

MODALIDADES DE LEGITIMACIÓN ACTIVA Y TUTELA JUDICIAL EN EL PROCESO CIVIL

Manuel Ortells Ramos

Universitat de València (Estudi General)

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Legitimación para pretender la tutela de derechos e intereses jurídicos privados de personas físicas y de personas jurídicas y entidades asimiladas a éstas. 2.1. Por titularidad del derecho subjetivo que se hace valer mediante la pretensión procesal. 2.2. Por titularidad de un poder jurídico tipificado que habilita para hacer valer, en nombre propio, el derecho subjetivo de otro (sustitución procesal). 2.3 Por interés legítimo. 2.4. Por titularidad de un poder jurídico tipificado que habilita para pretender tutelas judiciales específicas. 2.5. Supuestos especiales de legitimación para pretender la tutela de derechos subjetivos e intereses jurídicos privados de personas jurídicas y entidades asimiladas a las mismas. 3. Legitimación para pretender la tutela judicial de derechos y de intereses jurídicos de grupos sociales. 3.1. Legitimación para pretender tutela judicial de derechos e intereses jurídicos colectivos. 3.2. Legitimación para pretender la tutela de derechos e intereses jurídicos individuales de los integrantes de grupos sociales que han sido lesionados por una causa común. 4. Legitimación por interés general o público de las administraciones y de otras entidades públicas.

1. Introducción

Esta breve aportación al libro homenaje dedicado a mi apreciado colega Valentín Cortés Domínguez, tiene el humilde objetivo de revisar y clasificar las diversas previsiones normativas de atribución de legitimación activa para obtener tutela judicial en un proceso civil. Me ha parecido oportuno elegir este tema porque el profesor Cortés Domínguez tuvo la fortuna de disfrutar del magisterio directo de Don Emilio Gómez Orbaneja, a quien se deben páginas que, para el que sabe encontrarlas, siguen siendo una orientación segura para reflexionar sobre el concepto y tratamiento de la legitimación en el proceso¹.

1. GÓMEZ ORBANEJA, E., «Legitimación y representación», en *Estudios de Derecho histórico y moderno*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1947, págs. 19-45 y en *Derecho y proceso*, Civitas, 2009, págs. 249-269; GÓMEZ ORBANEJA, E., *Derecho procesal civil*, I, Madrid, 1979, págs.135-150.

Es sabido que la legitimación es un requisito subjetivo, pero no lo es exclusivamente. Su existencia depende de una cierta vinculación de las personas que se presentan como parte (actor, demandado, tercero interviniente) con la situación jurídica material a la que se refiere la pretensión procesal.

Esa vinculación determina quién puede pretender eficazmente el pronunciamiento judicial sobre la situación jurídica material (legitimación activa) y frente a quién ha de ser pretendido ese pronunciamiento para que la pretensión sea eficaz (legitimación pasiva). Consecuentemente, la apreciación de si las partes están legitimadas requiere tener en cuenta la concreta pretensión procesal interpuesta en el proceso y la situación jurídica material a la que aquélla se refiere.

Específicamente, la legitimación activa es la vinculación del actor con la situación jurídica material respecto de la cual pretende la tutela judicial. Constituye el presupuesto subjetivo para que esa tutela pueda ser otorgada a quien la pide, en el sentido de que ese otorgamiento depende de que la pretenda aquél en quien concorra alguna de las modalidades de tal vinculación previstas por el ordenamiento y de que los hechos que la sustenten sean alegados y probados. Obviamente, el otorgamiento de la tutela depende, además, de que concorra la variada serie de presupuestos objetivos que condicionan que la pretensión sea fundada; es decir, de que se justifiquen en Derecho y de que se aleguen y prueben los hechos que los sustentan.

El ordenamiento prevé diversas modalidades de esa vinculación, que expresan diferentes posiciones legitimantes.

El art. 10 LEC establece que «serán considerados partes legítimas quienes comparezcan y actúen en juicio como titulares de la relación jurídica u objeto litigioso. Se exceptúan los casos en que por ley se atribuya legitimación a persona distinta del titular».

La primera parte de la disposición se refiere a la legitimación en los casos litigiosos más frecuentes en la actuación jurisdiccional del Derecho privado. En efecto, la determinación de quién puede –si alega y prueba lo necesario– obtener la tutela judicial y la de quién –si, a su respecto, se alega y prueba lo necesario– ha de padecer o soportar la tutela concedida, preexiste a las situaciones litigiosas que se plantean en muchos procesos civiles. En unos supuestos preexiste en el aspecto activo y en el pasivo; p. ej., cuando se afirma que existe una relación jurídica entre varias personas, que a unos atribuye derechos y a otros impone obligaciones. En otros supuestos preexiste al menos en el aspecto activo; p. ej., cuando se afirma la titularidad de un derecho absoluto (de la personalidad, derecho real, derecho sobre bienes inmateriales) que impone, frente a todos, un deber de respeto.

La segunda parte de la disposición remite a previsiones normativas de legitimación que, por ser diferentes a la más frecuente predeterminación por la titularidad, se consideran excepcionales.

Esa excepcionalidad era cierta cuando el Derecho privado formulaba, principalmente, catálogos de derechos subjetivos. Pero la excepcionalidad desaparece progresivamente cuando las normas, sin dejar de ser de Derecho privado, porque rigen relaciones entre los miembros de la sociedad civil, tienen una formulación más objetiva. Cuando se produce una situación litigiosa y la protección que dispensa esta última clase de normas ha de ser invocada en favor de alguien y frente a alguien, son necesarias modalidades de legitimación distintas a la titularidad.

