

A.G.: 6/2026

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en relación con un **anteproyecto de Ley por la que se habilita a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en determinados ámbitos.**

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12, apartado 2, del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. – Con fecha 11 de febrero de 2026 ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, un oficio remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe, a propósito del anteproyecto de ley indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Anteproyecto de ley. Se han remitido dos versiones anteriores: la versión inicial del proyecto y la sometida al trámite de audiencia e información pública.
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y

Administración Local, en fecha 10 de febrero de 2026. Se adjuntan, además, dos versiones anteriores de esta MAIN, de 2 de diciembre de 2025 y de 15 de diciembre de 2025.

- Informe 70/2025, de 4 de diciembre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de 5 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto por razón de género.

- Informe de 5 de diciembre de 2025, de la de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

- Observaciones al anteproyecto formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 4 de diciembre de 2025.

- Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del anteproyecto:

- ✓ Cultura, Turismo y Deporte, de 4 de diciembre de 2025.
- ✓ Consejería de Digitalización, de 9 de diciembre de 2025.
- ✓ Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 5 de diciembre de 2025.
- ✓ Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 5 de diciembre de 2025.
- ✓ Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 9 de diciembre de 2025.
- ✓ Consejería de Sanidad, de 5 de diciembre de 2025.
- ✓ Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 4 de diciembre de 2025.

- Certificado de la Secretaría General del Consejo de Gobierno, de 14 de enero de 2026, acreditativo de que, en la sesión de esa misma fecha, el Consejo de Gobierno quedó enterado del informe previo a la realización de los trámites de audiencia e información pública.
- Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 14 de enero de 2026, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El anteproyecto de ley sometido a informe tiene por objeto facultar a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en los procesos penales seguidos por delitos de incendio y contra los recursos naturales y el medio ambiente que tengan impacto en su territorio y que revistan especial gravedad con perjuicio para los montes o masas forestales, el medio natural o la vida silvestre, así como los que comporten riesgo para la vida, la integridad física o la salud de las personas; por delitos de desórdenes públicos de especial gravedad que hayan dificultado o impedido gravemente la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas; y por delitos de especial gravedad sobre el patrimonio histórico de interés para la Comunidad de Madrid.

Con dicha finalidad el anteproyecto de ley aborda la modificación de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 16/1995); la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

(en lo sucesivo, Ley 17/1997); y la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 8/2023).

La finalidad declarada de la norma proyectada se explica en la MAIN en los siguientes términos: *“se persigue complementar el ejercicio de la acción pública que, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, corresponde al Ministerio Fiscal, extendiendo la legitimación de la Comunidad de Madrid a tres ámbitos específicos, donde la actuación de la Administración de la Comunidad de Madrid en los procesos que se sigan por delitos de especial gravedad se juzga necesaria como medida adicional de protección de los intereses y bienes públicos.*

Estos ámbitos son la defensa de nuestra riqueza forestal a través de la lucha contra los delitos de incendio y la protección del patrimonio natural en la Comunidad; la persecución de los desórdenes públicos que dificultan o impiden la libre celebración de los espectáculos públicos y las actividades recreativas; y la protección del patrimonio cultural, facultando a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en los delitos sobre el patrimonio histórico, que incluye los bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental”.

El texto normativo consta de una exposición de motivos y de una parte dispositiva, conformada por tres artículos y una disposición final.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

Como hemos señalado en la precedente consideración jurídica, la norma proyectada tiene por objeto la modificación de la Ley 16/1995, de la Ley 17/1997 y de la Ley 8/2023, referidas a la materia de medio ambiente, de espectáculos públicos y de patrimonio cultural, respectivamente, por lo que, sin perjuicio de lo que se expondrá en relación con la regulación del ejercicio de la acción popular al analizar la parte dispositiva de la norma, debemos centrarnos en este momento en examinar la competencia de la Comunidad de Madrid sobre dichas materias.

I. El artículo 149, apartado 1, regla 23ª, de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”*.

Por su parte, el artículo 148, apartado 1, reglas 8ª y 9ª, de la Constitución Española permite que las comunidades autónomas puedan asumir competencias en materia de *“montes y aprovechamientos forestales”* y en *“la gestión en materia de protección del medio ambiente”*.

En consonancia con el régimen competencial definido constitucionalmente, el artículo 27 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, Estatuto de Autonomía) reconoce que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: *“(…) 3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos. (...); 7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección; (...) 9. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos”*.

Al amparo de dicha habilitación estatutaria se dictó la Ley 16/1995, cuya modificación se pretende a través del anteproyecto de Ley sometido a informe.

