

**ACERCA DE LA ACUSACIÓN POPULAR POR PARTE  
DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA  
DE GÉNERO Y DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA  
EN PROCESOS POR DELITOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO\***

Por el Dr. GREGORIO SERRANO HOYO  
*Profesor Titular de Derecho Procesal  
Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura  
Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura*

**Resumen**

Ejercicio de la acción popular por parte de la Administración estatal y de la Administración autonómica.

**Abstract**

Filing a lawsuit in the name of the people by the State Administration and regional Administration.

---

\* El presente trabajo se enmarca dentro de la línea de investigación «Efectos criminológicos y jurídico-penales de la L.O. 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en la Comunidad Autónoma de Extremadura», subvencionada por el Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad), cuyo investigador responsable es el Dr. Joaquín Cuello Contreras, Catedrático de Derecho Penal de la U.Ex.

## SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA LEGITIMACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR
- II. EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR POR LA DELEGACIÓN ESPECIAL DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO
- III. BREVE EXPOSICIÓN DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR POR LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA
- IV. LEYES AUTONÓMICAS QUE PREVÉN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN DETERMINADOS PROCESOS POR DELITOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO
- V. PERSONACIÓN COMO ACUSACIÓN POPULAR DE LA JUNTA DE EXTREMADURA
- VI. ALGUNAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS SOBRE REQUISITOS O FACULTADES PROCESALES DEL EJERCICIO DE LA ACUSACIÓN POPULAR POR LA ADMINISTRACIÓN

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA LEGITIMACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR

La acción popular puede ejercitarla cualquier ciudadano español aunque no sea directamente ofendido ni perjudicado por el delito, puesto que en este caso recibe el nombre de acusador particular. El art. 125 C.E. establece: «Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular..., en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine», texto este que se reproduce casi literalmente en el art. 19.1 de la L.O.P.J.: «Los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular, en los casos y formas establecidos en la ley». Por su parte, la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 ya venía reconociendo la acción popular desde su promulgación. En el art. 101 se afirma: «La acción penal es pública. Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley». Asimismo, su art. 270 dispone que «Todos los ciudadanos españoles, hayan sido o no ofendidos por el delito, pueden querrellarse, ejercitando la acción popular establecida en el art. 101 de esta Ley».

De forma esquemática podemos señalar que puede ejercer la acción popular:

- a) Persona física, genuino ciudadano español (excluidos los extranjeros).
- b) Persona jurídica:
  - Privada (Asociación de Mujeres que lo contemple entre sus fines u objeto social)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En relación con el ejercicio de la acusación popular por asociaciones, cabe tener en cuenta el art. 45 del Estatuto de Autonomía de Extremadura que dispone: «En Extremadura se propiciará la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia en las formas que la legislación estatal prevea». Como hemos dicho, su traducción práctica puede consistir en campañas de concienciación ciudadana o en subvenciones o ayudas para personas físicas o asociaciones (las personas jurídicas tienen cabida dentro del concepto amplio de ciudadano que propugna la jurisprudencia constitucional) a fin de que ejerciten la acción popular en determinados delitos. *Vid.* SERRANO HOYO, G., «La organización judicial en la Comunidad de Extremadura», en la obra colectiva *El Derecho de Extremadura (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura)*, Asamblea de Extremadura, 2005, capítulo 9, págs. 177-212. En este sentido, el *Anteproyecto de Ley de igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura*, de marzo de 2010, en su art. 82.2 establece: «La Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura garantizará a todas las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la orientación y asesoramiento jurídico, en la forma prevista en la legislación vigente. Asimismo, deberá garantizar que los servicios de asesoramiento y orientación jurídica prestados por empresas y asociaciones financiadas con fondos públicos, relativas a cualquier situación de violencia de género, sea ofrecida por profesionales cualificados y debidamente formados».

- Pública (Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, Gobierno autónomo e, incluso, Ayuntamiento)<sup>2</sup>.

Es precisamente la personación de las personas jurídico-públicas como acusación popular en el proceso penal la que será objeto de unas breves consideraciones que no tienen ninguna pretensión de exhaustividad.

## II. EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR POR LA DELEGACIÓN ESPECIAL DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La creación de la inicialmente llamada Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer para intervenir ante los órganos judiciales en defensa de los derechos y de los intereses tutelados en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género ha dado lugar a su personación como acusación popular<sup>3</sup>. El ejercicio de la acción popular por la ahora llamada Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia de Género fue objeto de polémica desde su inclusión en el Anteproyecto de la Ley que lo contempla<sup>4</sup>. Por supuesto, no faltan pronuncia-

<sup>2</sup> En un supuesto de asesinato la S.A.P. de Sevilla (Sección 4.<sup>a</sup>) n.º 175/2009, de 24 de marzo, refiere en sus antecedentes de hecho que han sido parte como acusación las siguientes personas y entidades:

D.<sup>a</sup> Vanesa y D. Luis María, representados por el Procurador D Ignacio Pérez de los Santos y dirigidos por la Letrada D.<sup>a</sup> María José Cánovas Pedrote.

La DELEGACIÓN DEL GOBIERNO CONTRA LA VIOLENCIA SOBRE LA MUJER, representada y defendida por el Abogado del Estado D. Miguel Ángel Gilabert Cervera.

EL AYUNTAMIENTO DE ALCALÁ DE GUADAÍRA, representado y asistido por el Letrado D. Enrique González Gutiérrez.

También en un supuesto de homicidio la S.A.P. de Las Palmas (Sección 2.<sup>a</sup>) n.º 68/2009, de 31 de julio, señala que han sido parte el Ministerio Fiscal en calidad de acusación pública, Tania y otras como acusación particular, y la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia de Género y el Instituto Canario de la Mujer, en calidad de acusaciones populares.

Aunque el marco legal no era el vigente, si se desea encontrar argumentos en contra de la personación como acusación popular de la Administración pública, léase el epígrafe «Ejercicio popular de la acusación por las Administraciones públicas: perversión de su propia esencia» de la tesis doctoral *La acusación popular* defendida por don Julio Pérez Gil en la Universidad de Valladolid en 1997, en <http://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/62/1/TEISIS14-090326.pdf>, págs. 401 y ss.

<sup>3</sup> Por Real Decreto 438/2008, de 14 de abril de 2008, se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y, en el art. 17, figura la estructura del Ministerio de Igualdad y dependiente de su Secretaría General de Políticas de Igualdad, como órgano directivo aparece la *Delegación del Gobierno para la Violencia de Género*, que asume las competencias de la suprimida Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer.

<sup>4</sup> El art. 29.2 de la L.O. 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género establece: «El titular de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer estará legitimado ante los órganos jurisdiccionales para intervenir en defensa de los derechos y de los intereses tutelados en esta Ley en colaboración y coordinación con las Administraciones con competencias en la materia».

