

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10190 *Sala Segunda. Sentencia 67/2011, de 16 de mayo de 2011. Recurso de amparo 984-2008. Promovido por la Delegada especial del Gobierno para la violencia sobre la mujer frente a los Autos de la Audiencia Provincial de Oviedo y de un Juzgado de Violencia sobre la Mujer de Oviedo que denegaron su personación en causa por homicidio de una mujer. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia penal): derechos fundamentales de los entes públicos; denegación del ejercicio de la acción popular en materia de violencia de género a un órgano administrativo que trae causa de una interpretación de la legislación aplicable que no toma en consideración el elemento teleológico de protección integral (STC 311/2006).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente; don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 984-2008, promovido por el Abogado del Estado en representación de la Delegada especial del Gobierno para la violencia sobre la mujer contra el Auto de la titular del Juzgado de Violencia sobre la Mujer núm. 1 de Oviedo, de 10 de octubre de 2007, dictado en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado núm. 1-2007, así como contra el dictado el 26 de octubre de 2007 por el mismo órgano judicial y contra el dictado el 15 de enero de 2008 por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Oviedo en el rollo núm. 334-2007. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Con fecha 5 de febrero de 2008 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito presentado por el Abogado del Estado, en la representación indicada, por medio del cual se deducía demanda de amparo frente a las resoluciones de las que se deja hecho mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la presente demanda de amparo, relevantes para su resolución son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En el seno del proceso penal seguido con el núm. 1-2007 ante el Juzgado de Violencia sobre la Mujer núm. 1 de Oviedo por la muerte de una mujer aparentemente causada por quien había sido su cónyuge, el Abogado del Estado presentó, con fecha 8 de octubre de 2007, escrito personándose en las diligencias en calidad de acusación particular, al amparo de lo dispuesto por el art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

El art. 29.2 de la Ley Orgánica 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».

b) Por Auto de 10 de octubre de 2007, ahora impugnado, se denegó la personación del Abogado del Estado. Se razona al efecto que la respuesta a dar a la solicitud de personación como acusación particular depende de la interpretación que se realice de las expresiones «legitimación ante los órganos jurisdiccionales» y «en colaboración y coordinación con las Administraciones Públicas con competencia en la materia». En tal sentido se argumenta que tanto la Constitución española como la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ) y la Ley de enjuiciamiento criminal (en adelante LECrim) prevén la personación como acusación particular únicamente del ofendido por el delito, pero en ningún caso la de la Administración Pública.

Tampoco, se advierte, tendría encaje la personación solicitada en la figura de la acusación popular, dado que tanto el art. 125 CE como la doctrina constitucional que lo ha interpretado (STC 129/2001) reservan esta figura para las personas privadas, ya sean físicas o jurídicas. Tal tesis vendría avalada por la circunstancia de que las exclusiones al ejercicio de la acción popular previstas en los arts. 102 y 103 LECrim se refieren únicamente a personas privadas y no a entidades de Derecho público. Por lo demás la Ley Orgánica 1/2004 no legitima expresamente a la Administración para el ejercicio de la acción popular, como en cambio sí lo hacía la norma de la Comunidad Valenciana aplicada en el proceso judicial que dio origen a la STC 311/2006, razón por la cual no cabe efectuar una interpretación extensiva de la previsión legal para admitir la personación del Abogado del Estado como acusación popular, que ordinariamente está prevista tan solo para las personas privadas.

Finalmente se considera que la interpretación conjunta de las expresiones «legitimación ante los órganos jurisdiccionales» y «en colaboración y coordinación con las Administraciones públicas con competencia en la materia» permite concluir que el precepto se refiere al interés legítimo que podría tener la Administración en la causa penal como observador de la misma, a fin de recabar la información que le resulte precisa y necesaria para coordinar a las distintas Administraciones con competencia en la materia y, en su caso, coordinarlas para la mejor defensa de los derechos y de los intereses tutelados en la ley.