II. El artículo 26, apartado 1.1.30 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de *“espectáculos públicos”*.

Del precepto transcrito se desprende que la Comunidad de Madrid ostenta competencias legislativas, reglamentarias y de ejecución en la materia descrita.

En desarrollo de dicha previsión estatutaria, se dictó la Ley 17/1997, que fue objeto de una cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a varios de sus artículos, entre ellos, el artículo 23, dedicado al horario general y de apertura de establecimientos. El Auto del Tribunal Constitucional 46/2001, de 27 de febrero, inadmitió la cuestión y se pronunció en los siguientes términos: “(...) *debemos comenzar indicando que del hecho de que la Ley 17/1997 se denomine de «Espectáculos públicos y actividades recreativas» no puede deducirse que la misma incluya dos materias constitucionales con perfiles propios y distintos. (...) En efecto, en el Real Decreto 2371/1994, de 9 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de «espectáculos», se aprecia que los traspasos en la materia genérica de «espectáculos» incluyen los relativos a las «actividades recreativas» y también a los «locales», «edificios» o «instalaciones» en que tanto unos como otros puedan desarrollarse, según se desprende del apartado C) 1 y 2 de su Anexo. Igual criterio se contiene en los restantes Reales Decretos de traspasos (...). En conclusión, se trata de un único conjunto normativo que, a los efectos competenciales propios del bloque de la constitucionalidad, no existe dificultad en incardinar en la materia «espectáculos públicos»*”

Con base en el régimen jurídico expuesto, cabe afirmar la competencia de Comunidad de Madrid para dictar la Ley 17/1997 y, en consecuencia, para proceder a su modificación.

III. El artículo 46 de la Constitución Española establece que “*los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio*”.

El artículo 149, apartado 1, regla 28ª, de la Constitución Española confiere al Estado competencia exclusiva en materia de “*defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas*”.

A ello añade, el apartado 2, del mismo precepto que “*sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y*

atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.

El artículo 148, apartado 1, regla 16^a, de la Constitución, menciona el “*patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma*” entre las materias sobre las que las comunidades autónomas pueden asumir competencias.

El artículo 26, apartado 1.1.19 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de “*patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación*”.

De los preceptos transcritos se desprende que la Comunidad de Madrid ostenta competencias legislativas y de ejecución en la materia descrita –patrimonio histórico–, con respeto a las competencias reservadas constitucionalmente al Estado. Con base en tales preceptos, se promulgó la Ley 8/2023, cuya modificación se pretende.

Con base en la normativa expuesta, cabe afirmar la competencia de la Comunidad de Madrid para abordar la modificación de las normas objeto del anteproyecto, sin perjuicio de lo que se dirá al abordar el contenido material del anteproyecto.

TERCERA. – TRAMITACIÓN.

El rango legal del anteproyecto resulta imperativo en consonancia con el rango de las normas cuya modificación pretende.

El artículo 15, apartado 2, del Estatuto de Autonomía atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por su parte, el artículo 21, letra d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de

la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983), determina que corresponde al mismo *“aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea”*.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 1/1983 confiere a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley relativos a las cuestiones atribuidas a su consejería.

La concreta iniciativa para la elaboración y la tramitación del anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme al artículo 1, apartado 2, del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, que confiere al titular de la misma la competencia en materia de *“coordinación e impulso de la acción del Gobierno entre las Consejerías”*.

A propósito de la tramitación, cabe recordar que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), que hacen referencia a la iniciativa legislativa de la administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las comunidades autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus leyes.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 10/2019) y por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de

elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley (art. 1, apartado 2).

Una vez delimitado el régimen jurídico aplicable a la tramitación del anteproyecto y examinada la documentación remitida, se aprecia que se ha elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local la MAIN, en la modalidad de memoria ejecutiva –al no derivarse impactos económicos, presupuestarios o sobre las cargas administrativas, apreciables-.

El contenido de la MAIN se ajusta a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021. Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada MAIN, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma. Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero o en los más recientes 633/2023, de 29 de noviembre, 535/2024, de 12 de septiembre y 558/2024, de 19 de septiembre.

Sin perjuicio de lo expuesto, a propósito del contenido de la última versión de la MAIN que nos ha sido remitida, interesa formular las siguientes observaciones:

- En el apartado III, referente a la *“adecuación a los principios de buena regulación”*, debe completarse la justificación concerniente al principio de proporcionalidad, con una mención a

la inexistencia de “*otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios*”, de conformidad con lo señalado en el artículo 129, apartado 3, de la Ley 39/2015 y en el artículo 2, apartado 3, del Decreto 52/2021; y la acreditación relativa al principio de transparencia, con una referencia al acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor, en consonancia con lo establecido en el artículo 129, apartado 5, de la Ley 39/2015 y en el artículo 2, apartado 6, del Decreto 52/2021.