Esa diversidad representa, desde la perspectiva de la legitimación activa –es decir, atendiendo a en manos de quién se halla el control de que un juez pueda pronunciarse sobre el otorgamiento de la tutela judicial en un caso concreto– diferentes grados de intensidad del principio dispositivo, desde su máxima expresión hasta los supuestos en que no rige en absoluto.

2. Legitimación para pretender la tutela de derechos e intereses jurídicos privados de personas físicas y de personas jurídicas y entidades asimiladas a éstas

2.1. Por titularidad del derecho subjetivo que se hace valer mediante la pretensión procesal

Esta modalidad de legitimación está presupuesta en las normas que atribuyen los diversos derechos subjetivos, por lo que no es necesario que las normas establezcan expresamente que los titulares de esos derechos están legitimados para pretender su tutela judicial. No obstante, en algún caso lo hacen, como, p. ej., los arts. 103 Ley de Propiedad Intelectual (en adelante, LPI), 70 Ley de Patentes (en adelante, LP), 41 Ley de Marcas (en adelante, LMa) y 52 Ley 20/2003, de Diseño Industrial.

Esta modalidad representa la máxima expresión del principio dispositivo, porque simboliza el respeto absoluto al derecho subjetivo como ámbito en el que el individuo decide, con libertad y con exclusión de otras personas, sobre si quiere o no obtener la tutela jurisdiccional.

2.2. Por titularidad de un poder jurídico tipificado que habilita para hacer valer, en nombre propio, el derecho subjetivo de otro (sustitución procesal)

En algunos supuestos el Derecho, considerando el interés privado que puede tener una persona en que obtengan tutela judicial derechos cuya titularidad corresponde a otro, concede a ese interés la protección específica y expresa de habilitar a la persona no titular para que pueda obtener la misma tutela judicial que el titular. Esta posición legitimante se denomina sustitución procesal y se caracteriza por estar tipificada en una norma.

Estos son algunos ejemplos de la misma:

1. El usufructuario podrá reclamar por sí los créditos vencidos que formen parte del usufructo, a pesar de que el titular del derecho de crédito es otra persona (art. 507 CC).
2. El usufructuario de una acción para reclamar un predio, un derecho real, o un bien mueble, tiene derecho a ejercitarla, a pesar de no ser el titular del derecho de propiedad (art. 486 CC). La disposición se expresa incorrectamente: no necesita obligar al propietario a que le ceda la representación, porque la norma le habilita directamente.
3. Los acreedores, después de haber perseguido los bienes del deudor para realizar lo que se les debe, pueden ejercitar todos los derechos y acciones de éste con el mismo fin, exceptuando los que sean inherentes a su persona (art. 1111 CC).
4. Aunque el deudor sigue siendo dueño de la cosa dada en prenda hasta que no deba ser realizada la garantía, el acreedor de crédito garantizado por la prenda «podrá ejercitar las acciones que competen al dueño de la cosa pignorada para reclamarla o defenderla frente a tercero» (art. 1869 CC).
5. El cesionario en exclusiva de derechos de propiedad intelectual tiene «legitimación, con independencia de la del titular cedente, para perseguir las violaciones que afecten a las facultades que se le hayan conferido» (art. 48 LPI). Véase, también, el art. 118 LPI.

6. En el seguro contra daños el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización (art. 43.1 Ley de Contrato de Seguro (en adelante, LCS)).
7. El cesionario en exclusiva de una patente podrá, salvo pacto en contrario, ejercitar las mismas acciones que el titular de la patente frente a los terceros que infrinjan su derecho. El licenciataria sin exclusiva no está legitimado sin más, pero adquiere legitimación si requiere al titular de la patente para que ejercite la acción, sin que éste lo haga en el plazo de tres meses desde el requerimiento (art. 117 LP).
8. El licenciataria de una marca solo podrá ejercitar acciones por violación de la misma con consentimiento de su titular, pero si la licencia es exclusiva estará legitimado activamente si, requerido el titular, no ejercita la acción (art. 48 LMa).

2.3. Por interés legítimo

Esta posición legitimante está prevista expresamente por la ley, o la requiere la jurisprudencia, para obtener tutela constitutiva y declarativa.

La cláusula del interés legítimo –o la similar, en versión negativa, de resultar perjudicado, de sufrir un perjuicio jurídico a causa de determinado acto o hecho–, es un concepto jurídico indeterminado mediante cuya aplicación el tribunal puede individualizar la persona investida del poder de instar determinada tutela en un caso concreto. Esa persona no tiene reconocido por el Derecho un poder de exigir algo de otro (apartado 2.1. de este trabajo), ni tiene atribuido de manera tipificada el poder de instar determinada tutela (apartados 2.2 y 2.4 de este trabajo), sino que funda su poder de pretender la tutela judicial en que la actuación del Derecho en ese caso concreto le reporta una ventaja o le libra de un inconveniente o perjuicio en su esfera jurídica. La cláusula del interés legítimo o del perjuicio jurídico presenta, como veremos en los ejemplos, diferentes grados de indeterminación: en ocasiones la norma se limita a establecer que podrán accionar los que tengan interés o resulten perjudicados; en otras, acota con diversa precisión el círculo de interesados.