Consecuentemente el órgano judicial reconoce a la Delegación especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer las más amplias facultades para tomar pleno conocimiento de las actuaciones no declaradas reservadas, así como para obtener todo tipo de copias, testimonios y documentos que considere pertinentes.

c) El Abogado del Estado dedujo recurso de reforma y subsidiaria apelación contra el anterior Auto. El primero fue desestimado mediante Auto de 26 de octubre de 2007; el segundo por Auto de 15 de enero de 2008 dictado por la Audiencia Provincial de Oviedo. Se insiste en la argumentación ya vertida en ambas resoluciones y se advierte en la última que, siendo cierto que en otras ocasiones se admitió la intervención del Abogado del Estado como parte en el proceso, también lo es que en ellas no se hizo cuestión de lo acordado por el Juez instructor al respecto.

3. El Abogado del Estado, en cuanto ha sido impedido su acceso al proceso, entiende vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), derecho cuya titularidad, conforme a reiterada doctrina constitucional (desde la STC 175/2001, de 26 de junio), ostentan también las personas jurídicas públicas. Considera que la especial legitimación que se atribuye en el art. 29 de la Ley Orgánica 1/2004 (ya se valore como legitimación a favor de la Administración General del Estado que actúa la Delegación especial, ya como legitimación especial en favor de este específico órgano) es uno de los medios a través de los cuales se hace efectiva la garantía de los derechos de las mujeres a cuya realización se orienta la totalidad de la ley. De ahí que tal legitimación haya de ser coextensa con la competencia civil y penal de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer que la Ley Orgánica 1/2004 implanta. Por todo ello la interpretación conforme con el principio *pro actione* que guía el acceso al proceso conduce a reconocer la legitimación para intervenir en el proceso penal como parte acusadora que se mantiene.

Llama la atención acerca de que los dos Autos entremezclan diversos argumentos al rechazar que el Abogado del Estado pueda personarse tanto si lo pretende hacer ejercitando la acción particular como si intenta el ejercicio de la acción popular, pero que en definitiva le niegan la legitimación para intervenir como parte acusadora en contra de lo dispuesto por el art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/2004. A su juicio la interpretación guiada por el principio *pro actione* ha de ser justamente la contraria: aun cuando el art. 110 LECrim configure la acusación particular como la que corresponde directamente al ofendido por el delito, nada impide que el legislador añada a este supuesto general otros particulares, entre los cuales se encuentra el establecido en el art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/2004. Esta ley configura al Delegado especial como un defensor de los derechos e intereses tutelados en esta ley, y la figura subjetiva más adecuada para encuadrar su actuación como acusación en el proceso penal es la de la acusación particular, a través de la cual se hace valer, junto al perjuicio individual sufrido por la víctima, el daño colectivo infligido a la dignidad e igualdad de las mujeres. Frente a ello la interpretación del precepto legal efectuada por los órganos judiciales equivale prácticamente a desconocer *de facto* el mandato incorporado al art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/2004, lo que supone una conducta que el Abogado del Estado considera muy próxima a la censurada en la STC 311/2006, de 23 de octubre. Lo relevante no es, a su juicio, si la personación del Delegado especial ha de producirse en calidad de acusación particular o popular, sino el que se le ha impedido personarse en el proceso contra el mandato del art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/2004, que le confiere una específica legitimación al efecto.

Termina suplicando el Abogado del Estado que se declare vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva; la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas; y que la representación procesal del Estado debió ser admitida como parte acusadora en el proceso judicial *a quo*.

4. Mediante providencia de 4 de mayo de 2010 la Sala Segunda acordó la admisión a trámite del recurso de amparo. Asimismo, y en aplicación de lo previsto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acordó dirigir comunicación tanto a la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Oviedo como al Juzgado de Violencia sobre la Mujer núm. 1 de Oviedo a fin de que, en el plazo de diez días, remitieran, respectivamente, certificación o fotocopia adverada del recurso de apelación núm. 334-2007 y del procedimiento ante el Tribunal del Jurado núm. 1-2007, interesándose al mismo tiempo que se emplazara a quienes hubiesen sido parte en el procedimiento, excepto a la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer ante este Tribunal si así lo deseasen.