- En el apartado VII, dedicado a la “*descripción de la tramitación y consultas realizadas*”, debe revisarse la remisión al artículo 5, apartado 3, del Decreto 52/2021, puesto que el apartado del indicado precepto que determina los supuestos en que podrá prescindirse del trámite de consulta pública es el apartado 4.

- Finalmente, la MAIN no se pronuncia sobre la evaluación *ex post*, pese a que el artículo 6, apartado 1, letra i), del Decreto 52/2021 indica que “*en su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación ex post*”.

Hemos de recordar, en esta sede, que prever la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3, apartado 1, letra g), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se puede considerar integrado, a su vez, dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

Al respecto, interesa traer a colación la doctrina sentada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su más reciente Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre: “*En cuanto a la evaluación ex post, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación ex post. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna*

previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen (...) En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro” (el resaltado es propio).

En consecuencia, se debe incorporar una justificación en la MAIN sobre la evaluación *ex post* y en su caso, sobre la forma de realizarla.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

En particular, figura en el expediente el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; y el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad y exigido por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas y por el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, consta en la documentación remitida a esta Abogacía General el informe 70/2025, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8, apartado

4, del Decreto 52/2021 y en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid.

En este caso, no se ha incorporado el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, a que se refiere el artículo 8, apartado 5, del Decreto 52/2021, puesto que el órgano promotor del proyecto es la propia Secretaría General Técnica. Así lo avala el precitado artículo cuando prevé:

“Los anteproyectos o proyectos de normas con rango de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias deberán ser informados, en todo caso, después de realizado el trámite de audiencia e información públicas, y con carácter previo a la solicitud en su caso del informe a la Abogacía General, por la secretaria general técnica de la consejería o Consejerías proponentes, salvo que el órgano promotor de la norma sea la propia secretaria general técnica. En este último caso, bastará con la actualización de la MAIN en la que se recogerá un pronunciamiento de la secretaria general técnica sobre la adecuación a la legalidad del proyecto de disposición” (el subrayado es nuestro).

En aplicación del artículo 4, apartado 3, del Decreto 52/2021, el anteproyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente a todas y cada una de las restantes consejerías que integran la administración de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 2, de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante resolución de la Secretaría General técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 14 de enero de 2026, se acordó la apertura del trámite de audiencia e información pública, a través del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, por un período de 15 días hábiles, sin que se hayan presentado alegaciones.

En último término, observamos que, en virtud del artículo 5, apartado 4, letra c), del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 4, de la Ley 10/2019, no se ha sustanciado el trámite de consulta pública, al carecer la norma proyectada de impacto significativo en la actividad económica, ni imponer obligaciones relevantes para los destinatarios.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Analizaremos, a continuación, el contenido del anteproyecto de ley, comenzando con la **parte expositiva** donde se describe el contenido de la norma e indica su objeto, finalidad, sus antecedentes y las competencias en cuyo ejercicio se dicta.

La parte expositiva determina que el anteproyecto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente: *“(...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).*

En lo relativo a los principios de proporcionalidad y de transparencia, nos remitimos a las consideraciones expuestas *ut supra* al analizar la MAIN.

En cuanto a la **parte dispositiva**, se compone de tres artículos, que tienen por objeto incorporar un artículo 35 bis en la Ley 16/1995, un artículo 29 bis en la Ley 17/1997 y un artículo 38 bis en la Ley 8/2023, respectivamente, y legitimar a la Comunidad de Madrid para ejercitar la acción popular en los procesos penales seguidos por delitos de incendio y contra los recursos naturales y el medio ambiente que tengan impacto en su territorio y que revistan especial gravedad con perjuicio para los montes o masas forestales, el medio natural o la vida silvestre, así como los que comporten riesgo para la vida, la integridad física o la salud de las personas; por delitos de desórdenes públicos de especial gravedad que hayan dificultado o impedido gravemente la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas; y por delitos de especial gravedad sobre el patrimonio histórico de interés para la Comunidad de Madrid.

El análisis de los preceptos proyectados exige examinar la competencia del legislador autonómico para reconocer a la administración pública madrileña la facultad de ejercitar la acción popular en los procesos penales referidos a delitos que inciden sobre ámbitos en los que la indicada administración ostenta competencia.

