

**ESTUDIOS**

---



# EL INTERÉS GENERAL: ¿ALFA Y OMEGA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA?<sup>1</sup>

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO  
Magistrado del Tribunal Supremo

## *Cómo citar/Citation*

Díez-Picazo, L. M.<sup>o</sup> (2024).  
El interés general: ¿alfa y omega de la justicia administrativa?  
*Revista de Administración Pública*, 225, 13-27.  
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.225.01>

## **Resumen**

En este texto, tras examinar los distintos términos relacionados con la idea de interés general, se exploran los posibles significados de esta en el derecho administrativo. Se pone especial énfasis en aquellos aspectos en que el interés general juega un papel relevante en el proceso contencioso-administrativo español. Para concluir se hacen algunas observaciones críticas sobre la pretendida crisis del interés general.

## **Palabras clave**

Interés general; interés público; justicia administrativa.

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el encuentro bianual entre el Consejo de Estado francés y la Sala Tercera del Tribunal Supremo español, celebrado en París el 12 de julio de 2024. Los títulos de las ponencias fueron establecidos, como es usual, por la institución anfitriona. Probablemente la idea de interés general, por sí sola, tiene menos peso en la práctica jurisdiccional española que en la francesa. En todo caso, este texto no pretende ser un análisis exhaustivo del interés general, sino ilustrar el posible juego de dicha idea en el funcionamiento del contencioso-administrativo español.

**Abstract**

After examining various terms that have to do with the idea of general interest, this text explores the possible meanings of such idea in Administrative law. Special attention is given to the role of general interest in Administrative law litigation before Spanish courts. Some conclusive remarks are made about the pretended crisis of general interest.

**Keywords**

General interest; public interest; administrative justice.

## SUMARIO

---

I. APROXIMACIÓN TERMINOLÓGICA AL INTERÉS GENERAL. II. LA ATRIBUCIÓN DE SIGNIFICADO JURÍDICO AL INTERÉS GENERAL. III. EL INTERÉS GENERAL EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. IV. LA EROSIÓN DE LA IDEA DE INTERÉS GENERAL. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

---

### I. APROXIMACIÓN TERMINOLÓGICA AL INTERÉS GENERAL

Las diversas definiciones de la palabra «interés» en el *Diccionario de la Real Academia Española* pueden ser reconducidas a tres ideas distintas: A) Provecho, utilidad o ganancia. Y también valor material o moral de algo. B) Lucro producido por el capital. C) Inclinação del ánimo hacia algo, tal como una persona, un objeto, una narración, etc. En cuanto al adjetivo «general», designa lo que es común a todos los individuos de un grupo. La locución «interés general», tal como se usa en el lenguaje jurídico y político, significa aquello que es provechoso o valioso para toda la colectividad; y se contrapone a «interés particular», que es aquello que beneficia a uno o varios individuos determinados. Así la idea de interés relevante en esta sede es, sin duda, la primera de las arriba mencionadas.

La expresión «interés general» u otras similares aparecen con frecuencia en la Constitución española: el art. 103, fundamental en esta sede, habla de los «intereses generales» en plural como la finalidad a la que debe servir la Administración Pública. Y de «interés general» en singular hablan los arts. 30 (servicio civil sustitutorio), 34 (derecho de fundación), 44 (promoción de la ciencia), 47 (urbanismo), 128 (subordinación de la riqueza del país), 149.1 apdos. 20º y 24º (puertos, aeropuertos y obras públicas), 150 (leyes de armonización). Además, al «interés de España» se refieren los arts. 57 (extinción de las líneas sucesorias a la Corona) y 155 (control extraordinario sobre las comunidades autónomas, donde el interés no solo es de España sino además «general»).

Otras expresiones próximas que aparecen en el texto constitucional son «interés público» en los arts. 76 (comisiones de investigación) y 124 (Ministerio Fiscal); «interés social» en los arts. 33 (expropiación forzosa) y 124 (Ministerio Fiscal); «interés nacional» en el art. 144 (iniciativa del proceso autonómico);

«utilidad pública» en el art. 33 (expropiación forzosa); «bienestar general» en el art. 129 (Seguridad Social); «necesidades colectivas» en el art. 131 (planificación económica); y «orden público» en los arts. 16 (libertad de culto) y 21 (derecho de manifestación).

