

EL INTERÉS PÚBLICO: ENTRE LA IDEOLOGÍA Y EL DERECHO

Public Interest: Between Ideology and Law

Nicolás LÓPEZ CALERA

Universidad de Granada (España)

RESUMEN

El interés público pretende significar un compendio de los fines prevalentes de un orden jurídico y político, de un Estado democrático. Se trata de un concepto jurídico indeterminado que lleva consigo comúnmente los riesgos de la confusión y de la manipulación. Las indudables dificultades que comporta su determinación conducen frecuentemente a que sea calificado (o descalificado) como un concepto ideológico. La doctrina administrativista sostiene que los conceptos jurídicos indeterminados no amplían la discrecionalidad administrativa y no son una vía abierta a la arbitrariedad. Sin embargo, ni la legislación, ni la administración, ni el poder judicial han logrado evitar los riesgos de la indeterminación. Quizás la mejor garantía para alcanzar una razonable validación de este concepto sea establecer una relación fuerte entre interés público y democracia. El interés público, diferenciado de la idea metafísica y iusnaturalista de bien común, ha de ser ante todo un valor democrático, en cuanto su definición debe estar en manos de poderes democráticamente legitimados y su realización ha de implicar la protección y la realización de un mayor número de intereses particulares. Desde otra perspectiva, la crisis por la que siempre atraviesa este concepto obliga a enfatizar la necesidad de que el interés público sea un asunto de cada ciudadano, esto es, la búsqueda del interés general implica la capacidad de cada ciudadano de tomar distancia respecto a sus intereses particulares.

Palabras clave: interés público, valores democráticos, ciudadanía.

ABSTRACT

Public interest is intended to mean a consolidation of the prevailing ends of the legal and political order of a democratic state. This is a vague legal concept that generally carries the risks of confusion and manipulation. The undoubted difficulties involved in its determination often lead to it being credited (or discredited) as an ideological concept. Administrative doctrine holds that vague legal concepts do not widen administrative discretion and do not open up a route to arbitrariness. However, neither the legislator nor the administration nor the judiciary have managed to avoid the risks of indeterminacy. Perhaps the best guarantee for achieving a reasonable validation of this concept is to establish a strong relationship between public interest and democracy. Public interest as distinguished from the metaphysical idea of natural law and the common good, must be above all a democratic value, in that its definition should be in the hands of democratically legitimated power and its implementation must involve the protection and realization of a

greater number of private interests. From another perspective, the crisis that always grip the concept requires us to emphasize the need for public interest to be a matter for each citizen, that is, the pursuit of general interest involves the ability of every citizen to put a distance between it and their private interests.

Key words: public interest, democratic values, citizenship.

SUMARIO

Introducción. 1. Del concepto de interés en general 2. Los intereses en la vida colectiva: el interés público. 3. El interés público entre la ideología, la ciencia y la democracia. 4. El interés público como concepto jurídico indeterminado. 6. La palabra de la jurisprudencia: el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. 7. Propuestas de principio para un concepto razonable de interés público.

“Una teoría del interés público que pretenda tener derecho al reconocimiento general constituye una empresa muy arriesgada”¹.

INTRODUCCIÓN

Se ha dicho que una ciencia es tan fuerte como sus conceptos. Y si eso es cierto, los conceptos vagos y mal definidos (como “interés público”), desgraciadamente tan propios de la investigación en las ciencias sociales y jurídicas, reducen estas disciplinas a una posición inferior en una escala de fiabilidad y de rigor científico entre las ciencias en general². El interés público coloca siempre en situaciones difíciles a las ciencias sociales.

El interés público es un concepto y un valor recurrente en la legislación, en la jurisprudencia y en las acciones de gobierno en todos los niveles, un concepto y valor del que se echa mano para resolver conflictos o para justificar actuaciones de especial entidad en la vida jurídica y política. Ante el interés público ha de ceder cualquier otro interés. “Fiat ‘interés público’ et preat mundus”.

1. DEL CONCEPTO DE INTERÉS EN GENERAL

Evidentemente una teoría del interés público depende de una teoría del interés en general. El interés por sí es un concepto que se escapa a los controles más

1. Edgar Bodenheimer, “Prolegómenos para una formulación de una teoría del interés público”, en Carl J. Friedrich, *El interés público*, Editorial Roble, México, 1967, p. 223.

2. Frank J. Sorauf, “La confusión del concepto”, en Carl J. Friedrich, *El interés público*, op. cit., p. 200.

estrictos de la razón. La razón es también “interesada”. Resulta muy difícil, pues, ponerse de acuerdo sobre lo que puede entenderse por “interés”. Sin embargo, cabe una filosofía del interés en general y del interés público en particular. Y decimos “filosofía” para asumir todas las limitaciones que la filosofía como “metaciencia” conlleva, esto es, subjetividad, relatividad, incerteza, inverificabilidad y al mismo tiempo pretensiones razonables de universalidad. Metidos en la aventura de “aclararnos” sobre lo que es o debe ser el interés público en el derecho y la política, debemos hacer algunas observaciones sobre el concepto de interés en general.

El concepto de interés se debe relacionar con el deseo fuerte de algo que se reconoce como especialmente necesario y valioso. Kant concebía el interés como una dependencia de la voluntad, una voluntad que no concuerda por sí misma con la razón y no es un motivo fundante de una acción estrictamente moral³. También podría afirmarse que el interés suele tener un ingrediente de egoísmo e incluso un ingrediente predominante de inmediatez, lo que quizás podría diferenciarlo del concepto de valor. Los valores parecen, en cambio, integrar prioritariamente componentes que trascienden lo inmediato. No obstante, la práctica humana pone de relieve que puede haber intereses enormemente “valiosos”, esto es, intereses que no se reducen a una unívoca o inmediata atracción hacia algo o a una satisfacción del propio yo, como también hay valores que, por su fuerza atractiva inmediata para una voluntad individual o colectiva, podrían calificarse como “intereses”. En todo caso, cuando se trata de intereses, estamos refiriéndonos a cosas, a situaciones sociales, a relaciones sociales que engendran un deseo fuerte, una necesidad fuerte e incluso una pasión.

Ahora bien, por su dependencia constituyente de la subjetividad, ambos, intereses y valores, tienen que soportar el peso de la prueba de su objetividad si pretenden alcanzar un liderazgo moral o jurídico o una amplia respetabilidad, lo cual es tarea más imposible que otra cosa, pero que históricamente se ha intentado por muchas corrientes de la filosofía práctica. En principio es evidente que el interés siempre se constituye desde la subjetividad. Pero ¿los intereses están más allá de la sensibilidad o de las convicciones personales?, ¿es posible hablar de una cierta “objetividad” de los intereses? Cualquier concepto de “interés” está inevitablemente ligado a la inevitable dialéctica sujeto-objeto. Esta cuestión es especialmente importante, porque cuando se hable de “interés público” siempre estará presente la cuestión de si ese “interés público” es algo objetivable o es una realidad relativa a un poder capaz (legitimado o no) para establecerlo como tal. Determinar lo que es “interesante”, “tiene interés” o simplemente qué es un “interés” constituye una tarea no reductible fácilmente a criterios científicos. A veces, sí. Por ejemplo, cuando la relación de un objeto atractivo-interesante se da en muchos sujetos, en una cantidad extraordinaria de sujetos, entonces se podría decir que paradójicamente se rompe esa relación objeto-sujeto y el objeto resplan-

3. I. Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Kants Gesammelte Werke, Akademie der Wissenschaften, Berlin, 1911, Bd. 4, p. 416.

dece por sí mismo como un interés objetivo. La salubridad del agua potable en una ciudad es un interés en sí, es un interés público objetivo. Se puede decir que hay intereses objetivos cuando hay muchos intereses subjetivos en una cosa, en una realidad. Sin caer en ninguna clase de objetivismo metafísico, hay intereses objetivos, que son aquellos pretendidos por muchos sujetos, como también hay por supuesto otros intereses que son “parciales”, “de parte”, estrictamente subjetivos, porque son tales sólo para un sujeto o unos pocos sujetos, pero que desde luego son perfectamente respetables. Sin embargo, esa “objetividad posible” se diluye con relativa facilidad en cuanto tampoco hay “criterios objetivos” para determinar cuántos sujetos tienen que estar interesados en “algo” para hablar de un interés objetivo. Hay criterios, pero nunca objetivos, ciertos, científicos.

En pocas palabras los intereses están relacionados con los deseos, las necesidades, las apetencias, los placeres, las ambiciones de un sujeto, cuya voluntad que pone mucha “pasión” en satisfacerse. Los intereses son fines importantes que engendran atracción, deseo o necesidades fuertes a unos sujetos. El interés está ligado, en gran medida, a un cierto emotivismo, como diría Max Scheler.