La acción popular se regula en el artículo 125 de la Constitución Española que reconoce que *“los ciudadanos podrán ejercer la acción popular (...) en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine”*.

En desarrollo del artículo 125 de la Constitución Española, el artículo 19, apartado 1, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial (en adelante, LOPJ) establece que *“los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular, en los casos y formas establecidos en la ley”*.

En el ámbito penal, la regulación de la acción popular se aborda en el artículo 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante, LECrim) que declara que *“la acción penal es pública. Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley”*.

A ello añade el artículo 102 de la LECrim que “*sin embargo de lo dispuesto en el artículo anterior, no podrán ejercitar la acción penal:*

1.º El que no goce de la plenitud de los derechos civiles.

2.º El que hubiera sido condenado dos veces por sentencia firme como reo del delito de denuncia o querrela calumniosas.

3.º El Juez o Magistrado”.

De este modo, la acción popular se configura en la LECrim como una modalidad de acusación distinta de la ejercida por el Ministerio Fiscal y por el acusador particular, caracterizada por ser una intervención activa de la víctima o perjudicado en el proceso penal. Al personarse como acusación particular, el perjudicado adquiere la condición de parte procesal, lo que le permite solicitar diligencias de investigación, proponer pruebas, formular escrito de acusación (con calificación de los hechos, petición de pena y, en su caso, responsabilidad civil) e interponer recursos contra las resoluciones judiciales que le resulten desfavorables.

Así, se aprecia una distinción cualitativa entre la acusación particular y la acción popular, al ser en el primer caso quien ejerce la acción el propio perjudicado por el hecho delictivo. Decimos esto porque, a la vista del texto del anteproyecto, se observa que, tratándose del ejercicio de acciones penales respecto de hechos que afectarían a bienes jurídicos que pueden ser propios de la Comunidad de Madrid, en tal caso esta Administración actuaría como acusación particular en su condición de perjudicada. El ejercicio de tal acción no necesita un reconocimiento expreso en las normas cuya modificación se pretende, al ser la condición de víctima presupuesto suficiente para el ejercicio de las acciones. De ahí que el anteproyecto se oriente a otorgar la acción popular frente a los supuestos indicados, lo cual ha de interpretarse bajo el entendimiento de que tal acción solo procederá cuando la posición de la Comunidad de Madrid respecto de los hechos delictivos no sea la de víctima o perjudicado.

Por tanto, el presente informe debe centrarse en valorar la legalidad de la atribución de la acción popular a la Comunidad de Madrid en los supuestos pretendidos en el anteproyecto.

Lo primero que es obligado indicar es que el reconocimiento de la acción popular a las administraciones públicas no es un tema pacífico. Como puede apreciarse, los preceptos antes reseñados reconocen el derecho de “*los ciudadanos*” al ejercicio de la acción popular en el ámbito penal, pero omiten cualquier mención expresa a las personas jurídicas de derecho público, por lo que una de las cuestiones que ha dado lugar a una intensa controversia doctrinal y jurisprudencial es la referida a si dichas personas están legitimadas para el ejercicio de la acción popular.

La interpretación restrictiva fue acogida por esta Abogacía General, en sus informes de fecha 29 de septiembre de 2016 y de 21 de julio de 2020, en los que se concluyó la falta de competencia de la Comunidad de Madrid para regular el ejercicio de la acción popular con motivo de dos anteproyectos de ley que seguían una formulación análoga a la contemplada en el texto ahora examinado y concluyó que los preceptos proyectados estaban viciados de inconstitucionalidad¹.

No obstante, entendemos que procedería atemperar la conclusión de nuestro informe respecto a la de aquellos.

¹ En particular, el primero de dichos informes se emitió con ocasión del anteproyecto de ley sobre igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid, en el que se incluía un artículo 30 con el siguiente tenor literal: “*La Comunidad de Madrid ejercerá la acción popular en los procedimientos penales por causa de muerte o lesiones graves, en la forma y condiciones establecidas en la legislación procesal*”; y el segundo, al hilo del anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, mediante la introducción de un nuevo artículo 25 bis con la siguiente redacción: “*La Comunidad de Madrid ejercerá la acción popular en los procedimientos penales seguidos por enaltecimiento o justificación públicos de los delitos de terrorismo, así como por actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares, en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal*”.

En ambos informes, la Abogacía General sostuvo que la regulación del ejercicio de la acción popular por parte de la Comunidad de Madrid en el ámbito penal invade la competencia exclusiva del Estado en materia procesal, además de señalar que dicha regulación implicaría una duplicación de las funciones que ex lege se atribuyen al Ministerio Fiscal y, en consecuencia, de la acusación pública, con merma del derecho de defensa del acusado.

