Intereses difusos, intereses colectivos y función mediadora

Miguel Angel GARCIA HERRERA

La aparición de los intereses difusos se ha realizado al compás de la problemática surgida con ciertos bienes de la colectividad. La relevancia de estos intereses ha ido pareja a un conjunto de transformaciones que han alterado profundamente las pautas productivas y los valores sociales. El efecto de la actividad socioeconómica ha incidido drásticamente en el entorno social y frente a ello se han producido reacciones insólitas en otras épocas. El viejo esquema de la sociedad industrial que ha soportado los edificios constitucionales de la segunda posguerra mundial ha quedado desfasado. El modelo desarrollista, que preconizaba el crecimiento ilimitado como fórmula de generalización del bienestar, ha alcanzado parcialmente sus objetivos, pero a costa de inferir daños profundos en el ecosistema y poner en peligro la reproducción de la especie. Es precisamente esta revolución posmaterialista la que proporciona las coordenadas en las que enmarcar el problema de los intereses difusos que adquieren de esta forma una transcendencia no sólo jurídica, sino también social, en cuanto expresión en el plano normativo de nuevas cuestiones que emergen en el tejido social. La perspectiva economicista propia de las constituciones del Estado social se enriquece con nuevos temas no vinculados a cuestiones conexas al ámbito productivo y a los enfrentamientos clásicos del conflicto social, puesto que enlaza con la calidad de vida y la satisfacción de nuevas exigencias sociales.

Esta nueva sensibilidad de crecimiento incesante propugna establecer una nueva relación que revisa formas de reproducción social consolidadas. En este sentido se intenta recuperar una insercion en la naturaleza privada de sus connotaciones depredadoras y extenuantes que amenazan con exterminar las condiciones de vida.

Esta situación no podía menos que repercutir en el ambito normativo. La demanda de protección de nuevos intereses se ha dirigido inicialmente hacia el juez que se ha visto obligado a responder a las peticiones individuales o sociales encaminadas a solicitar un pronunciamiento no sólo opuesto a conductas contrarias a las previsiones del ordenamiento, sino también, como afirma Trocker, decisiones que satisfagan la realización directa e inmediata de intereses supraindividuales no suficientemente contemplados por el legislador.

Estas iniciativas provocan un desafío al poder judicial que se ve obligado a realizar una actividad de mediación no siempre prevista expresamente en el ordenamiento jurídico, al ser utilizados los cauces procesales para la satisfacción de las nuevas demandas sociales. La inadecuada respuesta del legislador genera una reclamación de protección de bienes y valores colectivos que asegure su conservación y que reaccione frente a las múltiples posibilidades de lesión que resultan ya insoportables para los niveles alcanzados de conciencia social.

La nueva mediación consiste, pues, en la inmersión del poder judicial en un nuevo mundo de conflictos no suficientemente contemplados por el legislador. Las iniciativas sociales e individuales actúan en campos sensibles que ponen en cuestión los valores dominantes y abren nuevas esferas de enfrentamiento que buscan su satisfacción a través de interpretaciones innovadoras que incorporan una nueva lectura de la jerarquía de intereses. Es obvio que cuando se reclama la protección del medio ambiente o la salud se suscita un conflicto que opone bienes colectivos a intereses consolidados suficientemente protegidos en el ordenamiento. El reto consiste en encontrar un nuevo equilibrio de intereses cuando el ordenamiento jurídico no proporciona criterios suficientes y cuando se pretende una tutela judicial sobre bienes e intereses en torno a los cuales no existe todavía un consenso social consolidado. De acuerdo con la acertada apreciación de Villone, el interés difuso se caracteriza por una intrínseca conflictividad para la que los procedimientos y estructuras que se utilizan en la mediación interindividual resultan ineficaces. Esta conflictividad permite, a juicio de Sgubbi, situar los intereses difusos entre las tendencias que se confrontan con las posiciones económicas dominantes, porque encierran el contenido de una aspiración difundida a nivel de masa cuya traducción consistirá en alcanzar un control sobre las actividades económicas dominantes cerradas a espacios de participación. Este carácter conflictivo transciende la tradicional relación individuo-autoridad para ubicarse en el área de la decisión política, precisamente por la falta de operatividad de los instrumentos habituales del sistema de mediacion.

El problema más controvertido reside probablemente en la precisión conceptual de los intereses difusos, cuestión que ha ocupado durante años, al menos, en Italia, a la doctrina y jurisprudencia.