5. Recibidos los testimonios de las actuaciones judiciales y efectuados los emplazamientos antes indicados, por diligencia de ordenación de fecha de 17 de junio de 2010 se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a la parte recurrente y al Ministerio público, por plazo común de veinte días, para que, conforme determina el art. 52.1 LOTC, presentasen las alegaciones que estimaran pertinentes.

6. Mediante escrito de 19 de julio de 2010 el Abogado del Estado formuló alegaciones insistiendo en la argumentación vertida en su escrito de demanda. Añade que en el proceso judicial *a quo* se dictó Sentencia condenatoria del acusado, y que ésta es firme según las copias de las resoluciones judiciales correspondientes que aporta, no obstante lo cual el recurso de amparo no ha perdido objeto por cuanto no ha obtenido la reparación del derecho fundamental vulnerado. La trascendencia de este hecho radica en que la solicitud de amparo se ha de entender referida a que el órgano judicial debió admitir la personación de la Delegada especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer.

7. El Fiscal formuló alegaciones mediante escrito presentado el 3 de septiembre de 2010. Tras recordar el *iter* procesal que condujo al dictado de las resoluciones judiciales frente a las que se demanda amparo, centra la cuestión a resolver en si se vulneró o no el derecho a la tutela judicial efectiva de la Administración, en la vertiente de acceso al proceso, al negarle legitimación para intervenir en el proceso penal, tanto como acusación

particular como ejerciendo la acción popular, mediante una interpretación del art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/2004 contraria al principio *pro actione* que rige cuando del primer acceso a la jurisdicción se trata. Para realizar tal análisis examina la doctrina constitucional relativa a la posibilidad de que las personas jurídicas públicas sean titulares del derecho a la tutela judicial efectiva en la vertiente de acceso al proceso, la relativa al ejercicio de la acción popular (art. 125 CE) por las personas jurídicas, y en particular por las de carácter público, y, finalmente, la recaída en recursos de amparo deducidos frente a resoluciones judiciales que negaron legitimación a la Administración correspondiente pese a que una norma autonómica con rango legal les habilita para el ejercicio de la acción popular en el seno de procesos penales relativos a la violencia de género (SSTC 64/1999, de 26 de abril; 129/2001, de 4 de junio; 175/2001, de 26 de julio; 311/2006, de 23 de octubre; 8/2008, de 21 de enero; y 18/2008, de 31 de enero, así como las en ellas citadas).

La aplicación de esta doctrina al caso controvertido conduce al Ministerio público a solicitar el otorgamiento del amparo. El legislador, entiende, tiene un amplio margen para configurar los supuestos en los cuales concede legitimación a una persona jurídico-pública para intervenir en un proceso judicial, pero una vez que ha realizado su opción los órganos judiciales han de interpretar las normas que disciplinan tal legitimación de acuerdo con el principio *pro actione*, de suerte que cuando el cierre del proceso venga determinado por una interpretación que desconozca tal principio se vulnerará el derecho a la tutela judicial efectiva en la vertiente de derecho de acceso al proceso, del que son titulares también las personas jurídicas de carácter público.

En opinión del Fiscal, tratándose de una petición de personación enmarcada en el acceso a la jurisdicción, los órganos judiciales, a pesar de encontrarse con una norma legal que habilita la legitimación de la Delegación especial del Gobierno contra violencia de género ante los órganos jurisdiccionales sin restricción expresa a tipos específicos de procesos, y, por consiguiente, tratándose de un medio de acceso en principio con vocación de cláusula aplicable a toda clase de procesos, incluidos los de orden procesal penal, y aun cuando se estaba en el caso ante un delito estrechamente relacionado con el ámbito de actuación de la entidad jurídico pública concernida, ofrecieron una respuesta de exclusión que, por su relevancia y extensión, hicieron irreconocible el propio derecho de acceso al proceso. Aunque ciertamente la personación pretendida por el Abogado del Estado fuese intentada como acusación particular, y en ello centrarse toda su actuación en el proceso subyacente, incluso mostrándose conforme con su exclusión como acusación popular producida en el inicial Auto de 10 de octubre de 2007, lo cierto es que las dos iniciales resoluciones del órgano judicial unipersonal, además de resultar confusas en la exposición por mezclar preceptos referidos a distintas clases de acción, fundaron la exclusión de la personación, tanto como acusación particular como popular, en una interpretación contraria a la doctrina constitucional asentada en las SSTC 175/2001 y 311/2006 (luego seguida en las núm. 8/2008 y 18/2008), pues en ellas ya se había reconocido la posibilidad de incluir en el término «ciudadanos» del art. 125 CE a las entidades jurídico-públicas. De ahí que la exclusión adoptada, impidiendo al Abogado del Estado ser parte en el proceso, lo fue sobre la base de una exégesis calificada por el Tribunal Constitucional, de forma explícita, como una interpretación contraria al principio *pro actione*, que, adicionalmente, cabe tildar de restrictiva de las condiciones constitucional y legalmente establecidas para el ejercicio de las acciones en el proceso penal.

