

Una reflexión sobre la dimensión socio-política y económica de la legitimación en el proceso civil.

Ricardo Juan Sánchez
Prof. Titular de Derecho Procesal
Universitat de València (España)

Introducción.-

Esta breve reflexión se centra en un aspecto muy concreto de los apuntados por el prof. ORTELLS en su informe general: el relativo al poder de iniciativa para instar la actuación del Derecho.

La nueva realidad social y económica y su traducción en un nuevo Derecho tiene también su repercusión en ese aspecto destacado, que en el Derecho español se analiza bajo el concepto de *legitimación*, y que se corresponde a las instituciones de la *qualité pour agir* en el Derecho francés, la *legittimazione ad agire* en el Derecho italiano, de *Prozessführungsbefugnis* en el sistema alemán y, finalmente, la idea del *locus standi* en el modelo anglosajón.

Esa afirmación tiene dos claras repercusiones: las consideraciones políticas, sociales y económicas han estado presentes en todo momento histórico, también cuando se partía de una estricta correspondencia entre titularidad del derecho subjetivo y legitimación para instar su tutela ante los tribunales, una; la legitimación no es una institución netamente técnica y vinculada al derecho sustantivo que se aplica, dos.

Breve referencia a la evolución de la desvinculación del poder de conducción procesal y la titularidad de la situación jurídica litigiosa.

La legitimación en el proceso civil ha pasado por diversas fases de expansión. En su consideración más primitiva sólo el titular de una situación jurídica podía instar la actuación de los tribunales respecto de la misma; en estos momentos las reglas más avanzadas sobre la materia no consideran extraño que ciertos sujetos ajenos a una situación jurídica puedan instar su tutela judicial¹.

Esta evolución está asociada a la propia evolución social y económica de las actuales sociedades² y la paulatina transformación del Derecho privado que no puede permanecer ajeno a ese progreso. En la determinación de nuevas reglas de legitimación influyen fenómenos como la despersonalización de las relaciones jurídicas, una mayor visión no patrimonialista de las relaciones jurídico-privadas y la nueva generación de derechos fundamentales (la cuarta, relacionada con las nuevas tecnologías de la comunicación).

¹ Esta evolución puede observarse, en GUTIÉRREZ DE CABIEDES E HIDALDO DE CABIEDES, P., "A vueltas con la legitimación: en busca de una construcción estable", en Poder Judicial, núm. 54, págs. 263 a 275, quien a su vez sigue el criterio de CORDÓN MORENO, F., *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Pamplona, 1979, págs. 21 y 22.

² ORTELLS RAMOS, M., *Derecho Procesal Civil* (con otros), Pamplona, 2010, pág. 147.

En el proceso civil español la legitimación ha estado tradicionalmente ausente de las leyes procesales. Ello se ha debido a que en su prístina concepción no había necesidad de regularla expresamente, pues se partía de una práctica confusión de los derechos sustantivos y procesales. Es innegable la influencia que en este modo de entender la legitimación tuvieron las clásicas teorías de sobre la acción.

La posterior consolidación de las modernas teorías de la acción permitirán distinguir técnicamente entre la titularidad de una acción judicial y la titularidad de la situación jurídico-material deducida en juicio.

Fruto de las ideas políticas y filosóficas reinantes durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la legitimación procesal civil, en nuestro ordenamiento y en otros europeos, estará inspirada básicamente por un principio clave del liberalismo según el cual ningún sujeto puede ejercitar los derechos de otro, a lo que había que añadir la inexistencia o la incipiente elaboración del concepto del interés general y/o supraindividual.