Empecemos por un repaso de la jurisprudencia más relevante. Es preciso significar que, en un primer momento, el Tribunal Constitucional consideró que las personas jurídicas de derecho público carecían de legitimación para el ejercicio de la acción popular. Reflejo de dicha doctrina es la STC 129/2001, de 4 de junio, en la que se declara, con relación al artículo 125 de la Constitución Española, que *“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”* (el subrayado es nuestro). Posición que sintetiza la STC 175/2001, de 26 de julio, en la que se precisa que, *más allá del contenido constitucional garantizado por el art. 24.1 CE, corresponde a las leyes procesales establecer qué tutela judicial deben prestar los jueces y Tribunales a las personas públicas”*.

Sin embargo, la STC 311/2006, de 23 de octubre avanza en la senda de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de las administraciones públicas. En este sentido, sostiene que la Constitución Española no impone el establecimiento de la acción popular en todo tipo de procesos y que la LECrim no habilita por sí misma a las personas jurídicas de derecho público para su ejercicio; no obstante, en aquellos supuestos en que una ley confiere el ejercicio de la acción popular a una administración pública, el órgano jurisdiccional no puede desconocer dicha previsión legal y, por tanto, debe reconocer la legitimación de la administración para actuar en el procedimiento a través del ejercicio de la acción popular. Es importante destacar que la citada STC 311/2006, de 23 de octubre, resuelve un recurso de amparo interpuesto por la Generalitat Valenciana al haberse denegado su personación en un procedimiento seguido por un presunto delito de homicidio por violencia de género y que, en el ámbito de dicha comunidad autónoma, la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre hombres y mujeres, reconoce el ejercicio de la acción popular a la administración autonómica *“en los supuestos de agresiones físicas domésticas en los que se cause la muerte o lesiones graves a mujeres residentes en la Comunidad Valenciana”*.

En consecuencia, la STC 311/2006, de 23 de octubre, admite la legitimación de la administración autonómica para ejercer la acción popular, amparándose en la regulación contenida en su normativa específica, dando un giro aparente a su doctrina previa, afirmando que *en la regulación general no hay exclusión expresa de las personas jurídico-públicas para el ejercicio de la acción popular. (...) 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.*

Ahora bien, la propia Sentencia muestra cierta cautela al respecto, al indicar que *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.*

A la luz de la STC expuesta, **se entiende que el ejercicio de la acción popular en el ámbito penal por parte de las administraciones públicas puede ser posible cuando existe una habilitación legal específica**, quedando también claro que la previsión general de la acción popular contenida en la legislación procesal penal no es en ningún caso suficiente para conferir legitimación a las administraciones públicas.

Ello se debe a que las entidades jurídico-públicas no son titulares plenos del derecho a la tutela judicial efectiva, sino solo de algunos de sus contenidos, entre ellos, el derecho de acceso a la jurisdicción, y únicamente en los casos previstos por la ley. Por tanto, para que una administración pública pueda ejercer válidamente la acción popular en el proceso penal, es necesario que el legislador haya establecido de forma expresa dicha posibilidad, delimitando su alcance y condiciones. En consecuencia, la doctrina del Tribunal Constitucional exige que

exista un precepto legal específico, distinto de la habilitación general que contiene el artículo 101 de la LECrim, en cuya virtud se autorice a la administración pública a ejercitar la acción popular en el ámbito penal.

La propia legislación autonómica de la Comunidad de Madrid ofrece habilitaciones específicas para el ejercicio de la acción popular por parte de esta Administración, debiendo citarse la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 29 señala que *la Comunidad de Madrid ejercerá la acción popular en los procedimientos penales por causa de muerte, lesiones graves o mutilación genital de la víctima, en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal*. Previsión que suma más de veinte años de vigencia, constando a esta Abogacía General el ejercicio de la acción popular por parte de la Comunidad de Madrid en decenas de procedimientos. Igualmente, cabe citar el también vigente artículo 25 bis de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas de terrorismo que habilitan a la administración autonómica madrileña para el ejercicio de la acción popular *“en los procedimientos penales por causa de muerte, lesiones graves o mutilación genital de la víctima”* y *“en los procedimientos penales seguidos por enaltecimiento o justificación públicos de los delitos de terrorismo, así como por actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal”* tras la modificación realizada por la Ley 9/2022, de 16 de noviembre, de reforma de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la Protección, Reconocimiento y Memoria de las Víctimas del Terrorismo.