Insiste el Fiscal en que, habiéndose previsto legalmente un supuesto en el que la persona pública dispone de un medio de acceso a la jurisdicción para la defensa del interés general que le está encomendado, es incuestionable que, existiendo una vía judicial preestablecida por la ley, los órganos judiciales han de respetar el derecho a la tutela judicial que demanden los que están legitimados para ello, sin que este imperativo pueda ser excepcionado cuando el que reclama la prestación jurisdiccional es un ente público. Estamos ante un caso en el que, una vez que la ley ha incorporado un mecanismo de intervención en los procesos, un medio de acceso a los mismos, la interpretación judicial de las normas de acceso al proceso deberá estar guiada, también en relación con las personas públicas, por el principio *pro actione* cuando se trata (como es el caso) de acceso

a la jurisdicción. Por dicha razón, por más que el rechazo de la personación como acusación particular (siguiendo el razonamiento colateral de la STC 311/2006, FJ 3: «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») hubiera podido ser irreprochable con una perspectiva constitucional si se hubiera basado exclusivamente en que no corresponde más que a los perjudicados directamente por el delito, máxime teniendo en cuenta que, como afirmaron las SSTC 34/1994, de 31 de enero, FJ 3; 113/1984, de 29 de noviembre, FJ 2, o la propia STC 129/2001, de 4 de junio, «la determinación de si una persona debe ser considerada como ofendida o perjudicada por un delito, presupuesto legal del ejercicio de la acusación particular (art. 110 LECrim), es una cuestión de legalidad cuya determinación corresponde realizar a los Tribunales ordinarios, careciendo en consecuencia de relevancia constitucional "a no ser que la resolución judicial denegatoria de la legitimación se manifieste arbitraria o notoriamente irrazonable"», y más allá de las posibilidades que brinda la intervención como actor civil en caso de adelanto de ayudas económicas por el Estado, lo cierto es que, llegándose a admitir en la última resolución de la Audiencia Provincial la cobertura constitucional de la acción popular ejercida por entidades jurídico públicas, resulta extraordinariamente desproporcionado, restrictivo y formalista en relación con los fines que se preservan y los intereses que se sacrifican, teniendo en cuenta la vigencia del principio *pro actione*, acordar la denegación de toda personación, impidiendo a la recurrente ser parte y, por tanto, acceder a la jurisdicción, sin recurrir a la posibilidad, en atención a su carácter de cuestión de orden público procesal, de encauzar la personación solicitada como acusación popular, haciendo efectivo, con ello, el medio de acceso establecido legalmente en el art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/2004.

En definitiva, el Ministerio público considera que el órgano judicial podría haber llevado a cabo interpretaciones menos restrictivas y más acordes con la efectividad de dicho principio, tales como, por ejemplo, la citada de admitir la personación como acusación popular, máxime teniendo en cuenta el acreditado conocimiento por los órganos judiciales de la doctrina constitucional de la STC 311/2006 que así lo posibilitaba para las entidades jurídico-públicas. Al no hacerlo, cerrando todo cauce a la personación, incumplió su obligación constitucional de interpretar la concreta vía establecida legalmente conforme a los postulados derivados de la efectividad del principio *pro actione* que rige en el acceso a la jurisdicción.