El hecho de conceder legitimación al titular de Delegación Especial del Gobierno fue objeto de crítica en el informe del C.G.P.J. al Anteproyecto de Ley orgánica por cuanto no se legitima a la Administración central o estatal, sino a un órgano administrativo.

mientos judiciales contradictorios en que se ha inadmitido su personación y, tras recurrirlos, se ha revocado tal decisión<sup>5</sup>. Como veremos más abajo al hilo de la acusación popular ejercida por la Administración autonómica, se interpreta que la acusación popular puede ejercitarla una persona jurídico-pública por tener también cabida dentro del término ciudadano y por no ser incompatible con la acusación pública que el Ministerio Fiscal tiene el deber de ejercitar<sup>6</sup>;

---

Un somero análisis e interpretación del impreciso precepto impone constatar la alusión a la *legitimación ante los órganos jurisdiccionales* con lo que no se excluye a los del orden penal y a los efectos de *intervenir*, nótese que no dice personarse, no precisa en qué calidad: si de parte que requiere ser titular de un derecho o bien jurídico protegido o si la intervención consiste en el ejercicio de la acción popular. En cualquier caso, el concepto de intervención en sentido estricto no parece el utilizado por el legislador. Además, se exige la actuación *en defensa de los derechos y de los intereses tutelados* en esta Ley: aparece aquí la finalidad de un modo vago; el término en defensa de los derechos de la mujer tutelados en la L.O. 1/2004 alude a la conocida como legitimación representativa: la Administración no tutela intereses propios, sino ajenos o, incluso, el interés general. Finalmente, la referencia a tal intervención *en colaboración y coordinación con las Administraciones con competencias en la materia* plantea la duda sobre si alude y da cobertura suficiente a la personación de la Administración autonómica y de la Administración local como acusación popular en los procesos penales o, si por el contrario, tal Delegación interviene sin personarse colaborando y coordinándose con la Administración Central, Autonómica y Local o, sólo, alude a la personación en procesos no penales.

No se alude expresamente al ejercicio de la acción popular en el Real Decreto 237/2005, de 4 de marzo, por el que se establecen el rango y las funciones de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, prevista en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

<sup>5</sup> En el Auto de la A.P. de Madrid (Sección 26.ª) n.º 71/2008 de 16 enero (A.R.P./2008/201) en su F.D. 1.º se sostiene: La Abogado del Estado interpone recurso de apelación contra la providencia de fecha 15 de octubre, confirmada por auto de 8 de noviembre, alegando que la citada resolución que deniega la posibilidad de personarse como Acusación Popular en nombre y representación de la Delegada Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer al no haber formulado querrela, infringe lo dispuesto en el art. 29.2 de la L.O. 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que prevé la legitimación de la Delegación Especial de Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer ante los órganos jurisdiccionales, que establece una legitimación *ex lege* que no encaja en concepto de acusación particular, ni popular, así como los arts. 24 de la C.E., 9 y 117.1 del texto fundamental, añadiendo que, cometió un error, cuando requerido por la juez de instancia para que manifestara en que concepto se personaba, manifestó que como acusación popular, cuando debe entenderse como acusación particular, ya que el Estado es ofendido y perjudicado por estos delitos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 de la C.E. y la L.O. 1/2004, motivo por el cual solicita que se le tenga por personado al Abogado del Estado en nombre y representación del Delegada Especial de Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer.

<sup>6</sup> En el citado auto añade: La primera cuestión que debemos plantearnos es, si el Abogado del Estado, en nombre de la Delegada Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, está legitimado para personarse en causas como la analizada, entendiéndose que legitimación implica un nexo del sujeto con el objeto o con el imputado o acusado, que es precisamente lo que le confiere el derecho a ejercitar la acción en el proceso de que se trate y al respecto, entendemos que es claro y contundente el art. 29.2 de la L.O. 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, cuando establece que «El titular de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer estará legitimado ante los órganos jurisdiccionales para intervenir en defensa de los derechos y de los intereses tutelados en esta Ley en colaboración y coordinación con las Administraciones con competencias en la materia».

además, se entiende que los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género y que es otra forma de defender el interés común o general<sup>7</sup>.

---

Así mismo, el apartado segundo de la Exposición de Motivos de la citada Ley señala que «Los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución. Esos mismos poderes públicos tienen, conforme a lo dispuesto en el art. 9.2 de la Constitución, la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos dichos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud».

Concurriendo, por tanto la legitimación, el Abogado del Estado se incorpora al proceso como acusador en las mismas condiciones que el Ministerio Fiscal, es decir, la legitimación no delimita por sí misma el alcance del ejercicio de la acción penal sino que justifica la posición de litisconsorte del acusador. Ahora bien, la segunda cuestión que debemos dilucidar, es si la Delegada Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, a través de la Abogacía del Estado, tiene la condición de ofendido o perjudicado por los delitos de Homicidio y contra el Derecho a la Intimidad que se investigan en la presente causa, tal y como mantiene el recurrente en base al art. 9 de la Constitución Española, o lo que es lo mismo, si puede ejercer la acción penal como Acusación Particular, o por el contrario la legitimación es como Acusación Popular, postura que mantiene el Ministerio Fiscal, y la juez de instancia con carácter subsidiario.

En primer lugar hay que decir que la S.T.S. 851/06 (R.J. 2006, 6339) establece que «A diferencia de otros sistemas (Francia o Italia) en L.E.Crim. no rige el principio del monopolio del Ministerio Fiscal en cuanto al ejercicio de la acción penal. El art. 101 L.E.Crim. consagra el principio de la acción popular (art. 125 C.E.), en cuanto la acción penal es pública y todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la ley, es decir, sean o no ofendidos por el delito. A su vez, el art. 270 L.E.Crim. establece que todos los ciudadanos españoles, hayan sido o no ofendidos por el delito, pueden querellarse, ejercitando la acción popular establecida en el art. 101 de esta Ley, incluso los extranjeros por los delitos cometidos contra su persona o bienes. La acción de los particulares, pues, concurre con la oficial que sólo se excluye en los casos enumerados en el art. 104 L.E.Crim. Como consecuencia de ello, formalmente el acusador particular es parte principal, no siendo coadyuvante sino litisconsorte en relación con el Ministerio Fiscal, de forma que en relación con la actividad procesal, apertura del juicio, determinación de su objeto o presupuestos de la condena, la acusación particular se encuentra en situación de igualdad, estando regulada por los mismos requisitos que la oficial representada por el Ministerio Fiscal».

Al respecto Tribunal Constitucional tiene declarado que aún 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 (S.S.T.C. 108/93 [R.T.C. 1993, 108], 115/94 [R.T.C. 1994, 115], 147/95 [R.T.C. 1995, 147], y 136/97 [R.T.C. 1997, 136]), su fundamento constitucional es diferente. Mientras que el acusador popular tiene una legitimación derivada del art. 125 C.E. 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 art. 24.1 C.E. en cuanto que perjudicado por la infracción penal. La protección en amparo del acusador popular requiere, por ello, que la defensa del interés común sirva para sostener un interés legítimo y personal (S.T.C. 50/98 de 2.3 [R.T.C. 1998, 50]).

<sup>7</sup> Asimismo, el referido auto en el mismo F.D. 1.º añade: Lo siguiente que debemos preguntarnos es, si es posible, que un ente jurídico público ejercite la acción popular, que legalmente viene atribuida a los ciudadanos, debiendo ser la respuesta positiva, ya que de todos es conocido la Sentencia del Tribunal Constitucional analizada por la juez de instancia, y citada por el Ministerio Fiscal, de 23 de octubre de 2006 (R.T.C. 2006, 308), que establece, entre otras cosas, que «en la S.T.C. 175/2001, de 26 de julio (R.T.C. 2001, 175), el Pleno de este Tribunal, partiendo del carácter excepcional de la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva de las entidades jurídico-públicas, declaró que, además de los casos en los que la posición procesal de los sujetos públicos es

Por supuesto, no falta quien considera que tal función le corresponde al Fiscal<sup>8</sup>.

