

LA IMPORTANCIA DEL PRINCIPIO *PRO ACTIONE* PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA

THE IMPORTANCE OF THE *PRO ACTIONE* PRINCIPLE FOR THE ACCESS TO JUSTICE

Ignacio Vázquez¹

DOI: [https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2021\)12](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2021)12)

Comentario a

Sentencia 155/2020, de 4 de noviembre de 2020

Tribunal Constitucional de España

Disponible en

<https://bit.ly/38fDOeH>

RESUMEN:

La Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2020 bajo análisis reafirma la importancia del principio *pro actione* en la delimitación del contenido y alcance del derecho al acceso a la justicia. El pronunciamiento refuerza la doctrina constitucional española en materia de legitimación procesal, insistiendo en la idea de que basta con demostrar un mero interés legítimo para interponer un recurso. Asimismo, reafirma el rol primordial del Tribunal Constitucional en evitar que un excesivo rigorismo formal en la consideración de la admisión de los recursos, por parte de los órganos judiciales, genere una lesión al derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes. El presente comentario gira en torno a los conceptos de legitimación procesal, interés directo e interés legítimo, así como sobre los alcances del juicio de proporcionalidad y razonabilidad en materia de acceso a la jurisdicción.

ABSTRACT

The ruling 155/2020 of the Spanish Constitutional Court, hereby analyzed, reassures the importance of the *pro actione* principle for determining the content and extent of the right to access to justice. It reinforces the current Spanish constitutional doctrine about legal standing, insisting on the idea that demonstrating a mere “legitimate interest” is enough to access to courts. It also highlights the Constitutional Court’s key role in impeding that an excessive formal rigorism in the admission of legal remedies causes a violation of the right to access to justice. This review focuses on key concepts such as legal standing, direct interest, legitimate interest, as well as the extent of the judgment of proportionality and reasonableness in terms of the right of access to justice.

¹ Abogado (UBA). Magíster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid, España). Auxiliar docente en Derecho de la Integración (UBA). Se ha desempeñado como Becario del Servicio de Doctrina Constitucional del Tribunal Constitucional español y Asesor Parlamentario en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Mail: vazquezignacio32@gmail.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7208-9145>

PALABRAS CLAVE: Legitimación; *pro actione*; interés legítimo; razonabilidad; proporcionalidad.

KEY WORDS: Legal standing; *pro actione*; legitimate interest; proportionality; reasonableness

I. Introducción

La Sentencia 155/2020, de 4 de noviembre de 2020, dictada por el Tribunal Constitucional español, estima un recurso de amparo interpuesto contra una sentencia de un juzgado en lo contencioso-administrativo de Barcelona que denegó legitimación al titular de una farmacia de Cataluña para reclamar, ante el Servicio Catalán de Salud, el abono de los intereses por el retraso en el pago de la factura de los medicamentos suministrados por la farmacia a los usuarios del sistema público de salud. Todo ello, en virtud de los derechos y obligaciones derivados de un convenio de atención farmacéutica suscrito entre el Servicio Catalán de Salud y el Consejo de Colegios Farmacéuticos de Cataluña.

El convenio suscrito entre el Servicio Catalán de Salud y el Consejo de Colegios Farmacéuticos de Cataluña establece la responsabilidad de las farmacias en la adquisición, conservación y dispensación de los medicamentos a los usuarios del Sistema Catalán de Salud, siendo obligación de este último efectuar en tiempo y forma el pago correspondiente a los titulares de farmacia.

El juzgado en lo contencioso-administrativo de Barcelona decidió rechazar la legitimación del recurrente por entender que solo las partes intervinientes en la celebración del convenio se encontraban legitimadas para reclamar ante su incumplimiento. El Tribunal Constitucional, en la sentencia bajo análisis, rechazó esta postura y decidió conceder legitimación a la actora por razones que se analizarán detenidamente.

El análisis del pronunciamiento del Tribunal Constitucional se centra, por tanto, en la cuestión de la legitimación procesal tanto ante el contencioso-administrativo como para recurrir en amparo ante el propio Tribunal Constitucional, representado una buena oportunidad para clarificar conceptos siempre confusos como los de interés directo, interés legítimo y derechos subjetivos, con referencia a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en la materia.