2. LOS INTERESES EN LA VIDA COLECTIVA: EL INTERÉS PÚBLICO

Referir el derecho a intereses colectivos, sociales o públicos responde a una concepción moderna, positivista y realista del derecho. La tradición iusfilosófica tenía como fin del derecho el llamado bien común. La Modernidad ya introdujo otros conceptos para definir un orden jurídico y político. Es interesante recordar cómo Rousseau hizo del interés común, la causa determinante de la constitución de las sociedades. En el *Contrato Social* decía que la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de las sociedades. El acuerdo de estos mismos intereses es lo que la ha hecho posible. Y añadía. “...y si no existiese un punto en el cual armonizasen todos ellos, no hubiera podido existir ninguna sociedad. Ahora bien, sólo sobre el interés común debe ser gobernada la sociedad”⁴. En el siglo XIX quizás el punto más destacado de inflexión teórica sobre el fin del derecho o en el derecho hayan sido Rudolf von Ihering y la “jurisprudencia de intereses”. Se cambia la terminología, pero se cambia fundamentalmente la filosofía sobre el mismo concepto de derecho. La inflexión o los cambios buscan seguramente una consideración más realista, más “naturalista”, menos metafísica de las funciones del derecho. Como ha comentado Josefa Dolores Ruiz Resa, el interés lleva a Ihering a considerar el derecho como una herramienta al servicio de fines no trascendentales y con una concepción predominantemente empirista

4. J. J. Rousseau, *Contrato Social*, Libro Segundo, Capítulo 1, Traducción de Fernando de los Ríos, prólogo de Manuel Tuñón de Lara, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 2001, p. 57.

del interés⁵. Es evidente que, en la semántica común del término, el interés se presenta como una realidad identificable también con deseos y necesidades inmediatas, fuertes, directas e incluso materiales. Ruiz Resa cita un texto de Ihering enormemente revelador a este respecto: “El interés, en el sentido subjetivo, designa el sentimiento que se tiene de las condiciones de vida. Si me intereso por un persona, por un objeto, por una situación, es porque yo *siento* que dependo de ella, desde el punto de vista de mi existencia o mi bienestar, de mi satisfacción o de mi felicidad”⁶.

Esta presencia del concepto de interés en la filosofía del derecho pone de relieve, en última instancia, la pretensión del realismo jurídico del XIX por acercar el derecho a los “fines” más inmediatos y directos de los individuos y por evitar planteamientos metafísicos. Por otra parte este giro sobre el fin del derecho responde indudablemente a un momento de la filosofía jurídica impregnado de un potente positivismo e incluso naturalismo. Ahora bien, como relata justamente Ruiz Resa, el concepto de interés hace acto de presencia en medio de un contexto doctrinal en el que el organicismo está jugando un protagonismo. Ello significa que esta concepción del interés no puede quedar reducir al ámbito del individuo, esto es, a los meros intereses individuales. Por ello Ihering promueve también el concepto de “interés social” que se diferencia del “interés estatal”, planteamiento nada extraño si se parte de una concepción organicista de la vida y del derecho. Ihering habla incluso de que la sociedad tiene una personalidad, tiene un interés en su supervivencia. El sujeto social es superior al sujeto individual, por lo que su interés (social) puede prevalecer sobre el individual y a ese objetivo ha de servir el derecho.⁷

Esta breve referencia a un clásico de la teoría jurídica sirve para apoyar que el protagonismo del concepto de interés público viene ya de lejos. De todas maneras cuando se habla de intereses en la vida colectiva y particularmente en la vida jurídica son necesarias bastantes precisiones. Y la primera es que cuando se habla de los intereses propios del derecho y la política se hace referencia, aunque pueda parecer una paradoja, a intereses “generalizables” en un doble sentido. En primer lugar, se hace referencia a un interés participado por muchos ciudadanos, pero en segundo lugar también se puede hacer referencia a un interés privado. Por supuesto, el “interés público” encarna más propiamente el sentido de un interés generalizable. Pero los intereses privados también son objeto del derecho, porque los intereses individuales (los derechos) son fundamento incuestionable de todo orden jurídico que persiga precisamente el “interés público”, el interés del “público”, de un pueblo. Además los intereses privados son también objeto del derecho en cuanto que los conflictos entre ellos son generalizables y pueden afectar a la

5. Josefa Dolores Ruiz Resa: “El concepto de interés en Ihering”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 3, 2000, p. 435.

6. R. v. Ihering, *De interés en los contratos*, trad. De Alfonso Posada, Ed. Atalaya, Buenos Aires, 1947, p. 77, apud J. D. Ruiz Resa, *op. cit.*, pp. 439-440.

7. J. D. Ruiz Resa, *op. cit.*, pp. 445-446.

paz social. Por eso hay un derecho privado y una sentencias de tribunales que resuelven esos conflictos entre particulares y que hacen así también un servicio al “interés público”. El derecho protege los intereses privados como un modo de realización del interés público.

Así, por ejemplo, dos sujetos pueden litigar sobre la compraventa de un inmueble. El conflicto es entre dos intereses estrictamente privados y particulares. Sin embargo, al derecho le interesa la paz social y para ello, por medio del derecho privado y en su caso por medio de los tribunales, le interesa establecer cuál es el interés privado preferente, aunque en definitiva esté atendiendo obviamente a la protección de los intereses privados. El derecho regula determinados intereses privados en cuanto éstos también, en otro sentido, pueden nominarse como generalizables, en este caso porque la compraventa es una relación extendida en todo el tejido social. Más aun, un concreto interés privado puede convertirse en un interés público. Así un sujeto privado puede tener interés en descansar tranquilamente, como otro sujeto puede tener interés al mismo tiempo en celebrar una fiesta de cumpleaños en el piso colindante con mucha gente y mucha música. Dado que la mayoría de la gente tiene como preferencia el descanso tranquilo a determinadas horas, se convendrá que aquel interés privado, por agregación, se convierta en un interés público y no molestar el descanso de la gente, del público, de la ciudadanía, puede ser considerado en este caso un “interés público”, esto, protegible u objeto del derecho frente al simple interés de celebrar un cumpleaños.

Sin embargo, comúnmente cuando se habla de “interés público” se está haciendo referencia en principio a un interés participado por una mayoría de ciudadanos y que afecta a la sociedad como tal. Para constituir un interés público no importa la naturaleza estricta del interés. Puede ser la construcción de una autovía que implica la expropiación de unos terrenos privados o puede ser una agregación amplia o mayoritaria de intereses privados (como es el descanso a determinadas horas). Lo que específicamente expresa un interés público es que se trata de un interés que está por encima de los intereses privados o parciales (la construcción de una autovía frente a la propiedad de una finca) o de un interés tenido por una importante mayoría como importante (el descanso frente a la fiesta). De todas maneras el sentido más estricto o restringido de interés público no termina en ser el interés de mucho público, de mucha gente, sino sobre todo que es un interés cuya protección o realización benefician en aspectos muy fundamentales a la colectividad como tal y consecuentemente también a los individuos que la integran. Ihering consideraba la sociedad como algo más que la suma de individuos y hablaba de “la personalidad de la sociedad” que como sujeto tiene interés en su supervivencia⁸.

8. J. D. Ruiz Resa, *op. cit.*, p. 445. Por eso se podría hablar también de “derechos colectivos”, concepto que he intentado de justificar en mi libro *¿Hay derechos colectivos?*, Barcelona, Editorial Ariel, 2000.

En suma, cuando los intereses son compartidos por unos amplios sectores de una colectividad, cuando los intereses tienen contenidos que la mayoría social considera necesidades primarias, prioritarias o fundamentales, se puede hablar de un interés público. El interés público se refiere a intereses que se consideran muy necesarios e importantes para la supervivencia o el bienestar de la sociedad como tal. El interés público es un fin fundamental de todo ordenamiento jurídico, porque dar a la sociedad “lo suyo” es un precepto de justicia elemental.

3. EL INTERÉS PÚBLICO ENTRE LA IDEOLOGÍA, LA CIENCIA Y LA DEMOCRACIA

A pesar de los debates sobre su naturaleza, nadie discute que el concepto de interés público recoge en cierta medida la tradición iusnaturalista del bien común y la tradición republicana de la voluntad general y constituye uno de esos conceptos-clave de las ciencias sociales. El interés público pretende significar un compendio de los fines prevalentes de un orden jurídico y político. Los grandes objetivos del Estado y de la legislación giran fundamentalmente en torno al interés público. Es un concepto que “ha reforzado el consenso alrededor del Estado, renovando permanentemente la creencia en lo bien fundado de su autoridad”⁹, pues su función principal consiste en “ser cobertura indispensable en el ejercicio del poder estatal”¹⁰. Si una legislación o una simple decisión administrativa no respeta el interés público, se está haciendo un grave daño a la sociedad política en su conjunto, no un daño puntual o particular, sino un daño a muchas personas, al público, a una sociedad.

Ahora bien, pese a su presencia casi inexcusable en los procesos de legitimación de leyes y de tomas de decisión, tiene un gran defecto: se trata de un concepto difuso, abstracto e indeterminado que lleva consigo comúnmente los riesgos de la confusión y de la manipulación. Tales riesgos son, en principio, inevitables, pues en el derecho y en la política se suele funcionar con esta clase de conceptos y resulta casi imposible prescindir de ellos. No hay relaciones sociales y políticas sin acudir a conceptos como “justicia”, “libertad”, “igualdad”, “dignidad”, “solidaridad” o “interés público”¹¹.