Bajo esta realidad, es preciso señalar también la posición del Tribunal Supremo, expuesta en su sentencia 149/2013, de 26 de febrero, en la que, partiendo de la doctrina sentada en la STC 311/2006, de 23 de octubre, dispone, en la misma línea, que *habiendo reservado legítimamente la Ley de Enjuiciamiento Criminal el acceso a este mecanismo participativo a las personas -físicas y jurídicas- privadas. Pero que, no obstante, existiendo un precepto con rango de Ley que prevé la concreta legitimación de una persona jurídica pública en ciertos delitos de violencia contra la mujer, el juez no puede desconocerlo*.

Recogiendo, a su vez, la misma cautela que el Tribunal Constitucional al afirmar que la *sentencia* *núm. 311/2006, de 23 de octubre, no niega con la rotundidad que lo hace la sentencia núm. 129/2001, de 3 de julio, que las entidades jurídico-públicas puedan ejercer la acción popular, pero tampoco afirma que puedan hacerlo. Lo único que afirma es que si una entidad jurídico-pública ejerce una acción popular porque así lo reconoce, un precepto legal (sobre cuya constitucionalidad el Tribunal Constitucional no se pronuncia) y el órgano jurisdiccional no tiene en cuenta este precepto, pero tampoco plantea una cuestión de inconstitucionalidad, entonces se causa indefensión a la entidad.*

Con más rotundidad, la Sentencia del Tribunal Supremo 508/2015, de 27 de julio, admite que el ejercicio de la acción popular en el ámbito penal por las personas jurídicas públicas es posible cuando una ley, estatal o autonómica, recoja la oportuna habilitación. En particular, la indicada Sentencia dispone que *no existe impedimento constitucional alguno para excluir la legitimación de las personas jurídico- públicas para el ejercicio de la acción popular ex artículo 125 CE cuando el legislador, sea autonómico o estatal, no haya previsto legalmente la habilitación correspondiente, ya sea expresa o genérica en los términos establecidos por la STC 67/2011 (fundamento tercero) en relación con la Delegación especial del Gobierno para la violencia sobre la mujer.*

En suma, la posición tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo se resume en la validez del ejercicio de la acción popular por una administración autonómica cuando una disposición legal habilite expresamente para ello. Ciertamente, dicha doctrina, no explícitamente invalidada en estos momentos, unida al hecho innegable de que existen disposiciones autonómicas en vigor que atribuyen a las administraciones autonómicas el ejercicio de la acción popular para causas tasadas, nos obliga a validar el anteproyecto sometido a informe de esta Abogacía General.

Dicho esto, también corresponde a esta Abogacía General, a fin de dar un asesoramiento jurídico pleno al órgano consultante, insistir que en dichas sentencias no se enjuició la constitucionalidad de las normas que permitían el ejercicio de la acción popular, quedando esta cuestión sin resolver y hasta ahora soslayada por un sentido pragmático que ha dado por válido

lo que legalmente está en vigor, pero que ha rehuido la cuestión jurídica abstracta que ampararía una respuesta definitiva a la cuestión.

En este contexto, no puede ignorarse que consta en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 14 de noviembre de 2025 el Proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, cuyo artículo 102 aborda los límites subjetivos de la acción popular, indicando el texto proyectado, en lo que aquí interesa, que: *Tampoco podrán ejercer dicha acción las personas jurídico-públicas ni los entes del sector público de cualquier clase y, en particular: a) El Gobierno y la Administración General del Estado; b) los gobiernos de las comunidades autónomas y los de las entidades locales y sus respectivas Administraciones.*

La expresa exclusión de la acción popular en este texto propuesto parece asumir tácitamente la concepción de que la acción popular sí es admisible para las administraciones autonómicas en los términos que hemos visto, pues de no ser así no habría necesidad de proscribirla expresamente. Es claro que de prosperar esta nueva regulación procesal en los términos proyectados el anteproyecto aquí examinado quedaría inhabilitado, al ser esta una regulación procesal sobre la que el Estado ostenta una competencia exclusiva. Pero tal escenario hipotético futuro tampoco nos puede conducir a no validar en este momento este anteproyecto.

Por otra parte, a falta, en todo caso, de que legislador estatal cierre cualquier debate, en el momento actual, calibrando el riesgo de un eventual recurso de inconstitucionalidad contra la ley que pueda resultar del anteproyecto aquí examinado, no puede desconocerse que, con posterioridad a la antes referida jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse de forma expresa sobre la constitucionalidad de diversos preceptos autonómicos que habilitaban para el ejercicio de acciones públicas, concluyendo que tales regulaciones constituyen legislación procesal que excede de las competencias de las comunidades autónomas.

