

# Tribunal Constitucional

(Sala Primera) Sentencia num. 311/2006 de 23 octubre

[RTC\2006\311](#)



## **DERECHO FUNDAMENTAL A OBTENER LA TUTELA EFECTIVA DE JUECES Y TRIBUNALES:**

Derecho de acceso a la jurisdicción: titulares: personas jurídico-públicas: el derecho fundamental ampara a los sujetos públicos cuando su posición procesal es equivalente a la de las personas privadas. Contenido: acción popular: conexión de su ejercicio con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión: la denegación de su ejercicio tiene relevancia constitucional en la medida en que no cabe admitir interpretaciones restrictivas; Acceso: personas jurídico-públicas: interposición de la acción popular: en la medida en que el término «ciudadano» del art. 53.2 CE ha de interpretarse en un sentido que permita la subsunción de las personas jurídicas, no hay razón alguna que permita una interpretación restrictiva respecto a las personas jurídico-públicas; Jurisdicción y proceso penal: acción popular: denegación de su ejercicio al Gobierno de la Generalidad Valenciana por supuesta incompatibilidad: inaplicación de facto del art. 36 de la Ley de las Cortes Valencianas 9/2003, de 2 de abril, con el argumento de que crea una forma de acusación, invadiendo la legislación estatal y la doctrina del TC: los órganos jurisdiccionales no pueden fiscalizar normas postconstitucionales: en caso de duda sobre la constitucionalidad de un precepto legal deben plantear, en todo caso, cuestión de inconstitucionalidad: no haberlo hecho así es motivo suficiente para estimar el amparo por vulneración del derecho fundamental.

**Jurisdicción:** Constitucional

Recurso de Amparo 6148/2005

**Ponente:** Doña María Emilia Casas Baamonde

Recurso de amparo contra Auto, de 16-07-2005, de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valencia, que deniega al Gobierno de la Generalidad Valenciana la personación en ejercicio de la acción popular en procedimiento seguido por presunto delito de homicidio. Vulneración del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales: existencia: **otorgamiento de amparo**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6148-2005, promovido por la Generalitat Valenciana, representada por la Letrada doña Amparo Montoro Blasco, contra el Auto de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valencia de 19 de julio de 2005. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

## I. ANTECEDENTES

1

Mediante escrito registrado en la sede de este Tribunal de 6 de septiembre de 2005, la Letrada de la Generalitat Valenciana doña Amparo Montoro Blasco interpuso recurso de amparo contra el Auto de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valencia de 19 de julio de 2005, en virtud del cual se denegó la personación al Gobierno de la Generalitat Valenciana en ejercicio de la acción popular en el procedimiento del Tribunal de Jurado 1-2004 seguido en el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Xátiva (Valencia) por presunto delito de homicidio.

2

Los hechos más relevantes para la resolución del presente amparo son los siguientes:

a) Mediante escrito de 14 de enero de 2005, el Gobierno de la Generalitat Valenciana interpuso querrela personándose en el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Xátiva, en el procedimiento de Tribunal de Jurado 1-2004, en ejercicio de la acción popular al amparo de los arts. 125 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) , 19.1 [LOPJ \(RCL 1985, 1578, 2635\)](#) y 101 [LECrim \(LEG 1882, 16\)](#) . Mediante providencia de 19 de enero de 2005 el citado Juzgado acordó tener por personada a la Letrada de la Generalitat en su representación y en calidad de acusadora en ejercicio de la acción popular.

b) El Ministerio Fiscal se opuso a dicha personación sosteniendo que la Generalitat Valenciana, en cuanto Administración pública, no tenía encaje en el concepto de ciudadanos del art. 125 CE, pues este término sólo se refiere a personas privadas. El Juzgado confirmó la personación en Auto de 25 de febrero de 2005, en cuyo fundamento jurídico primero se razona que la acción penal es pública no sólo porque afecta a intereses públicos sino porque puede ser ejercida por todos los ciudadanos en ejercicio de la acción popular, no sólo por los ciudadanos directamente lesionados por el delito sino por cualquiera que resulta lesionado indirectamente en cuanto integrantes de la sociedad:

«En concordancia con este criterio clásico de nuestro ordenamiento procesal, el art. 24.1 CE previene el derecho a la tutela judicial efectiva para la defensa de los derechos e intereses legítimos —criterio legitimador para el ofendido directamente por el delito— y en su art. 125, la facultad de ejercitar la acción popular —criterio legitimador universal para los ciudadanos. La acción popular es, pues, un derecho fundamental derivado de su reconocimiento constitucional, al tiempo que es un derecho cívico, porque pertenece a los españoles como personas físicas, así como a las personas jurídicas, extremo o ampliación que si en tiempos pretéritos fue cuestionado, hoy es admitido sin reservas. El Ministerio Fiscal funda la impugnación... en lo declarado por el Tribunal constitucional en su [sentencia núm. 129/2001 \(RTC 2001, 129\)](#) ... si bien... el Tribunal Supremo, en Auto de 20 de enero 2004, causa especial núm. 87-2002, como contrapunto aduce en el fundamento de Derecho segundo que "ciertamente en esa Sentencia se declara que el Gobierno Vasco carece de legitimación para el ejercicio de esa acción, sin embargo hay que subrayar, por su excepcionalidad, el ámbito estricto en el que se rechaza esa legitimación... La acción ejercitada lo era por un delito de calumnias del que pudiera ser víctima la Policía Autónoma Vasca. El propio Tribunal Constitucional tiene declarado —cfr. [STC 64/1988 \(RTC 1988, 64\)](#) ...— que, "por lo que se refiere al derecho establecido en el art. 24.1 de la Constitución como derecho a la prestación de actividad jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial del Estado, ha de considerarse que tal derecho corresponde a las personas físicas y a las personas jurídicas, entre estas últimas, tanto a las de Derecho privado como a las de Derecho público, en la medida en que la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales tiene por objeto los derechos e intereses legítimos que les corresponden", y tras exponer la doctrina de su propia Sala sobre la legitimación para el ejercicio de la acción popular a través de la interpretación