Finalmente el Fiscal solicita el otorgamiento del amparo con efectos exclusivamente declarativos de la lesión, sin que ello tenga que llevar consigo la nulidad de las resoluciones impugnadas ni, en consecuencia, la retroacción de las actuaciones al momento anterior a su dictado, como resulta ordinario pero no imprescindible a la luz de lo dispuesto en el art. 55.1 LOTC.

8. Mediante providencia de 12 de mayo de 2011 se señaló para votación y fallo el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los actos del poder público frente a los que se demanda amparo son el Auto de la titular del Juzgado de Violencia sobre la Mujer núm. 1 de Oviedo, de 10 de octubre de 2007, dictado en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado núm. 1-2007, el dictado el 26 de octubre de 2007 por el mismo órgano judicial por el que se desestima el recurso de reforma interpuesto contra aquél, y el de fecha 15 de enero de 2006 mediante el cual la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Oviedo desestimó el recurso de apelación subsiguiente.

Estas tres resoluciones integran la decisión judicial de rechazar la solicitud de personación de Delegada especial del Gobierno para la violencia sobre la mujer por medio del Abogado del Estado en un proceso penal seguido ante el indicado Juzgado como consecuencia de la muerte de una mujer en condiciones que incardinaban el hecho dentro del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Tal como ha quedado recogido en los antecedentes de esta resolución el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal consideran que los órganos judiciales de instancia y apelación vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la demandante de amparo al efectuar una interpretación del art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, que reduce a la nada la legitimación especial que este precepto establece a su favor, y que, consecuentemente, es contraria al principio *pro actione* que rige la interpretación de los requisitos de acceso al proceso. Recogiendo la doctrina sentada en la STC 175/2001, 26 de julio, recuerdan que el legislador dispone de un amplio margen de actuación (no exento de límites) para determinar los casos en que las personas jurídicas públicas tienen legitimación procesal, pero, una vez que ha plasmado en la norma la opción adoptada, los órganos judiciales han de interpretarla conforme al indicado principio, el cual no tolera decisiones que cierren el acceso al proceso que por su rigorismo, su formalismo excesivo o cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas entre los fines que se pretenden preservar y los intereses que sacrifican (por todas, la reciente STC 38/2010, de 19 de julio).

2. Todas las partes coinciden (y este Tribunal así lo ha declarado) en que el derecho de acceso a la jurisdicción es una de las vertientes del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado en el art. 24.1 CE cuya titularidad cabe reconocer a las personas jurídico-públicas. Así en la STC 175/2001, de 26 de julio, declaramos que: «[l]as personas públicas son titulares, también, del derecho de acceso al proceso. 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. Dicho de otro modo, según viene declarando este Tribunal, esta vertiente del art. 24.1 CE sólo tutela a las personas públicas frente a los Jueces y Tribunales, no en relación con el legislador (SSTC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 4, y 29/1995, de 6 de febrero, FJ 7). Corresponde a la ley procesal determinar, entonces, los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que les está encomendado. Lógicamente, aquella tarea de configuración legal ha de ejercerse con sometimiento al ordenamiento constitucional, lo que impide no sólo exclusiones procesales arbitrarias, sino incluso aquellas otras que, por su relevancia o extensión, pudieran hacer irreconocible el propio derecho de acceso al proceso. El alcance limitado del art. 24.1 CE en relación con las personas públicas actúa, según venimos diciendo, respecto del legislador, no en relación con el juez. Así que 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 trate de acceso a la jurisdicción) o por el canon constitucional de interdicción de la arbitrariedad, la irrazonabilidad y el error patente, cuando se trate del acceso a los recursos legales.» (FJ 8).

Este Tribunal tiene declarado que «entre los derechos e intereses legítimos para los que se tiene el derecho a recabar la tutela judicial efectiva, figura el derecho a ejercitar la acción pública consagrado en el art. 125 CE (SSTC 62/1983, 147/1985 y 40/1994). Por ello, el rechazo de la acción basado en una interpretación errónea o arbitraria de las condiciones establecidas para su ejercicio comportaría la vulneración del derecho reconocido en el art. 24.1 CE» (STC 326/1994, de 12 de diciembre, FJ 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, FJ 5; 81/1999, de 10 de mayo, FJ 2; 280/2000, de 27 de noviembre, FJ 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, FJ 3).