De acuerdo con la síntesis de Caravita, las posiciones se habían ordenado en torno a dos vectores que, por una parte, reconducirían los intereses difusos a las figuras tradicionales, negando la aparición de un «tertium genus», respecto al derecho subjetivo y al interés legítimo, y por otra parte, intentarían diferenciar los intereses colectivos y difusos en base a un criterio organizativo que reflejara el nivel de estructura alcanzado por el grupo.

En base a estas líneas de orientación se ha pre-

tendido alcanzar una mayor entidad conceptual al utilizar simultáneamente un criterio subjetivo, referido a los titulares del interés, y un criterio objetivo, que alude a los vínculos entre el bien a proteger y los sujetos. En este esquema los intereses difusos serán concebidos como «aquellos intereses o situaciones jurídicas que pertenecen idénticamente a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o determinable, eventualmente unificada más o menos estrechamente en una colectividad y que tienen por objeto bienes no susceptibles de apropiación o goce exclusivo», mientras que, por otra parte, por intereses colectivos se entiende aquellos «intereses plurisubjetivos que tienen como portador un ente exponencial de un grupo no racional». Este binomio conceptual reside, como se comprueba fácilmente no tanto en criterio sustancial, como en la diferenciación del nivel de agregación alcanzado por el grupo, distinción susceptible, en consecuencia de producir numerosas sombras cuando se trate de precisar el *quantum* organizativo acumulado en el grupo defensor de los intereses correspondientes.

Frente a este planteamiento se han alzado voces críticas que señalan las carencias de estas posiciones: en relación con la negativa a admitir la singularidad de los intereses difusos, se denunciaría el intento teórico de escamotear una identidad socio-jurídica, propósito que facilitaría la protección por los cauces consolidados pero que filtraría su reconocimiento; respecto a la atención al momento organizativo, se echa en falta una valoración de las diferencias en las diversas situaciones y una garantía más intensa de las situaciones superindividuales.

En esta perspectiva el interés difuso no sería sino agregación amorfa de intereses individuales, producida no por una coincidencia espontánea, sino por la toma de conciencia de la comunidad de intereses y de necesidad de una coordinación encaminada a alcanzar un fin común. Característica distintiva sería, por tanto, la situación transitiva y el nivel de fluidez de la organización de intereses individuales reconocidos.

Las insuficiencias de estas caracterizaciones intentan ser subsanadas por medio de una mayor precisión de las características propias de ambas categorías. Los intereses colectivos vendrían definidos por su conexión a un grupo de personas que contemplan los bienes afectados como necesidad común. De este criterio general se infiere la aceptación del carácter colectivo del interés por los sujetos implicados y la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la colectividad. La pertenencia al grupo proporciona el dato de delimitación subjetiva que define el interés colectivo que es, a su vez, referido al ente que representa el colectivo en su conjunto. Este elemento organizador no está exento de consecuencias sobre la estructura del Estado, puesto que las limitaciones específicas de las instituciones representativas, ancladas todavía en el esquema liberal de la representación de la sociedad en su conjunto, delegan en los niveles administrativos la necesidad de conformar sedes de mediación que son articulados como niveles de participación y de inserción en el procedimiento administrativo de aquellos sujetos exponenciales que son convocados a tal efecto, en cuanto portadores de intereses colectivos.

A diferencia del carácter corporativo que preside los intereses colectivos, los intereses difusos están vinculados a cuestiones diferentes pues conllevan una vinculación territorial indispensable, traducida en el asentamiento territorial de los grupos implicados, los cuales operan con el fin de conseguir la satisfacción de necesidades fundamentales para los ciudadanos establecidos en el ámbito territorial operativo. Esta concepción difumina los perfiles de los intereses difusos y, al mismo tiempo, permite reconocer las diferencias que median entre ambas categorías de intereses. En concreto, en los intereses difusos podríamos afirmar que el ser precede a la conciencia puesto que la necesidad social se consolida antes de que se alcance la conciencia de su satisfacción. Será la progresiva concienciación la que generará la aparición de formas incipientes de organización, como reacción del grupo frente a la agresión experimentada por los bienes esenciales afectados, grupo que no puede sino operar sobre una acotación territorial que delimita el alcance del interés. El esquema interpretativo se puede concretar por medio de dos ulteriores precisiones: por una parte, el carácter de la esencialidad de los bienes tiene su materialización en los bienes definidos constitucionalmente: por otra parte, el ámbito territorial sirve también para precisar el ámbito de intervención de la Administración, que recibe en la atribución de la competencia la capacidad de asegurar la realización del bien en la determinación espacial precisada en la norma.