Aunque es uno de los conceptos más fundamentales de toda teoría del Estado y del derecho, particularmente del derecho administrativo, ninguna doctrina ha sido capaz de definirlo con precisión, de concretar su alcance y contenido. Todas lo estudian (o estudiamos) y tratan de diluir (sin mucho éxito) las sombras o las

9. Jacques Chevalier, *Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général*, P.U.F., Paris, 1978, pp. 11 y ss. apud J. Bermejo Vera, *op. cit.*, p. 108.

10. José Bermejo Vera, “El ‘interés general’, como parámetro de la jurisprudencia constitucional”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 1985, vol. II, 10, 1984, pp. 107-108.

11. J. Roland Pennock, “El individuo y las mayorías: una nota sobre el concepto”, en Carl J. Friedrich, *El interés público*, *op. cit.*, p. 197.

oscuridades que encierra. Se ha dicho que es un concepto sin sentido, porque muchos han abusado de él¹². Como ha dicho Alejandro Nieto, se trata de una noción que dista mucho de ser clara. Ni la ciencia ni la práctica están en condiciones de determinar lo que sean los intereses generales¹³. No es posible determinarlo, dentro de lo que cabe, con contenidos universalizables que puedan resolver los conflictos entre los distintos intereses que están en juego en una sociedad política determinada. Luciano Parejo lleva razón cuando dice que esta noción puede portar y expresar diversos significados según el contexto de su empleo. Se trata de una noción de carácter formal y abstracto¹⁴. Aunque *prima facie* está claro que el interés público es sinónimo de un interés general que debe ser protegido con preferencia sobre los intereses particulares, sin embargo, cuando hay que determinarlo en un conflicto concreto, la tarea resulta muy dificultosa y surgen diversas y contradictorias interpretaciones de lo que ese interés público puede exigir. A pesar de tantas dificultades para un eficiente uso semántico, sigue constituyendo un punto de apoyo importante para toda teoría que trate de explicar los fundamentos o la legitimación de un orden jurídico-político.

Las indudables dificultades que comporta la comprensión y la determinación de los contenidos aplicables de este concepto conducen a que frecuentemente sea calificado (o descalificado) como un *concepto ideológico* o político. Desde luego, no se trata de uno de esos conceptos jurídicos perfectamente perfilados por la dogmática jurídica a pesar de lo mucho que se ha escrito sobre él. En el mejor de los casos, se ubica dentro de los llamados “conceptos jurídicos indeterminados”¹⁵. Luciano Parejo, jurista riguroso, trata de salvarlo de su abstracción peligrosamente manipulable, y sostiene que es un principio general de rango constitucional, que tiene igual grado de abstracción que otros principios como el libre desarrollo de la personalidad o la interdicción de la arbitrariedad. Tiene -dice- una clara función directiva del desarrollo normativo (parlamentario o no) del orden constitucional. En todo caso, su abstracción es controlable por el poder judicial. Por eso, Luciano Parejo concluye que “el interés general es definible o, cuando menos, constatable en sede precisamente de control”¹⁶.

En definitiva, estos análisis ambiciosos que pretenden entender este concepto “more científico” y prescinden, aunque no desprecian, de su vertiente ideológica, no resuelven la cuestión. En su estudio Luciano Parejo “prescinde de la vertiente

12. C. W. Cassinelli, “El interés público en el contexto de la ética política”, en Carl J. Friedrich, *El interés público*, op. cit., p. 58.

13. Alejandro Nieto García, “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, en *Estudios en homenaje a Eduardo García de Enterría*, vol. III, Editorial Civitas, Madrid, 1997, pp. 2185 y ss. Apud Luciano Parejo Alfonso, *Interés público como criterio de control de la actividad administrativa*, Biblioteca Digital del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (www.iadb.org/etica).

14. Luciano Parejo Alfonso, *Interés público como criterio de control de la actividad administrativa*, op. cit., pp. 2-3.

15. Luciano Parejo Alfonso, op. cit., p. 15.

16. Luciano Parejo Alfonso, op. cit., p. 16

ideológica de éste (concepto) y se atiene exclusivamente al método jurídico”¹⁷, aunque en verdad el llamado “método jurídico” no acaba tampoco con la vaguedad constancial y la ambivalencia de este concepto, salvo cuando se mantiene a un nivel descriptivo elemental o dentro de un “purismo” metodológico al estilo de la teoría kelseniana del derecho¹⁸.

Otro gran jurista, como Peter Häberle, estudia también el interés público con esa pretensión de “desideologizar” su naturaleza a través de un análisis de la legislación y la jurisprudencia. Häberle advierte, en su excelente y riguroso estudio, que va a estudiar el interés público como problema jurídico, esto es, al margen de presupuestos filosóficos o “teóricamente puros”. Sostiene que el interés público debe analizarse como parte del orden constitucional y como material normativo dentro de una “teoría constitucional democrática”. En este sentido mantiene la importancia de una interpretación constitucional como concretización del interés público¹⁹.

La imposible “salvación científica” de este indudable concepto ideológico no impide que pueda tener especial sentido si se le ubica dentro de las teorías del Estado democrático, porque es uno de esos valores que todo Estado democrático tiene como referente sustancial para su propia identidad democrática. Un Estado es democrático no sólo porque se legitima en base a la soberanía popular, esto es, por los votos de todos los ciudadanos, sino porque sus poderes sirven al “interés público”, “al público”, al pueblo. Es una clave de la legitimidad de ejercicio del poder político. El respeto de un Estado (su legitimación) está fundado principalmente en el respeto estatal del interés público. El interés público es una hipótesis básica de toda teoría democrática, que permite a la gente que posee religiones diferentes, convicciones filosóficas distintas, o diferentes sistemas de valores, disponer de una razón común para convivir en paz una sociedad pluralista, como ha escrito Gerhard Colm. Mientras exista un consenso común respecto al interés público, esto es, a valores esenciales y compartidos de una sociedad, los conflictos sociales nunca serán destructores, aunque también es cierto que a veces por sus carencias el interés público se usa para justificar el interés particular de una minoría²⁰.

Así pues, la compleja problemática del concepto de interés público remite a esa otra más amplia y todavía más compleja, que es la democracia²¹. La relación entre interés público y democracia es fundamental para introducirse con mayor rigor en este concepto y alcanzar una razonable validación, porque ninguna con-

17. Luciano Parejo Alfonso, *op. cit.*, p. 3. Dice que en esto sigue a Fernando Sáinz Moreno y a Alejandro Nieto.

18. Luciano Parejo Alfonso, *op. cit.*, p. 3.

19. Peter Häberle, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung*, Athanäum Verlag, Basel-Hamburg, 1970, pp. 17-18 y 718.

20. Gerhard Colm, “El interés público: clave esencial de la política pública,” en Carl J. Friedrich, *El interés público*, *op. cit.*, pp. 136 y 143.

21. Howard R. Smith, *Democracy and the Public Interest*, University of Georgia Press, 1960, pp. 26-31.

ceptuación del interés público puede ser legítima si no se determina a través de una decisión democrática. No se puede admitir un interés público, que venga pre-determinado en términos objetivos y absolutos por un poder autocrático o por unas supuestas leyes naturales. El relativismo sobre el concepto, precisamente porque no cabe una ciencia que lo tenga como objeto, conduce necesariamente al método democrático. Howard R. Smith sostiene que la democracia debe ser justificada en términos de “interés público” (bienestar general, bien público, voluntad general, o bien común). Sin embargo, ello no quiere decir que los intereses privados no formen parte de esta categoría. Precisamente la democracia pretende responder ante todo a las demandas de los ciudadanos. Por eso se ha dicho que “lo que es bueno para la General Motor es bueno para el país”²². Normalmente, en las sociedades democráticas maduras, se ha logrado una cierta armonía entre ambas clases de intereses, aunque en principio se considere al primero como éticamente superior al privado. Inevitablemente siempre habrá conflictos entre los intereses privados y el interés público, sobre todo cuando se va más allá de las definiciones genéricas de armonización que hace el poder legislativo.

Indudablemente los Estados democráticos están estructurados para hacer frente de manera razonable, no definitiva, a la determinación de lo que es el interés público. Los tres poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) son los que, en principio, pueden fijar qué es o cuándo hay un interés público. Bodenheimer prioriza en este sentido el poder legislativo²³. El poder legislativo tiene la máxima legitimidad para introducir el concepto y darle contenidos concretos en las leyes. La existencia del interés público aparece en principio en las leyes. Pero a nivel legislativo también se dan altos niveles de indeterminación sobre contenidos y prácticamente se suele reducir a un concepto especialmente maleable por los sujetos encargados de realizarlo, concretamente por la administración pública y por los tribunales que son en caso de conflicto quienes tienen la última palabra. Como Bodenheimer indica, la cuestión que se plantea ahora es en qué medida un poder representativo puede comprender de manera cierta y objetiva lo que es de “interés público”. Esto es, entregar inicialmente la determinación del interés público al poder legislativo abre la puerta a la consideración de todas las paradojas e insuficiencias que tiene la democracia representativa, aun en los Estados de las sociedades modernas más avanzadas.