II. La tutela judicial efectiva y el derecho de acceso a la jurisdicción.

La comprensión del alcance de la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, "STC") 155/2020 bajo análisis requiere efectuar unas consideraciones previas en relación al derecho en juego en dicho pronunciamiento, la tutela judicial efectiva en su faz del derecho al acceso a la jurisdicción. El Tribunal Constitucional español ha indicado en numerosos pronunciamientos que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta, ante todo, en los derechos de acceso a la jurisdicción, a recibir una resolución motivada y fundada en Derecho, a la ejecución de las sentencias firmes y a la prohibición de indefensión.² Es decir, el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el artículo 24 de la Constitución Española (en adelante, CE) es un derecho que abarca a todas las etapas del proceso, incluyendo el propio derecho de acceder a los tribunales para hacer valer una pretensión.

² Ver, entre otras, SSTC 26/1983, FJ 2; 10/2000, FJ 2; 83/2001, FJ 4; 3/2004, FJ 3, 190/2005, FJ 5.

Carrasco Durán (2010:23) indica que el derecho a la tutela judicial efectiva, tras la construcción doctrinaria realizada por el Tribunal Constitucional, supone el derecho que tienen las personas de recibir una respuesta razonable a sus pretensiones por parte de los órganos judiciales, teniendo en cuenta que dicha exigencia de razonabilidad se plasma de diversa manera según la fase del proceso o la actuación a la que se aplique.³ Así, en materia de acceso a la jurisdicción el test de razonabilidad que aplica el Tribunal Constitucional vendría guiado por el principio *pro actione*, que exige que las resoluciones de inadmisión de los recursos no sean tomadas con excesivo rigorismo formal, de modo tal que el intérprete de la norma siempre debe favorecer la admisión del recurso si esa solución es plausible mediante la interpretación de la normativa aplicable al caso.

El principio *pro actione*, entonces, exige no solo que la decisión de inadmisión de los recursos sea admisible bajo la normativa aplicable sino también que sea proporcional. Como bien indica Medina Alcoz (2019: 66-67), la doctrina constitucional entiende que, ante dos interpretaciones posibles de la regulación aplicable, el *pro actione* obliga a los órganos judiciales a interpretar los requisitos procesales de legitimación sin sacrificio desproporcionado del derecho de acceder a la justicia. Esto es consistente con diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional donde el mismo ha indicado que el principio *pro actione* prohíbe las decisiones de inadmisión que “por su rigorismo, su formalismo excesivo, o cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican” (SSTC 38/1998, de 17 de febrero, FJ 2; 17/2011, de 28 de febrero, FJ 3; entre otras).⁴

Un aspecto central a considerar al abordar el derecho a la tutela judicial efectiva en su faz de acceso a la jurisdicción es aquel de la legitimación procesal. En efecto, el artículo 24.1 CE no pareciera configurar un derecho al libre acceso a los Tribunales sino que vincula a la acción procesal con el derecho material que le sirve de sustento, mediante el requisito de la legitimación. De este modo, el artículo 24.1 CE reconocería el derecho a que todo titular de derechos subjetivos e intereses legítimos deduzca ante el juez competente las pretensiones procesales oportunas para “la defensa y protección de las situaciones jurídico-subjetivas respectivas frente a cualquier acto que constituya una vulneración de las mismas” (Mateu-Ros Cerezo, 1982:84). El requisito de la legitimación, por tanto, es un elemento intrínseco al propio derecho a la acción judicial o acceso a la jurisdicción.

Ahora bien, entendido que para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva se requiere de legitimación procesal en cada caso concreto, resta determinar cual es el alcance de dicha legitimación en el derecho español y, en particular, en relación a los recursos contencioso-administrativos y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Para ello, será importante delimitar algunos conceptos que permiten comprender las divergencias en el razonamiento entre la sentencia del contencioso-administrativo de Barcelona, que denegó legitimación a la farmacéutica, y el razonamiento del Tribunal Constitucional en la sentencia bajo análisis. En particular, haré referencia a los conceptos de derechos subjetivos, interés directo e interés legítimo, y su configuración por parte del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

3 El autor indica que el Tribunal Constitucional ha desarrollado una argumentación basada en diversas vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al proceso, acceso a una resolución motivada, a la ejecución de sentencias y a la prohibición de indefensión), para la cual aplica diversos tests de razonabilidad.