Pero es precisamente a caballo de los dos siglos citados que la doctrina empieza a analizar algunos casos de defensa judicial de situaciones jurídicas de titularidad ajena a quien acude ante los tribunales. En un contexto histórico y científico muy distinto al actual la “sustitución procesal” será objeto de examen por ciertos autores alemanes³, lo que permitirá desligar para siempre –al menos en el terreno de la discusión científica- la titularidad del derecho sustantivo y la titularidad de la acción para su defensa. La incidencia cronológica de ciertos casos de sustitución procesal como supuestos de “aislamiento” entre el requisito de la legitimación y su examen previo a la sentencia de fondo es destacada por ORTELLS⁴.

Si bien la figura de la sustitución procesal favorece la apreciación de casos de actuación procesal para la defensa de situaciones jurídicas ajenas, y no es menos cierto que los casos de sustitución procesal no son irrelevantes en la construcción de la actual teoría de la legitimación, los mismos pueden explicarse desde criterios propios del Derecho privado y las relaciones jurídico materiales de dicha naturaleza, desde los mismos postulados del liberalismo jurídico, por lo que no es una figura definitiva en la desvinculación entre la legitimación procesal y la titularidad del bien litigioso.

No ocurre así, sin embargo, con los nuevos supuestos de legitimación de terceros no titulares de la situación jurídico-material que aportan un elemento adicional de naturaleza pública. Es el caso de la aparición de normas de una amplitud como la que recoge la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco en su art. 23.1 que permiten que los ciudadanos adopten actitudes positivas frente al desinterés de ciertas Administraciones en la tutela de un interés claramente general –en este caso la salud-. Y en la misma línea pueden citarse las reformas de los art. 11, 11 bis y 15 de la Ley de Enjuiciamiento Civil española, de 7 de enero de 2000 (LEC).

³ Autores como KHOLER, STEGEMAN, HELLOWIG, sobre los que se puede ver una exposición en NIEVA FENOLL, J., *La sustitución procesal*, Madrid, 2004, págs. 19 a 24.

⁴ ORTELLS RAMOS, M., *Derecho Procesal Civil...*, op. cit., pág.

Estas nuevas reglas de legitimación procesal civil obedecen a dos ideas rectoras: a) la implicación ciudadana en la defensa de los intereses jurídicos⁵ y, b) la ordenación de la Administración de Justicia desde el plano prestacional.

La presencia más o menos explícita de estas ideas está detrás los fenómenos de desvinculación que empiezan a consolidarse durante el siglo XX, si bien viene de antes. Por una parte los Estados mismos toman conciencia de la necesidad de intervenir en algunos aspectos atinentes a las relaciones entre personas particulares (el matrimonio y su régimen de impugnaciones); por otra, van apareciendo necesidades colectivas cuya tutela difícilmente podía corresponder al individuo actuando en defensa de su propio y singular interés (consumidores); o bien los propios tribunales vienen a reconocer la existencia de grupos históricamente identificados por alguna situación de agravio, atribuyendo a cualquiera de sus miembros la posibilidad de instar la actuación de los tribunales para la defensa de aquellos (STC 176/1995, de 11 de diciembre, para el desagravio del pueblo judío).

La aparición de normas de legitimación abierta y desvinculada de la titularidad de las situaciones jurídico-materiales no ha comportado –no es esa su intención– la supresión de las tradicionales reglas de legitimación vinculadas a esa titularidad. Puede afirmarse que se rompe o superan las “titularidades tradicionales”, pero este concepto continuará siendo clave, pues la titularidad en cuanto criterio de atribución de derechos y facultades es la base social y económica por excelencia para la legitimación procesal.

Gráficamente se puede representar dicha evolución en atención a los diversos tipos de interés jurídico en accionar. Ahora bien, cómo podríamos hacerlo ¿cómo una evolución en círculos concéntricos de forma que los círculos externos engloban y absorben a los internos (fig.1)?; ¿o mejor como una evolución en pirámide invertida por la que se crean nuevos ámbitos de legitimación sin que se eliminen los ámbitos menores (fig.2)?