No debemos confundir el ejercicio de la acción pública -que se ejerce por cualquier ciudadano a fin de reclamar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la nulidad de actos o

disposiciones que le son ajenos- con la acción popular -una acción penal que en este caso ejercería la administración autonómica para promover la imposición de las penas correspondientes ante hechos constitutivos de delito sin ser tal administración la víctima o perjudicada por tales delitos-. Pero, pese a ello, entender que se trata de una cuestión procesal reservada al Estado podría abocar a una solución análoga.

Citemos, por ejemplo, la STC 80/2018, de 5 de julio, se enjuicia la constitucionalidad del artículo 6, apartado 1, de la Ley valenciana 2/2017, de 3 de febrero, que declara que *“todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda”*. A propósito de dicha previsión, el Tribunal Constitucional considera que la regulación de la acción pública en materia de vivienda debe encuadrarse dentro de las competencias sobre legislación procesal, materia en la que el Estado ostenta competencia exclusiva, ex artículo 149, apartado 1, regla 6ª, de la Constitución Española, *“sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”*. Para el Tribunal Constitucional dicha competencia estatal debe prevalecer sobre las reglas competenciales sectoriales.

Sobre la base del alcance de las competencias estatales en materia de legislación procesal, el Tribunal Constitucional concluye, en la referida sentencia, que el inciso *“y jurisdiccionales”* que contiene el precepto impugnado resulta contrario al artículo 149, apartado 1, regla 6ª, de la Constitución Española: *“Aplicando esa doctrina al enjuiciamiento de la norma impugnada en el presente proceso constitucional, debemos señalar, en primer lugar, que el derecho sustantivo autonómico viene conformado en el presente caso por las normas en materia de vivienda recogidas en la propia Ley 2/2017. En segundo término, hemos de destacar, también, que el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción popular. Y, por último, en tercer lugar, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat no ha ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal en este ámbito, con respecto a las normas procesales generales. Esa*

necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 2/2017, por lo que, en definitiva, la norma impugnada no puede considerarse amparada en la competencia autonómica en materia procesal.

Por todo ello, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "y jurisdiccionales" del apartado primero del artículo 6 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por invadir el ámbito competencial reservado al Estado por el artículo 149.1.6 CE" (el subrayado es nuestro).

Nótese que la Sentencia alude expresamente a la acción popular, en lo que cabría entender tanto como una alusión intencionada como una confusión conceptual entre la acción pública y la acción popular, que no habría deslindado correctamente su importante diferencia en términos de derecho procesal.

La misma doctrina, en relación con la acción pública, se reitera en la STC 97/2018, de 19 de septiembre, en relación con el artículo 6, apartado 1, de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, en la que, de manera análoga a lo establecido en la Ley 2/2017 se señala que "*será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente la observancia de la presente ley, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución*". A propósito de dicha regulación, la STC 97/2018, de 19 de septiembre, determina que "*(...) resulta procedente recordar que hemos tenido ya oportunidad de examinar un precepto autonómico análogo al impugnado: el artículo 6.1 de la Ley 2/2017 de la Comunidad Valenciana, conforme al que "todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda". La STC 80/2018, FJ 5 a), ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "y jurisdiccionales" por invadir el ámbito competencial reservado al Estado por el artículo 149.1.6 CE. Procede pues remitirnos a esta Sentencia y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso "y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente" de la Ley vasca 3/2015*".

Más recientemente, la STC 15/2021, de 28 de enero, ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 3, apartado 4, de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco por entender que el reconocimiento de la acción pública para exigir

el cumplimiento de dicha norma en el ámbito jurisdiccional invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal. Los argumentos en los que sustenta su criterio el Tribunal Constitucional coinciden con los expuestos en las SSTC 80/2018, de 5 de julio y 97/2018, de 19 de septiembre².

La jurisprudencia expuesta, de trasladarse al caso de una impugnación de una regulación de la acción popular podría desembocar en su declaración de inconstitucionalidad si se enjuicia bajo parámetros de configuración de la legislación procesal, inexcusablemente vendados a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, tampoco podemos entender que esta doctrina resulta automáticamente aplicable, dadas las netas diferencias que existen entre una acción pública y una acción popular.