4 Cabe destacar que en estos casos el “juicio de proporcionalidad” no sigue la tradicional subdivisión en los tres juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad sino que más bien apunta al rechazo de toda interpretación “excesivamente formal o rigorista”. Así lo han interpretado las propias SSTC 194/2013, FJ 6 y 71/2010, FJ 3; entre otras.

III. Interés directo, interés legítimo, derechos subjetivos.

1) Interés legítimo y derechos subjetivos.

La distinción entre interés directo, interés legítimo y derechos subjetivos importa a la hora de establecer el alcance de la legitimación procesal del recurrente. Evidentemente la distinción entre estos conceptos no es clara y ha dado lugar a diversas interpretaciones, pero interesa a los fines del presente análisis determinar cual es la evolución que ha tenido en la doctrina y jurisprudencia española, a los fines de determinar el alcance de la legitimación tanto ante el contencioso-administrativo como ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo.

En primer lugar, cabe hacer referencia a la siempre ardua distinción entre *derecho subjetivo* e *interés legítimo*. El debate en torno a sí puede predicarse la existencia de una posición jurídica subjetiva diversa en cabeza del recurrente según el mismo sea titular de un derecho subjetivo o interés legítimo surgió con fuerza en Italia y continúa hasta nuestros días. En el derecho italiano siempre existió una jurisdicción dual para atender los recursos ante la Administración: si la controversia con la Administración suponía la necesidad de determinar la existencia de una obligación estatal frente al ciudadano o bien obligar a la Administración al pago de una suma de dinero, entonces eso se trataba de un derecho subjetivo en cabeza del recurrente que podía acudir a los tribunales ordinarios. Si, por el contrario, se trataba de exigir la anulación de un acto administrativo, entonces se invocaba un interés legítimo y resolvía un juez especial administrativo, perteneciente al Consejo de Estado.⁵ Esta distinción se mantuvo con posterioridad a la sanción de la Constitución italiana de 1947, dado el gran prestigio que los constituyentes italianos asignaban al Consejo de Estado, una institución que había mostrado bastante independencia durante el régimen fascista. (Bordalí Salamanca, 2018: 77-79).

El debate respecto a si el interés legítimo constituye una posición jurídica autónoma no se encuentra zanjado. Así, mientras algunos autores consideran que estas nociones pueden comprenderse en una misma figura a los efectos de la legitimación⁶, otros consideran que la invocación de un interés legítimo necesariamente excluye la existencia del derecho subjetivo (Medina Alcoz, 2016: 302-305), u otorgan al derecho subjetivo un carácter sustancial mientras que consideran que el interés legítimo tiene una naturaleza meramente instrumental vinculada al procedimiento administrativo (Gallego: 1996, 23-25).

Sea como fuere, lo que interesa sustancialmente es distinguir correctamente entre las nociones de "interés directo" e "interés legítimo". Sobre estos conceptos ha girado el debate en torno a la legitimación en el contencioso-administrativo español durante mucho tiempo, en un proceso evolutivo que fue abandonando el requisito de interés directo para suplantarlos por el requisito o deber más amplio de tener que demostrar simplemente un interés legítimo para recurrir ante los órganos judiciales.

2) Interés directo e interés legítimo.

En líneas generales, puede afirmarse que en el ordenamiento jurídico español hubo un primer momento de prevalencia del requisito del interés directo marcado por la vigencia

⁵ La idea predominante, en aquel entonces, era que los individuos no tenían derechos subjetivos frente a los actos unilaterales de la Administración sino meramente un interés protegido en la medida en que este coincidiera con el interés público. El interés individual se encontraba, por entonces, totalmente subordinado al de la Administración.

⁶ Ferrajoli (2007:652) es uno de los que se opone a esta distinción entre interés legítimo y derecho subjetivo ya que considera que si la Administración, en determinado supuesto, tiene la obligación de valorar un recurso de un individuo, entonces el mismo tiene derecho a que su demanda sea recibida y valorada. En similar sentido se expresa Cano Campos (2019: 349-355) al entender que en todo derecho subjetivo subyace una posición de interés legítimo.

de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA) de 1956 y el período preconstitucional caracterizado por el régimen franquista y el nacimiento de un nuevo Derecho Administrativo, de la mano de ilustres juristas como García de Entrerría. En dicho período, la legitimación para reclamar ante la Administración se extendía a todo aquel que pudiera demostrar un “interés directo”, consistente en poder demostrar la titularidad de un derecho para instar su reconocimiento por los órganos judiciales y exigir el restablecimiento de una situación jurídica individualizada.

