



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe sobre la posible personación del Parlamento de Navarra como acusación popular en la Causa Especial 20775/2020 que se está instruyendo en la Sección Cuarta de la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

Pamplona, 21 de julio de 2025.

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra adoptado, el día 30 de junio de 2025, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

INFORME

Sobre la posibilidad de que el Parlamento de Navarra se persone como acusación popular en la Causa Especial 20775/2020 que se está instruyendo en la Sección Cuarta de la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

I.- ANTECEDENTES

Único.- En sesión celebrada el día 30 de junio de 2025, a petición del G.P EH Bildu Nafarroa, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces acordó, encomendar a los Servicios Jurídicos de la Cámara la elaboración de un informe jurídico para estudiar la personación del Parlamento de Navarra como acusación popular en la Causa Especial 20775/2020 que se está instruyendo en la Sección Cuarta de la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

Previo.- Diferencia entre acusación particular y acusación popular.

Si bien es cierto que únicamente se nos pide que informemos sobre la procedencia de que el Parlamento de Navarra se persone como acusación popular en la Causa Especial 20775/2020 que se está instruyendo en la Sección Cuarta de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, lo cierto es que daremos también alguna pincelada respecto a su posible personación como acusador particular para entender mejor la postura de los Servicios Jurídicos de la Cámara con respecto al tema que se nos pide asesoramiento.

En primer lugar, debemos señalar que la posición procesal de la institución parlamentaria en general y del Parlamento de Navarra en particular en un proceso penal está constreñida por los límites

constitucionales y legales, que solo le permiten actuar si está legitimado al efecto. Veamos por tanto cuáles son esos límites.

El artículo 110.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante LECrim) establece que:

“las personas perjudicadas por un delito que no hubieren renunciado a su derecho podrán mostrarse parte en la causa (...)”.

La acusación particular, es, por tanto, la parte ofendida o perjudicada por el delito que ejerce la acción penal contra el imputado o imputados en el proceso.

Por su parte, la acusación popular en el ordenamiento jurídico español permite que cualquier ciudadano, incluso sin ser víctima directa del delito, pueda personarse en un proceso penal para velar por el interés público. Esta figura está reconocida tanto en la Constitución Española (en adelante CE) como en la LECrim.

Así, el **artículo 101 de la LECrim** dispone que:

“La acción penal es pública.

Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley”

Y el **artículo 125 de la CE** recoge que:

“Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”.

La diferencia entre una acusación y otra es clara. Mientras que la popular supone la actuación de un derecho cívico a participar en la administración de justicia, en la particular, el accionante debe acreditar la circunstancia en la que se concrete su condición de perjudicado u ofendido.

Primero.- Improcedencia de la personación del Parlamento de Navarra como acusación particular.

Antes de entrar a analizar más a fondo sobre si procede o no la personación del Parlamento de Navarra como acusación popular y dar respuesta así a lo solicitado en el informe jurídico, queremos dejar claro que a nuestro parecer, no resulta viable jurídicamente la personación de la Cámara en la causa especial 20775/2020 como acusación particular habida cuenta que para ello se debería especificar qué concretos hechos y/o qué eventuales figuras delictivas, de entre los que conforman el objeto de la mencionada causa especial, determinarían la condición de víctima o

perjudicado del Parlamento de Navarra, en los términos previstos en los artículos 109 bis y 110 de la LECrim, condición que como señalábamos anteriormente es indispensable para la personarse en calidad de acusador particular.

Y en el presente caso, resulta imposible tal concreción toda vez que no hay un perjuicio personal, directo o legítimo en los intereses del Parlamento de Navarra.

Pero aun diremos más, tal y como ya se informó por parte de estos Servicios Jurídicos (véase informe de 18 de febrero de 2015), tampoco procedería la personación como acusación particular cuando aún sin afectar a intereses de carácter personal, pudiera entenderse que se atenta contra bienes jurídicos de *carácter institucional*, pues en ese caso, la jurisprudencia tiene sentado que la defensa adecuada se ejerce exclusivamente a través de la acusación pública del Ministerio Fiscal.

Segundo.- Improcedencia de la personación del Parlamento de Navarra como acusación popular.

Por lo que respecta al ejercicio de la acción popular por parte de las Administraciones Públicas, la doctrina del TC ha sufrido una evolución que, sin ánimo de ser exhaustivos pasamos a exponer. Doctrina que a su vez, ha sido recogida por el Tribunal Supremo tanto en el ATS 2784/2007, de 13 de marzo, como en la STS 1007/2013, de 26 de febrero.

En primer lugar, la STC nº 129/2001, de 3 de julio (véase el fundamento jurídico quinto) negó la posibilidad de que las entidades jurídico-públicas pudieran ejercitar la acción popular, en la medida en que no podían ser incluidas en el término ciudadanos al que se refiere el artículo 125 de la CE.

Posteriormente, en la STC nº 175/2001, de 26 de julio, no se recogen afirmaciones concretas referidas al ejercicio de la acción popular, pero sí principios generales sobre cuáles son los derechos que las entidades jurídico-públicas ostentan en el proceso, entre ellos el derecho de acceso a la jurisdicción.