De todas maneras ya decía Rousseau que la voluntad general no puede estar equivocada, pero también decía el ginebrino que la voluntad general no era la expresada por un cuerpo legislativo representativo. Los representantes del pueblo no sólo pueden hacer juicios erróneos sobre lo que es el interés de la comunidad, sino incluso pueden estar motivados por consideraciones ajenas al bien común²⁴.

22. Howard R. Smith, *Democracy and the Public Interest*, *op. cit.*, p. VIII.

23. Edgar Bodenheimer, “Prolegómenos para una formulación de una teoría del interés público”, en Carl J. Friedrich, *El interés público*, *op. cit.*, p. 227.

24. Edgar Bodenheimer, “Prolegómenos para una formulación de una teoría del interés público”, *op. cit.*, pp. 227-228.

En suma, la resolución del problema de qué es de interés público está ligada a todas las aporías propias de una teoría de la democracia y particularmente a las propias de una democracia representativa. Incluso a veces puede sospecharse de la armonía preestablecida democráticamente entre interés público e intereses privados y hablarse de una “ambigüedad consentida por la democracia respecto al interés público”, porque es imposible encontrarle un sentido unívoco. Por ello en un sistema democrático, fundado en el pluralismo político, siempre hay numerosos puntos de vista sobre el interés público en relación con una política concreta.

4. EL INTERÉS PÚBLICO COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO

La problematicidad del concepto de “interés público” se debe, entre otros motivos, a que suele ser utilizado lo mismo para un roto que para un descosido. Como decía antes, el gran “defecto” del interés público es su indeterminación. En esto existe unanimidad: es un concepto jurídico indeterminado. Sobre los “conceptos jurídicos indeterminados” se ha escrito mucho, pero tengo como uno de los estudios más serios el realizado hace ya muchos años por Fernando Sainz Moreno²⁵, aunque tiene el inconveniente de estar referido a la legislación y a la jurisprudencia de la dictadura. El estudio tiene dos partes diferenciadas. Una es la que podría ser una teoría general de los conceptos jurídicos indeterminados y otra es una teoría de dichos conceptos aplicada al ámbito del derecho administrativo.

Según Sainz Moreno, la noción de CJI tiene su origen en el derecho privado en conceptos como “buena fe”, “vicios ocultos”, “diligencia de un buen padre de familia” o “de un honrado comerciante”. Se les ha llamado también conceptos “vagos”, “válvula” y diría, con un lenguaje más actual, “difusos”. Los CJI plantean cuestiones propias de la filosofía del lenguaje, como sería la “vaguedad de las expresiones” (indeterminación), que no siempre es una imperfección del lenguaje cotidiano, sino una posibilidad de cumplir la función de comprender un amplio espectro de objetos, conductas, relaciones, fines, etc. La indeterminación permite comprender con holgura, aunque ciertamente sin precisión, la realidad²⁶. Este sentido de la “holgura” es valorado positivamente por Sainz Moreno, cuando dice que es necesaria para que la norma sea más adaptable a la realidad y desde luego no es para crear un vacío normativo.

La indeterminación de los conceptos expresa una inevitable característica de la comunicación humana. No es lugar aquí para una filosofía del lenguaje, para una filosofía de los conceptos indeterminados, pero conviene establecer algunos principios generales que sirvan para resolver cuestiones de fondo que estos conceptos plantean. Los conceptos, que son palabras con sentido, no tienen una

25. Fernando Sáinz Moreno, *Conceptos jurídicos indeterminados, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Editorial Civitas, Madrid, 1976.

26. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, pp. 191-193.

significación dogmática para el destinatario. Su significación no acaba en los mismos términos que lo componen, sino en la escucha de los que los reciben, en la lectura de los que los manejan. Pero para escuchar o leer un concepto hace falta un método, pues de lo contrario el concepto convertiría su semántica en un absoluto juego irracional. Cuando se trata de conceptos jurídicos que, por casi autodefinition, se llaman indeterminados, es necesario construir una teoría que permita racionalizar el proceso que va de lo abstracto a lo concreto, de lo indeterminado a lo determinado. En este sentido Sainz Moreno afirma que “la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados no opone éstos a los determinados, sino que su sentido es dar una respuesta al problema que plantea la indeterminación de los conceptos”²⁷. Sin embargo, como ha escrito con razón José Bermejo, “toda la construcción doctrinal de los conceptos jurídicos indeterminados se ha convertido en la réplica más lograda y útil al objeto de salvar el difícil escollo ‘ideológico’ sucintamente expuesto”²⁸.

Si se profundiza un poco en la cuestión, habría que preguntarse por qué existen y para qué existen si tienen esas características que los hacen tan problemáticos. En principio, como decíamos, hay una sencilla razón de su existencia: la realidad (hechos, personas, conductas, valores) no puede ser comprendida en unas pocas palabras. La realidad siempre supera a la palabra, sobre todo si se trata de realidades complejas. Sólo las realidades más simples o elementales pueden ser abarcadas de manera plena con “una palabra”, con pocas palabras. Que cada hecho, conducta, situación exija “una palabra”, es un imposible lingüística y jurídicamente hablando. Por eso el derecho funciona con “modelos” o “tipos”.

Los CJI tienen una existencia preferente en el mundo del derecho, precisamente porque una parte importante de los sistemas jurídicos está constituida por relaciones complejas que implican fines, intereses y valores del individuo y de las colectividades. No es posible hacer normas jurídicas a la carta. No es de extrañar, pues, que los conceptos jurídicos sean, casi por definición, intrínsecamente indeterminados, esto es, nunca llegan a determinar exacta o totalmente la realidad a la que se refieren. Lleva razón Sáinz Moreno, cuando dice que la indeterminación no es una imperfección de las normas, sino una exigencia de tener que regular las relaciones sociales, infinitas en sus formas e imprevisibles en sus elementos. No son posibles formulaciones perfectas, sino formulaciones suficientes para que el derecho pueda cumplir sus funciones. Pero no todos los conceptos jurídicos son de la misma utilidad práctica y así unos conceptos serán determinados y otros indeterminados²⁹.

El derecho intenta siempre cumplir con unos objetivos de regulación o normalización de la vida social desde el punto de vista de la justicia. Inicialmente la cuestión de fondo que primeramente se presenta al legislativo es determinar qué

27. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 213.

28. José Bermejo Vera, *op. cit.*, p. 109.

29. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 203.

sectores o cuestiones de la vida social deben ser regladas. Pero una vez que esos sectores o cuestiones han sido definidos o delimitados, la indeterminación hace acto de presencia. Por ejemplo, es necesaria una ley para apoyar a los ciudadanos que no puede valerse por sí mismos en la vida cotidiana. Se aprueba una “Ley de la Dependencia social”. ¿Qué es dependencia social? Pero la inevitabilidad de la indeterminación no es una cuestión particular que afecta a la legislación ordinaria, sino que pertenece al mismo concepto del derecho. Así el fin más incuestionable de todo derecho, la justicia, es un concepto rotundamente indeterminado. ¿Qué concepto más indeterminado puede haber que la justicia? La indeterminación es, sin duda, consustancial al derecho como tal.

Ahora bien, la cantidad de problemas que para la práctica jurídica pueden dar lugar los CJI es inconmensurable. Es tanta que a los juristas más creyentes en la virtualidad del derecho les resulta desestabilizador que el derecho pueda estar, por su intrínsecamente indeterminación, sometido a maniobras de todo tipo por parte de los destinatarios o de los mismos operadores jurídicos. La indeterminación llega a ser considerada por algunos como una especie de pecado original del derecho, imborrable y del que derivan importantes fallos o carencias. Sin embargo, hay juristas todavía más creyentes (aquellos que creen tanto en el derecho que no creen que los conceptos jurídicos indeterminados sean un elemento altamente desestabilizador de la vida del derecho y de la implantación de la justicia) que elaboran justificaciones excesivamente rotundas de tales conceptos.

El estudio del interés público como concepto jurídico indeterminado ha tenido un lugar preferente en la doctrina administrativista, porque se considera que la Administración pública es el titular o portador del interés público. El legislador constata la existencia de un interés general o público en un determinado sector o materia de las relaciones sociales. Es decir, el legislador tiene la responsabilidad constitucional de identificar el interés público al ordenar jurídicamente una comunidad política. Y el poder judicial es el encargado de controlar la correcta identificación y satisfacción de un interés. Constitucionalmente la responsabilidad y la “titularidad” del interés general corresponden a la función ejecutiva. La Administración es responsable y titular del interés general según el artículo 97 de la CE³⁰.