La idea de lo que es provechoso o valioso para la colectividad fue así ampliamente acogida por el constituyente. Antes de seguir adelante, sin embargo, es conveniente hacer dos aclaraciones. Una es que las otras dos ideas sobre el interés, arriba indicadas, también pueden tener un significado jurídico. Ello es evidente con respecto al lucro producido por el capital, ya que no otra cosa es la obligación de pago de intereses en las deudas pecuniarias. Pero también la idea de inclinación del ánimo opera a veces en el mundo del derecho, pues decir de alguien o algo que es interesante o que tiene interés puede ser jurídicamente relevante. Por ejemplo, el art. 8 de la Ley Orgánica sobre el Honor, la Intimidación y la Imagen de 1982 establece que no hay intromisión ilegítima en tales derechos «cuando predomine un interés histórico, científico o cultural». En este contexto, la palabra «interés» hace referencia a una inclinación del ánimo más que a un provecho o utilidad.

La otra aclaración es que en la Constitución, más allá de los intereses que pueden calificarse propiamente de generales, tienen también destacada importancia los «intereses legítimos» de las personas, sobre los que gira el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24) y también el recurso de amparo (art. 162). Y ello por no mencionar que la palabra «interés» o «intereses», sin ulteriores calificativos, aparece en diversos contextos del texto constitucional (arts. 28, 135, 137, 143 y 148).

En una aproximación terminológica puede ser útil no limitarse al texto constitucional, para destacar también algunas expresiones arraigadas en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina:

«Causa pública». Es un término procesal del siglo XIX. Al menos a partir del art. 101 del Reglamento Provisional para la Administración de Justicia de 1835 se usaba para designar aquellos procesos en que la defensa del Estado correspondía al Ministerio Fiscal. Eran los procesos en que se ventilaban derechos o intereses del Estado y que, por consiguiente, no eran «causas penales». El término cae en desuso tras la creación del cuerpo de Abogados del Estado mediante el Real Decreto de 19 de agosto de 1885. Ello explica por qué es el Ministerio Fiscal quien sigue interviniendo en ciertos procesos no penales que, sin versar sobre derechos o intereses propios del Estado, tienen objetivamente relevancia para la colectividad (estado civil, menores, derechos fundamentales, etc.).

«Utilidad pública». Esta expresión también es de origen decimonónico y viene de la legislación sobre obras públicas y expropiación forzosa. Hace referencia a necesidades y titularidades inmobiliarias de la Administración pública. Una expresión complementaria es la de «interés social», introducida durante el régimen franquista por el llamado Fuero de los Españoles de 1945 y la aún hoy vigente Ley de Expropiación Forzosa de 1954. El interés social es aquel que, sin ser propiamente del Estado, debe prevalecer sobre el interés de los individuos.

Sirve así para justificar medidas tales como expropiación de obras de arte, socialización de empresas, reparcelaciones agrarias, etc.

«Uso público», «uso común», «uso general». Son términos utilizados a propósito del dominio público. Según el art. 399 del Código Civil, son bienes de dominio público «los destinados al uso público» y también los que «sin ser de uso común [...] están destinados a algún servicio público». La actual legislación administrativa en la materia se sigue inspirando en el mismo criterio, si bien emplea los adjetivos de otro modo: el uso determinante del carácter demanial es el «general», mientras que «común» es una de las posibles modalidades de dicho uso general (arts. 5 y 6 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003).