### III. BREVE EXPOSICIÓN DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR POR LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Hacer una breve referencia a la jurisprudencia constitucional pasa por señalar que en un primer momento el T.C. no admitía la personación del ejecutivo

---

equivalente a la de las personas privadas en los que el art. 24.1 C.E. ampara en toda su extensión a las personas jurídico-públicas, éstas son titulares también del derecho de acceso al proceso, así como del derecho a no padecer indefensión en el mismo (F. 9) la interpretación judicial de las normas de acceso al proceso estará guiada, también en relación con las personas públicas por el principio *pro actione* cuando se trata del acceso a la jurisdicción, ya que la limitación del alcance del art. 24.1 en relación con las personas públicas actúa «respecto del legislador, no en relación con el juez» (F. 9) En la S.T.C. 175/2001, de 26 de julio, ya en relación con el derecho de acceso a la jurisdicción de las personas jurídico-públicas, afirmamos que «corresponde a la Ley procesal, determinar... los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que les está encomendado», así como que «el alcance limitado del art. 24.1 C.E. en relación con las personas públicas actúa... respecto del legislador, no en relación con el juez» (F. 8), y en este caso, como hemos analizado, la L.O. 1/2004 establece la legitimación jurisdiccional de la Delegación Especial de Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, para intervenir en defensa de los derechos y de los intereses tutelados en la citada Ley, por el que aunque no se desarrolle el ejercicio de la acción, si se declara la misma, y se establece como límite los intereses que tutela la misma.

Sentado lo anterior, y si entendemos como ofendido por el delito, al titular del bien jurídico que el precepto legal protege, y como perjudicado, a quien sufre un daño o perjuicio directo como consecuencia de la concreta actuación delictiva, debemos llegar a la conclusión de que el Abogado del Estado puede personarse en la causa en nombre de la Delegada Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, como Acusación Popular, no como Acusación Particular, por no ser ofendido o perjudicado directo por el delito, sin olvidar, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2006 (R.J. 2007, 387) «En la acción popular que se contempla en el art. 125 C.E. el particular actúa en su tesis de la sociedad, viniendo a asumir dentro del proceso un papel similar al Ministerio Fiscal. Como advierte el Tribunal Constitucional (SS. 62/83 [R.T.C. 1983, 62], 147/85 [R.T.C. 1985, 147], 37/93 [R.T.C. 1993, 37], y 40/94 [R.T.C. 1994, 40]), en el caso de la acción popular se actúa en defensa de un interés común o general, pero también se sostiene simultáneamente un interés personal, porque, en estos casos, la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común».

<sup>8</sup> Vid. DOMÍNGUEZ RUIZ, L., «Tutela procesal de la violencia de género: cuestiones controvertidas y soluciones recientes», *Diario La Ley*, n.º 7327, Sección Doctrina, 25 de enero de 2010, año XXXI, Ref. D-23, Editorial LA LEY (LA LEY 21930/2009). Esta autora, con cita de PÉREZ GIL, J., *La acusación popular*, Comares, Granada, 1998, señala: «aunque es comprensible el propósito que pretenden conseguir las Comunidades Autónomas, la técnica utilizada no es la más acertada, ya que “en lo penal, sin embargo, no sería comprensible que [la Administración] persiguiera intereses propios diversos a los generales cuya defensa asume el Ministerio Público y su intervención se justifica en atención a la defensa de intereses patrimoniales específicos de titularidad estatal protegidos por una concreta norma penal”. Además, “la legitimidad del ejercicio de las funciones públicas se justifica sólo desde la especialización en el desempeño de éstas, por lo que lo adecuado es que los órganos de la Administración intervengan en el proceso penal no como acusadores, sino como denunciantes, peritos o testigos, encomendando el desempeño de la función de acusación al único cuya existencia viene preordenada a su satisfacción: el M.F.”».

autonómico como acusador popular y que posteriormente otorga el amparo cuando se rechaza su personación en procesos penales por violencia de género.

Según el F.J. 4.º de la S.T.C. (1.ª) 128/2001, de 4 de junio, la Administración autonómica no puede personarse como acusación –ni pública, ni particular, ni popular– en un proceso penal por delito de calumnias a la Policía autonómica, por cuanto que el *ius puniendi* del Estado ya lo ejerce el Ministerio Fiscal<sup>9</sup>.

Sin embargo, en procesos penales por delitos de violencia de género, como concluye Gisbert Gisbert, «la S.T.C. 311/2006, de 23 de octubre, introduce un cambio de rumbo en el criterio del T.C., aunque como suele ocurrir en algunas ocasiones similares el tribunal trata de mostrar que no se ha producido un cambio de valoración sino de circunstancias concurrentes en el caso concreto. Del criterio sustentado por la anterior sentencia de claro rechazo de la posibilidad de ejercicio por los entes públicos de la acción popular, dado que nunca puede ser comprendido como ciudadano un ente jurídico público, se pasa a mantener un criterio opuesto. Se afirma, como vimos, que no puede rechazarse el ejercicio de la acción popular porque en ninguna disposición se excluye a las personas jurídicas públicas y, es más, en normas concretas, las disposiciones autonómicas, se admite y regula ese ejercicio»<sup>10</sup>.

La S.T.C. (1.ª) 311/2006, de 23 de octubre, otorga el amparo y admite el ejercicio de la acción popular por parte de la Generalitat Valenciana con ocasión de un delito de homicidio en el ámbito de la violencia de género al existir una norma autonómica que permite a la Generalitat Valenciana personarse como acusación popular. A esta sentencia hay que añadir la S.T.C. 8/2008 (2.ª), de 21 de enero, que otorga el amparo al Gobierno de Cantabria respecto a los Autos de la Audiencia Provincial de Cantabria y de un Juzgado de Instrucción de Santander que, inaplicando una ley autonómica, denegaron su personación en causa de jurado por delito de muerte violenta de una mujer. El otorgamiento del amparo se hace con carácter tan sólo declarativo, dados los efectos negativos que para la rápida resolución de un procedimiento penal de la gravedad del que está en el origen del amparo tendría la declaración de nulidad de las resoluciones impugnadas y la retroacción de actuaciones hasta el momento anterior al que fueron dictadas para dar ocasión a quien vio su derecho vulnerado para que, mediante su personación en el proceso, pueda defender sus intereses.

La S.T.C. 311/2006 retoma la S.T.C. del Pleno 175/2001 para recordar que «corresponde a la Ley procesal determinar los casos en que las personas públi-

<sup>9</sup> Vid. PÉREZ MUÑOZ, M., «¿Puede personarse la Junta de Extremadura en un proceso penal por delito de malos tratos?», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, vol. 19-20, 2001-2002, págs. 171 a 189. El autor, fundadamente, concluye con una respuesta negativa a la cuestión, que apoya en el F.J. 4.º de la S.T.C. (1.ª) 128/2001, de 4 de junio.

Debe tenerse en cuenta la posibilidad de personación de los Ayuntamientos prevista en el último inciso del art. 110 L.E.Crim. introducido por la Ley Orgánica 1/2002, de 3 de marzo.

<sup>10</sup> GIBERT GIBERT, A., «La acción popular y las personas jurídicas públicas (Breves notas al hilo de la S.T.C. 311/06, de 23 de octubre de 2006)», 2007, TOL1.050.026 ([www.tirantonline.com](http://www.tirantonline.com)).



cas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que tienen encomendado» y que, una vez que la Ley ha incorporado dichos mecanismos procesales, «la interpretación judicial de las normas de acceso al proceso estará guiada, también en relación con las personas públicas, por el principio *pro actione* cuando se trata del acceso a la jurisdicción, ya que la limitación del alcance del art. 24.1 C.E. en relación con las personas públicas actúa respecto del legislador, no en relación con el juez» (F.J. 2.a).