Posteriormente, la sanción de la Constitución Española en 1978 y el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, trajo aparejada una interpretación más flexible del requisito de interés directo por parte de los tribunales. Este viraje terminó de consolidarse con la sanción en 1998 de una nueva LJCA, que supuso la consagración del criterio del “interés legítimo” como criterio legitimador para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.⁷

Por supuesto, la noción de “interés legítimo” supone un “concepto jurídico indeterminado” que, en gran medida, ha sido precisado por los pronunciamientos tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo español. La doctrina que emana de estos pronunciamientos identifica al interés legítimo con una facultad concreta que posee un individuo en relación con una determinada actuación administrativa, debiendo existir una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión del proceso de modo tal que, con la interposición del recurso y el reconocimiento de la pretensión, se derive un beneficio o se elimine un perjuicio para quien recurre. Es decir, el interés legítimo siempre está en relación a la pretensión que busca hacerse valer en el proceso y nunca puede ser considerado en modo abstracto como sucede con los derechos subjetivos.

Lo cierto es que tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la del Tribunal Supremo ha ido perfilando el concepto de interés legítimo en torno a los conceptos de ventaja, beneficio y perjuicio. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha sostenido en un temprano pronunciamiento que la legitimación “equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta” (STC 143/1994, de 9 de mayo, FJ 3). Al mismo tiempo, ha vinculado el interés legítimo a la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, “de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético)” (STC 38/2010, de 19 de julio, FJ 2).⁸

Por su parte, el Tribunal Supremo se ha hecho eco de la doctrina del Tribunal Constitucional y ha establecido algunas precisiones al indicar que por interés legítimo “debe reputarse toda situación jurídica individualizada caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública y dotada, por otro lado, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión

7 Así lo establece el artículo 19.1.a de la LJCA que indica que están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo “las personas físicas y jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo”.

8 Una línea similar siguen las SSTC 73/2004, de 22 de abril, FJ 3; 52/2007, de 12 de marzo, FJ3; 85/2008, de 21 de julio, FJ4; 119/2008, de 13 de octubre, FJ 4; 144/2008, de 10 de noviembre, FJ 4; 28/2009, de 26 de enero, FJ 2, entre otras. La idea que subyace a estos pronunciamientos es justamente la existencia de una potencial ventaja o utilidad, que suponga una modificación de la esfera jurídica, para el titular de la pretensión de ser ésta admitida.

o derivación con verdaderos derechos subjetivos" (STS, de 4 de marzo de 2003). En suma, y sin intención de realizar un análisis exhaustivo de la jurisprudencia en la materia, lo cierto es que los máximos órganos jurisdiccionales de España coinciden en vincular la legitimación procesal al interés legítimo del recurrente, el cual se configurará cuando exista una relación material unívoca entre el sujeto y objeto de la pretensión y siempre que, tras un pronunciamiento respecto a las pretensiones del recurrente, se produzca una modificación de su posición en relación con la Administración. Es decir, una situación de la que se derive un beneficio o un perjuicio, actual o potencial, pero cierto, de quien recurre.

IV. La legitimación en el recurso de amparo.

Previo al análisis del pronunciamiento recaído en la STC 155/2020 resulta necesario hacer una breve mención a la cuestión de la legitimación para interponer el recurso de amparo, considerando que dicho pronunciamiento tiene origen en un recurso de amparo interpuesto por el titular de una farmacia contra la resolución de un juzgado de lo contencioso-administrativo de Barcelona. Al centrar el presente análisis en la cuestión de la legitimación, cabe indagar si los requisitos de legitimación para interponer un recurso contencioso-administrativo difieren sustancialmente de los requisitos para interponer un recurso de amparo. En otras palabras, debe indagarse respecto a la posibilidad de que el titular de la farmacia estuviera legitimado para interponer un recurso contencioso-administrativo pero no el recurso de amparo, o viceversa.