1. La acción para pedir la nulidad de un matrimonio –salvo por determinadas causas– corresponde, entre otros legitimados, a «cualquier persona que tenga interés directo y legítimo en ella» (art. 74 CC).
2. Cualquier persona con interés legítimo puede pedir que sea declarada la filiación manifestada por la constante posesión de estado (art. 131 CC).
3. Si falta la posesión de estado, la filiación no matrimonial puede ser impugnada «por aquellos a quienes perjudique» (art. 140, párrafo primero CC), pero si existe posesión de estado la legitimación de personas ajenas a la relación paterno-filial se restringe «a quienes por la filiación puedan resultar afectados en su calidad de herederos forzosos» (art. 140, párrafo segundo CC).
4. Para la impugnación de los acuerdos de los órganos de una sociedad de capital está legitimado, junto a otros, «cualquier tercero que acredite interés legítimo» (art. 206.1 Ley de Sociedades de Capital; en adelante, LSC).
5. Cualquier persona que participe en el mercado, cuyos intereses económicos resulten directamente perjudicados o amenazados por una conducta desleal o cualquier persona afectada por la publicidad ilícita (art. 33.1 Ley de Competencia Desleal; en adelante, LCD), están legitimadas para las distintas tutelas jurisdiccionales previstas en el art. 32.1 LCD.
6. Según el artículo 121.1 LP, cualquier interesado podrá ejercitar una acción contra el titular de una patente, para que el tribunal competente declare que una actuación determinada no constituye una violación de esa patente.

2.4. Por titularidad de un poder jurídico tipificado que habilita para pretender tutelas judiciales específicas

Hay otras posiciones legitimantes cuyas características no coinciden con ninguno de los tres supuestos anteriores. Son situaciones legalmente tipificadas, pero no representan titularidad de un derecho, ni sustitución en la misma. Es el caso de la legitimación activa para instar la adopción judicial de medidas de apoyo a una persona con discapacidad (art. 757.1, 4 y 5), la tutela judicial del derecho moral de autor ya fallecido (art. 15 LPI) y para instar la tutela prevista en el art. 7.2 Ley de Propiedad Horizontal (en adelante, LPH).

Las características de esa modalidad son, por un lado, que el legitimado ni tiene un derecho frente a nadie, ni hace valer por sustitución un derecho de otro, y, por otro lado, que la atribución de la legitimación no se realiza mediante un concepto jurídico indeterminado –como lo es el de interés jurídico–, sino que es objeto de una determinación reglada, de modo que la legitimación es menos abierta que la legitimación por interés jurídico.

La legitimación del notario autorizante para impugnar las calificaciones negativas del registrador correspondería a esta modalidad de legitimación si el notario impugna el acto del registrador directamente ante el juez (STS, Civil, Pleno, 644/2018, de 20 de noviembre; STS, Civil, 552/2021, de 20 de julio). Mientras que sería necesario un interés legítimo (art. 328, pár. cuarto Ley Hipotecaria; en adelante, LH), sobre cuya entidad hay discusión, para la impugnación en vía judicial de una previa resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado, tanto si demanda el notario, como si demanda el registrador cuya calificación hubiera sido revocada.

Por lo demás, la decisión de instar la tutela judicial en estos supuestos depende de criterios estrictamente privados.

2.5. Supuestos especiales de legitimación para pretender la tutela de derechos subjetivos e intereses jurídicos privados de personas jurídicas y entidades asimiladas a las mismas

Si la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés jurídico privado corresponde a una persona jurídica, la tutela judicial de los mismos no plantea, por regla general, problemas especiales de legitimación. Es la propia persona jurídica la que pretende esa tutela mediante los órganos que posibilitan que ejercite su capacidad de obrar, específicamente, su capacidad de actuación procesal. Legitimada está la persona jurídica, que pretende la tutela judicial mediante sus órganos de actuación.

Sin embargo, en algunos supuestos la tutela judicial de derechos subjetivos e intereses jurídicos de personas jurídicas y de entidades asimiladas no suscita cuestiones de correcto ejercicio de la capacidad de actuación procesal, sino cuestiones de legitimación. Hay dos clases de esos supuestos que deben su origen a razones diferentes.

a) Entidades asimiladas a las personas jurídicas pero cuya capacidad de actuación procesal no está regulada con precisión

La jurisprudencia ha reconocido legitimación a los comuneros individualmente considerados para instar la tutela de derechos cuya titularidad corresponda a una comunidad, siempre que aquellos actúen sin oposición de los demás comuneros y en beneficio de la comunidad. Similarmente la ley lo ha previsto en algunos supuestos, p. ej., art. 80.2 LP, en casos de cotitularidad del derecho de patente.

Estos supuestos derivan de la falta de formalización tanto de la constitución de la entidad, que no es una persona jurídica, como, a consecuencia de lo anterior, de la carencia de órganos de actuación. Esas características conducen a que la tutela judi-

cial pueda ser pretendida por un miembro de la entidad que actúe en favor de ésta y para ella; es decir, a que se le reconozca legitimación a ese miembro para pretender tutela judicial de derechos e intereses de la entidad.

El problema no se da, o no debería darse (véase, sin embargo, STS, Civil, 909/2021, de 22 de diciembre), en los supuestos en que el ordenamiento ha atribuido a entidades sin personalidad jurídica capacidad para ser parte (p. ej.: el patrimonio del concursado como patrimonio independiente, la herencia yacente, las comunidades de propietarios en régimen de propiedad horizontal), porque junto con tal atribución se han establecido normas sobre la capacidad de actuación de esas entidades para la defensa de los derechos e intereses de las mismas.