En tercer lugar, nos encontramos con la STC nº 311/2006, de 23 de octubre, que sí se refiere a un supuesto concreto de ejercicio de la acción popular por parte de una entidad jurídico-pública (administración autonómica valenciana en un caso de violencia de género), pero no afirma con rotundidad que ese ejercicio sea legítimo. Tal y como recoge la STS 1007/2013, de 26 de febrero, la STC 311/2006, *“por una parte, da por buena la doctrina de la STC 129/2001, pero, no tanto porque quepa interpretar restrictivamente el término “ciudadanos” utilizado en el artículo 125 de la Constitución Española, sino, más bien, porque siendo la acción popular un derecho de configuración legal, su extensión subjetiva depende de la*

normativa de desarrollo, habiendo reservado legítimamente la Ley de Enjuiciamiento Criminal el acceso a este mecanismo participativo a las personas -físicas y jurídicas- privadas. No obstante, existiendo un precepto con rango de Ley que prevé la concreta legitimación de una persona jurídica pública en ciertos delitos (...), el juez no puede desconocerlo. (...) **En definitiva, se sostiene sencillamente que no hay habilitación legislativa general para que las personas jurídicas públicas ejerzan la acción popular, por lo que ha de ser un concreto precepto de Ley el que recoja esa opción.**

Esta interpretación efectuada por la STC 311/2006 se ha visto confirmada y ampliada en un posterior pronunciamiento del TC del año 2008, concretamente en la STC 18/2008, de 31 de enero.

La posición del Tribunal Supremo a la luz de la doctrina del TC y que la que suscribe este informe comparte plenamente, no deja lugar a dudas: **las Administraciones Públicas, no pueden ejercitar la acusación popular de forma general, sino que necesitan una habilitación legal expresa para ello. Es decir, si pueden personarse como acusación particular si han sido directamente perjudicadas por un delito, pero no pueden ejercer la acusación popular por el simple hecho de tener competencias en la materia del delito. Para ello, necesitan una ley que les otorgue expresamente esa facultad.**

De hecho, el Tribunal Supremo llega a tales conclusiones a raíz de lo que él denomina como *preocupante creciente vocación participativa de las personas jurídico-públicas en los procedimientos penales en los que no tienen la condición de ofendidos ni perjudicados*. Considera el TS tanto en el mencionado ATS 2784/2007, como en la STS 1007/2013, de 26 de febrero que, esta "hipertrofia acusatoria", tiene su importancia por varios motivos.

El primero de ellos por razones de coherencia interna del sistema ya que, *si las entidades jurídico-públicas defienden, por definición, cuando actúa como acusación popular, intereses públicos y generales, para esa defensa ya se cuenta, en el seno del proceso penal, con la figura del Ministerio Fiscal.*

El segundo motivo y relacionado con el anterior es que **puede convertir el proceso en aún más lento y crear una pluralidad de acusaciones públicas que, en cuanto no son ofendidas por el delito, no pueden tener en el proceso penal un interés diferente al representado por el Ministerio fiscal. Y es que, en estos casos, la acción "pública"-que pertenece a la sociedad en general, y no a ninguna administración territorial- se ve representada por el Ministerio Fiscal, constitucionalmente regido por los principios de legalidad e imparcialidad y llamado a ejercerla acción de la Justicia, conforme al art. 124 CE.**

Y el tercer motivo es que esa “hipertrofia acusatoria” puede llegar a afectar al derecho de defensa de toda vez que *el acusado debería defenderse frente a dos entidades públicas, el Ministerio Fiscal y la persona jurídico-pública, que no son ofendidas por el delito y defienden intereses similares*. En definitiva, a través del uso generalizado de la acción popular se llegaría a generar lo que el TS ha calificado como una “*acusación pública alternativa*”.

A la vista de todo lo expuesto, podemos extraer las siguientes

III.-CONCLUSIONES

Primera.- La posición procesal de la institución parlamentaria en general y del Parlamento en particular en un proceso penal, está constreñida por los límites constitucionales y legales, que solo le permiten actuar si está legitimado al efecto.

Segunda.- Conforme al artículo 110 de la LECrim para que el Parlamento de Navarra pudiera personarse en la causa penal de referencia como acusación particular debería acreditarse la condición de ofendido o perjudicado, aspecto que no concurre en el presente caso, toda vez que no hay un perjuicio personal, directo o legítimo en los intereses del Parlamento de Navarra.

A mayor abundamiento, tampoco procedería la personación como acusación particular del Parlamento, aunque entenderíamos que pudiera haber un atentado contra bienes jurídicos de *carácter institucional*, pues en ese caso, la jurisprudencia tiene sentado que la defensa adecuada se ejerce exclusivamente a través de la acusación pública del Ministerio Fiscal.

Tercero.- Con respecto a la personación del Parlamento de Navarra como acusación popular, habida cuenta el cambio doctrinal acaecido en el seno del Tribunal Constitucional, los Tribunales apuestan por limitar el ejercicio de la acción popular a los ciudadanos, excluyendo de su ejercicio a las Administraciones Públicas a fin de evitar duplicidades, a menos que exista expresamente un precepto legal que lo reconozca, aspecto que tampoco concurre en el caso que nos ocupa. Es el Ministerio Fiscal quien tiene atribuidas las facultades constitucionales para defender el interés

general en un procedimiento penal, sin que dichas competencias puedan, ni deban, ser invadidas por la Administración Pública. Por lo tanto, ni siquiera puede invocar sus atribuciones y competencias como elemento que le atribuya un interés suficiente para la personación como acusador "público".

En definitiva, podemos afirmar que no hay habilitación legislativa general para que las personas jurídicas públicas ejerzan la acción popular, por lo que ha de ser un concreto precepto de Ley el que recoja esa opción.

Como en el presente supuesto no existe la mencionada habilitación legal, los Servicios Jurídicos consideran que el Parlamento de Navarra no está legitimado para personarse como acusación popular en la Causa Especial 20775/2020 que se está instruyendo en la Sección Cuarta de la Sala Segunda del Tribunal Supremo

Este es mi informe que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 21 de julio de 2025
Los Servicios Jurídicos de la Cámara