Juan Sánchez expone determinadas objeciones que pueden hacerse a la jurisprudencia constitucional: «el art. 149.1.6.<sup>a</sup> C.E. y la doctrina del T.C. sobre el mismo establecen como primer y claro requisito para que se pueda dictar una norma procesal autonómica que ésta obedezca a las necesarias especialidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas»; «existe un desigual diseño territorial del proceso penal, de modo que será más amplia la legitimación procesal penal en aquellas Comunidades Autónomas en las que ya se ha dictado una norma que permite a sus Administraciones públicas ejercitar la acción popular con relación a determinados delitos. Los mismos hechos criminales no serán perseguibles por igual en todo el territorio nacional»; «estamos ante un ejemplo evidente de una institución procesal que obedece a criterios estrictos de política legislativa, correspondiendo su configuración legal exclusivamente al legislador estatal, ya ampliando su aplicación, ya reduciéndola, como ha ocurrido en el caso del proceso penal de menores»; la Administración autonómica debe colaborar directamente con el M.F. en su función constitucional de defensa de la legalidad, «si aún así considera conveniente la personación procesal de las CC.AA. para perseguir estos delitos, no existe en el marco constitucional otra técnica que su legitimación expresa a través de la Ley procesal penal estatal. No está de más recordar que las S.S.T.C. 311/2006 y 8/2008 no impiden que se formule por los órganos jurisdiccionales ordinarios la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos»<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Vid. el riguroso trabajo de JUAN SÁNCHEZ, R., «Ejercicio de la acusación popular por las Administraciones autonómicas en los delitos de violencia de género: una grieta en el proceso penal español único», *Diario La Ley*, n.º 6897, Sección Doctrina, 5 de marzo de 2008, págs. 1 y ss. En el mismo sentido, entre las razones dadas en el voto particular a la S.T.C. 8/2008 se puede leer: «Si bien los órganos de la jurisdicción ordinaria están vinculados por la Ley autonómica, si es que no plantean respecto de ella cuestión de constitucionalidad, nuestra posición ante la Ley es diferente. Al respecto estimo que no podemos considerarnos vinculados por una Ley autonómica, en cuanto base fundante de un pretendido derecho de tutela judicial efectiva de la Comunidad Autónoma, vedándonos de partida un posible juicio de constitucionalidad de la norma de que se trate, y ello aunque no nos movamos en el plano de un proceso abstracto de impugnación de tal Ley.

Para este Tribunal un pretendido derecho de tutela judicial efectiva de un poder público no puede tener asiento en una Ley autonómica, si la Ley, a su vez, podemos considerarla inconstitucional, aunque esa apreciación la hagamos con ocasión de un caso concreto, y limitada a la solución de ese caso, y no en un proceso abstracto de impugnación de la Ley.

En tal sentido mi criterio es el de que la Ley de que ahora se trata (en su art. 18) no es conforme a la Constitución, porque invade un área de competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.6 C.E., en tanto que reguladora de un contenido inequívocamente procesal, que además considero en sí mismo contrario al art. 125 C.E. El derecho que en este precepto constitucional, y en coherencia

Como indica este autor, «entre los abundantes argumentos expuestos en la demanda de amparo que da lugar a la S.T.C. 311/2006, se apunta que existe un interés legítimo por parte de las Administraciones autonómicas para implicarse en el triste fenómeno de la violencia sexista. Pero, el loable empeño de «ir más allá de la labor asistencial a las víctimas para adoptar una postura activa en los procesos judiciales», como se justificó por el Juzgado de Instrucción la inicial personación de la Generalitat Valenciana en la causa criminal origen del amparo referido, no puede hacerse al margen de las debidas consideraciones técnico-jurídicas oportunas, máxime cuando éstas inciden en el plano constitucional»<sup>12</sup>.

En cambio, no consideramos que sea un argumento atendible para impedir la personación de la Administración autonómica y/o local que la pluralidad de partes acusadoras atente al principio de «igualdad de armas» que nada tiene que ver con el número de acusaciones en el proceso penal, sino con el otorgamiento de idénticas posibilidades (y cargas) de alegación, prueba e impugnación a las posiciones enfrentadas en el proceso, esto es, a la acusación y la defensa (dualidad de posiciones). Aunque, como señala, precisamente en un supuesto de personación de las administraciones autonómicas y local como acusación popular en un proceso por violencia de género, la S.A.P. Madrid (27.<sup>a</sup>) 15/2007, de 29 de junio, para rechazar, junto con otros motivos, que concurra la atenuante analógica de dilaciones indebidas, «el gran número de partes personadas, con 6 acusaciones y la defensa, exige, necesariamente, que el cumplimiento de los ineludibles traslados y comunicaciones, para la realización de los necesarios trámites procesales, se prolongue, también, por un mayor lapso temporal que lo que suelen durar, de ordinario, tales actuaciones»<sup>13</sup>.

---

con el mismo en el art. 101 L.E.Crim., se atribuye a «los ciudadanos», no puede atribuirse por una Ley autonómica a quienes no son ciudadanos, sino órganos del poder público.

Tal atribución, aparte de violentar la lógica constitucional del art. 125 C.E., violenta, a mi juicio, el propio sistema constitucional de distribución de funciones en el seno del poder público, en el que la de promover la acción de la justicia se encomienda al Ministerio Fiscal.

<sup>12</sup> En parecidos términos, *vid.* PULIDO QUECEDO, M., «A vueltas con la Acción Popular (La problemática de su ejercicio por los Gobiernos de las CC.AA.)», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 1/2008 (Tribuna). Westlaw.es (BIB 2008/507). Apunta: El cambio de doctrina que aparenta ir en la línea más arriba comentada, tiene perfiles propios que impiden considerarlo como satisfactorio. Puesto que la modificación llevada a cabo por la Sala segunda del alto Tribunal no deja de causar ciertas dudas. Primero, porque como sugiere el Voto particular del magistrado Sr. Conde Martín de Hijas, el cambio de doctrina sobre el ejercicio de la acción popular ya apuntado en la S.T.C. 311/2006 hubiese exigido en rigor la elevación del asunto al Pleno por la vía del art. 13 de la L.O.T.C. (R.C.L. 1979, 2383) para unificar doctrina constitucional. Y la segunda, porque no puede acomodarse la competencia de las CC.AA. más allá del texto y contexto del art. 149.1 6.º C.E. en materia procesal en atención a casos que sean sensibles para la opinión pública, convalidando constitucionalmente el exceso del art. 18 de la Ley cántabra, que como ha estudiado A. Sanz Pérez, no hace sino reproducir el mismo texto incorporado a otras leyes autonómicas.

<sup>13</sup> La S.A.P. de Zamora (Sección 1.ª) n.º 10/2010 de 15 de abril (J.U.R./2010/203783) hace referencia en sus antecedentes de hecho a la personación y formalización de escritos de acusación por parte del M.F., de la acusación particular y de tres acusaciones populares: el Letrado de la Junta de Castilla y León, el Abogado del Estado y la Asociación Clara Campoamor.