Por otra parte, no considero justificada la generalización de soluciones jurisprudenciales consistentes en que una persona física, sin el respaldo de un mandato, actúe pretendiendo tutela de derechos e intereses de un conjunto de personas y/o bienes no constituidos como persona jurídica. En efecto, en primer lugar, esos conjuntos empiezan por carecer de capacidad para ser parte –lo que es previo a cualquier examen de la legitimación–, y, en segundo lugar, cuando la LEC admite ese grado de desformalización (art. 6.1. 7.º: grupos de consumidores), requiere que el grupo se constituya con la mayoría de sus componentes y actúe respaldado por ella.

b) Actuación de los órganos de la persona jurídica que, por diversas razones, no sea adecuada para la defensa judicial de los derechos e intereses de la misma

Los eventuales conflictos de intereses entre una persona física que requiera medios de apoyo para el ejercicio válido de su capacidad de actuación procesal y la persona que, según el régimen de esos medios, deba prestar el apoyo se resuelven mediante un cambio en la persona encargada de esa función, específicamente con el nombramiento de un defensor judicial.

Respecto de las personas jurídicas no existe una posibilidad completamente abierta de que, ante una situación significativa de ser inadecuada la defensa judicial de los derechos de la entidad que lleven a cabo sus órganos de actuación, determinadas personas que no son titulares de tales órganos estén habilitadas para asumir, personalmente, aquella defensa. Pero hay supuestos en que el ordenamiento lo ha previsto, si bien no mediante la técnica de cambios en la titularidad de los órganos de actuación de la persona jurídica, sino atribuyendo posiciones legitimantes específicas. Estos supuestos son diferentes a los de sustitución procesal (apartado 2.2.), porque el legitimado no pretende para sí, sino para la persona jurídica.

Es cierto que, si la pretensión es estimada, el legitimado obtendrá un beneficio, pero éste no entrará directamente en su patrimonio o esfera jurídica, sino en los de la persona jurídica o entidad a la que él ha representado excepcionalmente. Por eso algunas normas le reconocen expresamente el derecho a que le sean reembolsados gastos procesales (p. ej., art. 68.4 Ley de Bases de Régimen Local-en adelante, LBRL-; art. 239.2 LSC).

Estos son algunos ejemplos:

1. Cumpliendo lo dispuesto por el art. 68 LBRL, un vecino de una entidad local puede ejercitar las acciones para la defensa de los bienes y derechos de la entidad, en interés y en nombre de la misma.
2. Con arreglo a lo dispuesto por el art. 239 LSC, el socio o socios que posean individual o conjuntamente una participación que les permita solicitar la convocatoria de la junta general, podrán entablar la acción de responsabilidad contra los administradores en defensa del interés social, bien en defecto de su ejercicio por legitimados prioritarios, bien directamente cuando la acción se fundamente en la infracción del deber de lealtad.
3. En los términos del art. 240 LSC, los acreedores de la sociedad podrán ejercitar la acción social de responsabilidad contra los administradores cuando no haya sido ejercitada por la sociedad o sus socios, siempre que el patrimonio social resulte insuficiente para la satisfacción de sus créditos.

4. De acuerdo con el art 3 Ley Concursal (en adelante, LCo), aunque la legitimación para instar la declaración de concurso, si el deudor fuera persona jurídica, corresponde al órgano de administración o de liquidación, tal legitimación también corresponde a los socios, miembros o integrantes que sean personalmente responsables de las deudas de la entidad.
5. De acuerdo con el art. 122 LCo, si bien para el ejercicio de acciones del concursado de carácter patrimonial la legitimación le corresponde a él mismo o a la administración concursal, de manera subsidiaria están legitimados los acreedores. De modo similar hay previsiones en el art. 232 LCo en cuanto a la legitimación para el ejercicio de acciones rescisorias y otras acciones de impugnación.

3. Legitimación para pretender la tutela judicial de derechos y de intereses jurídicos de grupos sociales

El poder de provocar el otorgamiento de tutela judicial en un caso concreto se atribuye, en algunos supuestos, en atención a un interés social en que dicha tutela pueda ser dispensada. Para que sea así, la posibilidad de que se otorgue la tutela ha de ser liberada de su dependencia de una decisión egoísta –sea de un individuo, sea de una entidad que solo han de atender a sus propios derechos e intereses– y ha de ser puesta en manos de quien ofrezca garantías de actuar en defensa de los derechos e intereses jurídicos del grupo social afectado –p. ej.: los consumidores o usuarios, en general o los de cierto producto o servicio, los profesionales y agentes económicos, en su caso de determinado sector, los grupos de personas que se hallan expuestos a riesgos de sufrir trato discriminatorio–.

La consideración de los intereses sociales para atribuir legitimación activa presenta dos modalidades diferentes:

1. El derecho o interés jurídico necesitado de tutela tiene carácter colectivo e indivisible para el grupo social afectado. En este supuesto, la legitimación para obtener una tutela que ha de tener alcance colectivo se atribuye a una entidad idónea para velar por derechos e intereses de esa calidad.
2. Los derechos e intereses necesitados de tutela pueden ser de titularidad individual de cada miembro del grupo social, pero la necesidad de la tutela deriva de que un mismo hecho o acto ha causado perjuicio a los diferentes miembros del grupo. En atención a lo último, el ordenamiento considera relevante un interés social en facilitar la petición de tutela judicial de la pluralidad de derechos e intereses individuales afectados y, con ese fin, legitima a una entidad idónea para pretender la tutela de los mismos, aunque sin prescindir de la voluntad de sus titulares. La voluntad de estos se manifestará de manera diferente a como lo haría en caso de petición individual de tutela judicial. Según regulaciones, puede ser necesario que los titulares individuales se adhieran positivamente a la petición de tutela formulada por la entidad legitimada, o puede ser suficiente que, después de una información adecuada de esa petición o del proyecto de la misma, no expresen la voluntad de quedar excluidos de los efectos procesales de la petición de tutela formulada por aquella entidad.