La relación problemática del interés público y la Administración se destaca cuando se estudia la discrecionalidad administrativa, pues entre la indeterminación y la discrecionalidad puede haber un nexo altamente peligroso que lleve a la arbitrariedad. Sin embargo, la doctrina administrativista sostiene que los conceptos jurídicos indeterminados no amplían la discrecionalidad administrativa y no son una vía abierta a la arbitrariedad. Además la discrecionalidad administrativa está sometida al control judicial. La Administración tiene amplias competencias discrecionales, pero con los conceptos jurídicos indeterminados no puede hacer lo que quiera, porque está en juego el respeto de los derechos individuales frente a la

30. Luciano Parejo Alfonso, *op. cit.*, p. 15.

misma Administración. Una cosa es la discrecionalidad que reconoce la ley a una autoridad administrativa (atribuciones de discrecionalidad), dentro de las cuales la autoridad puede decidir libremente y otra cosa es que el uso de los conceptos jurídicos indeterminados pretenda escapar al control judicial³¹. Se hace frente así con especial empeño a la posibilidad de que se pueda ir demasiado lejos con los conceptos jurídicos indeterminados, como si fueran un campo de juego sin reglas. Se insiste sobre todo en no confundir los llamados conceptos jurídicos indeterminados con los poderes discrecionales. Las facultades discrecionales se caracterizan por la pluralidad de soluciones justas posibles, mientras que el concepto jurídico indeterminado (precio justo, ruina, utilidad pública) es configurado por la Ley como un supuesto concreto de tal forma que solamente se da una solución justa en la aplicación del concepto a la circunstancia de hecho (precio justo, no cualquier precio justo, el que real y efectivamente sea el verdadero y justo). Así entiende la cuestión la sentencia del TS de 28/04/1964.

El maestro García de Enterría, al referirse al concepto de “orden público”³², como un ejemplo claro de concepto jurídico indeterminado, sostiene que no puede ser facultad discrecional de la Administración determinar a su arbitrio si existe o no perturbación del orden público por dos razones: primera, porque una misma situación no puede ser a la vez conforme y contraria al orden, y segunda, porque no puede quedar al arbitrio de la Administración intervenir en los ámbitos de libertad garantizados por el orden constitucional. En todo caso, sostener esta tesis en 1974 era realmente una aportación doctrinal valiosa y peligrosa. De todas maneras García de Enterría insiste en que una cosa es la discrecionalidad y otra, los conceptos jurídicos indeterminados. Precisamente, para los administrativistas, los conceptos jurídicos indeterminados son una vía para la reducción de la discrecionalidad, sobre la base de los postulados de mayor justicia y razonabilidad exigibles a la Administración³³.

Según los administrativistas, el interés público se tiene como elemento legitimador de la discrecionalidad administrativa, esto es, para que ésta no se convierta en pura y dura discrecionalidad o en simple arbitrariedad. Según la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la discrecionalidad aparece “cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público”. Sin embargo, este principio significa que la “discrecionalidad”, que es por principio “indeterminación” en la toma de decisiones, está limitada por otra indeterminación, la del propio concepto de “interés público”. La potestad discrecional no puede destruir “los valores jurídicos sustanciales” —afirma—, entre los que se encuentra *la interdicción de la arbitrariedad*. En última instancia, el control judicial tratará de eliminar las

31. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, pp. 234-237.

32. Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del Poder*, 1962, Cuadernos Civitas, 1974.

33. Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del Poder*, 1962, Cuadernos Civitas, 1974, *op. cit.*, pp. 275-276, apud F. Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 277.

decisiones arbitrarias, las decisiones no fundadas y no razonables³⁴. Este control judicial es el que puede dar la mayor objetividad a la determinación del interés público del caso concreto.

Por otra parte, los conceptos jurídicos indeterminados no son, para los administrativistas, tan “indeterminados”, pues esos conceptos tienen un “núcleo o zona de certeza”, que señala sus límites. No se puede hacer con ellos lo que un operador jurídico crea o quiera, pues tienen “un ámbito de certeza positiva” (lo que es seguro que es) y de “certeza negativa” (lo que es seguro que no es). Todo lo cual no quita, y por eso son “indeterminados”, que haya también un “halo o zona de duda”³⁵. De todas maneras tienen una indeterminación específica que supera la ordinaria o común que puedan tener otros conceptos de un ordenamiento jurídico.

Es correcta la apreciación (desde luego muy genérica) de que hay una idea nuclear a reconocer o respetar. No es una noción vacía, porque en trazos gruesos se distingue de la noción de “interés privado”, aunque no siempre se opone a ella. Es expresión de aquello que interesa al “público”. Que hay intereses públicos e intereses privados nadie lo discute. Hasta aquí, en mi opinión, el argumento es correcto.

Sin embargo, la argumentación de Sáinz Moreno va demasiado lejos cuando intenta elevar el concepto del “interés público” a la categoría de “noción objetiva”. No es absolutamente una noción vacía, porque en trazos gruesos se distingue de lo que es un interés privado. “En la noción de interés público ese elemento real se encuentra en la pluralidad indeterminada de detentadores del interés”³⁶. Ese componente real, la “pluralidad de detentadores del interés”, da “objetividad” a la noción de interés público, según Sáinz Moreno. Pero en realidad no resuelve nada, pues habría que determinar en concreto quiénes y cuántos son los “detentadores”. Averiguar que es lo que realmente quieren o les interesa es algo no susceptible de una determinación objetiva. Si construir un hotel de diez plantas en una zona costera es un atentado contra el interés público o es un beneficio para unos intereses privados y no daña el interés público es una cuestión que no se resuelve con la apelación a ese elemento real de una “pluralidad de detentadores del interés”, pues en ambos casos se puede entender que hay una “pluralidad” de sujetos interesados.

Dentro de esta línea argumentativa, el administrativista sostiene que el “interés público” es una noción jurídica y el Tribunal Supremo ha mostrado a través de su jurisprudencia la naturaleza jurídica del concepto de “interés público”. Sáinz Moreno insiste en que la jurisprudencia da pie a entender el concepto de interés público como un interés jurídico, del que sólo se puede derivar a una solución justa. El Tribunal Supremo, a través de una jurisprudencia de excepcional importancia, ha mostrado *la esencia jurídica del concepto de “interés público”*³⁷. Según Sáinz

34. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, pp. 330-331.

35. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 197.

36. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 324.

37. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 313. En su opinión la concepción del “interés público” como concepto jurídico es un logro muy importante de la jurisprudencia española, como se desprende

Moreno, el TS (Sala 3ª) en su sentencia de 2 junio de 1967 sostiene que apreciar *lo que aconseja el interés público “no puede convertirse en libre arbitrio, sino que el ejercicio de dicha facultad ha de hacerse en consecuencia con lo que resulte de las circunstancias, datos e informes que consten en las actuaciones administrativas”*³⁸. Por otra parte, el TS (Sala 3ª) en su sentencia de 27 de mayo de 1968 sostiene que la determinación de la necesidad de un servicio para servir al interés público, *no puede ser más que una*. Claro es que la apreciación de los elementos que hay que ponderar para llegar a *esa solución única puede ser difícil*³⁹. La sentencia del TS (Sala 3ª) de 6 de diciembre de 1974 dice que la atribución por Ley de una facultad discrecional no permite en ningún caso una actuación arbitraria. *“El núcleo de decisión se delimita en virtud del interés público, como concepto jurídico indeterminado”*. En esta Sentencia se encuentra *la paradoja o la contradicción*, en mi opinión, de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados en el derecho administrativo. Así el Tribunal Supremo dice, por un lado, que actuar o no en función del interés público implica una *“cierta indeterminación de aquella potestad de la Administración”*. Sáinz reconoce esa paradoja o contradicción, pues hay también una cierta indeterminación de los límites. Los límites son *otra indeterminación*, aunque el administrativista insiste en que la decisión no puede ser *“irrazonable o arbitraria”*. La razonabilidad la dan los informes de organismos o corporaciones que la Ley impone con carácter previo. Pero es evidente que esos informes pueden ir por caminos muy distintos y posibilitar conclusiones sobre el interés público muy diversas e incluso contradictorias. Incluso es posible que los informes coincidan en justificar una determinada decisión y la Administración tome otra⁴⁰, aunque la discrecionalidad administrativa está sometida al control judicial (S. 26 de diciembre de 1974)⁴¹.

La obsesión de los administrativistas por elevar este concepto a la categoría de “concepto objetivo” y considerarlo como un concepto determinante siempre de una sola solución justa se manifiesta también cuando afirman que el interés público, al estar incorporado a una norma jurídica, permite su “objetivización”. Parece exagerada la tesis de que “el interés público como concepto legal plantea un problema de interpretación jurídica, no de libre decisión”. La Administración ha de hacer “un examen razonado y objetivo de qué en ese caso conviene al interés público” según las reglas de interpretación jurídica que están en el CC. “No se trata –insiste– de decidir lo que conviene al interés público según la intuición o experiencia personal de quien aplica la norma”⁴². Evidentemente quien aplica una norma e interpreta el alcance del “interés general” no se puede inventar capri-

de importantes sentencias: diciembre, 1974, Referencia Aranzadi, 4831; 26, diciembre, 1974, Aranzadi, 5087; 6 de mayo de 1975, Aranzadi 1678, *ibíd.* p. 298.

38. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 333.

39. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 335.

40. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 339.

41. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 341,

42. Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*, p. 325.

chosamente cuál es el contenido exigible de ese concepto en el caso concreto. La argumentación jurídica forma parte de los procesos o de la dinámica del derecho y de la realidad jurídica. Pero hay argumentos para muchos y diferentes gustos, luego no hay una “interpretación objetiva” sobre lo que el interés público es o exige para el caso concreto. En el fondo de estos planteamientos de los administrativistas, lo que hay es un cierto optimismo gnoseológico (“es posible conocer objetivamente qué es y qué exige el interés público”) y también un optimismo, (lo llamaría así) hermenéutico, esto es, el optimismo de creer que es posible interpretar un concepto jurídico de manera científica.

Sin embargo, habría que decir que desde Kelsen para acá es un principio bastante compartido que la interpretación jurídica no es sino un acto de voluntad. No hay una interpretación única como “justa”. No hay una ciencia del derecho capaz de interpretar apodícticamente los conceptos jurídicos que se integran en las leyes. Como decía Kelsen, aplicar el derecho es, en definitiva, efectuar “una elección entre las posibilidades que la interpretación cognoscitiva muestra”. Cuando el operador jurídico concluye que éste es el significado correcto de una norma jurídica no lo debe hacer en nombre de la ciencia del derecho, sino simplemente en cumplimiento de un trabajo de naturaleza jurídico-política y no estrictamente científico⁴³.

Ahora bien, desde la perspectiva de una filosofía jurídica y política es particularmente importante el implícito o quizás explícito reconocimiento que, por principio constitucional, se hace de la superioridad axiológica de lo público sobre lo privado en las relaciones jurídicas y políticas, en el sentido de que en caso de conflicto aquellos intereses que puedan ser calificados como públicos por la autoridad legislativa, judicial o administrativa debieran prevalecer sobre los privados, sin que esto signifique que los intereses privados tengan que negarse por principio. Así pues, en alguna medida el concepto de “pluralidad de detentadores del interés” antes aludido es interesante para afirmar esa superioridad de lo público sobre lo privado e incluso para demostrar la necesidad de ubicar este concepto dentro del ámbito de una teoría de la democracia y del derecho constitucional, como ha sostenido Häberle. Esto es, serán los poderes legitimados en una constitución los encargados de determinar qué es lo que interesa a la mayoría del público. En suma, el interés público podría ser definido como un interés sustancialmente democrático que ha de construirse sobre todo con reglas constitucionales.

Tal vez hubiera de concluirse que “lo que interesa al público” no es una noción objetivable, no es una noción científica. Es una evaluación sociológica dependiente de muchas variables políticas e ideológicas. Por ejemplo, la gestión del agua en un municipio es una cuestión de indudable interés público. Pero ¿qué es mejor para el interés público privatizar esa gestión o ponerla en manos de una empresa pública? Es evidente que la respuesta a lo que exige el interés público no sería dada de igual manera por un gobierno conservador o un gobierno socialista. Lo

43. Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Unam, México, 1981, pp. 354-357.

que conviene al interés público es una cuestión que admite soluciones distintas y contradictorias. La realidad es que no hay criterios seguros para concretar lo que es interés público, sus contenidos concretos que siguen estando en las manos de la Administración en el ejercicio de su discrecionalidad, aunque exista al final el control de los tribunales.

5. LA PALABRA DE LA JURISPRUDENCIA: EL TRIBUNAL SUPREMO Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El control de los tribunales es decisivo para reducir el concepto a sus límites más razonables. Como dice Ignacio María de Lojendio “la indeterminación y vaguedad de la expresión –interés general- se presta a ser instrumento de manipulación y arbitrariedad”, pero las cláusulas ilimitadas de control jurisdiccional, desde la aprobación de la Constitución de 1978, van a servir de instrumento potencialmente reductor de tales vicios⁴⁴.

¿Sirve el control jurisdiccional para evitar la manipulación y la arbitrariedad? La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo ha tratado del interés público, pero el balance general no es muy positivo. Esa jurisprudencia se expresa en términos muy vagos y deja sentados pocos principios que puedan clarificar qué es el interés público y cuáles pueden ser sus contenidos. Hay una repetida remisión del concepto a otros conceptos genéricos, con lo que vuelve aparecer la debatida cuestión de la discrecionalidad administrativa y la muy dudosa posibilidad de una sola solución justa de la caso concreto.

Según Bermejo Vera, el concepto de interés general en las decisiones del Tribunal Constitucional “o bien aparece como cuestión marginal –más exactamente, referencial- en el cuerpo argumental de la sentencia, o bien se utiliza explícitamente como elemento del razonamiento aunque con carácter parcial”⁴⁵. Y añade: “Es bastante dudoso que el *interés general* sea auténtico parámetro de las decisiones emanadas del Tribunal Constitucional...se puede afirmar que la politicidad inmanente, o a veces visible, en este *concepto*, es tan estructural, tan nuclear, que posiblemente sea esa su cualidad exclusiva y que lo convierte, por ello mismo, en un instrumento útil desde la perspectiva jurídica”⁴⁶.

El estudio de Bermejo Vera sobre el interés general en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es altamente interesante, aunque está centrado principalmente en casos relativos a las controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la hora de fijar competencias. Uno de los casos más interesantes es

44. Ignacio María de Lojendio, *El modelo autonómico de la Constitución de 1978*, en Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco, Bilbao, 1983, Pas. 17 y ss. Apud J. Bermejo Vera, *op. cit.*, p. 111.

45. José Bermejo Vera, El ‘interés general’, como parámetro de la jurisprudencia constitucional”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 1985, Vol. 10, 1984, p. 106.

46. Jose Bermejo Vera, *op. cit.*, p. 104.

el que trata la STC de 2 de febrero de 1981 sobre el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local. El Tribunal Constitucional destaca “la supremacía del interés de la Nación” como principio aplicable a la autonomía de municipios y provincias. El Tribunal reconoce como constitucional que el Estado pueda disolver Ayuntamientos y Diputaciones o suspender o destituir órganos locales “para garantizar los intereses generales de la Nación”. Bermejo sostiene que “es preciso señalar que el constituyente ha tenido presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales y que es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de “interés general”, a través de la técnica armonizadora contenida en el artículo 150.3”⁴⁷

En otra sentencia de 14 de julio de 1981 el Tribunal deja claro quién es el titular del interés general: “Aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno”. En un voto particular de esta sentencia, cuatro magistrados declaran contundentemente que “la defensa de la primacía de la Constitución” supone *el más alto interés general*⁴⁸. Sin embargo, en la sentencia de 22 de diciembre de 1981, el Tribunal dice que “es necesario recordar que la Constitución distingue entre distintos niveles de interés general, en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias...En concreto, la consecución del interés general de la Nación, en cuanto tal, y de los de carácter supracomunitario, queda confiada a los órganos generales del Estado”⁴⁹.

Por otro lado, el Tribunal constitucional afirma de manera rotunda que la definición del interés general por parte del Estado está sometida a control de los tribunales. “No cabe desconocer que la facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlada, frente a posibles abusos y a posteriori, por este Tribunal...” (STC de 11 de junio de 1984). Según Bermejo Vera, la legalidad de las disposiciones administrativas que concretan el interés general de una determinada materia podrá ser enjuiciada por los Tribunales contencioso-administrativos, pero no descarta los parámetros referenciales de la más importante de las normas, es decir, de la Constitución, porque sólo de ésta cabe inducir, según ha dicho el Tribunal Constitucional, los criterios adecuados (y auténticos) para la constatación de la existencia del interés general.⁵⁰ Estos son los datos y las reflexiones más importantes, en mi opinión, de la monografía de Bermejo Vera.

47. José Bermejo Vera, *op. cit.*, p. 127.

48. José Bermejo Vera, *op. cit.*, pp. 119-120.

49. José Bermejo Vera, *op. cit.*, p. 124.

50. José Bermejo Vera, *op. cit.*, p. 135.

Por mi parte añadiría algunos datos más. La STC 112/2006 de 5 abril, que se refiere al interés público, es un ejemplo de cómo se utiliza para su definición el argumento de autoridad. Se trataba de un recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, sobre la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos por supuesta vulneración de los principios de reserva de ley, igualdad en la ley y de los derechos a la libre empresa, de propiedad y a la libre información. Una cuestión central de recurso era la catalogación de competiciones o acontecimientos deportivos como de interés general.

Esta Ley en su artículo 4 decía que “tendrán consideración de catalogados como de *interés general* las competiciones o acontecimientos deportivos que, por su relevancia y trascendencia social...se incluyan en el Catálogo que a tal efecto elabore, al inicio de cada temporada de cada deporte, el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas...” Y añade la Ley que para dicha catalogación deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios: “a) Atracción sobre la audiencia de los operadores de radio y televisión; b) Importancia en el ámbito deportivo nacional; c) Tradición de la competición o acontecimiento”.