El recurso de amparo en el ordenamiento jurídico español se configura como un procedimiento especial del que conoce en forma exclusiva el Tribunal Constitucional, tendiente a la tutela de los derechos fundamentales contemplados en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la CE. El artículo 162.1.b de la CE, por su parte, indica que están legitimados para interponer el recurso de amparo "toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo o el Ministerio Público Fiscal". Como puede observarse, la Constitución Española hace referencia en este supuesto al interés legítimo como requisito de legitimación, lo que da a entender que no es necesario que sea el titular del derecho fundamental quien interponga el recurso.

En efecto, si bien la Constitución no establece precisión alguna respecto al concepto de "interés legítimo", ha sido el propio Tribunal Constitucional en sus pronunciamientos el que ha delineado sus contornos. Siguiendo en este punto a Gómez Montoro (2003: 168-170), puede afirmarse que el Tribunal Constitucional entiende que no puede equipararse el interés legítimo con la titularidad del derecho fundamental, pero tampoco puede interpretarse en forma tan amplia de modo de permitir una suerte de acción pública o popular en defensa de la legalidad.

En sentido similar se expresa Sánchez Morón (1983: 38), quien indica que la legitimación lejos de quedar reservada al titular del derecho agraviado se atribuye también a "todos los que hallen en la reparación del mismo ventajas o utilidades jurídicas de cualquier tipo".⁹ Sin embargo, y si bien el Tribunal Constitucional ha interpretado en forma amplia el requisito de "interés legítimo" para recurrir en amparo en virtud del principio *pro actione*, lo cierto es que la naturaleza propia del recurso, que tiende a la protección de

⁹ Así el autor menciona, por ejemplo, al consejero de Radio Televisión Española (RTVE) que se encuentra legitimado para interponer amparo contra los actos de restricción directa o indirecta de la libertad de expresión en la radiodifusión pública, o los sindicatos en defensa de los trabajadores. Es decir, el interés legítimo queda claro que no se asocia necesariamente con la titularidad de un derecho fundamental

los derechos fundamentales, genera también sus propias limitaciones a la amplitud de la legitimación.

Atendiendo nuevamente en este punto a Gómez Montoro (2003: 173-176), cabe destacar que el Tribunal Constitucional ha insistido siempre en que para demostrar la efectiva concurrencia del interés legítimo es necesario atender a la naturaleza del derecho fundamental vulnerado así como también a la concreta relación con el acto objeto de impugnación en vía constitucional. Y ello se vuelve particularmente necesario en el caso de la legitimación de personas jurídicas de derecho privado en defensa de los intereses de sus representados.

Evidentemente, la noción de interés legítimo para recurrir supone abandonar la idea de la legitimación predominantemente individualista, construida en relación con la noción de derecho subjetivo. Por el contrario, la legitimación basada en el interés legítimo admite que determinadas personas jurídicas de derecho privado interpongan un recurso de amparo en defensa de los derechos fundamentales de sus representados siempre que, en función de sus estatutos o de su propia esencia, demuestren una vinculación entre sus propios fines y los derechos fundamentales de sus representados. Tal sería el caso, por ejemplo, del sindicato que interpone un amparo ante el despido de algún trabajador con lesión de su derecho de huelga o libertad sindical, o de un grupo parlamentario en relación con los derechos de sus miembros.

Sin embargo, lo cierto es que los derechos fundamentales son personalísimos y la puesta en marcha de las acciones para su tutela corresponde, en principio, a su titular. Cabría preguntarse en este supuesto qué sucedería si el titular del derecho fundamental y la persona jurídica que lo representa tienen intereses contrapuestos. Ya sea tanto que la persona jurídica titular de un interés legítimo utilice la vía de amparo para defender un derecho contra la voluntad de su titular, como que la persona jurídica no accione en defensa de estos derechos y se le niegue legitimación individual al titular del derecho. Lo expuesto precedentemente permite comprender los alcances de la legitimación procesal en torno a la noción de "interés legítimo". Evidentemente, hoy en día la legitimación es más amplia y se ha abandonado la exigencia de una exclusiva legitimación individual en cabeza del titular del derecho, pero ello de ningún modo permite colegir que la existencia de una legitimación en cabeza de personas jurídicas impida la legitimación individual concurrente.¹⁰

