derecho Procesal*, n. 14, 2008.
- MARTINICO, G. (2020). “Contro l’uso populista dell’identità nazionale. Per una lettura ‘contestualizzata’ dell’art. 4.2 TUE”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, vol. 44, n. 3, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/issue/view/44> [Consulta: 2-IV-2025], 3961-3982.
- MORENO CATENA, V. (2002). “El papel del Ministerio Fiscal en el Estado democrático de Derecho”, *Cuadernos de Derecho Público*, 16, 139-165.
- NIEVA FENOLL, J. *La broma de Silvela (por la abolición de la acción popular)*, EIDiario.es 18-10-2024, <https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/>

- broma-silvela-abolicion-acusacion-popular_129_11731837.html [Consulta: 2-IV-2025].
- NIEVA FENOLL, J. *La agonía de la acción popular*, El País 11-1-2015 <https://elpais.com/opinion/2025-01-11/la-agonia-de-la-accion-popular.html> [Consulta: 2-IV-2025].
- OCHOA I MONZÓ, V. (2011). “La acción popular”, ASENSIO MELLADO, J. M. / FUENTES SORIANO, O. (dirs.), CUADRADO SALINAS, C., (coord.), *La reforma del proceso penal*, Madrid, La Ley 113-164.
- ONTIVEROS ALONSO M. (coord.). (2014). *La responsabilidad penal de las personas jurídicas fortalezas, debilidades y perspectivas de cara al futuro*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A.J. (2020). “La acción popular en el sistema procesal penal español”, *Revista de la Academia del Colegio de Abogados de Pichincha y de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central del Ecuador*, Vol. 4, n. 7, pp. 85-102.
- QUINTERO OLIVARES, G. (2015). “La acción popular: pasado, presente y futuro de una institución controvertida”, *Revista de derecho y proceso penal*, n. 37, pp. 93-131.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. (2024). “El control jurisdiccional de la acción popular”, en DÍAZ REVORIO, F. J. / LÓPEZ GUERRA, L. / LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (dirs.), REBATO PEÑO, M. E., (coord.) *Constitución y control jurisdiccional del poder: estudios en homenaje a Eduardo Espín*, Valencia, Tirant lo Blanch, 911-932.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M.J. (2025). “El Ministerio Fiscal en España desprovisto del monopolio del poder de acusar”, en BALAGUER CALLEJÓN, F. / VIDAL PRADO, C. / ELÍAS MÉNDEZ, C. (coords,) *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo “Liber Amicorum” Yolanda Gómez Sánchez*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 287-302.
- ROCA FERNÁNDEZ, M. J. (2021). “La identidad constitucional de los Estados miembros y la integración europea”, en *Tribunal Constitucional y Tribunal de Justicia de la Unión Europea: XXVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 115-178.
- ROCA FERNÁNDEZ, M. J. (2024). “Independencia judicial y Estado de Derecho en España: una perspectiva comparada”, en ALONSO GARCÍA R. (ed.) *Independencia Judicial y Estado de Derecho: Actas del V Congreso Internacional de la Unión Iberoamericana de Universidades y Cortes Supremas con ocasión del 70 aniversario de la Escuela de Práctica Jurídica de la UCM*, Madrid: Facultad de Derecho Universidad Complutense, 4, 5 y 6 de octubre de 2023, Madrid, 129-144.
- ROUSSEAU, D. (2011). “L’identité constitutionnelle, bouclier de l’identité nationale ou branche de l’étoile européenne”, en BURGORGUE-LARSEN, L. *L’identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, Ed. A. Pedone.
- RUZ GUTIÉRREZ, P /JIMÉNEZ MARTÍN, J. (2010). “La acusación popular en los delitos de violencia contra la mujer análisis legal y jurisprudencial. Especial referencia a la intervención de las Comunidades Autónomas”. *Asamblea. Revista Parlamentaria De La Asamblea De Madrid*, (23), 223-251. <https://doi.org/10.59991/rvam/2010/n.23/342>