² La STC 15/2021, de 28 de enero, señala:

“Aplicando dicha doctrina al supuesto enjuiciado en el presente proceso constitucional, observamos lo siguiente: (i) en primer lugar, el derecho sustantivo autonómico viene conformado en el presente caso por las normas en materia medioambiental recogidas en la propia Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco; (ii) el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción pública o acción popular; y (iii) por último, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la comunidad autónoma. Ni el Parlamento ni el Gobierno Vasco han ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal, en conexión con el derecho sustantivo autonómico. Esa necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 3/1998, cuyo preámbulo se limita a anunciar que se reconoce "el derecho a la acción pública para exigir su cumplimiento".

Por consiguiente, al igual que razonamos en las citadas SSTC 80/2018 y 97/2018 respecto de la acción pública judicial regulada en distintas leyes autonómicas sobre vivienda, la previsión del art. 3.4, último inciso, de la Ley ambiental vasca no puede considerarse una "especialidad procesal" autonómica en el sentido del art. 149.1.6 CE”.

La censura más obvia pasaría por lo que se percibió la jurisprudencia del Tribunal Supremo al considerar que compete al Ministerio Fiscal la defensa de los intereses públicos y generales, en el supuesto de que una administración intervenga en el proceso a través de la acción popular³. De ahí que pudiera entenderse que el conducto ortodoxo sería que las administraciones autonómicas, ante hechos constitutivos de delito, actuaran mediante el traslado al Ministerio Fiscal⁴.

Pero, por el contrario, también podría defenderse que la acción popular de las administraciones autonómicas refuerza la tutela de sus propias competencias, abarcando los casos en los que se han producido hechos delictivos que afectan a bienes jurídicos a los que, en el marco de las competencias autonómicas, se les dota de una protección reforzada. Aquí existe una diferencia sustancial con la acción pública, donde facultar a cualquier ciudadano para actuar en un proceso contencioso al margen de un interés legítimo subvierte las reglas procesales que vertebran el

³ Así, la Sentencia del Tribunal Supremo 149/2013, de 26 de febrero, dispone: *“Ante todo, siendo lo relevante conforme a la nueva doctrina constitucional la concreta regulación del derecho de acción popular, considera que el sistema general de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no permite inferir que sea posible su ejercicio por entidades públicas. Y esto por dos motivos. Primero, “por razones de coherencia interna del sistema, va que si las entidades jurídico-públicas defienden, por definición, cuando actúan como acusación popular, intereses públicos y generales, para esa defensa va se cuenta, en el proceso penal, con la figura del Ministerio Fiscal”. Segundo, “porque los derechos del acusado podrían verse seriamente afectados”, pues “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, mediante el uso generalizado de la acción popular se llegaría a generar una “acción pública alternativa”.*

⁴ En efecto, cabe recordar que el artículo once, apartado uno de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal declara que *“en el marco de sus competencias y cuando los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas interesen la actuación del Ministerio Fiscal en defensa de interés público se dirigirán, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de Justicia, al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, que lo pondrá en conocimiento del Fiscal General del Estado, quien, oída la Junta de Fiscales de Sala, resolverá lo procedente, ajustándose en todo caso al principio de legalidad. Cualquiera que sea el acuerdo adoptado, se dará cuenta del mismo a quien haya formulado la solicitud”.*

proceso contencioso administrativo, mientras que, en el proceso penal, a salvo de la interpretación literal del artículo 125 CE, la actual regulación procesal no contiene una limitación específica para la acción popular de las personas públicas. Así, en el primer caso estaríamos claramente ante una norma procesal, mientras que, en el segundo, en la acción popular, podríamos entender que se trata de una norma instrumental respecto de las competencias autonómicas. Sea como fuere, aquí no nos corresponda determinar el resultado de un eventual proceso en sede del Tribunal Constitucional, provisto de diversas complejidades jurídicas.

A la vista de todo ello entendemos, como ya adelantamos, que el anteproyecto debe ser informado favorablemente en tanto que una declaración de inconstitucionalidad sobre su contenido se presenta en este momento como meramente hipotética, a la vista de que existen preceptos autonómicos análogos con un largo tiempo de vigencia, y, sobre todo, porque ningún pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de alguna de estas disposiciones, fijando doctrina al respecto.

Por el momento, la doctrina del Tribunal Constitucional vigente, a pesar de no haber realizado un juicio de constitucionalidad, mantiene que el ejercicio de la acción popular en el ámbito penal por parte de las administraciones públicas puede ser posible cuando existe una habilitación legal específica. Tal habilitación vendría dada precisamente por el anteproyecto sometido a informe.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el anteproyecto de Ley por la que se habilita a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en determinados ámbitos, sin perjuicio de las consideraciones expuestas en este informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

[Redacted signature]

[Redacted signature]

Fecha: 2026.03.02 17:10:48 +01'00'

Fernando Muñoz Ezquerra

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.**