V. La sentencia 155/2020: un pronunciamiento respetuoso de la doctrina constitucional.

La sentencia 155/2020 estima el recurso de amparo promovido por el titular de una farmacia de Cataluña respecto de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona, que inadmitió su demanda de reclamación de intereses de demora en el pago por suministro de medicamentos contra el Servicio Catalán de Salud. En sus alegaciones ante el Tribunal Constitucional, el Servicio Catalán de Salud manifestó que no concurrían los requisitos para la procedencia del amparo, en tanto el mismo se basaría exclusivamente en el desacuerdo con el contenido del pronunciamiento por

¹⁰ Así, por ejemplo, en la STC 217/1992 se reconoció legitimación a unos profesores de la Universidad de Sevilla para impugnar determinados preceptos de los estatutos aprobados por la universidad que consideraban contrarios al derecho a igualdad de los estudiantes. Allí, el Tribunal Constitucional reconoció que la titularidad del derecho les pertenecía a los estudiantes, pero los profesores podían, de todos modos, invocar un interés legítimo para la interposición del recurso de amparo. Resulta evidente que la legitimación de los profesores no excluye en modo alguno la de los estudiantes.

parte del recurrente, sin haber demostrado que el mismo le haya causado una efectiva indefensión.

Resulta interesante detenerse en este punto en las alegaciones del fiscal ante el Tribunal Constitucional. El fiscal realiza una excelente síntesis de la doctrina constitucional en materia de legitimación procesal, poniendo el foco en la existencia de un interés legítimo evidente para recurrir ante el contencioso-administrativo por parte del recurrente. Así, el fiscal destaca que a la luz del actual concepto constitucional de “interés legítimo” configurado por el artículo 19.1 a) de la LCJA y la consagración del derecho a la tutela judicial efectiva en el 24. 1 CE, no puede afirmarse que solo quien es parte en el convenio (en este caso el Servicio Catalán de Salud y el Consejo del Colegio de Farmacéuticos de Cataluña) se encuentre legitimado para reclamar ante el incumplimiento contractual.

Esta línea argumental es seguida por el Tribunal Constitucional en su pronunciamiento, que para resolver reitera la doctrina expuesta en la STC 80/2020, de 15 de Julio de 2020. Dicho pronunciamiento presenta un supuesto de hecho idéntico al de la STC 155/2020, ya que se trataba de una titular de farmacia que reclamó los intereses por demora en el abono de medicamentos dispensados a pacientes del servicio público de salud.

La recurrente interpuso un recurso de amparo contra la sentencia núm. 219/2017, de 16 de noviembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 15 de Barcelona. Resulta interesante detenerse en el argumento brindado por dicho pronunciamiento del contencioso administrativo de Barcelona para denegar legitimación a la recurrente. El órgano judicial declaró la “patente falta de legitimación activa de la parte demandante, puesto que partiendo de que el objeto de la presente litis es un incumplimiento contractual entre dos personas jurídicas (Servicio Catalán de Salud y Consejo de Colegios farmacéuticos de Cataluña) no puede accionar *motu proprio* la actora individualmente sin venir amparada o apoyada en su accionar judicial del propio colegio oficial corporativo suscriptor del referido concierto” (fundamento de Derecho 2).

Frente a este argumento del contencioso-administrativo, y a efectos de analizar la legitimación de la recurrente, el Tribunal Constitucional analiza detenidamente, en su pronunciamiento en la STC 80/2020, los diversos derechos y obligaciones que surgen del concierto de atención farmacéutica suscrito entre el Servicio Catalán de Salud y el Consejo de Colegios Farmacéuticos de Cataluña. Así, determina que a pesar de que las oficinas de farmacia no son parte firmante del concierto o convenio celebrado, lo cierto es que la prestación de la atención farmacéutica recae sobre cada una de las farmacias. Ellas son quienes deben asumir el costo de la adquisición de medicamentos necesarios en forma anticipada al pago por parte del Servicio Catalán de Salud, de modo de hacer frente a su obligación de dispensar los medicamentos a los pacientes del servicio público de salud que presenten la receta médica pertinente (FJ 4). Asimismo, como bien señala el Tribunal Constitucional, el Consejo no asume ningún tipo de obligación en orden a reembolsar a los titulares de oficina de farmacia las facturas por los medicamentos o hacer frente a las consecuencias por el retraso en el abono de las mismas.