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

Precisamente, en aplicación de esta doctrina constitucional la STC 311/2006, de 23 de octubre, otorgó el amparo a la Generalidad Valenciana frente a una resolución judicial que denegó su personación en un proceso penal en calidad de acusación popular pese a que el art. 36 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre hombres y mujeres, dictada por las Cortes Valencianas, le facultaba expresamente para el ejercicio de tal acción («la Consellería 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»). El hilo conductor del razonamiento que guía la STC 311/2006, de 23 de octubre, consistió en afirmar que ni en el art. 125 CE ni en la normativa general constituida por la LECrim existe una exclusión expresa de las personas jurídicas públicas para el ejercicio de la acción popular, y que corresponde al legislador la ponderación de la compatibilidad entre la institución de la acción popular y su titularidad por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, pues «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, el contenido limitado del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión para las entidades públicas no opera frente al legislador.» (FJ 5).

Por lo demás, la STC 311/2006, de 23 de octubre, FJ 5, concluye que «los órganos judiciales no pueden fiscalizar las normas postconstitucionales con rango de ley» y añade, acto seguido, 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».

Con posterioridad, en aplicación de la doctrina derivada de la STC 311/2006, de 23 de octubre, la STC 8/2008, de 21 de enero, otorgó el amparo al Gobierno de Cantabria frente a una resolución de la Audiencia Provincial de Santander que denegó la personación del Gobierno de Cantabria en ejercicio de la acción popular en el procedimiento del Tribunal de Jurado, a pesar de que la misma estaba prevista en el art. 18 de la Ley autonómica 1/2004, de 1 de abril, de Cantabria, para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas. Nos interesa destacar los argumentos utilizados entonces por la Audiencia Provincial para denegar la personación, que son similares a los utilizados en el caso de autos:

El primer argumento fue una interpretación del art. 125 CE, con apoyo en la STC 129/2001, de 4 junio, FJ 4, que desestimó el recurso de amparo formulado por el Gobierno Vasco contra la resolución judicial que le impidió la personación como acusación particular, al no

poder se considerado como directamente perjudicado por las imputaciones presuntamente calumniosas vertidas contra la Policía autonómica vasca, ni por instar la acción popular, reservada a los «ciudadanos». Este tribunal afirmó en la STC 129/2001, de 4 de junio, que «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, 50/1998, de 2 de marzo, 79/1999, de 26 de abril, 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.» (FJ 4).

En cuanto al segundo argumento utilizado por la Audiencia Provincial de Santander que denegó la personación del Gobierno de Cantabria en ejercicio de la acción popular en el procedimiento del Tribunal de Jurado fue que la única finalidad que perseguía el Gobierno cántabro —la defensa del interés general— ya estaba siendo ejercitada por el Ministerio Fiscal.

La STC 8/2008, de 21 de enero, otorgó el amparo al Gobierno de Cantabria recordando en su fundamento jurídico 3 que la interpretación del art. 125 CE realizada en la decisión judicial objeto del recurso de amparo había sido declarada contraria al principio *pro actione* por la STC 311/2006, de 23 de octubre, a partir del cambio doctrinal acontecido con la Sentencia del Pleno 175/2001. Pero, además, respecto del segundo argumento relativo a que la defensa del interés público estaba siendo ejercida por el Ministerio Fiscal, el Tribunal lo desactivó por remisión a la STC 311/2006, de 23 de octubre, cuyo fundamento jurídico 5 señala que, cuando la ley autonómica prevé que la Comunidad Autónoma se persone como acción popular en algunos procesos seguidos por violencia de género, esa posibilidad legal «no puede desconocerse por los órganos judiciales e inaplicarse», como ocurre de facto en el presente caso, con el argumento de que con ello se crea una nueva forma de acusación que invade la legislación estatal y contradice la doctrina del Tribunal Constitucional.

Con posterioridad, la STC 18/2008, de 31 de enero, otorgó de nuevo el amparo al Gobierno de Cantabria frente a la resolución judicial que le tuvo por no personado en ejercicio de la acción popular en el procedimiento de Tribunal de Jurado con remisión a la STC 8/2008, de 21 de enero.