#### IV. LEYES AUTONÓMICAS QUE PREVEN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN DETERMINADOS PROCESOS POR DELITOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

El T.C. ha reprochado que no se admita la personación de ejecutivos regionales cuando existían leyes autonómicas que establecían tal posibilidad sin haber planteado la cuestión de inconstitucionalidad de la norma autonómica que lo permite. Así, el ejercicio de la acusación popular por parte de las Administraciones autonómicas en el ámbito de la violencia de género ha sido previsto en distintas leyes de Comunidades Autónomas. La forma de hacerlo no ha sido igual en cada una de ellas; por ello, transcribimos los concretos preceptos de diferentes leyes autonómicas que hasta ahora contemplan la personación del ejecutivo autonómico como acusación popular:

- 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: *«Ejercicio de la acción popular. La Administración Regional ejercitará la acción popular en los procedimientos penales por malos tratos, siempre que la víctima lo solicite o cuando las especiales circunstancias lo aconsejen, en la forma que establezca la legislación procesal del Estado».*
- Art. 16 ter de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 22/2002, de 2 de julio, para la Adopción de Medidas Integrales contra la Violencia Sexista (introducido por La Ley Foral del Parlamento de Navarra 12/2003, de 7 de marzo): *«Acción popular. La Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales promoverán, a través de organismos de igualdad o entidades y asociaciones entre cuyos fines se encuentren la defensa de los derechos de la mujer, el ejercicio de la acción popular en los casos más graves de violencia sexista si la víctima así lo solicita o cuando la acción delictiva provoque la muerte de ésta».*
- Art. 36 de la Ley del Parlamento de la Comunidad Valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres: *«Personación de la Administración autonómica en los procedimientos por malos tratos. La Conselleria con competencias en materia de mujer podrá proponer al Consell de la Generalitat el ejercicio de la acción popular, a través del Gabinete Jurídico de la Generalitat o de abogadas/os colegiadas/os, en los supuestos de agresiones físicas domésticas en los que se cause la muerte o lesiones graves a mujeres residentes en la Comunidad Valenciana».*
- Art. 42 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género (B.O. Canarias 7 de mayo de 2003): *«Acción popular. La Comunidad Autónoma ejercerá la acción popular en los procedimientos penales por violencia de género, en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal, en los casos de muerte o incapacitación definitiva de la víctima por las secuelas de la violencia. La acción popular se ejercerá con el consentimiento de la familia.»*

- 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 (B.O.C.A. de 12 de abril de 2004): *«Personación de la Comunidad Autónoma de Cantabria en juicio. La Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, a través de la Dirección General del Servicio Jurídico, previa evaluación de los hechos por parte de la Consejería competente en materia de la Mujer y a requerimiento expreso de ésta y, previo informe de viabilidad jurídica del Servicio Jurídico, ejercerá la acción popular en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal, en los procedimientos penales por violencia de género en toda su extensión, en que por las secuelas de la misma se produzca la muerte, lesiones graves o incapacitación definitiva de la víctima. La acción popular se ejercerá con el consentimiento de la familia y de la propia víctima».*
- Art. 20 de la Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres (D.O.G. de 3 de agosto de 2004): *«Actuaciones judiciales en materia de violencia contra las mujeres. La Xunta de Galicia podrá acordar su personación en los juicios penales por violencia contra las mujeres, en especial en los casos de muerte o lesiones graves.*  
*En todo caso, se hará, a través del Servicio Gallego de Igualdad, el seguimiento necesario de las actuaciones judiciales penales sobre violencia contra las mujeres».*
- Art. 29 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid (B.O.C.M. del día 29): *«La Comunidad de Madrid ejercerá la acción popular en los procedimientos penales por causa de muerte, lesiones graves o mutilación genital de la víctima, en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal».*
- Art. 10.5 de la Ley del Parlamento de Castilla y León 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (en redacción dada por la Ley del Parlamento de Castilla y León 7/2007, de 22 de octubre): *«La Administración Autonómica se personará en los procedimientos penales sobre violencia contra mujeres en la forma y condiciones establecidos por la legislación procesal, siempre que las circunstancias lo aconsejen y la víctima o sus familiares hasta el cuarto grado lo soliciten. Reglamentariamente se determinará el procedimiento administrativo dirigido a autorizar el ejercicio de las acciones judiciales en estos casos».*
- Art. 38 de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género: *«Personación de la Administración de la Junta de Andalucía. La Administración de la Junta de Andalucía podrá personarse, de acuerdo con la legislación procesal vigente, en los procedimientos por actos de violencia de género cometidos en Andalucía, en los que se cause la muerte a mujeres».*
- Art. 45 de la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista (D.O.G.C. de 2 de mayo de 2008), que inicia la sección cuarta bajo el encabezado de la personación de la Administración de la Generalidad en procesos penales: *«Supuestos para la personación*

1. *La Administración de la Generalidad puede personarse en los procedimientos penales por violencia machista, en los casos de muerte o lesiones graves de mujeres, en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal.*
2. *Si la personación es ejercida por otra administración pública, el Gobierno puede personarse de forma potestativa.*
3. *El Gobierno puede personarse en otros casos además de los especificados por el apartado 1 y que sean de relevancia especial, previa evaluación de los hechos por parte del Instituto Catalán de las Mujeres.*
4. *La personación de la Administración de la Generalidad debe ejercerse con el consentimiento de la mujer víctima o de su familia, siempre y cuando ello sea posible».*

## V. PERSONACIÓN COMO ACUSACIÓN POPULAR DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

En Extremadura está previsto desde hace años –nótese que fue pionera al hacerse con anterioridad a las leyes autonómicas que acabamos de transcribir– el ejercicio de la acción popular por el ejecutivo autonómico, pero no ha sido en una ley del Parlamento extremeño. En efecto, el art. 3, intitulado «personación de la Junta de Extremadura en juicio», del *Decreto 28/2001, de 20 de febrero, por el que se aprueban medidas de asistencia a las mujeres de Extremadura víctimas de la violencia* (D.O.E. del 3 de marzo) dispone: «Cuando los hechos que originen los malos tratos den lugar a la incoación de un proceso penal por delito, la Junta de Extremadura se personará en el procedimiento actuando en los términos establecidos en la *Ley de Enjuiciamiento Criminal*. La citada personación se llevará a cabo a través del Gabinete Jurídico de la Junta de Extremadura o de profesionales colegiados en ejercicio, en la forma establecida en la *Ley Orgánica del Poder Judicial* y en el *Decreto 46/1989, de 6 de junio, de organización y funciones del Gabinete Jurídico*, y siempre previa evaluación de los hechos por parte de la *Dirección General de la Mujer* y a requerimiento expreso de ésta y previo informe de viabilidad jurídica del Gabinete Jurídico».

Igualmente, la *Resolución 11-V* (B.O. de la Asamblea de Extremadura, n.º 33, V Legislatura, de 18 de febrero de 2000) subsiguiente a la Proposición no de Ley 39/V, aprobada por unanimidad, tiene el siguiente tenor: «La Asamblea de Extremadura insta a la Junta de Extremadura a la firma de un Convenio con los ilustres Colegios de Abogados de Cáceres y Badajoz, para que la administración se persone como acusación popular y facilite la acusación particular a través de profesionales extremeños en los casos de malos tratos sobre mujeres».

Como puede comprobarse, el planteamiento que de la cuestión hacen la Junta y la Asamblea no es coincidente. El ejecutivo extremeño no se ciñe sólo a la personación con la asistencia de abogados pertenecientes a los Colegios de Abogados extremeños –posibilidad contemplada en el art. 551.3 L.O.P.J., sino también por medio de los Letrados de la Junta (funcionarios del más alto nivel a los que atribuye la representación de la Administración autonómica en

juicio)<sup>14</sup>. La referencia que en tal proposición se hace a facilitar la acusación particular ejercida por las mujeres maltratadas a través de tales profesionales extremeños plantea una serie de interrogantes (se trata de subvencionar o sufragar los honorarios que puedan devengar tales profesionales –nada se dice sobre si son elegidos libremente, sean extremeños o no, o si sólo pertenecientes al turno de oficio–, la facilitación consiste en otra cosa –prestarles una formación especializada–).

La expresión utilizada («malos tratos») interpretada en sentido amplio permite entender que se refiere a la violencia de género en todas sus manifestaciones, frente a lo que sucede en otras Comunidades en que, como se ha podido leer más arriba, generalmente el ejercicio de acusación popular está supeditado a la presencia de ciertas circunstancias concurrentes (supuestos muy graves y autorización o consentimiento de la víctima)<sup>15</sup>.