⁵ Sobre la idea del interés jurídico como base de la legitimación civil véase nuestro trabajo “*El interés jurídico como criterio de legitimación en el proceso civil*”, que se publicará recientemente, así como los gráficos que pueden consultarse en la siguiente web: <http://www.uv.es/rjuan/Legitimacion.html>.

Fig. 1

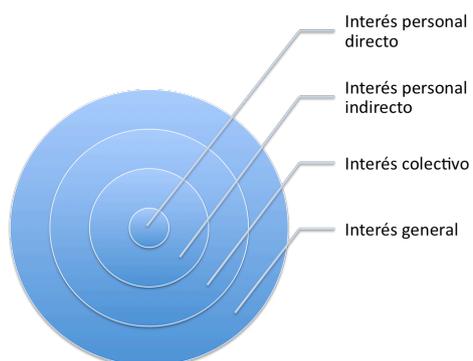
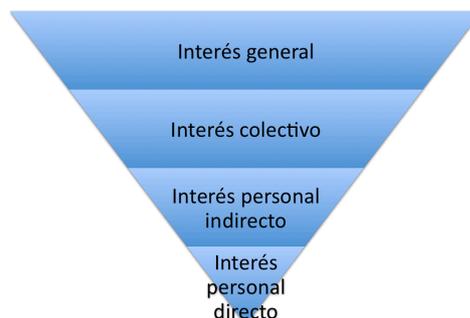


Fig. 2



El análisis de las distintas situaciones procesales que actualmente se dan según esa tipología de interés jurídicos en juego demuestra que la evolución experimentada por la legitimación es la que se representa con figura 2, y que se trata de una pirámide en desarrollo constante, que experimenta una lenta transformación en atención a nuevos fenómenos sociales y a los cambios en el modo de entender situaciones sociales ya existentes –por ejemplo los nuevos derechos de los incapacitados⁶- siempre y cuando el legislador las plasme legalmente. Se trata de una evolución viva y que debe tener presentes sus orígenes para poder explicar la situación actual.

La dimensión socio-política y económica de la legitimación y su incidencia en el servicio público de la Administración de Justicia.

En España ALMAGRO NOSETE puso de manifiesto la estrecha conexión entre la configuración legal de la legitimación y la concepción de una sociedad. Reproducimos por elocuentes estas palabras: “confluyen concepciones de filosofía y política y la inspiración de un ordenamiento jurídico: la defensa de la privacidad, la distinción entre Derecho público y privado, el valor que se concede a la actuación ciudadana en la obtención de la jurisdicción, los temores del Estado a ampliar esta participación, el control político sobre órganos como el Ministerio Fiscal, la aparición de zonas nuevas de colindancia entre lo público y lo privado, la observancia de la naturaleza autónoma e independiente del Estado de los derechos subjetivos, el efecto reflejo de las normas jurídicas”⁷. Manifestaciones similares pueden verse en la doctrina italiana⁸

⁶ En España se ha dictado la LEY 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria con esta finalidad.

⁷ ALMAGRO NOSETE, J., “Estudio sobre una proposición de Directiva comunitaria que regula las acciones colectivas y de grupo de los consumidores”, Justicia, 1990, pág. 526.

⁸ VIGORITI, V., *Interessi collectivi. La legittimazione ad agire*, Milano, 1979, pág. 66 (es primero una cuestión de política legislativa y después técnica) y MANDRIOLI, C., *Corso de diritto civile*, vol. I, 8 ed., Torino, 1991, pág. 48.

La prístina regla de legitimación según la cual sólo el titular del derecho subjetivo tiene el derecho de conducción procesal para su tutela descansa sobre la idea de prohibir a terceros el uso y disposición de derechos que nos les corresponden. Esta misma regla es en sí misma una manifestación de la sociedad en la que surge: es una regla inspirada en las notas del individualismo y el liberalismo del Derecho europeo influido por la Revolución Francesa de 1789⁹.