3. Una vez expuesta la doctrina constitucional sobre la acción popular reconocida en el art. 125 CE y su ejercicio por personas jurídico-públicas, debemos comenzar el enjuiciamiento de las resoluciones impugnadas.

Frente al razonamiento jurídico seguido por el órgano judicial que denegó la personación de la Delegada especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer debemos declarar, en primer lugar, que si bien es cierto que la institución de la acusación particular está reservada para personas físicas y jurídicas privadas que resulten directamente perjudicadas por el delito, no lo es tanto que la institución de la acción popular reconocida por el art. 125 CE esté, asimismo, reservada para personas privadas. En el fundamento jurídico 3 de la STC 129/2001, de 4 de junio, a la que se remiten las resoluciones judiciales impugnadas, este Tribunal declaró efectivamente que el término «ciudadanos» del art. 125 CE se refería a personas físicas y jurídicas privadas pero con exclusión de las Administraciones públicas. Ahora bien, la doctrina derivada de la citada Sentencia constitucional es previa al reconocimiento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de las personas jurídico-públicas por la STC 175/2001, de 26 de julio. En el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia el Pleno del Tribunal 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, aunque el Tribunal 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 en su fundamento jurídico 8.

En cuanto al contenido del término ciudadanos en su utilización por el art. 125 CE al referirse a los titulares de la acción popular, en el mismo FJ 3 in fine de la STC 311/2006, de 23 de octubre, recordamos que, según hemos declarado, «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, FJ 4; reiterado en STC 34/1994, de 31 de enero, FJ 3; 50/1998, de 2 de marzo, FJ 2)».

En segundo lugar, respecto de la exigencia por parte de la propia doctrina constitucional (STC 64/1999, de 26 de abril) de que la acción popular esté prevista expresamente por ley que determine en qué procesos y con qué requisitos puede ejercerse, como argumento utilizado por los órganos judiciales para declarar la falta de legitimación de la Delegada especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer en el proceso penal del que trae causa este recurso de amparo, debemos declarar que las resoluciones judiciales impugnadas interpretaron el art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/2004, sin tener en cuenta el contexto social y los objetivos de la citada ley expresados en su exposición de motivos, en los que cobra sentido la institución del Delegado especial del Gobierno.

Es cierto que a diferencia de la legislación autonómica valenciana o cántabra, que disponen expresamente la legitimación de los respectivos delegados especiales autonómicos para intervenir ejerciendo la acción popular en procesos penales abiertos como consecuencia de violencia de género (lo que fue objeto de otorgamiento del amparo solicitado en las SSTC 311/2006, 8/2008 y 18/2008), en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, se faculta al Delegado especial del Gobierno «ante los órganos jurisdiccionales para intervenir en la defensa de los derechos y de los intereses tutelados en esta Ley en colaboración y coordinación con las Administraciones Públicas» (art. 29.2 de la citada Ley Orgánica). Ni el art. 29.2 transcrito, ni el art. 3 del Real Decreto 263/2011, que establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, dedicado a las funciones del Delegado especial del Gobierno, ni los preceptos reglamentarios anteriormente vigentes dedicados a desarrollar las funciones del Delegado especial del Gobierno (art. 5 del Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad), concretan su legitimación para personarse en procesos penales. De exigirse habilitación expresa, como criterio general, significaría que, dado que no se habilita expresamente para ningún orden jurisdiccional, el precepto carecería de contenido. Lo que existe es una habilitación genérica para todos los órdenes jurisdiccionales.

Ahora bien, como alegó el Abogado del Estado tiene especial relevancia la exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2004, donde el legislador explicita el contexto social al que la ley trata de ofrecer respuesta y, por tanto, los objetivos de la misma.

Efectivamente, de acuerdo con la doctrina constitucional derivada de las SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 7, el Tribunal tiene declarado sobre la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que: «sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada».