amplia de la expresión "ciudadanos" empleada en el art. 125 de la CE, y 101 y 270 LECrim, inspirada en la del Tribunal Constitucional, finaliza diciendo "vista la jurisprudencia que se deja expresada así como la consolidada doctrina que inspira una interpretación amplia del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción, y la inexistencia de precepto alguno que impida al Gobierno de una Comunidad Autónoma ser parte en un proceso penal, todo ello permite reconocer al Gobierno Vasco legitimación para interponer la querrela objeto de estas diligencias ...". Interpretación ésta favorable al principio de acción y al derecho de acceso a la jurisdicción que compartimos, siendo que el derecho a la personación en un proceso penal que se asienta en el art. 125 CE, tiene su conexión con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y que estimamos aplicable al caso de autos en atención a la naturaleza pública del delito objeto del presente proceso penal, en el que el bien jurídico protegido lesionado es el derecho fundamental a la vida (art. 15 de la CE), si bien, en atención a las circunstancias que rodean a los hechos y a los indicios racionales de criminalidad que recaen sobre el imputado en la presente causa, aparentemente los hechos objeto de este proceso penal tienen una conexión evidente con el fenómeno de todos conocido como de la violencia doméstica, por lo que resultan indirectamente afectados otros derechos y valores constitucionales distintos: la dignidad de la persona (art. 10 CE), el respeto al derecho de igualdad (art. 14), el derecho a la educación y al pleno desarrollo de la personalidad (art. 27), el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica (art. 32), y la protección social, económica y jurídica de la familia, de los hijos —con independencia de su filiación— y de las madres (art. 39)..., pues es claro que el problema de la violencia doméstica ha dejado de ser un problema de ámbito privado para convertirse en uno de los problemas de ámbito social más importantes, lo que ha llevado a los poderes públicos a asumir el papel que les corresponde con el objetivo de lograr la plena erradicación de los malos tratos en el ámbito familiar y la protección de las víctimas que los sufren, implementando políticas de información y campañas de educación social de los valores de la no violencia y de la no discriminación, junto con medidas legislativas eficaces para la persecución de aquellas conductas que más gravemente atentan a los derechos de las mujeres y de los menores enmarcándose la [Llei 9/2003, de 2 de abril \(LCV 2003, 120\)](#) de la Generalitat Valenciana per la Igualtat entre Dones i Hòmens, en esa actuación institucional contra la violencia doméstica, Ley que en su art. 36 habilita a la Conselleria con competencias en materia de la mujer para proponer al Consell de la Generalitat el ejercicio de la acción popular en los casos de violencia doméstica en que se causa la muerte o lesiones graves a mujeres residentes en la Comunidad Valenciana, lo que es muestra de la voluntad de la Administración Autónoma de ir más allá de la labor asistencial a las víctimas para adoptar una postura activa en los procesos judiciales seguidos por tales hechos coadyuvando en la represión de los mismos; por lo que, desde esta perspectiva, la Generalitat Valenciana, por medio de la acción popular, actúa en defensa de un interés común o general, en defensa de valores y derechos lesionados mediatamente por los hechos objeto de la presente causa penal».

c) El Ministerio Fiscal recurrió dicho Auto en reforma, siendo desestimado el recurso por el Juzgado en Auto de 30 de marzo de 2005. Las razones apuntadas por el Ministerio Fiscal residieron en que la Generalitat no habría fundamentado de forma suficiente que su interés legítimo fuera ajeno al ejercicio de sus potestades públicas y en que la interpretación del término ciudadano del art. 125 CE no admitiría a las personas jurídico-públicas. Frente a estos argumentos el Juzgado de Instrucción reiteró sus razones y añadió que las únicas exclusiones a la legitimación extraordinaria que implica la acción popular se encuentran recogidas en los arts. 102 y 103 LECrim no figurando entre ellas «la naturaleza pública de los sujetos actuantes». De otra parte, afirmó que lo característico de la acción popular reside en que quien la ejercita no tiene que afirmar:

«en el proceso la vulneración de algún derecho, interés o bien jurídico protegido que se encuentre dentro de su esfera patrimonial o moral, razón por la que debe decaer la argumentación del ministerio fiscal, relativa a la no justificación por la Generalitat Valenciana de que su intervención en la presente causa se fundamente en un interés legítimo, más si cabe si tenemos en cuenta que la doctrina del Tribunal constitucional invocada por el Ministerio fiscal como fundamento de su recurso es la recaída con ocasión de declarar el Tribunal constitucional que la legitimación extraordinaria del art. 125 de la Constitución española goza de la protección especial del recurso de amparo cuando el ciudadano puede alegar que al defender un interés común y general de la sociedad está también defendiendo un interés legítimo suyo, doctrina... que se invoca por el Ministerio Fiscal de forma

descontextualizada y en contradicción con la esencia misma de la acción popular. —Por todo lo expuesto nos decantamos por una interpretación favorable al principio de acción y al derecho de acceso a la jurisdicción, siendo que el derecho a la personación en un proceso penal que se asienta en el art. 125 de la constitución española tiene su conexión en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva... el único cuya titularidad corresponde por igual a los sujetos privados y públicos, según tiene declarado el Tribunal Constitucional, pues este derecho fundamental se refiere, además de a los derechos, a los intereses legítimos, intereses éstos que, al englobar todos los legítimos, no hace acepción de su carácter público o privado, interpretación ésta que se ve respaldada por la inexistencia de precepto legal que impida al gobierno de una Comunidad Autónoma ser parte en el proceso penal como acusador popular».