Ninguna de las dos modalidades mencionadas implica negar a los titulares de derechos subjetivos e intereses jurídicos privados la posibilidad de pedir la tutela de los mismos. Eso es absolutamente obvio en la segunda modalidad. Pero también puede afirmarse para la primera, porque lo que ocurre es que, si bien la persona que pueda resultar individualmente afectada en sus derechos e intereses, no puede ni provocar, ni bloquear el otorgamiento de tutela judicial a los derechos e intereses jurídicos del grupo social, sí que puede pedir tutela con efectos limitados a sus

derechos; p. ej.: un contratante individual carece de la legitimación necesaria para obtener las tutelas del art. 12 Ley de Condiciones Generales de la Contratación (en adelante, LCGC), que alcanzan al grupo social afectado por la cláusula contractual cuyo utilización se prohíbe, pero puede hacer valer a su favor la causa de nulidad prevista en el artículo 8 LCGC respecto de las cláusulas de su contrato.

Hay supuestos en los que el titular individual de un derecho o interés jurídico está legitimado para pretender una condena a cesación que no le alcanza sólo a él (art. 31.a) Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico –en adelante, LSSICE-) y que, en esa medida, es una tutela colectiva. Dado que en esos supuestos también se atribuye legitimación a entidades representativas de los intereses del grupo social, la ordenación sigue siendo adecuada para proteger esos intereses, porque, en todo caso, quien podría actuar guiado por un criterio egoísta no tiene el monopolio para pedir la tutela judicial de tales intereses.

Un régimen específico de la tutela judicial por lesión de derechos en el tratamiento de datos de carácter personal se justifica, en buena medida, en que los riesgos y los daños que puede producir ese tratamiento afectan a intereses sociales y de los dos modos que hemos apuntado. Es, por tanto, comprensible que el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, haya previsto que la tutela judicial pueda ser pretendida por «una entidad, organización o asociación sin ánimo de lucro que haya sido correctamente constituida con arreglo al Derecho de un Estado miembro, cuyos objetivos estatutarios sean de interés público y que actúe en el ámbito de la protección de los derechos y libertades de los interesados en materia de protección de sus datos personales». No obstante, el contenido del art. 80 del Reglamento, por un lado, no parece limitar la legitimación de esas entidades a los casos de tutela de derechos e intereses jurídicos colectivos –su apartado 2 se refiere a «los derechos del interesado», con la única exclusión de su derecho a indemnización–, y, por otro lado, si la entidad pretende tutela del derecho del interesado a ser indemnizado, el apartado 1 requiere que el interesado haya otorgado mandato a la entidad, lo que puede significar que ésta no puede tomar la iniciativa para pedir la tutela judicial, sin el previo mandato, y, en todo caso, que si puede tomar esa iniciativa, la afectación a los interesados individuales dependerá de su expresa adhesión.

3.1. Legitimación para pretender tutela judicial de derechos e intereses jurídicos colectivos

Esta legitimación, que corresponde a la primera modalidad mencionada en el apartado 3, habilita para obtener una tutela judicial adecuada al carácter colectivo de derechos o intereses jurídicos lesionados o puestos en peligro, pero no para que se dispense tutela a derechos e intereses jurídicos individuales de grupos más o menos amplios de personas que puedan haber sido lesionados. Precisamente porque no está en juego la eficacia que he mencionado en segundo lugar, la petición de tutela con base en esta legitimación no requiere que la entidad legitimada cumpla los requisitos destinados a constatar la voluntad de obtener tutela de los titulares de tales derechos e intereses individuales (art. 15.4 LEC).

Las normas atributivas de esta legitimación tienen ámbitos de aplicación sectoriales de diferente amplitud. Los principales supuestos son los que se reseñan a continuación.

a) Derecho de consumidores

Para instar la protección judicial de los intereses comunes –compartidos, no individualizados– de los consumidores están legitimadas activamente las asociaciones

de consumidores y usuarios constituidas de acuerdo con normas específicas reguladoras del derecho de asociación en ese ámbito (art. 54.1, b) y 3 Ley General de Consumidores y Usuarios –en adelante, LGDCU); art. 11.1 LEC), así como las entidades habilitadas de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea para ejercitar la acción de cesación, si los fines de la entidad que demande incluyen la defensa de los intereses afectados en el caso (art. 54.1, d) LGDCU; art. 11.4 LEC).

La tutela judicial que pueden obtener con esta legitimación es la adecuada para defender «los intereses generales de los consumidores y usuarios» (art. 11.1 LEC), para lo que sirve la acción de cesación (art. 53, párrafos primero y segundo LGDCU), destinada a obtener declaraciones de ilicitud de conductas y la condena a cesar en la realización de las mismas. Esto protege los derechos e intereses de todos los posibles consumidores y usuarios que pudieran estar afectados por ellas y que serían perjudicados si esas conductas continuaran desarrollándose.

b) Derecho de las condiciones generales de la contratación

En los litigios en los que sea aplicable el régimen de las condiciones generales de la contratación, las asociaciones o corporaciones de empresarios, profesionales y agricultores que estatutariamente tengan encomendada la defensa de los intereses de sus miembros, los colegios profesionales legalmente constituidos, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y las asociaciones de consumidores y usuarios tienen legitimación activa (art. 16.1, 2, 3, 5 y 7 LCGC) para pretender (art. 12 LCGC, salvo el párrafo segundo de su apartado 2) las tutelas de cesación (prohibición de uso), retractación (prohibición de imponer o recomendar el uso a otras empresas relacionadas con la responsable) y la tutela declarativa de que una cláusula es condición general de la contratación y, por tanto, está sujeta a su especial régimen jurídico.