- SÁNCHEZ GÓMEZ, R. (2016). "El ejercicio de la acción popular a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo". *Lex social: revista de los derechos sociales*, vol. 6, n. 1, 284-293.
- TOMÉ GARCÍA, J. A. (2015). "La acción popular en el proceso penal: situación actual y propuestas para una futura reforma", CHOZAS ALONSO, J. M. (dir.), *Los sujetos protagonistas del proceso penal*, Madrid, Dykinson, 263-314.
- VALLESPÍN PÉREZ, D. (2024). "Independencia judicial y Estado de Derecho en la España de 2023", en ALONSO GARCÍA, R. (ed.) *Independencia Judicial y Estado de Derecho: Actas del V Congreso Internacional de la Unión Iberoamericana de Universidades y Cortes Supremas con ocasión del 70 aniversario de la Escuela de Práctica Jurídica de la UCM*, Madrid: Facultad de Derecho Universidad Complutense, 4, 5 y 6 de octubre de 2023, Madrid, 145-168.
- VALLESPÍN PÉREZ, D. / VERNENGO PELLEJERO, N. C. (2023). *La articulación de la acción popular: (regulación actual y horizonte procesal)*, Las Rozas (Madrid) Bosch.
- VOLK, K. / AMBOS, K. / PLANCHADELL GARGALLO, A. / BELTRÁN MONTOLIU, A. / MADRID BOQUÍN, C. M. (2023). *Derecho procesal penal alemán y español*, DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/Sapientia188>, Castellón, Universitat Jaume I, Servei de Comunicació i Publicacions.
- ZARAGOZA AGUADO, J. A. (2020). "El Ministerio Fiscal Español y la Fiscalía Europea su configuración institucional: la autonomía y la independencia en su estatuto jurídico: conflictos de competencia y mecanismos de resolución: la Fiscalía Europea y la orden europea de detención", *Revista del Ministerio Fiscal*, n. 9 (Ejemplar dedicado a: La Fiscalía Europea y el proceso penal español), 58-82.

Title

The Projected Reform of Popular Action and the Rule of Law

Summary

1. INTRODUCTION. 2. PURPOSE AND NATURE OF POPULAR ACTION. 3. RESTRICTIONS ON THE EXERCISE OF POPULAR ACTION. 3.1. Criminal types that may be subject to popular action. 3.2. Subjective requirements. 3.3. Judicial review of admissibility. 3.4. Limits on the possibilities of action in the process. 4. POSSIBLE CONSEQUENCES OF THE PROJECTED REFORM. 4.1. Regarding respect for the purpose and nature of popular action within the rule of law. 4.2. Regarding popular action in the Constitution and in European Union law. 5. FINAL CONSIDERATIONS. 6. BIBLIOGRAPHY

Resumen:

Se analiza en qué medida la “Proposición de Ley Orgánica de garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas” (febrero de 2025) desvirtúa la acción popular y qué consecuencias tiene en el control del ejercicio del poder, un aspecto fundamental para la adecuada garantía del Estado de Derecho. La jurisprudencia del TS y del TC, así como las sucesivas propuestas legislativas de reforma del proceso penal, han venido limitando el ejercicio de la acción popular, sin llegar a desvirtuar esta institución. El trabajo trata de responder a la cuestión de si la actual Proposición de ley llega o no a desvirtuar la institución. A la luz de los informes de la Comisión Europea y del Consejo de Europa (a través de la Comisión de Venecia, en su Informe sobre el Estado de Derecho de 24 de febrero de 2025), que advierten a España de la necesidad de garantizar una mayor independencia del Ministerio Fiscal y de incluir mecanismos para la prevención del abuso de poder y facilitar el acceso a la justicia de los ciudadanos, se argumenta la necesidad de no limitar el ejercicio de la acción popular, si no se reforma al mismo tiempo el Ministerio Fiscal. Ahora bien, ni el histórico arraigo de la acusación popular ni su singularidad en Derecho comparado hacen aconsejable *prima facie* considerarla parte integrante de la identidad constitucional española.

Abstract:

This article analyzes the extent to which the “Proposed Organic Law on the Guarantee and Protection of Fundamental Rights against Harassment Arising from Abusive Judicial Actions” (February 2025) distorts popular action and what consequences this has on the control of the exercise of power, a fundamental aspect for the adequate guarantee of the rule of law. The jurisprudence of the Supreme Court and the Constitutional Court, as well as successive legislative proposals for the reform of criminal procedure, have limited the exercise of popular action, without distorting this institution. This article attempts to answer the question of whether the current Proposed Law distorts the institution or not. In light of the reports of the European Commission and the Council of Europe (through the Venice Commission, in its Rule of Law Report of February 24, 2025), which warn Spain of the need to guarantee greater independence of the Public Prosecutor’s Office and to include mechanisms to prevent abuse of power and facilitate citizens’ access to justice, the argument is made for the need not to limit the exercise of popular action unless the Public Prosecutor’s Office is reformed at the same time. However, neither the historical roots of popular accusation nor its uniqueness in comparative law make it *prima facie* advisable to consider it an integral part of Spain’s constitutional identity.

Palabras clave:

Acción popular; Estado de Derecho; independencia del Ministerio Fiscal; intereses generales

Key Words:

Popular action; rule of law; independence of the Public Prosecutor's Office; general interests