d) El Ministerio Fiscal recurrió esta resolución en apelación y la Audiencia Provincial estimó su recurso negando, por consiguiente, legitimación a la Generalitat Valenciana para el ejercicio de la acción popular. El Auto de 19 de julio de 2005, dictado en apelación y recurrido en este amparo, comienza recogiendo el art. 36 de la Ley de la Generalitat Valenciana 9/2003 y los fundamentos de la [STC 64/1988, de 12 de abril \( RTC 1988, 64\)](#), relativos a la limitación de la titularidad de derechos fundamentales de las personas jurídicas. Posteriormente sostiene:

«Este precepto constitucional [art. 125 CE] refiere exclusivamente a "los ciudadanos", que es concepto que debe aplicarse en exclusiva a personas privadas, sean las físicas, sean jurídicas, tanto por sus propios términos como por el propio contenido de la norma, que no permite la asimilación de dicho concepto de ciudadano a la condición propia de la Administración pública, y más concretamente, de los órganos de poder de la comunidad política. —Tercero.—Por lo manifestado anteriormente, la Generalitat Valenciana, dada su condición de órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas de la Comunidad Valenciana, no está capacitada, ni para personarse como acusación particular, al no poder ser considerado directamente perjudicado, ni para instar la acción popular, reservada exclusivamente, según lo dispuesto en los arts. 125 CE y 101 LECrim, a los ciudadanos. —En este caso concreto, se da la circunstancia de que aparte de a acusación pública, ejercitada por el Ministerio Fiscal, se han personado dos acusaciones particulares; una ejercitada por los familiares de la víctima y la otra por el Colegio de Graduados Sociales, en la que la misma estaba colegiada. —Cuarto.—Se debe llegar a la conclusión de que el artículo 36 de la Ley 9/2003 de la Generalitat Valenciana crea una nueva forma de acusación, invadiendo la legislación estatal y la doctrina sostenida por el Tribunal Constitucional».

3

La demanda alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE [ [RCL 1978, 2836](#) ]), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, por cuanto la resolución impugnada deniega la personación del Gobierno Valenciano con una interpretación restrictiva de los presupuestos de la legitimación establecidos para ejercer la acción penal, que es contraria a dicho derecho y al principio de acción.

En primer término, partiendo de la interpretación realizada por este Tribunal en las [SSTC 62/1983 \( RTC 1983, 62\)](#) y [147/1985 \( RTC 1985, 147\)](#) sobre la conexión entre el ejercicio de la acción popular (art. 125 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), razona que este derecho incluye el de ejercer la acción popular en el proceso penal «en su régimen legal concreto», de modo que resulta protegido en amparo mediante dicho cauce, cuando una interpretación restrictiva de las condiciones establecidas para el ejercicio de la acción popular comporta la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. En este contexto, se razona en la demanda que, si bien este derecho es reconocido en principio a las personas privadas, sin embargo, se ha reconocido también a las personas jurídico-públicas (entre muchas, [SSTC 64/1988 \[ RTC 1988, 64\]](#), [99/1989 \[ RTC 1989, 99\]](#)). De otra parte, sostiene que si, como se declaró en la [STC 64/1999 \( RTC 1999, 64\)](#), la Constitución en su art. 125 ha dejado un amplio espacio para que la Ley establezca o no los procesos en los que cabe la acción popular y con qué requisitos, de modo que la acción popular existe cuando la Ley así lo establece, el ejercicio de la acción popular por la Generalitat Valenciana se fundamenta en el art. 36 de la [Ley valenciana 9/2003, de 2 de abril \( LCV 2003, 120\)](#), para la igualdad de hombre y mujeres. Pues bien, entiende que la inaplicación de esta Ley,

desconociendo los principios básicos de un sistema democrático encarnados en la dignidad de una Ley aprobada por un Parlamento autonómico, que representa la voluntad del pueblo valenciano, le legítima no sólo para impetrar la defensa de su derecho a la tutela judicial, sino también la defensa de su derecho al proceso con todas las garantías ( [SSTC 58/2004 \[ RTC 2004, 58\]](#) , [173/2002 \[ RTC 2002, 173\]](#) , [45/2004 \[ RTC 2004, 45\]](#) , y [ATC 87/2004 \[ RTC 2004, 87 AUTO\]](#) ). Señala la recurrente que la protección de la mujer es competencia exclusiva de la Generalitat Valenciana (art. 31.26 del [Estatuto de Autonomía \[ RCL 1982, 1821\]](#) ). Al amparo de dicha competencia se habría dictado la Ley 9/2003, que incluye una serie de medidas amplias dirigidas a la eliminación de la discriminación, en especial prestando atención a las víctimas de violencia de género. En este marco se ubica el art. 36 que establece la posibilidad de que el Consell de la Generalitat se persone en los procesos penales en supuestos de agresiones físicas domésticas que causen lesiones graves o muerte de mujeres residentes en la Comunidad Autónoma de Valencia.

