

LA HABILITACIÓN LEGAL PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Y CIVIL EX DELICTO POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: DIFERENCIAS ENTRE LA ACUSACIÓN *PARTICULAR* Y *POPULAR*

Diego García Paz (Letrado de la Comunidad de Madrid)¹

La personación en un proceso penal desde una posición activa, esto es, en el ejercicio de una acción penal derivada del delito, puede ser realizada desde dos tipos diversos de acusación.

La **acusación particular** es la que corresponde a aquella parte que acredita, de forma plena, su condición de perjudicada directa por los hechos objeto de investigación judicial. Así, resulta imprescindible, al efecto de realizar esta personación, fundamentar de modo fehaciente que se ha producido un daño en un bien jurídico propio y exclusivo de quien interesa la personación como consecuencia de la materialización del delito. Así se expresa la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante, LECrim.), para la que las condiciones de perjudicado y de acusador particular se hallan imbricadas (artículo 110 LECrim.). Existe un plazo para interesar la personación, que ha de producirse antes del trámite de calificación del delito, sin perjuicio de la existencia de excepciones que permiten la personación en el propio juicio oral. Si el daño resulta evidente para el Juzgado, éste mismo realizará un ofrecimiento de acciones al perjudicado, invitándole a personarse en la causa. En otras ocasiones, corresponde al propio perjudicado acreditar esta condición ante el Juzgado, pues no siempre se realiza en la práctica este ofrecimiento de acciones. El perjudicado, además, puede optar por ejercitar de forma conjunta la acción penal y la acción civil derivada del delito (para exigir una indemnización por los hechos), o bien ejercitar únicamente la acción civil *ex delicto*, denominándose **actor civil** a la parte perjudicada que ejercita sólo esta acción indemnizatoria. El ejercicio de la acción penal, esto es, la personación como acusación particular, por lo tanto, implica *ex lege* la posibilidad de ejercitar también la precitada acción civil, sin necesidad de que tal extremo sea específicamente vuelto a disponer en una ley especial, pues la ley rituarial ya lo reconoce, permitiendo exigir una indemnización, reparación o restitución al acusado tanto

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe del Departamento de Derecho Civil y Penal en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

por el daño que éste haya ocasionado a los bienes jurídicos propios de la víctima, como de sus familiares e incluso de terceros a los que se haga extensivo el efecto perjudicial de su conducta (artículo 113 LECrim.).

La **acusación popular** se diferencia de la anterior en que la razón de su personación en el procedimiento no obedece a un daño que se le cause directamente, sino que viene a representar un interés, susceptible de amparo jurisdiccional, pero siempre difuso, es decir, no posible de ser circunscrito a una sola persona, sino a bienes jurídicos o principios de alcance supraindividual o de interés general. La ley procesal habilita el ejercicio de este tipo de personación acusatoria al disponer que la acción penal es pública (artículo 101 LECrim.). Ha sido y es objeto de discusión si la acusación popular se encuentra en una situación de plena igualdad procesal respecto de la acusación particular, a los efectos del ejercicio de la acción penal, y si la acusación se puede mantener sólo en presencia de la acusación popular y en defecto de otros acusadores, obrando ejemplos de que sí existe dicha equiparación o suficiencia de la acusación popular para ejercitar frente a un acusado, sin el respaldo de otras partes, la acción penal y mantener con ello viva la acusación.

No obstante, existen reticencias a admitir personaciones como acusación popular de una forma modelizada, consolidada o indiscriminada. De este modo, se exige tanto una motivación por quien interesa su personación como acusación popular en un procedimiento penal como el pago de una fianza, todo ello con el fin de garantizar el que su entrada y actividad en el procedimiento no suponga, en verdad, un elemento perturbador para la investigación, dado que el interés que suscita dicha personación es indefinido, y *a priori* puede incluso contar con una escasa conexión objetiva con la naturaleza jurídica y fines propios o estatutarios de aquellos que interesan personarse en la referida condición.

De hecho, se ha establecido por la jurisprudencia que las Administraciones Públicas no pueden personarse como acusación popular por el mero supuesto de ostentar competencias en la materia sobre la que versa el hecho objeto de un proceso penal, sino que han de contar para ello con una ley que, de modo expreso, disponga la capacidad de la Administración para personarse, previniendo de un modo literal la posibilidad de ejercitar por su parte la acción popular.