La Ley declara, sin embargo, que la determinación de “interés general” es una cuestión reglamentaria (j) y una cuestión técnica. Así dice: “el desarrollo reglamentario y la función de catalogación que se atribuye en la Ley para las emisiones y retransmisiones deportivas tienen el carácter de complemento indispensable para que la misma pueda cumplir sus objetivos”. Este carácter reglamentario tiene además una fundamentación en motivos técnicos. “Nos encontramos, por tanto, ante un complemento de la regulación legal que es indispensable por motivos técnicos y para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la propia Ley”. El Tribunal alude a motivos técnicos “para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos”. Por ello, en el recurso se decía que de esta manera se lesionaba el principio de reserva de ley, formulado por el Art.53.1 CE, cuando dispone que “sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades” reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución. Remitir la determinación de los acontecimientos que son de interés general a un Consejo (para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas) y a una Comisión (directiva del Consejo Superior de Deportes) constituía una violación del Art. 53.1 CE y de determinados derechos fundamentales, como la libertad de contratación, el principio de igualdad de trato normativo del Art. 14 CE., el derecho de propiedad del Art. 33 CE, y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión del Art. 20.1 d) CE.

Más allá del debate estrictamente jurídico que encierra este recurso de inconstitucionalidad, que fue denegado, se percibe que la determinación de lo que es de interés público dependía, al final, de las opiniones de un Consejo y de una Comisión, compuestas por políticos y técnicos, con dudosa legitimidad democrática para tomar decisiones sobre lo que es de interés general y sobre cuestiones en las que estaban comprometidos determinados derechos fundamentales. Pero además

dichos órganos tenían que emitir informes sobre conceptos como “atracción sobre la audiencia” o de “tradicción de la competición o acontecimiento” que pueden ser valorados por métodos sociológicos, pero que sin duda tienen especiales connotaciones ideológicas, por lo que las decisiones finales estaban muy condicionadas por la proclividad de los miembros de esos organismos a la socialización de los medios de comunicación o a un reconocimiento de valor de mercado, esto es, según entendieran si convenía favorecer los intereses sociales o los intereses de las empresas de comunicación. El interés público no es un valor que deba ser bajado al suelo de la realidad por una decisión de una comisión cualquiera.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional cae en el defecto de aclarar un tópico con otro tópico, esto es, sus respuestas siguen siendo vagas y genéricas. Así el Tribunal Constitucional (Auto Núm.156/2008 de 12 de junio), al resolver el incidente de suspensión de la Ley de la Comunidad Valenciana 10/2007 sobre régimen económico matrimonial valenciano, se refiere a la necesidad de “ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran afectados, tanto el general y público, como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión”. Es decir, se limita a reconocer que hay intereses privados y un interés público y la necesidad de “ponderar” sin fijar los criterios de ponderación, con lo que no queda claro por qué puede ser prioritario un interés u otro. La ponderación es otro concepto difuso que puede dar lugar a todo y expresiones de este tipo son bastante frecuentes en las sentencias de los tribunales. “Ponderar” el interés público no es, pues, una solución para determinar con “objetividad” qué es o qué implica el interés público en un caso concreto. No queremos decir con ello que no sea necesaria, e incluso podríamos decir que resulta inevitable la “ponderación”, pero la ponderación no puede llevar una sola solución justa como ha pretendido la doctrina administrativista. Porque la ponderación por definición implica también discrecionalidad y cada tribunal puede ejercerla a su manera. Así la ponderación de un operador jurídico puede ser una falta de ponderación para el operador jurídico superior.

Las dificultades de aclarar el concepto se agravan cuando el interés público entra en conflicto con otros conceptos también indeterminados. La STC 182/1997 de 28 de octubre afirma que el interés público puede situarse por encima de la seguridad jurídica. La sentencia se refiere a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del PP contra el Real Decreto-Ley 5/1992 de 21 de julio de Medidas Presupuestarias Urgentes. El recurso se interpone entre otros motivos por la vulneración del principio de seguridad jurídica. La causa o motivo de tal medida legal era “el crecimiento del déficit público durante el primer semestre del año”, por motivo del cumplimiento de los objetivos del Programa de Convergencia. Aun reconociendo el carácter excepcional de los Decretos-ley que establece el Art.- 86.CE, compete al Tribunal Constitucional controlar que la “extraordinaria y razonada urgencia” sea explícita y razonada. Lo que estaba en juego era, según los recurrentes, el principio de seguridad jurídica y de irretroactividad del Art. 9.3 de la CE. Determinar, dice el Tribunal, cuándo una norma tributaria de carácter

retroactivo vulnera la seguridad jurídica de los ciudadanos es una cuestión que sólo puede resolverse caso por caso, teniendo en cuenta, de un lado, el grado de retroactividad de la norma cuestionada y, de otro, las circunstancias específicas que concurren en cada supuesto. El Tribunal Constitucional insiste una vez más en que la seguridad jurídica no es un valor absoluto, pues ello daría lugar a la petrificación del ordenamiento jurídico, ni puede entenderse tampoco como un derecho de los ciudadanos -en este caso de los sujetos pasivos del IRPF- al mantenimiento de un determinado régimen fiscal. Ante la necesidad -que más atrás ha reconocido como extraordinaria y urgente- de responder al espectacular crecimiento del déficit público durante el primer semestre del ejercicio 1992, sentencia, por tanto, que existieron exigencias cualificadas de interés público, de índole esencialmente económica, que fundamentaron la medida adoptada por la Ley 28/1992, aunque ésta tenga incidencia negativa sobre la seguridad jurídica de los ciudadanos.

En la jurisprudencia aparece el interés público como un límite importante de determinados derechos y libertades individuales. Particularmente destaca la frecuencia con que el interés público es aplicado para la limitación del derecho de propiedad, sobre todo en los procedimientos contenciosos sobre expropiación forzosa. El interés público es la justificación preferente para justificar la expropiación forzosa. Ya hace años el Tribunal Constitucional decía en su sentencia 166/1986 de 19 de diciembre lo siguiente: “La expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas”. En tiempos más recientes, añade el Tribunal, la expropiación forzosa “se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada tan sólo garantiza a su titular, *ante el interés general*, el contenido económico de su propiedad”. Subrayo este importante principio: el interés general garantiza sólo el contenido económico de la propiedad, no la propiedad en sí misma, esto es, el objeto de la propiedad. El interés general es el que dota de sentido a la llamada “causa expropiandi”. Como dice la STC 48/2005 de 3 de marzo de 2005, toda operación expropiatoria “debe estar dirigida a la realización de un fin de utilidad pública o interés social”.

Especialmente interesante es la utilización del interés público dentro de los procedimientos sobre violación del derecho al honor en los medios de comunicación cuando se trata precisamente sobre asuntos de interés público y sobre personas de relevancia pública. Recordemos como ejemplo la STC 297/2000 de 11 de diciembre en el recurso de amparo ante la condena por un delito de injurias a causa de unos reportajes publicados en “El Telegrama de Melilla”. El Tribunal considera que se trata de una polémica periodística que versa “sobre asuntos de *interés público* y que atañe a personas con *relevancia pública*”. El interés público y la relevancia pública son motivos para excluir la afectación de la intimidad y amplían los límites de la crítica permisible y las libertades de expresión e información, según el Tri-

bunal, quedan amparadas en esos casos. De todos modos se debe reconocer que la importancia de lo “público” (tanto referido a un interés general como a una persona concreta), a fin de que prevalezcan las libertades de expresión y de información frente al derecho al honor, es difícilmente mensurable. La jurisprudencia constitucional considera esas libertades como derechos prioritarios de “interés público”. La STC de 2 de junio de 2009 recuerda que la jurisprudencia ha insistido en que la posibilidad del libre ejercicio de los derechos fundamentales a las libertades de expresión y de información veraz garantiza el *interés* constitucional relevante de la formación de la opinión pública libre, necesaria para el funcionamiento de un sistema democrático.

Dentro de esta clase de procedimientos en que están afectados el derecho al honor y las libertades de expresión y de información hay casos de menor trascendencia política o que incluso pueden tener un cierto carácter frívolo, y sin embargo el interés público sigue jugando su papel, lo cual es una muestra del largo alcance que puede tener este concepto. Así, el Tribunal Supremo ha considerado que el “top less” de una miss en una playa tiene “interés informativo para los medios pertenecientes al género frívolo, de entretenimiento o espectáculo”. Aquí el calificativo “público” (del personaje o del interés para el medio de comunicación) adquiere otra dimensión que está muy lejos de la consistencia ética y política que puede tener “lo público” cuando se refiere a la defensa de intereses económicos o sociales ampliamente compartidos o que pueden afectar al buen orden o bienestar de la sociedad en general. En esta sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio del 2009 se dice: “El personaje público que en lugar público se expone a mirada ajena asume que su imagen pueda ser captada y difundida sin su consentimiento aunque no le satisfaga el resultado y siempre que tenga interés según el género socialmente admitido al que pertenezca el medio”. Aquí lo público se confunde con “notoriedad” y “proyección pública” de la persona afectada en su honor e intimidad. No entramos a referir los pormenores de esta sentencia. Simplemente queríamos advertir sobre la laxitud del concepto de lo “público” bien para limitar intereses privados (la intimidad) o bien para ampliar intereses públicos (información).