Vendría a confirmar su pretensión de personación en dichos procesos, lo dispuesto en la [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre \( RCL 2004, 2661 y RCL 2005, 735\)](#) , de medidas de protección integral contra la violencia de género, que ha establecido en su art. 29.2 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». Por su parte, el art. 61.2 de la misma Ley 1/2004 establece que «en todos los procedimientos relacionados con la violencia de género, el Juez competente, de oficio o a instancia de las víctimas, de los hijos, de las personas que convivan con ellas o se hallen sujetas a su guarda o custodia, del Ministerio Fiscal o de la Administración de la que dependan los servicios de atención a las víctimas o su acogida, deberán pronunciarse en todo caso sobre la pertinencia de la adopción de las medidas cautelares y de aseguramiento contempladas en este capítulo, determinando su plazo, si procediera su adopción».

En atención a todo ello entiende que la Generalitat ostentaba un interés legítimo al personarse para ejercer la acción popular y que dicha personación estaba amparada legalmente, de modo que «una vez vigente la Ley 9/03 que prevé el ejercicio de la acción popular por parte de la Comunidad Autónoma en procesos penales seguidos por actos relacionados con la violencia de género ... el órgano judicial debió admitir su personación o, en caso contrario, plantear la posible inconstitucionalidad de la norma ante el TC, siendo en otro caso contrario al art. 24 CE la decisión por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva de un derecho que la Ley 9/03 de la Generalitat Valenciana le reconoce en defensa de su propia competencia en materia de protección de la mujer».

Aduce, además, de un lado, que también otras Leyes autonómicas han previsto la personación de la Administración ejercitando la acción popular, así, la [Ley de Castilla-León 1/2003, de 3 de marzo \( LCyL 2003, 144\)](#) , sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la [Ley de Castilla-La Mancha 5/2001, de 17 de mayo \( LCLM 2001, 165\)](#) , sobre normas reguladoras de prevención de malos tratos y de protección a las maltratadas, la [Ley de Navarra 12/2003, de 7 de marzo \( LNA 2003, 113\)](#) , sobre adopción de medidas integrales contra la violencia sexista o, finalmente, la [Ley de Cataluña 1/2001, de 15 de marzo \( LCAT 2001, 173\)](#) , de mediación familiar. Y, de otro, sostiene que son muchos los procedimientos judiciales en los que se ha admitido la personación de una Administración pública ejerciendo la acción popular, no habiéndose planteado objeción por el Ministerio Fiscal: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 7, de 8 de marzo, [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas, núm. 6/2004, de 4 de junio \( PROV 2004, 204595\)](#) , [Sentencia de la Audiencia Provincial de Jaén núm. 97/2004, de 27 de abril \( PROV 2004, 150593\)](#) , [Sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona de 9 de noviembre o Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1014/1997, de 9 de julio \( RJ 1997, 5838\)](#) .

Finalmente, frente a las razones expuestas no podría oponerse lo resuelto por este Tribunal en la [STC 129/2001 \( RTC 2001, 129\)](#) , que desestimó el recurso de amparo interpuesto por el Gobierno Vasco frente a la denegación de su legitimación en un proceso penal, pues entiende que en ese caso se trataba de un delito de calumnias que es un delito privado, mientras que en el caso se trata de un delito público y existe un interés general de todos los ciudadanos, de un problema social de gran envergadura. Por último, sostiene que el hecho de que el Ministerio Fiscal sea el defensor de la legalidad no debería impedir la admisión también como parte acusadora al ente público titular de las

competencias de gestión en la materia, porque va en la línea de la legitimidad de los entes públicos.

En definitiva, el órgano judicial con una interpretación de las normas de acceso a la jurisdicción guiada por el principio pro actione debió admitir la personación de la Generalitat Valenciana.

4

Mediante providencia de 8 de febrero de 2006, la Sección Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 [LOTC \( RCL 1979, 2383\)](#), requerir a la Audiencia Provincial de Valencia y al Juzgado de Instrucción núm. 1 de Xátiva para que en el plazo de diez días remitieran respectivamente testimonio del recurso de apelación núm. 291-2005 y procedimiento de Tribunal de Jurado 1-2004, interesándose al propio tiempo para que se emplazare a quienes fueron parte en el mencionado procedimiento con la excepción de la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días puedan comparecer en este proceso constitucional. Asimismo, acordó abrir la pieza de suspensión que, tras ser sustanciada, finalizó con el Auto de la Sala Primera de 27 de marzo de 2006, que denegó la suspensión interesada.

5

Mediante diligencia de ordenación de la Secretaria de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal de 4 de mayo de 2006 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 [LOTC \( RCL 1979, 2383\)](#), se dio vista de las actuaciones en la Secretaria de la Sala, por plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que, dentro de dicho término, pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniera.

6

Por escrito registrado en este Tribunal el 9 de junio de 2006 el Ministerio Fiscal ante el Tribunal interesó la desestimación de la demanda de amparo.