Si, como se ha indicado antes, cabe que algún órgano judicial plantee la cuestión de inconstitucionalidad de preceptos legales autonómicos que concede a la Administración autonómica la posibilidad de constituirse en parte acusadora, un Juzgado o Tribunal radicado en la Comunidad Autónoma de Extremadura podría rechazar, de oficio o a instancia del imputado, la personación de tal Administración por considerar tal artículo del Decreto extremeño inaplicable por ser contrario a la C.E. (art. 6 L.O.P.J.) o sujeto a su control por ser un reglamento independiente que no desarrolla ninguna ley (art. 8 L.O.P.J.); el ejecutivo regional debiera presentar un proyecto de ley para que el Parlamento autonómico apruebe una norma con rango de ley que le faculte para el ejercicio de acusación popular, evitando así su posible fiscalización y rechazo por los órganos judiciales<sup>16</sup>. En este sentido, la propuesta de Anteproyecto de *Ley de igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura*, de marzo de 2010, contempla en norma de rango legal el posible ejercicio de la acción popular. En efecto, su art. 82.7 establece: «En los supuestos de delitos más graves cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura

---

<sup>14</sup> El Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura se aprueba por Decreto 99/2009, de 8 de mayo (D.O.E. del día 14).

<sup>15</sup> No cabe desconocer que reducir la personación de la Administración autonómica a los supuestos en que se produce la muerte de la mujer o lesiones graves comporta arrostrar la posible crítica de que se hace precisamente en supuestos en que va a existir una condena, frente a lo que pudiera suceder, por ejemplo, en casos de maltrato psicológico, cuya prueba no está exenta de dificultades que pueden provocar la absolución del maltratador imputado. A nuestro juicio, es en estos supuestos en los que la personación cobra mayor sentido, sin que ello suponga desconfiar de la profesional actuación del Fiscal y del Abogado de oficio de la víctima, sino reconocer que seis ojos ven más que cuatro, si no se persona la mujer maltratada, o que dos.

<sup>16</sup> Según la S.T.C. 311/2006, «los órganos judiciales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de ley» y añade que «en el ejercicio de la jurisdicción de amparo, desde la perspectiva del derecho de acceso al proceso aquí alegado, existiendo una ley vigente, no impugnada ante este Tribunal, que prevé la posibilidad de ejercicio de la acción popular por la Generalitat Valenciana, no compete a este Tribunal pronunciarse sobre la oportunidad de tal previsión legal ni sobre su constitucionalidad» (F.J. 5).

*que causen alarma social, que se dirija contra alguna víctima extremeña, o en supuestos en que el interés público así lo requiera, con independencia de la propia víctima o sus herederos y herederas, la Junta de Extremadura podrá personarse para ejercer la acción popular, a través de sus servicios jurídicos y por personal especializado».*

Frente al aludido Decreto, la proyectada Ley extremeña reducirá drásticamente la personación de la Junta como acusación popular al condicionarla a la concurrencia de alguno de los siguientes requisitos:

- Delitos más graves que causen alarma social cometidos en Extremadura y cuya víctima sea extremeña.
- Supuestos en que lo requiera el interés público.

Se trata de requisitos cuya determinación no va resultar fácil ni para la propia Administración autonómica ni para los órganos judiciales en el supuesto de que el presunto agresor impugne la personación de la Junta por carecer de legitimación al no concurrir los requisitos previstos legalmente. En efecto, la gravedad delictual, la alarma social o el interés público son conceptos jurídicos indeterminados que precisan de algún comentario.

Comenzando por la indagación de cuáles son los delitos más graves de violencia de género, hemos de indicar que la gravedad delictual no está determinada en la ley procesal penal. Parece que habrá que entender que delitos graves son aquellos cuya pena privativa de libertad supera los nueve años y a los que, a tenor de lo dispuesto en el art. 757 L.E.Crim., no les será de aplicación el procedimiento abreviado, sino el llamado proceso ordinario por delitos graves. En cualquier caso, la norma autonómica hace referencia a delitos más graves, cuando en otras leyes se alude a muerte o lesiones, pero ello comporta vetar el ejercicio de la acción popular a la Junta en un número importante de hechos delictivos conceptuados como de violencia de género<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Un elenco de los distintos delitos llamados de violencia de género, aunque no exento de críticas, aparece en la nueva redacción dada por la referida L.O. 1/2004 al art. 14.5 L.E.Crim.: «Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer serán competentes en las siguientes materias, en todo caso de conformidad con los procedimientos y recursos previstos en esta Ley:

- a) De la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por los delitos recogidos en los títulos del Código Penal relativos a homicidio, aborto, lesiones, lesiones al feto, delitos contra la libertad, delitos contra la integridad moral, contra la libertad e indemnidad sexuales o cualquier otro delito cometido con violencia o intimidación, siempre que se hubiesen cometido contra quien sea o haya sido su esposa, o mujer que esté o haya estado ligada al autor por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, así como de los cometidos sobre los descendientes, propios o de la esposa o conviviente, o sobre los menores o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho de la esposa o conviviente, cuando también se haya producido un acto de violencia de género.
- b) De la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por cualquier delito contra los derechos y deberes familiares, cuando la víctima sea alguna de las personas señaladas como tales en la letra anterior.

En cuanto a la alarma social ha de tenerse en cuenta que es un concepto jurídico indeterminado, que equivaldría a la inseguridad, el desasosiego o el temor que genera en los ciudadanos la realización de determinadas conductas delictivas; no debe confundirse con la repercusión que los hechos puedan tener en los medios de comunicación social. Por tanto, al igual que el interés público parece estar presente en todos los delitos de violencia machista; luego, aludir a requerimientos del interés público permite plantearse si en determinados delitos de violencia de género no está presente tal interés público y no olvidemos que se ha criticado la personación en procesos por delitos públicos como lo son los de violencia de género al considerar que no puede tener el Gobierno regional otro objetivo que la defensa del interés público o social y al entender que tal función está atribuida al Ministerio Fiscal.

Consideramos muy preciso que se exija tanto la comisión del hecho delictivo en Extremadura como la extremeñidad de la víctima, puesto que, aunque el ámbito de aplicación de las leyes autonómicas sea el territorio de la Comunidad Autónoma, podría darse el caso de que el delito se cometa en Extremadura, pero la víctima tenga su domicilio fuera de la misma y, en tal caso, será al juzgado del mismo al que se atribuye la competencia territorial.

Finalmente, frente a lo que sucede en otras leyes autonómicas, la personación de la Junta como acusación popular es independiente de la voluntad o consentimiento de la víctima o de sus herederos.

## VI. ALGUNAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS SOBRE REQUISITOS O FACULTADES PROCESALES DEL EJERCICIO DE LA ACUSACIÓN POPULAR POR LA ADMINISTRACIÓN

La personación como acusación popular en el procedimiento se condiciona al cumplimiento de los requisitos que exige la Ley Procesal Penal<sup>18</sup>; así, el Abo-

- 
- c) De la adopción de las correspondientes órdenes de protección a las víctimas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Juez de Guardia.
  - d) Del conocimiento y fallo de las faltas contenidas en los títulos I y II del libro III del Código Penal, cuando la víctima sea alguna de las personas señaladas como tales en la letra a) de este apartado».

Este precepto es concordante con el nuevo art. 87 ter en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial introducido por la misma L.O.M.P.I.V.G.

Aunque la instrucción se encomiende a tal tipo de Juzgados especializados (en adelante, J.V.M.), el enjuiciamiento de tales delitos se llevará a cabo ante distintos órganos judiciales (que dictarán la correspondiente sentencia) en función de si la pena privativa de libertad no supera o sí los cinco años (Juzgado de lo Penal o Audiencia Provincial, respectivamente) y a través de distintos procedimientos: el proceso ordinario por delitos graves, el procedimiento ante el Tribunal del Jurado, el procedimiento abreviado, el procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos o el juicio de faltas.