Es evidente entonces que las oficinas de farmacia, así como asumen un conjunto de obligaciones, también adquieren el derecho a percibir la contraprestación económica del Servicio Catalán de Salud en tiempo y forma. Y es por este motivo que, ante el retraso en el pago, las oficinas de farmacia presentan un interés legítimo, propio y directo, para

reclamar ante los órganos judiciales.

En efecto, como acertadamente indica el Tribunal, “si la actora esta obligada en virtud del concierto a efectuar una prestación, y si tiene derecho al pago por sus servicios, debe poder también reclamar el cumplimiento de esa contraprestación así como las consecuencias que se deriven de su incumplimiento temporáneo” (STC 80/2020, FJ, 4). Por tanto, el Tribunal concluye que el juzgado contencioso-administrativo de Barcelona ha lesionado en forma desproporcionada el derecho de acceso a la jurisdicción de la actora, al no interpretar con la amplitud que exige la doctrina constitucional vigente las reglas de atribución de la legitimación activa. Esta es la doctrina que aplica el Tribunal Constitucional en su Sentencia 155/2020, que se caracteriza por realizar una remisión a la STC 80/2020.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional bajo análisis se adecua a la doctrina actual sobre legitimación procesal e interés legítimo expuesta precedentemente. En efecto, del éxito o no de la pretensión ejercitada por la recurrente (oficina de farmacia) depende la generación o no de una ventaja, utilidad jurídica o beneficio. El interés jurídico de la recurrente en este supuesto es cierto y directo, ya que son las oficinas de farmacia las obligadas a realizar la prestación de medicamentos a los usuarios del sistema público de salud.

Suponer que la reclamación eventualmente ejercida por parte del Consejo de Colegio de Farmacéuticos de Cataluña a favor de las farmacias que operan en Cataluña priva de legitimación a las oficinas de farmacia supone una interpretación irrazonable que no supera el test de proporcionalidad exigido a este tipo de decisiones de inadmisión. En efecto, el principio *pro actione* exige no solo que la decisión de inadmisión sea admisible bajo la normativa aplicable sino que además resulte proporcionada. El Juzgado en lo Contencioso-administrativo número 9 de Barcelona ha efectuado una interpretación excesivamente restrictiva de la legitimación procesal, asimilando la legitimación al viejo “interés directo”, que habilitaría la legitimación únicamente a las partes firmantes del convenio en este supuesto. El Tribunal Constitucional, en consecuencia, determina la existencia de una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente mediante un pronunciamiento que realiza una interpretación de los requisitos de legitimación procesal acorde a la evolución doctrinaria y jurisprudencial, y que resulta respetuosa del principio *pro actione* rector en materia de acceso a la jurisdicción.

VI. Conclusiones

La Sentencia 155/2020 del Tribunal Constitucional español reitera la doctrina de la STC 80/2020 y reafirma así la importancia del principio *pro actione* en materia de acceso a la jurisdicción. Se consolida con este pronunciamiento, entonces, la doctrina constitucional que realiza una interpretación amplia del deber de acreditar un “interés legítimo” para tener legitimación procesal.

Este pronunciamiento da cuenta del abandono de la teoría tradicional que identificaba la legitimación procesal con la acreditación de un “interés directo”, donde únicamente el titular de un derecho lesionado se encontraba legitimado para recurrir ante los órganos judiciales. La consagración del derecho a la tutela judicial efectiva en la Constitución Española de 1978 y la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa de 1998, con su expresa referencia a los intereses legítimos de los recurrentes como

criterio de legitimación procesal, han contribuido enormemente a generar un cambio de paradigma en materia de acceso a la jurisdicción.

Conforme a la actual doctrina constitucional española, no resulta suficiente que la decisión de denegación de legitimación a un recurrente resulte simplemente admisible bajo la normativa vigente, sino que además el Tribunal Constitucional evaluará en cada caso que dicha decisión no suponga un sacrificio desproporcionado del derecho de acceso a la jurisdicción. Este paradigma, de hecho, es el que inspiró la sanción de una nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, buscando terminar con el blindaje de la Administración frente al particular para enfocarse en la protección del ciudadano frente a las extralimitaciones de la Administración y el sometimiento de ésta al Derecho.