Tras recordar la jurisprudencia constitucional relativa a la conexión entre el derecho a la tutela judicial efectiva y el ejercicio de la acción popular ( [STC 64/1988 \[ RTC 1988, 64\]](#) ) y la relativa a la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de las Administraciones públicas ante la negativa de los órganos judiciales de admitir su legitimación para ejercer la acusación particular o la acción popular en causas penales ( [STC 129/2001 \[ RTC 2001, 129\]](#) ) con sus variaciones (ATC de 20 de enero de 2003), se pregunta si cabría sostener la posibilidad de que una entidad de naturaleza pública fuera asimilada a los ciudadanos (art. 125 [CE \[ RCL 1978, 2836\]](#) ) para ejercer la acción popular frente a delitos diferentes del de calumnias examinado en la [STC 129/2001 \( RTC 2001, 129\)](#) . En este contexto, sostiene que frente al argumento de la diferente naturaleza, privada del delito de calumnias, y pública del delito de homicidio, aducida por la demanda, hay que entender que las calumnias vertidas contra funcionario público o autoridad tienen naturaleza pública (supuesto de la [STC 129/2001](#)). Además, señala que la [STC 129/2001](#) no sustenta la desestimación en la naturaleza privada del delito, sino que de «manera apodíctica excluye a entidades públicas como la Generalitat Valenciana o el Gobierno Vasco de la posible titularidad de la acción popular del art. 125 CE».

De otra parte, entiende que la normativa de referencia citada y relativa a las actuaciones de las entidades públicas —Delegado del Gobierno o entidades autonómicas— parece más bien referida a actuaciones de gestión o protección de índole administrativa antes que de significado procesal o jurisdiccional, de modo que cuando se refiere a éste se menciona alternativamente al Ministerio Fiscal. Afirma que la presencia del Ministerio Fiscal en los procesos garantiza el aseguramiento de los derechos de la víctima del homicidio y la satisfacción del interés social emergente en una causa criminal cuyo origen es la violencia de género. Las Administraciones públicas tienen, en su opinión, la misión y el deber de estar presentes en estos graves hechos, pero ese deber, «aún expresado en exigencia normativa, no puede producir de manera ineludible la exigencia automática de su presencia como accionante popular en un proceso, sino que tal exigencia normativa debe contemplarse a la luz de la institución de la acción popular «ex» art. 125 CE y la del derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto acceso a la jurisdicción, un terreno en el que como indica la constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, si el término ciudadanos puede extenderse a las

personas jurídicas, su extensión no es de carácter expansivo sino que cuando se examina para con las de carácter público o institucional, STC 129/2001, la restricción es de carácter absoluto».

Por todo ello, concluye afirmando que, aun reconociendo las diferencias entre el delito que dio lugar a la STC 129/2001 y el que es origen de la demanda, esta cuestión no es decisiva para estimar que la doctrina sentada en dicha Sentencia debiera interpretarse en sentido diferente y por tanto, no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión de la Generalitat Valenciana.

7

Por escrito registrado en este Tribunal el 15 de junio de 2006, la Letrada de la Generalitat Valenciana reiteró las alegaciones de la demanda y su fundamentación.

8

Por providencia de 18 de octubre de 2006 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 del mismo mes y año.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1

La Generalitat Valenciana acude en amparo alegando la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 [CE \[RCL 1978, 2836\]](#)) en su faceta de derecho de acceso a la jurisdicción frente al Auto de la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Valencia de 19 de julio de 2005, en virtud del cual se le denegó la personación para el ejercicio de la acción popular en el procedimiento penal de Tribunal de Jurado 1-2004 seguido ante el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Xátiva (Valencia) por presunto delito de homicidio enmarcado en el ámbito de la denominada violencia de género.

Como se ha expuesto con detalle en los antecedentes, la resolución impugnada fundamenta la denegación de la personación en cuatro argumentos: que el término «ciudadanos» al que se refiere el art. 125 CE no admite ser interpretado como comprensivo de la Administración pública; que al no ser perjudicada por el delito carecía de legitimación para ejercer la acusación particular; que, además de la acusación pública ejercida por el Fiscal, se ejercieron dos acusaciones particulares, una por los familiares de la víctima y otra por el Colegio de Graduados Sociales; finalmente, que el art. 36 de la [Ley valenciana 9/2003 \(LCV 2003, 120\)](#) habría creado una nueva forma de acusación, invadiendo la legislación estatal y contradiciendo la doctrina de este Tribunal Constitucional.

Por su parte, la demandante fundamenta la lesión de su derecho en que la denegación de la personación se sustenta en una interpretación restrictiva y contraria al principio de acción de los requisitos para el ejercicio de la acción popular. En particular, la decisión judicial combatida se sostiene en una interpretación restrictiva del término «ciudadanos» del art. 125 CE utilizado para referirse a los titulares posibles de la acción popular que, además, conllevaría la inaplicación del art. 36 de la Ley valenciana 9/2003, para la igualdad de hombres y mujeres, norma en la que se fundamenta la legitimación para ejercer la acción popular por la Generalitat valenciana, de modo que el órgano judicial no puede inaplicar esta Ley sin acudir previamente a plantear sus dudas sobre la constitucionalidad de la misma ante el Tribunal Constitucional.

A la pretensión de amparo se opone el Ministerio Fiscal a partir de lo sentado en la [STC 129/2001, de 4 de junio \(RTC 2001, 129\)](#), y de la nula incidencia en el caso de las diferencias entre el delito que se sustanciaba en la causa penal origen de la STC 129/2001 y el delito juzgado en el procedimiento penal origen de la presente demanda de amparo a los efectos de interpretar de otra forma el término ciudadanos del art. 125 CE como titular de la acción popular.