Esta regla ha sido ampliamente superada en los sistemas jurídicos modernos¹⁰, si bien todavía constituye un importante valor en ciertos ámbitos de los mismos (propiedad, derechos de la personalidad, ...). Pero la ampliación de la legitimación en los casos con presencia de un interés general y/o supraindividual (v.gr. en materia matrimonial) y la constante aparición de reglas de legitimación colectiva en los últimos decenios del siglo XX, y máxime con las nuevas reglas de legitimación, como las del art. 11bis LEC, suponen una clara superación del individualismo en el ámbito social¹¹ y del principio de la autonomía de la voluntad en este ámbito jurídico¹².

La doctrina francesa ante este tipo de situaciones llega a hablar de una “modificación profunda de la naturaleza” de los contenciosos civiles, en la que se supera el modelo tradicional de conflicto personal o limitado a la defensa de intereses estrictamente propios¹³. En el contexto actual, los efectos de buen número de los contenciosos civiles que se dirimen no se limitan a las partes que lo sustancian.

¿Cuál es la finalidad de estos supuestos de apertura de la legitimación civil? Como se ha dicho, la implicación de los ciudadanos en la defensa de los intereses jurídicos compartidos.

ORTELLS, respecto de las actuales reglas de tutela de intereses colectivos y difusos, afirma que la legitimación no obedece a consideraciones clásicas en la doctrina, sino a las “nuevas situaciones generadas por los cambios socioeconómicos”¹⁴. La pregunta es, ¿hasta qué punto consideraciones similares a las que informan estas nuevas situaciones también son –o lo fueron- de aplicación al resto de supuestos de legitimación? Opinamos que toda regla de legitimación obedece a una concreta forma de organización social y económica de la sociedad en la que formula.

Es cierto que la legitimación, y en particular algunos aspectos concretos de la misma –así su tratamiento procesal previo a la sentencia final-, necesitan de

⁹ CORNU, V. G. y FOYER, J., *Procédure civile*, Paris, 1996, pág. 340.

¹⁰ CAYROL, N., “Action en justice”, en *Répertoire Procédure civil Dalloz*, 2007, nº 354.

¹¹ CAYROL, N., “Action en justice”, op.cit., nº 439.

¹² Pero en el contexto social predominante, la ley es cuidadosa con el principio de autonomía de la voluntad también en los casos de presencia de intereses sociales. Un ejemplo claro es el art. 11bis.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil española: “Para la defensa del derecho de igualdad de trato entre mujeres y hombres, además de los afectados y siempre con su autorización, estarán también legitimados los sindicatos y las asociaciones legalmente constituidas cuyo fin primordial sea la defensa de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, respecto de sus afiliados y asociados, respectivamente”.

¹³ CAYROL, N., “Action en justice”, op. cit., nº. 440.

¹⁴ ORTELLS RAMOS, M., *Derecho Procesal Civil...*, op. cit., pág. 147.

justificaciones técnico-jurídicas¹⁵. Buena parte de estas justificaciones pueden hallarse en el concepto de acción y su autonomía respecto de otros conceptos jurídicos. Pero primordialmente la legitimación, a partir de la suficiente entidad jurídica que le ofrece el concepto de acción, se nutre de criterios político-legislativos¹⁶. Criterios que desafían, según los casos en mayor o menor medida, la lógica propia de los derechos materiales en juego. Se trata por lo tanto de criterios de oportunidad jurídica, social, económica, política... Sólo con base en dichos criterios de oportunidad se puede explicar que la tutela de intereses supraindividuales se encomiende a unas agrupaciones y no a otras, y que el individuo raramente pueda ejercitarlos. La presencia de estos criterios de oportunidad contribuye a reafirmar la entidad propia de la legitimación como presupuesto procesal.