Esta distinción ha encontrado reflejo en la jurisprudencia en Italia. Mientras que respecto de los intereses colectivos se afirma la importancia de los intereses que tienen como referente los colectivos creados al amparo del ejercicio del derecho asociativo, en cuanto que es posible establecer una conexión inescindible entre el carácter del ente que actúa como portavoz del grupo y la naturaleza colectiva del interés, respecto a los intereses difusos la jurisprudencia considera que son aquellos que se caracterizan por la simultaneidad de su referencia subjetiva a todos o parte de los componentes de su colectividad dada, individualmente considerados, respecto al mismo bien. En la transcendental decisión de 1979, la legitimación adquirida por el sujecto colectivo en su defensa de los intereses difusos vendría dada por su localización en un determinado territorio: la iniciativa sólo será admisible cuando provenga de un grupo o asociación que actúe como exponente de «un interés localizado o, en cualquier caso, localizable, en un particular ambiente, más o menos circunscrito». Este criterio será ampliado posteriormente por el recurso a la legitimación procedimental, al consentir la legitimación procesal a aquellos que debería participar en la formación de la voluntad administrativa, apertura que ha sido interpretada como un mecanismo que permite al juez acceder a una adecuada dialéctica de los intereses, so pena de que las limitaciones de la normativa administrativa restrinja los intereses legítimos e impida las posibilidades de participación. Esta última variante ha recibido, sin embargo, críticas doctrinales que

defienden la necesaria cautela respecto a esta transformación de las legitimaciones procedimentales en legitimaciones procesales (Angiuli).

En los límites de esta comunicación no podemos detenernos en los complejos problemas que se refieren al acceso a la tutela judicial, cuestiones que son abordadas en la ponencia general. En todo caso, no es ocioso pertrecharse de fundamentos constitucionales para disponer de una base de principios que nos dote de las referencias sustantivas precisas que solvente las dificultades que se susciten cuando proceda al enunciado de los rasgos estructurales de los intereses difusos.

Si en otros ordenamientos la tarea de reconstrucción del basamento jurídico de los intereses difusos se ha realizado con la extracción o construcción de principios y bienes constitucionales, la bisoñez de nuestra Constitución ha permitido la recepción de lo que en otros contextos no es sino el resultado de una labor creadora de doctrina y jurisprudencia. Pero más que referirnos a los contenidos obvios recogidos en el capítulo II del título I, conviene, asimismo, recordar, aunque pueda parecer excesivamente genérico, la titularidad de la soberanía y los contenidos sancionados en el artículo 9.2, que expresan una aspiración de igualdad sustancial a través de la materialización efectiva de la libertad e igualdad del individuo y de los grupos, y de la necesidad, por tanto, de concebir los mecanismos de tutela, de forma que se amparen los derechos e intereses, evitando, en base al fundamento apuntado, que se reconduzca la interpretación de la tutela jurídica en clave estrictamente individualista.

Es precisamente este fundamento constitucional el que impulsa y permite la interpretación abierta y evolutiva del ordenamiento para dar cabida a demandas que expresan las formas modernas de la conflictividad y prentenden la tutela de bienes referidos a la colectividad, y que, en el fondo, no persiguen sino la materialización social de los contenidos constitucionales. Anteriormente subrayamos la necesidad de no desconocer la virtualidad mediadora que ha ido adquiriendo el poder judicial como respuesta obligada tanto a las inactividades de los otros poderes, como a la obligada respuesta a demandas insoslayables. Cuando se enfila esta dirección, es inevitable tener que confrontarse con los pronunciamientos realistas que recuerdan las limitaciones de la actividad judicial. En todo caso, el protagonismo judicial no sería idóneo para superar sus límites estructurales. En línea discursiva se colocan quienes estiman que la fragmentariedad y la ocasionalidad típicas de la acción judicial hacen «el cauce judicial inadecuado para la recepción del plano real de los conflictos en acto y la complejidad efectiva de los intereses en juego, y en consecuencia, para garantizar, a través del proceso, la absorción en el sistema de los conflictos socialmente relevantes» (Trocker). En un Estado de derecho apelar a la mediación legislativa como forma de regulación de las legitimaciones procesales y vía adecuada para la satisfacción de los intereses difusos se nos presenta como una conclusión válida que soslaya las dificultades existentes, caracterizadas precisamente por la ausencia normativa que permite la existencia de espacios de inmunidad judicial. En última instancia, la temática de los intereses difusos es la reacción consciente a unas carencias que deberían solventarse con presteza, dados los intereses implicados, en vía administrativa y legislativa. Pero, sin perjuicio de admitir las limitaciones que comporta la separación de poderes, la operatividad de la mediación judicial puede ser, junto a otros, un instrumento que permita acelerar los ritmos y conseguir la tutela de los bienes constitucionales hoy en día insuficientemente protegidos.