La sentencia que estima esas tutelas tiene un alcance colectivo, porque beneficia a todos los que resultarían alcanzados por la cláusula ilícita: en los casos de cesación y retractación, ya no tendrán que soportarla en el futuro; en caso de cláusula declarada condición general, no tendrán que demostrar que tiene esa calidad en posteriores procesos en que esa calidad sea relevante.

c) Derecho de la competencia

La legitimación activa para tutelas de alcance colectivo en materia de competencia desleal corresponde a las asociaciones de consumidores y usuarios (art. 33.3, b y c LCD) y a las asociaciones, corporaciones profesionales o representativas de intereses económicos, cuando resulten afectados los intereses de sus miembros (art. 33.2 LCD).

Las tutelas para las que están legitimadas tales entidades son las previstas en el art. 32.1, 1.º a 4.º LCD, que tienen alcance colectivo (declaración de deslealtad de una conducta, condena a cesar en su realización y a la remoción de sus efectos, condena a la rectificación de informaciones ilícitas).

Por lo demás, dado que no hay norma expresa de legitimación activa para los casos de aplicación judicial civil del régimen de defensa de la competencia (art. 249.1. 4.º LEC), se puede sostener que la regulación expuesta será de aplicación con los ajustes necesarios.

d) Normas de protección contra conductas discriminatorias por razón de género o de discapacidad

La legitimación para pretender tutela con eficacia colectiva frente a conductas discriminatorias por razón de género que perjudiquen a grupos de personas corresponde, si el grupo tiene una composición determinada, a los sindicatos y a las asociaciones legalmente constituidas con el fin de defensa de la igualdad de género art. 11 bis.1 LEC); si la composición del grupo no es determinable, a los sindicatos más representativos y a las asociaciones de ámbito estatal legalmente constituidas con el fin de defensa de igualdad de género (arts. 11 bis.2 LEC; 6.2.c) Ley General de Publicidad –en adelante, LGPU-).

La regulación es similar en caso de discriminación de personas discapacitadas, con la salvedad de que las entidades legitimadas son las personas jurídicas legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses colectivos (art. 76 Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social).

En todo caso debe resaltarse que la tutela que pueden obtener será solo la que tenga eficacia colectiva (p. ej., cesación de uso de reglas y prácticas discriminatorias), no referida a la situación jurídica individual de la persona que ha sufrido la discriminación. Obsérvese que para pretender la tutela de proyección individual no bastan las características de la entidad, sino que ésta necesita contar con la autorización de la persona afectada (art. 11bis.1 LEC; art. 76 Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social).

e) Derechos de gestión colectiva en materia de propiedad intelectual y supuestos similares

Estos supuestos de legitimación para pretender la tutela de derechos e intereses colectivos son muy especiales porque, a diferencia de los anteriormente mencionados en este apartado 3.1, habilitan para obtener condenas pecuniarias que no se corresponden con una pluralidad de derechos de crédito con titulares individuales, sino con derechos de crédito de titularidad colectiva, cuya gestión –extraprocesal y, cuando sea necesario, procesal– es encomendada a entidades que se encargan de la recaudación y reparto de las cantidades obtenidas entre los componentes de un determinado grupo social. Este régimen se establece por razones de efectividad de los derechos afectados, cuya satisfacción –tanto extraprocesal, como procesal– sería imposible o muy difícil si tuviera que reclamarla cada uno de los componentes del grupo.

El supuesto más importante es el de los llamados derechos de remuneración que compensan a sus titulares por las modalidades de explotación secundaria de la propiedad intelectual. Se trata de los derechos de compensación por copia privada de diversas clases de obras, de remuneración por comunicación pública de fonogramas, por proyección de obras audiovisuales sin pago de entrada al local y por operaciones de alquiler y préstamo de fonogramas y obras audiovisuales. La legitimación activa se atribuye a entidades sujetas a un régimen específico para garantizar la defensa de los titulares de esos derechos y que están sujetas a supervisión administrativa. Estas entidades pueden pretender la tutela de esos derechos colectivos, incluida la condena al pago de cantidades adeudadas en virtud de los mismos (arts. 147 y siguientes LPI, en especial el 150).

Un supuesto similar es el de la tutela judicial de derechos de comercialización conjunta de contenidos audiovisuales producidos por las competiciones de fútbol profesional, con arreglo al régimen establecido por el RD Ley 5/2015, de 30 de abril. Las entidades organizadoras de las competiciones según el art. 2 RD Ley citado tienen las facultades (extraprocesales) de comercialización conjunta de determinados contenidos audiovisuales y, junto con ellas, la legitimación para defender ante los tribunales los derechos derivados del régimen de explotación conjunta. A diferencia del supuesto de la propiedad intelectual, esta opción normativa no se justifica por la imposibilidad o extrema dificultad de la efectividad de los derechos si hubieran de ser defendidos por cada uno de los partícipes en las competiciones, sino por la conveniencia de reducir el elevado grado de litigiosidad que había llegado a alcanzarse en esta materia.