2

El examen de la demanda precisa recordar la jurisprudencia de este Tribunal sobre distintos

extremos:

a) En primer término, dado que la demandante de amparo ostenta la condición de Administración pública, en particular, de órgano político de una Comunidad Autónoma, hemos de referirnos a los límites de la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de entidades jurídico-públicas, pues estas entidades no son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva en toda su extensión y contenido. En efecto, en la [STC 175/2001, de 26 de julio \(RTC 2001, 175\)](#), 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 equivalente a la de las personas privadas en los que el art. 24.1 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) 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).

En particular, en relación con el derecho de acceso al proceso sostuvimos en la citada Sentencia que el art. 24.1 CE no exige de la Ley la articulación en todo caso de instrumentos procesales con los que las personas públicas puedan hacer valer los intereses generales cuya satisfacción les atribuye el Ordenamiento, de modo 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 tienen encomendado, sin que el ordenamiento constitucional admita exclusiones arbitrarias u otras que por su relevancia o extensión pudieran hacer irreconocible el propio derecho de acceso al proceso. Ahora bien, una vez que la Ley ha incorporado los 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 CE en relación con las personas públicas actúa «respecto del legislador, no en relación con el juez» (F. 9).

b) Desde la [STC 62/1983, de 11 de julio \(RTC 1983, 62\)](#) (F. 2), este Tribunal ha reconocido la conexión entre el ejercicio de la acción popular (art. 125 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE); afirmando con posterioridad que una interpretación restrictiva de «las condiciones constitucional y legalmente establecidas para el ejercicio de la acción popular» puede reputarse contraria al derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), dado que la acción popular constituye un medio de acceso a la jurisdicción ([STC 241/1992, de 21 de diciembre \[RTC 1992, 241\]](#), F. 2; reiterado entre otras en [STC 326/1994, de 12 de diciembre \[RTC 1994, 326\]](#), F. 2). Ahora bien, también hemos declarado que ni el art. 125 CE ni el art. 24.1 CE imponen el establecimiento de la acción popular en todo tipo de procesos ([SSTC 64/1999, de 26 de abril \[RTC 1999, 64\]](#), F. 5; [81/1999, de 10 de mayo \[RTC 1999, 81\]](#), F. 2; [280/2000, de 27 de noviembre \[RTC 2000, 280\]](#), F. 3), sino que ésta es una decisión que corresponde al legislador, de modo que si la Ley establece la acción popular en un determinado proceso, como la Ley de enjuiciamiento criminal hace para el proceso penal, la interpretación restrictiva que los órganos judiciales realicen sobre las condiciones de su ejercicio resultará lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión si no respeta el principio *pro actione* que rige en el ámbito del derecho de acceso a la jurisdicción «para resolver, precisamente, los problemas del enjuiciamiento que puedan recibir las normas obstaculizadoras o impeditivas del acceso a la jurisdicción» (por todas [STC 280/2000, de 27 de noviembre, F. 3](#)).

c) Por consiguiente, la denegación de la personación a la Generalitat Valenciana en el procedimiento seguido de Tribunal de Jurado 1-2004 ante el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Xàtiva para ejercer la acción popular tiene relevancia constitucional en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del que es titular la citada entidad pública al tratarse de la denegación del acceso a la jurisdicción penal. Como dijimos en la [STC 175/2001, de 26 de julio \(RTC 2001, 175\)](#), F. 9, se trata de un ámbito procesal en el que, por excepción, los sujetos públicos pueden invocar el art. 24.1 CE frente a los Jueces y Tribunales.

3

El examen de la vulneración aducida requiere, pues, valorar si la fundamentación que sustenta la decisión del órgano judicial de denegar a la recurrente la personación para el ejercicio de la acción



popular se ajusta al contenido del derecho de acceso a la jurisdicción que integra el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 [CE \[ RCL 1978, 2836 \]](#)). Pues bien, al margen de que sobre el argumento relativo a la imposibilidad de que la entidad ejerza la acusación particular por no ser perjudicada por el delito nada puede oponerse desde la perspectiva constitucional, los tres argumentos que se refieren de forma específica a la imposibilidad de ejercicio de la acción popular por la Generalitat Valenciana no pueden ser tenidos por conformes con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, pues impiden de forma absoluta el ejercicio de esta clase de acción por las entidades jurídico-públicas cuando ni la Constitución ni las Leyes que la regulan incluyen una restricción expresa semejante y cuando el legislador ha previsto la personación de la Generalitat Valenciana en los procesos penales que se sustancien en relación con los casos más graves de violencia de género.

La resolución impugnada alude, en primer término, a que la titularidad de la acción popular se ostenta sólo por personas privadas, ya que los arts. 125 de la Constitución (CE), 19.1 de la [Ley Orgánica del Poder Judicial \( RCL 1985, 1578, 2635 \)](#) (LOPJ) y 101 de la [Ley de enjuiciamiento criminal \( LEG 1882, 16 \)](#) (LECrim) se refieren a los ciudadanos y, aunque carente de argumentación sobre este extremo, se refiere también a una cierta incompatibilidad entre la institución de la acción popular y su ejercicio por la Administración pública.