La actual vinculación de la legitimación procesal a la noción de interés legítimo y la amplia interpretación de este requisito conforme a las exigencias del principio *pro actione* no debe interpretarse como instaurando una suerte de acción popular en el ordenamiento jurídico español por la cual todo ciudadano pueda recurrir a los órganos judiciales en defensa de la mera legalidad. Por el contrario, y como ha sido expuesto en el presente análisis, todo recurrente debe demostrar una conexión entre su particular posición jurídica y el objeto de su pretensión, de modo tal que de la resolución del mismo se derive un beneficio o perjuicio. Es decir, que de algún modo se produzca una modificación de su esfera jurídica en palabras del Constitucional.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional español en su STC 155/2020 se ajusta adecuadamente a la actual doctrina constitucional en materia de legitimación procesal. Evidentemente, la decisión del juzgado de lo contencioso-administrativo de Barcelona que denegó la legitimación al titular de una farmacéutica para reclamar ante el Servicio Catalán de Salud resulta desproporcionada y no respeta el principio *pro actione* en materia de acceso a la jurisdicción.

En ese sentido, la decisión del contencioso-administrativo de Barcelona parecería enlazar más en el antiguo paradigma de legitimación procesal que aplicaba el contencioso-administrativo, generando un blindaje hacia la Administración (en este caso de Cataluña), al pretender obligar a los titulares de oficinas de farmacia a asumir obligaciones producto de un convenio del que no han sido parte, entre el Consejo de Colegios Farmacéuticos de Cataluña y el Servicio Catalán de Salud. En efecto, como bien destaca el Constitucional en su pronunciamiento, son los titulares de farmacia los que asumen la obligación de adquirir y dispensar los medicamentos a los usuarios del servicio Catalán de Salud y son ellos, por tanto, quienes adquieren el derecho a recibir la contraprestación económica en tiempo y forma.

La legitimación que tenga el Consejo de Colegio de Farmacéuticos de Cataluña para reclamar por los derechos de sus representados no puede ni debe obstar en modo alguno la legitimación a título individual de cada titular de oficina de farmacia, máxime cuando el Consejo de Colegios Farmacéuticos no asume ninguna obligación frente a los titulares de farmacia ante el retraso en el pago por parte del Servicio Catalán de Salud.

La sentencia analizada reafirma el rol del principio *pro actione* en materia de acceso a la jurisdicción y determina el alcance que debe darse al interés legítimo como requisito de legitimación procesal, recordando que la legitimación de ciertas personas jurídicas de

derecho privado en defensa de sus representados no obsta en modo alguno la legitimación a título individual, y reafirmando el rol del Tribunal Constitucional en la verificación de que las decisiones de inadmisión por denegación de legitimación no adolezcan de un rigorismo formal excesivo que suponga una restricción desproporcionada del acceso a la jurisdicción, con la consecuente lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bordalí Salamanca, A. (2018). Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 51, 69-94.
- Cano Campos, T. (2014). La legitimación especial en el contencioso-administrativo de la contratación. En E. Carbonell Porrás (dir.). *Intereses colectivos y legitimación activa* (pp. 349-370). Navarra: Thomson Reuters.
- Carrasco Duran, M. (2010). La definición constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva. *Revista de Derecho Político*, 107, 13-40.
- Ferrajoli, L. (2007). *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, (1). Teoria del Diritto. Roma: Laterza.
- Gallego, E. (1996). *Tradición jurídica y derecho subjetivo*. Madrid: Dykinson.
- Gómez Montoro, A. (2003). El interés legítimo para recurrir en amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional español. *Cuestiones Constitucionales*, 9, 159-185.
- Mateu de Ros Cerezo, R. (1982). El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y el requisito de la legitimación. *Revista de Administración Pública*, 98, 79-105.
- Medina Alcoz, L. (2016). *Libertad y autoridad en el Derecho Administrativo. Derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*. Madrid: Marcial Pons.
- Medina Alcoz, L. (2019). El derecho a la acción en el contencioso-administrativo español. *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 53-72. Disponible en: <https://doi.org/10.14276/2610-9050.2100>
- Sánchez Morón, M. (1983). La legitimación activa en los procesos constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 3 (9), 9-49.