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2004 dispone que «la violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado, [sino que] se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión». Y continúa la exposición de motivos señalando que «en la realidad española, las agresiones sobre las mujeres tienen una especial incidencia, existiendo hoy una mayor conciencia que en épocas anteriores sobre ésta, gracias, en buena medida, al esfuerzo realizado por las organizaciones de mujeres en su lucha contra todas las formas de violencia de género. Ya no es un “delito invisible”, sino que produce un rechazo colectivo y una evidente alarma social». En este contexto la exposición de motivos declara 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 artículo 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».

La Ley Orgánica 1/2004 proporciona, como recoge la exposición de motivos, «una respuesta legal integral que abarca tanto las normas procesales, creando nuevas instancias, como normas sustantivas penales y civiles, incluyendo la debida formación de los operadores sanitarios, policiales y jurídicos responsables de la obtención de pruebas y de la aplicación de la ley». En la respuesta integral que ofrece la Ley Orgánica 1/2004 a las víctimas de la violencia de género se enmarca la institución del Delegado especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer. El art. 29 de la citada ley que lo regula se ubica en el título III de la Ley Orgánica 1/2004, dedicado a la «tutela institucional», que lo crea junto al Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. De acuerdo con la exposición de motivos de la ley, al Delegado especial del Gobierno le corresponde, entre otras funciones, «proponer la política del Gobierno en relación con la violencia sobre la mujer y coordinar e impulsar todas las actuaciones que se realicen en dicha materia, que necesariamente habrán de comprender todas aquellas actuaciones que hagan efectiva la garantía de los derechos de las mujeres».

Por lo expuesto podemos concluir que, aunque el art. 29.2 de la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, no contenga una habilitación expresa al Delegado especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer para ejercitar la acción popular y descartada su personación como acusación particular, puesto que esta figura se reserva por el legislador para aquellos perjudicados por el delito, no es posible desconocer que el legislador orgánico atribuye al Delegado especial del Gobierno una habilitación *ex lege* para personarse antes los órganos jurisdiccionales en todos aquellos procesos que recaigan en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género. Una legitimación que puede ser calificada como acción popular. Aunque, como tiene declarado este Tribunal en la STC 311/2006, de 23 de octubre, «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 antes este Tribunal» (FJ 5).

La protección integral que otorga el legislador a las víctimas de violencia de género abarca el ámbito de los procesos penales, la defensa de sus derechos laborales o en el ámbito de la relación funcional, así como de sus derechos económicos, que pueden ser hechos valer a través de procesos judiciales en los que cabrá la intervención de la Delegación especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer merced a la habilitación contenida en el citado art. 29.2 de la Ley Orgánica 1/2004.

4. Las resoluciones impugnadas negaron la legitimidad de la Delegada especial del Gobierno para personarse en un proceso penal por homicidio de una mujer en un supuesto de violencia de género con un razonamiento jurídico que desconoce la finalidad de protección integral de la Ley Orgánica 1/2004 y que, a nuestros efectos, adquiere relevancia constitucional porque lesiona el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción en ejercicio de la acción

popular reconocido en el art. 24.1 CE y del que, de acuerdo con la doctrina constitucional previamente citada, es titular la demandante de amparo. En la STC 175/2001, 26 de julio, declaramos que el legislador dispone de un amplio margen de actuación (no exento de límites) para determinar los casos en que las personas jurídicas públicas tienen legitimación procesal, pero, una vez que ha plasmado en la norma la opción adoptada, los órganos judiciales han de interpretarla conforme al indicado principio, el cual no tolera decisiones que cierren en acceso al proceso que por su rigorismo, su formalismo excesivo o cualquier otra razón se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulte desproporcionadas entre los fines que se pretenden preservar y los intereses que sacrifican (por todas, la reciente STC 38/2010, de 19 de julio, FJ 2).

El reconocimiento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la Delegada especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer y como contenido destacado del mismo, el principio *pro actione* que guía el acceso al proceso, determinan el otorgamiento del amparo solicitado.

5. La estimación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) 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 LOTC 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 solo 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 Delegada especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer y, en su virtud, reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

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

Dada en Madrid, 16 de mayo de 2011.—Eugeni Gay Montalvo.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Francisco José Hernando Santiago.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.