3.2. Legitimación para pretender la tutela de derechos e intereses jurídicos individuales de los integrantes de grupos sociales que han sido lesionados por una causa común

Los cambios sociales, económicos y tecnológicos han transformado el Derecho privado que, de estar centrado en relaciones jurídicas singularizadas y aisladas entre

sí, atiende, cada vez en mayor medida, a relaciones jurídicas masivas y a situaciones jurídicas que afectan a grupos más o menos amplios de personas. Ese tipo de relaciones y situaciones jurídicas es propicio para que una conducta contraria a Derecho origine necesidad de tutela judicial en una pluralidad, más o menos amplia, de personas y entidades cuyos derechos e intereses jurídicos han sido afectados por aquella conducta.

Cada una de esas personas y entidades tiene legitimación activa para pretender la tutela judicial en los términos vistos en el apartado 2.1 de este trabajo. No obstante, aunque no existe un derecho o interés jurídico colectivo en el plano del Derecho material, dado que lo que persigue cada interesado es, p. ej., algún tipo de invalidez de una cláusula de su contrato o/y obtener en su favor la condena a determinada prestación, sí que hay razones de política jurídica para facilitar la petición de tutela judicial de los derechos e intereses jurídicos que han sido masivamente afectados, permitiendo que la tutela sea pretendida colectivamente por un legitimado idóneo, sin exigir que cada afectado demande, individualmente o acumulando su pretensión con las de otros afectados. Se trata de la segunda modalidad, apuntada en el apartado 3, en la que la consideración de los intereses de un grupo social incide sobre la atribución de la legitimación.

Entre esas razones se halla la de una prestación eficiente de la tutela judicial –en cuanto las pretensiones sean iguales, tratarlas en un solo procedimiento ahorra recursos y reduce riesgos de contradicción– y, principalmente, la de hacer realmente efectivo el acceso a la tutela judicial en determinados casos. En efecto, en ocasiones, la desproporción entre el valor de lo que cada legitimado individual puede conseguir en el proceso y los gastos procesales que ha de soportar para intentar alcanzarlo conducen a que no se presenten demandas individuales y a que la conducta ilícita no tenga la respuesta debida, a pesar de que los daños que ha causado sean, considerado el conjunto de los afectados, de gran importancia.

La legitimación para la petición colectiva de tutela en favor de una pluralidad de derechos e intereses jurídicos individuales corresponde, como en seguida especificaremos, a algunas entidades que hemos mencionado en el anterior apartado 3.1, pero, dado que ahora no está en juego la protección judicial de derechos e intereses jurídicos colectivos, sino individuales, aunque de una serie de titulares, se requiere que estos presten su conformidad con la petición de tutela que, en su favor, proyecta formular o ha formulado la entidad legitimada. Las formas de expresar esa voluntad son diversas en Derecho comparado, e, incluso en Derecho español, existen algunas formas diferentes al que puede considerarse régimen general.

Así, la mención del art. 11.1 LEC de que las asociaciones de consumidores y usuarios estarán legitimadas para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados puede entenderse en el sentido de que la condición de asociado implica la conformidad requerida. Por otra parte, el art. 11bis.1 LEC y el art. 76 Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social hacen referencia, para que las entidades legitimadas puedan pedir tutela para derechos individuales de los afectados, a una «autorización» de estos que no se obtiene mediante los actos que a continuación se mencionarán.

El régimen general para constatar la voluntad de las personas individualmente afectadas lo establece el art. 15, en relación con los arts. 221.1, 222.3 y 519, todos ellos de LEC, cuya interpretación ha sido aclarada en un punto esencial por la jurisprudencia del TC. En síntesis:

1. En el caso de que las personas afectadas estén determinadas o sean fácilmente determinables, la entidad legitimada deberá comunicarles su propósito de demandar (art. 15.2 LEC). Además, una vez presentada la demanda, el Letrado de la Administración de Justicia llamará al proceso a las personas individualmente afectadas mediante la publicación de la demanda en medios de comunicación del ámbito territorial en el que se haya manifestado el hecho causante de la necesidad de tutela judicial (art. 15.1).

2. Las consecuencias del llamamiento mencionado y de las reacciones ante el mismo de sus destinatarios no estaban claramente establecidas en las disposiciones mencionadas. No obstante, el TC ya ha tenido oportunidad de establecer jurisprudencia (STC 148/2016, Sala 2.ª, de 19 de septiembre [RTC 2016, 148], y las STC 206/2016, 207/2016, 208/2016, 209/2016, 218/2016, 221/2016 y 223/2016) que determina con claridad que se trata de un sistema *opt-in*, es decir, que requiere la expresión positiva de la voluntad de los individuos afectados de estar conformes con la petición de tutela de la entidad legitimada para que esta petición extienda sus efectos procesales a esas personas y a sus pretensiones individuales de tutela.
3. Consiguientemente, las personas individualmente afectadas pueden optar –dentro de ciertos límites (art. 15.2 y 3 LEC)– por personarse e intervenir como partes en el proceso iniciado por la entidad, o, sin la formalidad de la personación, expresar en ese proceso su voluntad de acogerse a la petición de tutela de esa entidad, incluso hasta el momento de manifestar acogerse a los efectos de la sentencia que ya hubiera sido dictada (art. 519 LEC). Si actúan, y desde que actúen, de ese modo, los efectos procesales de la petición de tutela de la entidad legitimada (litispendencia, cosa juzgada, eficacia ejecutiva) se extenderán a esas personas y a las pretensiones que individualmente pudieran hacer valer. Por el contrario, si omiten toda actuación u optan por pedir tutela judicial en un procedimiento diferente con base en su legitimación individual, no se les podrá oponer litispendencia, ni, en su momento, cosa juzgada, por causa de la demanda que hubiera interpuesto la entidad legitimada.