Esta argumentación se asemeja a la realizada por este Tribunal en la [STC 129/2001, de 4 de junio \( RTC 2001, 129 \)](#), F. 4, en un supuesto en el que el Gobierno Vasco intentó su personación en un proceso penal por calumnias a la policía autónoma que le había sido denegada por los órganos judiciales. En aquella ocasión afirmamos que no se había producido ninguna vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión de la entidad demandante de amparo, pues «dados los términos del art. 125 CE, no puede estimarse dicha pretensión. En efecto, este precepto constitucional se refiere explícitamente a "los ciudadanos", que es concepto atinente en exclusiva a personas privadas, sean las físicas, sean también las jurídicas (a las que hemos extendido este concepto en las [SSTC 34/1994, de 31 de enero \[ RTC 1994, 34 \]](#), [50/1998, de 2 de marzo \[ RTC 1998, 50 \]](#), [79/1999, de 26 de abril \[ RTC 1999, 79 \]](#), entre otras), tanto por sus propios términos como por el propio contenido de la norma, que no permite la asimilación de dicho concepto de ciudadano a la condición propia de la Administración pública y, más concretamente, de los órganos de poder de la comunidad política».

Ahora bien, frente a la conclusión de la STC 129/2001, de 4 de junio, hemos de señalar que esta decisión es previa a la [Sentencia de Pleno 175/2001, de 26 de julio \( RTC 2001, 175 \)](#), que afrontó la cuestión de la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por parte de las entidades jurídico-públicas. En efecto, la STC 175/2001, de 26 de julio (F. 7), si bien reconoció que la ampliación del término ciudadano del art. 53.2 CE a las personas jurídico-privadas no justifica por sí misma la ampliación subjetiva de forma automática a las personas jurídico-públicas, sin embargo, consideró que tampoco lo impide a la luz del reconocimiento de la titularidad de ámbitos específicos del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión a las personas jurídico-públicas que la propia Sentencia establece (F. 8). Por otra parte, sobre el contenido del término «ciudadanos» en su utilización por el art. 125 CE al referirse a los titulares de la acción popular hemos declarado que el argumento terminológico es insostenible «desde el momento en que, con relación a otros preceptos constitucionales, este Tribunal viene entendiendo que el término en cuestión no se refiere exclusivamente a las personas físicas ... En definitiva, si el término "ciudadanos" del art. 53.2 de la Constitución ha de interpretarse ... en un sentido que permita la subsunción de las personas jurídicas, no hay razón alguna que justifique una interpretación restrictiva de su sentido cuando dicho término se utiliza en el art. 125 o en la normativa articuladora del régimen legal vigente de la acción popular» ( [STC 241/1992, de 21 de diciembre \[ RTC 1992, 241 \]](#), F. 4; reiterado en [STC 34/1994, de 31 de enero \[ RTC 1994, 34 \]](#), F. 3; [50/1998, de 2 de marzo \[ RTC 1998, 50 \]](#), F. 2).

4

En la [STC 175/2001, de 26 de julio \( RTC 2001, 175 \)](#), 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 [CE \( RCL 1978, 2836\)](#) en relación con las personas públicas actúa ... respecto del legislador, no en relación con el juez» (F. 8). Por tanto, la resolución de un recurso de amparo en el que se alega y se estima la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en particular, del derecho de acceso a la jurisdicción, tiene como objeto enjuiciar si la interpretación y aplicación al caso de la legislación aplicable ha respetado el contenido del derecho fundamental garantizado; de modo que ni dicho examen de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva puede efectuarse haciendo abstracción de la legalidad aplicable, ni el resultado del mismo puede extrapolarse a otros casos en los que la normativa aplicable haya variado o en los que la interpretación de la misma normativa se haya modificado, o se haya modulado en su aplicación al caso.

De conformidad con el art. 125 CE, la acción popular podrá ser ejercida «en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la Ley determine». Igualmente, el art. 19.1 [LOPJ \( RCL 1985, 1578, 2635\)](#) establece que la acción popular se ejerce «en los casos y formas establecidas por la Ley». Por su parte la Ley de enjuiciamiento criminal admite la acción popular para toda clase de procesos penales y delitos o faltas salvo respecto del enjuiciamiento de las infracciones perseguibles solo a instancia de parte (art. 104 [LECrim \[ LEG 1882, 16\]](#) ), estableciendo restricciones para el ejercicio de la acción penal relativas a los ciudadanos extranjeros, cónyuges o familiares por ciertos delitos, Juez o Magistrado de la causa, o quien no goce de los derechos civiles o haya sido condenado dos veces por delito de calumnia (arts. 101, 102, 103 LECrim). Por tanto, en la regulación general no hay exclusión expresa de las personas jurídico-públicas para el ejercicio de la acción popular.

En el marco legal expuesto, hemos de precisar que el recurso de amparo resuelto en la [STC 129/2001, de 4 de junio \( RTC 2001, 129\)](#) , tuvo su origen en una querrela por delito de calumnias a la policía autónoma vasca, respecto del cual regía la normativa procesal general, esto es, la Ley de enjuiciamiento criminal que, aunque prevé con carácter general el ejercicio de la acción popular en todo tipo de procesos (art. 101), no contiene previsión específica alguna habilitadora para su ejercicio por las Administraciones públicas. Por consiguiente, fue en el ámbito de esta regulación legal en el que la STC 129/2001 examinó la denegación de la legitimación del Gobierno Vasco por los órganos judiciales desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, concluyendo en la inexistencia de vulneración de dicho derecho por la argumentación realizada por los órganos judiciales en las resoluciones impugnadas en amparo.