A la vista de tales conceptos jurídicos, cuyos matices y diferencias son relevantes, no siendo posible aplicar *mutatis mutandis* las características, requisitos legales y efectos de la personación en calidad de acusación popular a la particular, al tratarse de cuestiones técnicamente diferentes, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, la normativa prevé dos supuestos de habilitación legal para que la Administración regional madrileña pueda solicitar su entrada en el procedimiento en calidad de acusación, por ende de forma activa, no siendo la directa perjudicada o víctima de los hechos objeto de investigación y posterior enjuiciamiento:

- 1) En calidad de **acusación popular**, la Comunidad de Madrid puede interesar, previos los trámites administrativos correspondientes, su personación en los procesos penales seguidos en materia de violencia de género, en los casos con resultado de muerte, lesiones muy graves o mutilación genital. Así lo dispone el artículo 29 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género: *“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”*. A su vez, el artículo 30 de la misma norma jurídica, referente a la personación de la Comunidad de Madrid en los procedimientos penales iniciados por causas de violencia de género, establece que *“1. En los casos en que proceda, la Comunidad de Madrid se personará en los procedimientos penales instados por tales causas, en calidad de parte perjudicada civilmente, conforme a lo establecido en el artículo 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. 2. La representación y defensa en juicio corresponderá a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de que las mencionadas funciones de representación y defensa en juicio puedan ser encomendadas, a uno o más abogados colegiados en ejercicio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”*. La exclusión legal para las Administraciones Públicas del pago de fianza, prevista en la legislación estatal y autonómica, determina que, a los efectos de acordar judicialmente la personación de la Comunidad de Madrid como acusación popular en los casos mencionados, previstos en la ley, exista un cierto automatismo procesal o garantía de entrada en tal condición, puesto que no existen otros predisponentes legales que puedan condicionar la viabilidad de la

personación como acusación popular. Esto es: con invocación del título legal habilitante, junto con la exclusión del pago de la fianza, la Comunidad de Madrid reunirá todos los requisitos para que su personación sea acordada.

- 2) No obstante, también se prevé en la legislación autonómica una habilitación expresa para que la Comunidad de Madrid pueda personarse en un procedimiento penal, aun no siendo víctima o perjudicada por el hecho objeto de investigación, pero **como acusación particular**. Así, en aquellos supuestos de emergencia, en los que la Comunidad de Madrid haya intervenido con la prestación de sus servicios, la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, cuenta con una disposición adicional primera con el siguiente tenor literal: *“Personación en procedimientos judiciales: La Comunidad de Madrid podrá personarse como acusación particular en los procedimientos judiciales derivados de emergencias acaecidas en la Comunidad de Madrid cuyos hechos sean constitutivos de ilícito penal, tal y como se regula en Título IV del Libro I de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Así mismo, podrá ejercer las acciones civiles, derivadas o no de las anteriores, para resarcirse de los gastos asumidos por los servicios de emergencias, en aplicación de la misma norma procesal.”* La terminología empleada en la ley, que en esta habilitación expresa lo es para el ejercicio de la acusación particular, que no popular, si bien resulta loable desde un punto de vista de apoyo y acompañamiento a los perjudicados directos, víctimas del hecho objeto del procedimiento (quienes ostentan la legitimación directa), desde la perspectiva procesal no es equiparable al supuesto de la acusación popular, y el anteriormente referido automatismo judicial en la admisión de la personación que sí se produce en este último caso, no es el propio de una habilitación como acusación particular, de modo que, en este supuesto, habrá de cumplirse con posterioridad a que la Administración interese su personación un requisito legal no dependiente de su voluntad, sino de la aquiescencia de las víctimas, que habrán de manifestar su conformidad con que dicha personación como acusación particular al lado de ellas sea acordada por el Juzgado. El artículo 109 bis 3 así lo establece: *“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.”

Por otra parte, la referencia en ambos casos, de modo expreso, al perjuicio civil o acción civil, así como en el supuesto del ejercicio de la acción popular sí resulta necesaria, toda vez que la acción popular es de naturaleza estrictamente penal, en el caso del ejercicio de la acusación particular, la propia LECrim. ya establece *per se* la viabilidad del ejercicio conjunto de ambas acciones, ya sea la civil *ex delicto* en reclamación de un resarcimiento propio o incluso de terceros, en los términos antes mencionados.

En conclusión: existiendo dos habilitaciones expresas para el ejercicio de la acción penal sin que la Comunidad de Madrid sea directamente perjudicada, así como la habilitación para el ejercicio de la acción popular –establecida para los casos más graves de violencia de género- supone el cumplimiento directo e instantáneo de los requisitos para su viabilidad, en el caso de la habilitación para el ejercicio de la acción penal como acusación particular –dispuesta para los supuestos de emergencia-, el que ésta sea judicialmente acordada dependerá del cumplimiento de un requisito legal posterior absolutamente ajeno a la Comunidad de Madrid: el que las víctimas de los delitos autoricen dicha personación, que así lo quieran; lo que determina que esta segunda modalidad de habilitación legal para el ejercicio de la acción penal carezca de la inmediatez de la primera y por lo tanto de la garantía para su favorable proveído judicial que aquélla sí ostenta de forma apriorística.

Agosto de 2023.