<sup>18</sup> El Auto de la A.P. de Madrid (Sección 26.ª) n.º 71/2008 de 16 de enero (A.R.P./2008/201) señala: Como consecuencia de lo anterior, el Abogado del Estado, en nombre de la Delegada Es-



gado del Estado o el Letrado de los Servicios Jurídicos de la Administración autonómica habrá de presentar querrela, que firmará en su doble condición de Abogado y representante procesal (goza de tal privilegio y no será necesaria la intervención de Procurador), aunque no faltan supuestos en que los tribunales han entendido que el requisito de presentación de querrela conoce excepciones cuando el proceso ya está incoado.

También surge la duda de si debe prestar fianza, como se exige al acusador popular. A nuestro juicio, la Administración regional está dispensada de prestar fianza, ya que no parece que en el término «particular querellante» que recoge el art. 280 L.E.Crim. tenga cabida la Administración autonómica, a la que –además– le será de aplicación el privilegio con que cuenta la Administración en el proceso de exención de depósitos y cauciones (art. 12 y D. A. 4.<sup>a</sup> de la Ley de Asistencia Jurídica al Estado). Lo mismo habrá de suceder con el depósito para recurrir que establece la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de Reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, cuyo art. 1.19 añade una hasta ahora inexistente y extensa Disposición Adicional 15.<sup>a</sup> a la L.O.P.J.<sup>19</sup>.

---

pecial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, puede ejercer la acción popular, ya que no cabe duda del interés legítimo que ostenta, todo ello con independencia de la falta de desarrollo de la previsión legal del art. 29.1 de la L.O. 1/2004, siendo de aplicación para el ejercicio de la misma la L.E.Crim., ya que para la acción popular, su condición en parte procesal, queda supeditada al cumplimiento de los requisitos previstos en los arts. 274 y 280 de la L.E.Crim. presentación de querrela y prestación de fianza, exigencia esta última que fue oportunamente moderada en el art. 20-3.º L.O.P.J. para evitar que por la vía de solicitar fianzas muy elevadas, se impidiese el ejercicio de la acción popular.

No obstante lo anterior, la S.T.S. de fecha 30 de mayo de 2003 (R.J. 2003, 4283), establece que «Al respecto debemos recordar, que el requisito de la personación con querrela sólo se ha entendido exigible por la Jurisprudencia de esta Sala cuando mediante tal acto, se iniciaba la encuesta judicial. En el caso de que tal personación fuese en una causa ya iniciada –como es el caso presente, porque se inició por denuncia– se ha estimado que el requisito de la querrela no era exigible –S.T.S. 12 de marzo de 1992 (R.J. 1992, 2084)–, bastando en tal caso el cumplimiento de lo prevenido en el art. 110 L.E.Crim. que limita temporalmente tal personación a su efectividad antes del trámite de calificación –en tal sentido S.T.S. 12-3-92–. En tal sentido son claros los términos de la indicada sentencia: “el legislador, tratándose de delito público, no ha limitado la acción popular al derecho de pedir la incoación del proceso penal mediante querrela, sino que ha permitido ejercitarla en las causas ya iniciadas personándose en los términos prevenidos en el art. 110 L.E. Criminal, es decir, mostrándose parte como adhesión en nombre de la ciudadanía a un proceso pendiente, sin dejar condicionada la eficacia de la acción penal a la formulación de querrela”; lo que la citada resolución también hace extensible a la correspondiente fianza, por lo que procede revocar el pronunciamiento de la resolución recurrida» (F.D. 2.º).

<sup>19</sup> En todos los órdenes jurisdiccionales la Disp. Adic. 15.<sup>a</sup>.5 excluye del depósito para recurrir al Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos. Por tanto, en el orden jurisdiccional penal no se exige el depósito más que a la acusación popular que sea ejercida por una persona física o por una persona jurídica privada.

Menos duda nos ofrece que el Letrado de la Administración autonómica, en cuanto que acusador popular cuya intervención no es preceptiva, no puede pedir que se incluya su minuta de honorarios en la tasación de costas que se impongan al agresor condenado<sup>20</sup>.

La Administración autonómica no puede ejercer la acción civil, es decir, no puede pedir la correspondiente indemnización para la mujer. En la práctica, lo hace<sup>21</sup>; pero, desde el punto de vista técnico, es una corruptela más que un uso forense conforme a la ley. En efecto, debe tenerse en cuenta que la Administración puede también personarse en el proceso penal<sup>22</sup>, pero sólo como *actor civil*, esto es, sin ejercer la acusación, sino exclusivamente para reclamar las indemnizaciones o los daños y perjuicios derivados del acto de violencia de género. En algunos casos, se persona como acusación popular y reclama los gastos que la Administración ha realizado<sup>23</sup>. Así, cabría entender que la Administración autonómica reclama los perjuicios derivados indirectamente del acto de violencia de género y lo hace como acusador particular en calidad de perjudicado por la conducta delictiva; esto supone tanto como decir que, además de la indemnización derivada directamente, por ejemplo, de las lesiones, que puede exigir la víctima (también el fiscal, pero nunca el acusador popular), la

---

<sup>20</sup> En el último apartado del F.D. 14.º de la S.A.P. de Zamora (Sección 1.ª) n.º 10/2010 de 15 de abril (J.U.R./2010/203783) se afirma: «Por otro lado, no cabe imponer las costas del resto de acusaciones, popular, Abogado del Estado y Letrado de la Comunidad Autónoma, porque la acusación del Abogado del Estado sobre uno de los delitos no es homogénea con la del Ministerio Fiscal, mientras que la acusación popular tampoco es homogénea con la acusación del Ministerio Fiscal. Además, en todo caso, la doctrina del Tribunal Supremo sobre imposición de costas se ciñe exclusivamente a la acusación particular, pero no a otras acusaciones, Popular, del Estado o Comunidades Autónomas. Y, por otro lado, no podemos olvidar que, pese a que tras la Ley Integral de Violencia de Género, quepa que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan personar y ejercer las acciones penales contra los sujetos activos de delitos cometidos, imponer al acusado y condenado las costas de todas las partes que puedan ejercitar las pretensiones penales, que no sean particulares, parece que grava de forma excesiva, innecesaria y desproporcionada el patrimonio del acusado».

<sup>21</sup> En la S.A.P. de Zamora (Sección 1.ª) n.º 10/2010 de 15 de abril (J.U.R./2010/203783) se alude a que las acusaciones populares que ejercen tanto el Abogado del Estado como el Letrado de la Junta solicitan la responsabilidad civil derivada del delito a favor de los padres e hijos de la mujer muerta por el marido homicida.

<sup>22</sup> El art. 19.1 L.O.M.P.I.V.G., relativo al derecho a la asistencia social integral, establece: «Las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. La organización de estos servicios por parte de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional».

<sup>23</sup> En la S.A.P. de Zamora (Sección 1.ª) n.º 10/2010 de 15 de abril (J.U.R./2010/203783), el Abogado del Estado, aparte de calificar los hechos enjuiciados, postula lo siguiente: «En concepto de responsabilidad Civil el procesado indemnizará en concepto de daños morales a los hijos, padres y hermanos de la fallecida, en los términos previstos en la calificación efectuada por el Ministerio Fiscal. Además, será responsable de la restitución de las indemnizaciones que la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer haya podido conceder a los familiares de la víctima».

Administración podrá reclamar los gastos derivados de la hospitalización de la mujer agredida y la duda surge respecto de si este hecho le concede legitimación para intervenir como acusación particular. Nótese la diferencia entre la intervención de los familiares perjudicados que lo hacen de alguna manera en calidad de sustitutos o sucesores de la víctima asesinada y, siendo compatible, la de la Junta de Extremadura en este supuesto.