No es ésta, sin embargo, la regulación legal que vinculaba a la Audiencia Provincial de Valencia cuando dictó el Auto recurrido en este recurso de amparo. A la regulación general para todos los procesos penales se han venido a unir recientemente las previsiones específicas sobre el ejercicio de la acción popular por las Administraciones públicas en los procesos penales sustanciados para el enjuiciamiento de hechos que se enmarcan en la denominada violencia de género. El art. 36 de de la [Ley 9/2003, de 2 de abril \( LCV 2003, 120\)](#) , para la igualdad entre hombres y mujeres, dictada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma Valenciana, constituye muestra de ello al establecer que «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». La Ley prevé, por tanto, la posibilidad de que la Generalitat Valenciana se persone ejerciendo la acción popular en algunos de los procesos penales seguidos por violencia de género, esto es, en aquéllos en los cuales la víctima sea residente en la Comunidad Autónoma y siempre que se haya producido muerte o lesiones graves.

A la vista de lo expuesto hemos de concluir en que los argumentos aducidos por la resolución impugnada en la interpretación de la referida regulación legal en relación con el ejercicio de la acción popular de la Generalitat Valencia son desproporcionadamente restrictivos y por tanto, contrarios al principio pro actione. Así las cosas hemos de examinar ahora si la inaplicación de la Ley que prevé esa posibilidad vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24. 1 CE) en su dimensión de acceso a la jurisdicción.

El Auto recurrido parte de la incompatibilidad entre la institución de la acción popular y su titularidad por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas. Pues bien, la ponderación que tal apreciación judicial conlleva corresponde efectuarla al legislador, pues, como hemos recordado, es el legislador quien tiene la competencia para configurar los mecanismos procesales de acceso a la jurisdicción entre los cuales en los procesos penales se cuenta con el de la acción popular. Y como señalamos en la [STC 175/2001, de 26 de julio \( RTC 2001, 175 \)](#), el contenido limitado del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión para las entidades públicas no opera frente al legislador. Lo razonado no implica un juicio sobre la constitucionalidad abstracta de la ampliación de la acción popular a las personas públicas, juicio que sólo podríamos realizar en caso de que la Ley que así lo establezca fuera recurrida ante este Tribunal. 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.

De otra parte, el precepto contenido en el art. 36 de la [Ley de las Cortes Valencianas 9/2003, de 2 de abril \( LCV 2003, 120 \)](#), no puede desconocerse por los órganos judiciales e inaplicarse, como hace de facto la Audiencia Provincial de Valencia, con el argumento de que «crea una forma de acusación, invadiendo legislación estatal y la doctrina sostenida por el Tribunal Constitucional», pues como hemos declarado en la [STC 173/2002, de 9 de octubre \( RTC 2002, 173 \)](#), «los órganos jurisdiccionales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de Ley ( [STC 73/2000, de 14 de marzo \[ RTC 2000, 73 \]](#), F. 16), dado que el constituyente ha querido sustraer al juez ordinario la posibilidad de inaplicar una Ley ante un eventual juicio de incompatibilidad con la Constitución ( [STC 17/1981, de 1 de junio \[ RTC 1981, 17 \]](#), F. 1). La depuración del ordenamiento legal, vigente la Constitución, corresponde de forma exclusiva al Tribunal Constitucional, que tiene la competencia y la jurisdicción para declarar, con eficacia erga omnes, la inconstitucionalidad de las Leyes» (F. 9). Por ello, hemos afirmado que «forma parte, sin duda, de las garantías consustanciales a todo proceso judicial en nuestro Ordenamiento» que una disposición de Ley aplicable no puede dejar de serlo «sino a través de la promoción de una cuestión de inconstitucionalidad mediante resolución motivada (art. 163 CE) y con la audiencia previa que prescribe el art. 35 [LOT \( RCL 1979, 2383 \)](#). Ignorar estas reglas, constitucionales y legales, supone, en definitiva, no sólo menoscabar la posición ordinamental de la Ley en nuestro Derecho y soslayar su singular régimen de control, sino privar también al justiciable de las garantías procedimentales (como el de la previa audiencia, a que nos acabamos de referir), sin cuyo respeto y cumplimiento la Ley aplicable al caso no puede dejar de ser, en ningún supuesto, inaplicada o preterida» ( [STC 173/2002, de 9 de octubre \[ RTC 2002, 173 \]](#), F. 8).

Si el órgano judicial tenía dudas sobre la constitucionalidad del art. 36 de la Ley de las Cortes Valencianas 9/2003, de 2 de abril, debido a que, en su criterio, invadía competencias estatales al configurar una forma de acusación no prevista en la legislación común, debió plantear la cuestión de constitucionalidad ante este Tribunal, dando audiencia a la demandante para que alegara sobre la cuestión. No haberlo hecho así es motivo suficiente para estimar el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por cuanto la inaplicación misma del precepto autonómico que da cobertura a la actuación de la Generalitat Valenciana sin plantear la cuestión de constitucionalidad con audiencia previa de la entidad desconoce las garantías procesales anudadas a dichos procedimientos ( [STC 173/2002, de 9 de octubre \[ RTC 2002, 173 \]](#) ).

6

La estimación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 [CE \[ RCL 1978, 2836 \]](#)) en su faceta de derecho de acceso al proceso tiene normalmente como efecto 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.

Sin embargo, el art. 55.1 [LOT \( RCL 1979, 2383 \)](#) permite modular los efectos del amparo, no siendo obligado en todo caso decretar la nulidad de las resoluciones impugnadas. En este caso, el

---

otorgamiento del amparo ha de formularse 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 de este amparo tendría el pronunciamiento habitual.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo a la Generalitat Valenciana y, en su virtud, reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 [CE \[RCL 1978. 2836\]](#) ).

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.