Recientemente uno de los asuntos más polémicos sobre el sentido del “interés público” ha girado en torno a la asignatura “Educación para la ciudadanía”, que se inserta en la enseñanza media en nombre del interés público y para dar estabilidad al sistema democrático-constitucional. Sin embargo, según el Tribunal Superior de Andalucía dicha asignatura entra en conflicto con dos derechos fundamentales como son la libertad ideológica y religiosa (Art. 16.1 de la CE) y el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (Art. 27.3 de la CE). El Tribunal define en su sentencia el interés público de manera atinada, cuando dice que *las libertades individuales y derechos fundamentales son el contenido propio del interés público*. El TSA decía lo siguiente: “Por último, el interés público está en la garantía de los derechos, que al final es lo que justifica la existencia del Estado y sus potestades. Entre estos derechos están la libertad ideológica y religiosa (Art.16.1 CE), y el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y

moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (Art. 27.3 CE). La salvaguarda de éstos derechos mediante la objeción de conciencia, no pone el peligro el ordenamiento jurídico democrático, simplemente refleja su funcionamiento. En último caso, corresponde al Legislador crear instrumentos para hacer compatible esos derechos con que la enseñanza básica sea obligatoria y gratuita (Art. 27.4 CE)". Sin embargo, el TS casó la sentencia en cuestión. El TSA, en su razonable pretensión de identificar el interés público con la garantía de los derechos fundamentales, llevó demasiado lejos el posible derecho a la objeción de conciencia. Ese salto en el vacío (de los derechos fundamentales como contenido del interés público al derecho de objeción de conciencia) es como una bomba en el interior del Estado. Si todos los ciudadanos pudieran oponerse a las leyes en nombre de su conciencia, el Estado podría dejar de funcionar. El Tribunal Supremo casó la sentencia y sostiene que la manera de oponerse a una norma inconstitucional (que vulnera determinados derechos fundamentales) no es la objeción de conciencia, sino la activación de los procedimientos previstos para la anulación de normas. La protección de la objeción de conciencia con el soporte de esa correcta idea de interés público y con el apoyo de los artículos 16.1 y 7.4 CE, "equivaldría en la práctica a hacer depender la eficacia de las normas jurídicas de su conformidad con cada conciencia individual, lo que supondría socavar los fundamentos mismos del Estado democrático de Derecho", dice el Tribunal Supremo.

¿Estas sentencias aclaran o concretan qué es el interés público? Cabría esperar que las contradicciones que se suelen dar en el uso del interés público pudieran resolverse en los tribunales con tomas de decisión bien argumentadas y que, en definitiva, sirvieran para tener una idea más concreta de lo que es o puede ser este concepto. Los tribunales son la última palabra sobre la legalidad de las decisiones de las administraciones públicas. Sin embargo, insistimos, la jurisprudencia no aporta nada especial para especificar los contenidos materiales de un interés público y muestra que la indeterminación del concepto continúa en este nivel. Puede ser muy dura la conclusión de que, al final (en las sentencias) y también al principio (en las tomas de decisión de la Administración), el interés público es tal simplemente porque así ha sido decidido con un argumento de autoridad, pero no es "objetivable".

6. PROPUESTAS DE PRINCIPIO PARA UN CONCEPTO RAZONABLE DE INTERÉS PÚBLICO

De todo lo dicho concluiría con unas propuestas de principio para un concepto razonable del interés público.

En primer lugar, se puede afirmar que el interés público es un término homologable con el interés general y tiene bastantes analogías con el concepto clásico de bien común, aunque en las sociedades avanzadas está exento de las justificaciones iusnaturalistas que tradicionalmente han fundado el concepto de bien común.

En segundo lugar, el interés público es un fin fundamental de todo orden jurídico y político, de todo Estado democrático. Consecuentemente es un valor clave que ha de orientar toda actividad legislativa y un límite del ejercicio de todo poder político y particularmente de la administración pública. El interés público significa ante todo el respeto derechos fundamentales establecidos en una constitución democrática, condición de todo buen orden (justo) y del bienestar de una sociedad política. Más allá de esta definición el interés público es un concepto enormemente problemático.

En tercer lugar, el interés público tiene las características de la generalidad, de la abstracción y de la ambivalencia que poseen los más elevados conceptos de un orden jurídico. Esas características son frecuentes en el campo normativo, pues el derecho ha de ordenar una realidad social enormemente variada y compleja y tal misión es imposible sin el uso de categorías genéricas y abstractas. Por ello, el interés público suele ser definido como un concepto jurídico y político indeterminado.

En cuarto lugar, es un tópico jurídico que el interés público tiene en principio mayor valía o preferencia frente a los intereses privados particulares. Tal primacía axiológica está fundada en su naturaleza democrática. El interés público es un valor democrático por excelencia, en cuanto su protección y realización implica protección y realización de un mayor número de intereses particulares, lo cual no es sólo una cuestión de cantidad, sino de calidad ética. El interés público vale más que un interés privado porque comprende en una sociedad democrática el respeto de un mayor número de intereses privados. El interés público no implica una negación de los intereses privados, sino todo lo contrario. Es un razón semejante a la que sostenía Kelsen al referirse a la legitimación ética de la regla de la mayoría⁵¹.

En quinto lugar, la indeterminación del concepto es sin duda un riesgo para la seguridad jurídica y, en definitiva, para la tutela de los derechos individuales fundamentales. La indeterminación del concepto nunca podrá ser salvada en términos absolutos. Sólo la “democraticidad” de su constitución y de su realización puede ser la garantía más eficaz para evitar los desmanes que puede producir su indeterminación. El poder legislativo, que es el poder más legitimado democráticamente, es el primer responsable de ubicar con razones y con la precisión posible el interés público en los contenidos materiales de las normas jurídicas. El poder legislativo tiene esa máxima discrecionalidad para realizar tal función dentro de los límites de la Constitución. El poder ejecutivo y las administraciones públicas tienen, dentro de los límites normativos que establece el poder legislativo, la discrecionalidad más directa, más inmediata, ya que como tales poderes ejecutivos deciden en concreto lo que es o no de interés público. Finalmente, el poder

51. “Sería imposible justificar el principio de la mayoría diciendo que más votos tienen mayor peso que menor cantidad de ellos”. Sería una concepción mecánica y ausente de espiritualidad. El principio de la mayoría se justifica ante todo por la sola idea de que, si no todos, sean libres el mayor número posible de hombres. H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Ed. Labor, Barcelona, 1977, p. 23

judicial tiene siempre la última palabra de lo que “hic et nunc” es de interés público cuando la controversia se hace presente a la hora de interpretar tal concepto en una relación jurídica concreta.

En suma, la concepción más razonable de interés público sería aquella que vincula su constitución y su aplicación a principios democráticos. Por tanto, cuanto mayor legitimidad democrática tenga el poder que lo define o lo ejecuta y cuanto más y mejores pruebas se den sobre su afectación a intereses socialmente mayoritarios menos riesgos puede tener la superación de su indeterminación. Dado que es antidemocrático decir al pueblo lo que quiere antes de que se le haya preguntado, ningún análisis de lo que es el interés público que no cuente con una teoría de la decisión democrática puede tenerse como serio⁵². En todo caso, como ha dicho el Tribunal Constitucional: “aunque el Estado de Derecho tiende hacia la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso”⁵³.

Y una reflexión final importante. “El interés público es un asunto de cada ciudadano”, así concluía un informe (1999) sobre el interés general del Consejo de Estado de la República francesa, para el que el debate sobre el interés general no es solamente un asunto de los poderes públicos, sino de todo ciudadano. La búsqueda del interés general implica la capacidad de cada uno de tomar distancia respecto a sus intereses particulares. A pesar de estar preocupados por sus intereses propios, los individuos frecuentemente reconocen y aceptan las finalidades comunes que implica el interés general. En este sentido, la crisis del interés general no es extraña a la crisis de valores comunes de una sociedad. La sociedad no facilita el desarrollo de un espacio donde lo universal pudiera superar lo particular. La democracia se apoya en los individuos mismos y en su capacidad de asumir su carga de ciudadanos. A falta de exigencia para la búsqueda del interés general o por el desinterés constatado por el bien público, no existe un remedio institucional. No hay medios coactivos para ello. Los individuos serán los que tengan que practicar la virtud que los filósofos del siglo XVIII vieron como fuerza de la República, esto es, actuar como seres autónomos y responsables que participan en la definición y ejecución del interés general. En este punto la política tiende a unirse a la ética, a una ética de la responsabilidad, con iniciativas dentro del ámbito educativo para animar a los ciudadanos libres a reapropiarse los valores de la solidaridad, cimiento de la buena vida de una sociedad. Al reforzarse así el interés general, una idea nueva de hace doscientos años, contestada hoy, podrá reencontrar suficiente fuerza y legitimidad para contribuir a esclarecer los fines de la sociedad⁵⁴.

52. Howard, R. Smith, *Democracy and the Public Interest*, op. cit., p. 27.

53. STC 58/27 de julio de 1982 (B.O.E. 18/08/1982), Fundamento jurídico 2, pfo.siete.

54. Le Conseil d’État et la jurisdiction administrative: *Réflexions sur l’intérêt général. Rapport public 1999*, <http://www.conseil-etat.fr/cde/node.php?articleid=430>