El componente político está presente pues en la determinación de los criterios de representatividad –que no la representación- de las asociaciones o entidades legitimadas para la promoción de aquellos intereses. En algunos ordenamientos, por ejemplo, se exige una antigüedad mínima en su constitución (en Francia, en ciertos casos se exigen 5 años de existencia, art. 2 del *Code de Procédure Pénale*), en otros, como técnica más frecuente, el registro o adscripción de las asociaciones a ciertas Administraciones públicas. Pero sobre todo es la exigencia de que se actúe conforme a un principio de especialidad o correspondencia con los objetivos de la asociación, no contemplándose la posibilidad de actuar en defensa del interés general¹⁷.

Desde un punto de vista estrictamente político en España llama la atención que no se haya resaltado que la legitimación procesal también es un modo de participación del ciudadano en la administración de justicia, que no tiene por que limitarse a los supuestos expresamente contemplados en el art. 125 de la Constitución¹⁸.

De la legitimación puede hacerse también una lectura economicista, y determinar su incidencia en la Administración de Justicia como servicio público. La atribución de legitimación procesal es un elemento a tener presente por el legislador para distribuir la carga de trabajo de los tribunales. El legislador puede frenar el acceso de los ciudadanos a la justicia empleando técnicas muy distintas, como negar expresamente el derecho de acción (así en el art. 42 del Código Civil¹⁹ o en el art.

¹⁵ ORTELLS RAMOS, M., *Derecho Procesal Civil...*, op. cit., pág. 144.

¹⁶ Primero es la política y luego la técnica. Hecha una opción política, el derecho procesal ha de aportar posteriormente las soluciones técnicas para su cumplimiento. Como apunta ORTELLS en su informe general, la coincidencia de titularidades procesales y substantivas se justifica, entre otras consideraciones, para evitar los efectos negativos de la cosa juzgada. Y así es, si bien, a nuestro entender, este criterio no es la causa, sino la consecuencia del modelo social predominante.

¹⁷ CAYROL, N., "Action en justice", op.cit., nº 493 y ss.

¹⁸ "Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la Ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales".

¹⁹ "La promesa de matrimonio no produce obligación de contraerlo ni de cumplir lo que se hubiere estipulado para el supuesto de su no celebración. No se admitirá a trámite la demanda en que se pretenda su cumplimiento".

116 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal²⁰), pero también limitando los sujetos que pueden ejercitar ciertas acciones judiciales.

En España la influencia del art. 24.1 de la Constitución²¹, y la lectura que el Tribunal Constitucional ha hecho del mismo, dificulta seriamente una acción del legislador tendente a limitar la legitimación en los casos de intereses propios – sobre todo de un derecho subjetivo²²-, pero es mayor la discrecionalidad que tiene en este terreno cuando se trata de intereses jurídicos cuya alcance subjetivo excede del ámbito de una persona o conjunto de personas concretas.

La económica (procesal) es una razón fundamental en aquellas normas, que sin impedir el ejercicio individual de una acción, atribuyen la legitimación a grupos de afectados, de modo que se evita la presentación masiva de demandas y su distribución a diferentes órganos jurisdiccionales²³.

²⁰ “La extinción de la acción penal no lleva consigo la de la civil, a no ser que la extinción proceda de haberse declarado por sentencia firme que no existió el hecho de que la civil hubiese podido nacer. En los demás casos, la persona a quien corresponda la acción civil podrá ejercitarla ante la jurisdicción y por la vía de lo civil que proceda, contra quien estuviere obligado a la restitución de la cosa, reparación del daño o indemnización del perjuicio sufrido”.

²¹ “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

²² En cambio la ampliación de la legitimación en estos casos puede contravenir otros preceptos constitucionales, pero no este.

²³ Art. 11 Ley de Enjuiciamiento Civil española: “1. Sin perjuicio de la legitimación individual de los perjudicados, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas estarán legitimadas para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios. 2. Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean un grupo de consumidores o usuarios cuyos componentes estén perfectamente determinados o sean fácilmente determinables, la legitimación para pretender la tutela de esos intereses colectivos corresponde a las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de éstos, así como a los propios grupos de afectados”.