La personación de la acusación popular da lugar a una pluralidad de acusaciones con pretensiones que suelen ser bastante homogéneas, que en la mayoría de los casos son coincidentes o adhesivas a las del Fiscal<sup>24</sup>. Además, se sostiene que la colaboración de la Administración con el F.V.M. puede ser más conveniente por cuanto agiliza la tramitación y no se reiteran gastos, sin desconocer que es posible que el Letrado del Servicio Jurídico autonómico no cuente con

---

<sup>24</sup> Así, por ejemplo, en un juicio por un delito de asesinato en grado de tentativa, de los arts. 139.1, 16 y 62 del Código Penal, un delito de continuado de quebrantamiento, de los arts. 468 y 74 del Código Penal, en su redacción anterior a la L.O. 15/03, y un delito de maltrato habitual, del art. 173.2 del Código Penal son partes el Ministerio Fiscal, la acusación particular ejercida por la víctima de los hechos, la acusación popular ejercida por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Móstoles; además, de la Abogacía del Estado como actor civil y en la S.A.P. Madrid (27.ª) 15/2007, de 29 de junio se constata:

La acusación particular, en sus conclusiones provisionales, calificó los hechos en coincidencia plena con el escrito de acusación formulado por el Ministerio Fiscal, solicitando se impusieran al acusado, por el primer delito, las penas de quince años de prisión, inhabilitación absoluta durante el tiempo de la condena, y la prohibición de acercarse a la víctima por tiempo de 10 años; por el segundo delito, la pena de 24 meses de multa, con una cuota diaria de 30 euros, y con una responsabilidad personal subsidiaria de 1 día de prisión por cada dos cuotas diarias no satisfechas; y por el tercer delito, la pena de 3 años de prisión, inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, la privación del derecho a la tenencia y porte de armas por 5 años, y la prohibición de acercarse a D.ª Andrea, por tiempo de 5 años, al pago de las costas y que indemnice a la perjudicada en la suma de 240.000 euros por las lesiones y secuelas causadas. En el acto del juicio oral elevó sus conclusiones a definitivas.

La acusación popular ejercida por la Comunidad de Madrid, en sus conclusiones provisionales, calificó los hechos en forma plenamente coincidente con la acusación formulada por el Ministerio Fiscal, adhiriéndose a las penas y medidas solicitadas por dicha parte, y solicitando, para D.ª Andrea, una indemnización de 200.000 euros. En el acto del juicio oral elevó sus conclusiones a definitivas.

La acusación popular ejercida por el Ayuntamiento de Móstoles, en sus conclusiones provisionales, calificó los hechos en forma plenamente coincidente con el Ministerio Fiscal, solicitando las mismas penas, principales y accesorias, que las interesadas por dicha parte, el pago de las costas, y que indemnice a D.ª Andrea en la suma de 200.000 euros por las lesiones y las secuelas causadas. En el acto del juicio oral elevó sus conclusiones a definitivas.

La Abogacía del Estado calificó los hechos, en su escrito de conclusiones provisionales, en sentido plenamente coincidente con el Ministerio Fiscal, solicitando las mismas penas, principales y accesorias que las interesadas por dicha parte, y el pago de las costas, incluidas las del Abogado del Estado, y que indemnice a D.ª Andrea en la cantidad de 157.000 euros por las lesiones y secuelas causadas, teniendo en cuenta que el Estado se subrogó en la reclamación de la indemnización correspondiente a ésta, como consecuencia del pago efectuado a la misma de la cantidad de 33.825,60 euros, que deberán detraerse de la indemnización y abonarse al Estado. En el acto del juicio oral elevó sus conclusiones a definitivas.

En el mismo sentido puede verse el antecedente de hecho 2.º de la S.A.P. de Zamora (Sección 1.ª) n.º 10/2010 de 15 abril (J.U.R./2010/203783).

la formación especializada que sí tendrá el Fiscal de Violencia sobre la Mujer o un abogado perteneciente al turno de violencia de género.

Finalmente, aunque sin entrar en grandes detalles, cabría resolver si la Administración autonómica puede solicitar la apertura de juicio en el hipotético caso de que no la pidiesen ni el fiscal ni la acusación particular al hilo de las Sentencias de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2007 y de 8 de abril de 2008. Según la primera, si ni la mujer perjudicada ni el fiscal solicita la apertura del juicio oral, no debe abrirse aunque lo pida el acusador popular. Según la segunda, tampoco y menos cuando el acusador popular es una Administración puesto que, aunque se entienda que en el caso de la violencia no sólo se protegen bienes jurídicos de la víctima, sino intereses sociales, su defensa la realiza el Ministerio fiscal como representante del poder público<sup>25</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- DOMÍNGUEZ RUIZ, L., «Tutela procesal de la violencia de género: cuestiones controvertidas y soluciones recientes», *Diario La Ley*, n.º 7327, Sección Doctrina, 25 de enero de 2010, año XXXI, Ref. D-23, Editorial LA LEY (LA LEY 21930/2009).
- GISBERT GISBERT, A., «La acción popular y las personas jurídicas públicas (Breves notas al hilo de la S.T.C. 311/06, de 23 de octubre de 2006)», 2007, TOL1.050.026 ([www.tirantonline.com](http://www.tirantonline.com)).
- GÓMEZ AMIGO, L., «El ejercicio de la acusación popular en los delitos de violencia de género», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 765, 18 de diciembre de 2008.
- JUAN SÁNCHEZ, R., «Ejercicio de la acusación popular por las Administraciones autonómicas en los delitos de violencia de género: una grieta en el proceso penal español único», *Diario La Ley*, n.º 6897, Sección Doctrina, 5 de marzo de 2008, págs. 1 y ss.
- PÉREZ MUÑOZ, M., «¿Puede personarse la Junta de Extremadura en un proceso penal por delito de malos tratos?», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, vol. 19-20, 2001-2002, págs. 171 a 189.

---

<sup>25</sup> En su F.J. 1.º, señala: «el delito de desobediencia por el que se formuló acusación carece, por definición, de un perjudicado concreto susceptible de ejercer la acusación particular. Traducción obligada de la naturaleza del bien jurídico tutelado por el art. 401 del C.P. es que el fiscal no puede monopolizar el ejercicio de la acción pública que nace de la comisión de aquel delito. De ahí la importancia de que, en relación con esa clase de delitos, la acción popular no conozca, en el juicio de acusación, restricciones que no encuentran respaldo en ningún precepto legal. Como ya expresábamos en nuestra S.T.S. 1045/2007, 17 de diciembre, esta Sala no se identifica con una visión de la acción popular como expresión de una singular forma de control democrático en el proceso. La acción popular no debe ser entendida como un exclusivo mecanismo jurídico de fiscalización de la acusación pública. Más allá de sus orígenes históricos, su presencia puede explicarse por la necesidad de abrir el proceso penal a una percepción de la defensa de los intereses sociales emanada, no de un poder público, sino de cualquier ciudadano que propugne una visión alternativa a la que, con toda legitimidad, suscribe el Ministerio Fiscal».

Véase, GÓMEZ AMIGO, L., «El ejercicio de la acusación popular en los delitos de violencia de género», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 765, 18 de diciembre de 2008.

- PULIDO QUECEDO, M., «A vueltas con la Acción Popular (La problemática de su ejercicio por los Gobiernos de las CC.AA.)», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* n.º 1/2008 (Tribuna), Westlaw.es (B.I.B. 2008/507).
- SERRANO HOYO, G., «La organización judicial en la Comunidad de Extremadura», en la obra colectiva *El Derecho de Extremadura (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura)*, Asamblea de Extremadura, 2005, capítulo 9, págs. 177-212.