Siempre con el cumplimiento del régimen que se acaba de exponer y en los mismos ámbitos sectoriales mencionados en el anterior apartado 3.1, hay normas que atribuyen legitimación a determinadas entidades para pedir tutela judicial de derechos e intereses jurídicos de la titularidad de personas integrantes de un grupo que han sido lesionados por una causa común.

Específicamente:

1. Las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas tienen legitimación activa para la defensa de derechos e intereses en materia de consumo de titularidad de consumidores y usuarios determinados o determinables. Pueden obtener cualquier clase de tutela porque, como el art. 11.2 LEC habla de «perjudicados» y de «daño», hay que entender que los pronunciamientos pueden versar sobre la nulidad o anulación de actos jurídicos perjudiciales y sobre condena a indemnización o a otra prestación singularizada (véase, muy claramente en ese sentido, el art. 53, párrafo cuarto LGDCU). La sentencia producirá efectos para los singulares consumidores y usuarios «perjudicados por el hecho dañoso» si estos aceptan la acción de la asociación (arts. 15 y 222.3 LEC).
2. Grupos de afectados por el acto-hecho dañoso, que actúen por decisión mayoritaria de los afectados –lo que requiere determinación de cuántos y quiénes son estos y comprobación de la decisión mayoritaria– tienen una legitimación como la descrita en el punto 2) anterior (art. 11.2 LEC).
3. Las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas y que, además, tengan la calidad de «más representativas» tienen la legitimación activa que hemos descrito en el punto 1) anterior, pero con una mayor amplitud subjetiva, porque pueden hacer valer los derechos e intereses cuya titularidad corresponda a consumidores y usuarios indeterminados o de difícil determinación.

En mi opinión, es dudoso que las entidades de otros Estados de la Unión Europea, habilitadas por Derecho Europeo para ejercitar la acción de cesación en defensa de consumidores, tengan también legitimación para las pretensiones de las que tratamos en este apartado 3.2. En efecto, la Directiva

2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, sólo las legitima para la acción de cesación (art. 2 Directiva 2009/22/CE) y los arts. 6.1. 8.º y 11.4 LEC sólo se refieren a esa tutela judicial de alcance colectivo.

4. Las entidades mencionadas en el inmediato anterior apartado 3.1, b) con legitimación para pretender tutelas colectivas en materia de condiciones generales de la contratación, pueden también pedir tutelas individuales en favor de las personas afectadas, específicamente pronunciamientos sobre sus contratos (nulidad de cláusulas y consecuencias sobre restitución de prestaciones) y condenas a indemnizar los daños causados por el cumplimiento de las cláusulas ilícitas (arts. 12.2 y 16 LCGC; art. 53, párrafo cuarto LGDCU). Para que estos pronunciamientos puedan dictarse válidamente debe cumplirse el régimen del art. 15 LEC –información y consentimiento de los interesados–, que, aunque sólo se refiera expresamente a acciones ejercitadas por asociaciones y entidades para la protección de derechos de consumidores o por grupos de estos, es también aplicable a las acciones ejercitadas por grupos de adherentes o por entidades del art. 16 LCGC, como expresamente establece la disp. adic. 4.ª LCGC.
5. En materia de competencia, las asociaciones de consumidores y usuarios están legitimadas, además de para la tutela de cesación y otras de alcance colectivo, para formular pretensiones que afecten a derechos individuales de un conjunto de consumidores y usuarios (art. 53, pár. cuarto LGDCU; art. 33.1, pár. tercero LCD). Para el válido pronunciamiento sobre estas últimas pretensiones debe respetarse el régimen del art. 15 LEC –información y consentimiento de los interesados–. Tanto este alcance de la tutela judicial, como el procedimiento del art. 15 LEC, son de dudosa aplicación si la legitimación corresponde a asociaciones, corporaciones profesionales o representativas de intereses económicos, dado que la LCD no cuenta, respecto de estas entidades, con una norma similar a la de la disp. adic. 4.ª LCGC.

4. Legitimación por interés general o público de las administraciones y de otras entidades públicas

Si el ordenamiento considera que la situación litigiosa afecta a intereses generales o públicos, es coherente atribuir legitimación activa a las Administraciones públicas –cuyo deber es el de velar por esos intereses (art. 103.1 CE)– y a otras entidades públicas –como el MF, que tiene atribuida por el art. 124.1 CE la función de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad y del interés público tutelado por la ley–. Esto será excepcional en el proceso civil, porque en el Derecho privado es regla la autonomía de la voluntad. Pero cuando se da la excepción es la solución lógica, porque carece de sentido que la posibilidad de que el interés general o público reciba tutela judicial dependa de la decisión de quienes actúan guiados por intereses privados o de un determinado grupo social.

Los principales supuestos son los siguientes:

1. El MF tiene legitimación activa para pretender la declaración de nulidad de matrimonio por determinadas causas (art. 74 en relación con los 75 y 76 CC).
2. El MF tiene legitimación activa para pretender la adopción judicial de medidas de apoyo a personas con discapacidad (art. 757.2 LEC), así como la revisión de las medidas que estuvieran establecidas (aunque no lo diga la actual redacción del art. 761.2 LEC).
3. El MF tiene legitimación activa en materia de protección a consumidores, tanto para pretender tutela de derechos e intereses colectivos mediante la