«Asociaciones y fundaciones de interés público». El art. 35 del Código Civil emplea esta expresión al regular las personas jurídicas. Con arreglo a ese precepto, las fundaciones solo pueden ser de interés público; mas no así las asociaciones, que también pueden ser de «interés particular». La moderna regulación de las fundaciones y asociaciones utiliza el adjetivo «general» en lugar de «público» (art. 2 de la Ley de Fundaciones de 2002 y art. 32 de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación de 2002), pero el significado sustancial no cambia. Este es un supuesto muy interesante, porque el interés general o público se predica de personas jurídicas privadas. Resulta así muy instructivo el listado de posibles fines de interés general que, con carácter no exhaustivo, se recoge en el art. 3 de la Ley de Fundaciones (defensa de los derechos humanos, asistencia social, investigación científica, promoción del voluntariado, protección del medio ambiente, etc.) y aún más significativo es que, según ese mismo precepto, los beneficiarios de la actividad fundacional deben ser «colectividades genéricas de personas», lo que acentúa el carácter general o público del interés perseguido. Aún en este ámbito, conviene destacar que las asociaciones —aun no siendo necesariamente de interés general o público— pueden ser declaradas de utilidad pública. Esto ya lo preveía el art. 4 de la Ley de Asociaciones de 1964 para aquellas que «tiendan a promover el bien común»; algo que, cambiando «bien común» por «interés general», sigue previendo hoy el art. 32 de la Ley Orgánica del Derecho de Asociación. Tal declaración lleva aparejadas ventajas tales como beneficios fiscales o subvenciones.

«Interés cultural». Es término empleado por la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985. La declaración de interés cultural de un bien, por ministerio de la ley o por real decreto individualizado, trae consigo un especial régimen de protección (inspección pública, apertura a investigadores, control de la exportación, etc.).

«Información de interés general». Es una expresión constantemente empleada por la jurisprudencia y la doctrina: designa aquellos hechos y noticias cuyo conocimiento es relevante para la colectividad. También puede usarse con respecto a opiniones. En definitiva, sirve para determinar el nivel de protección que, en el caso concreto, merece la libertad de expresión e información ponderán-

dola con otros posibles derechos en juego, como son destacadamente la intimidad y el honor.

## II. LA ATRIBUCIÓN DE SIGNIFICADO JURÍDICO AL INTERÉS GENERAL

Quienes han escrito sobre el interés general insisten a menudo en el carácter ideológico del concepto. Se trataría de un instrumento al servicio de una determinada concepción de la sociedad y del Estado, con innegables implicaciones políticas. Así, por citar solo las más evidentes, que la colectividad tiene sus propios intereses, o que lo colectivo debe prevalecer sobre lo individual. Y si se adoptase una clave marxista, el interés general sería sencillamente una representación engañosa de la realidad política, al servicio de la dominación de clase.

Algunos autores afinan un poco más y señalan que hay distintos niveles en el interés general, en el sentido de que no todos los fines de interés general revisten la misma importancia. También ponen de relieve la disyuntiva entre inmanencia y trascendencia del interés general con respecto a los intereses particulares; es decir, si el interés general es una agregación de intereses particulares o si, por el contrario, es algo sustancialmente distinto de estos. Obsérvese que adherirse a una u otra visión tiene consecuencias a la hora de concretar el interés general en cada supuesto, así como de ponderar diferentes intereses en juego.

El discurso sobre el carácter ideológico del concepto de interés general no suele ir mucho más allá. Seguramente se trata de lo que Georges Vedel llamó «naciones funcionales», entendiendo por tales aquellas que aun siendo imprecisas cumplen alguna función.

Dicho lo anterior, la verdad es que la mayoría de los juristas españoles —al margen de su posición sobre el carácter ideológico del concepto— entiende que la observancia del interés general puede ser controlada por los tribunales. Es significativo que un administrativista tan eminente como Eduardo García de Enterría se considerase obligado a criticar una estimable monografía que negaba, por su carga ideológica, la justiciabilidad misma del interés general. Frente a ello afirmó que el interés general pertenece a la categoría de los conceptos jurídicos indeterminados, de manera que en su aplicación al caso concreto solo cabe una solución ajustada a derecho. En otras palabras, determinar hasta dónde llega el interés general en una determinada situación puede no ser tarea sencilla, dada la existencia de una zona gris o de incerteza; pero no cabe que la Administración decida discrecionalmente en un sentido u otro: en el caso concreto, el interés general existe o no existe, ha sido respetado o no ha sido respetado. Y si surge la controversia, corresponderá al juez dilucidarla valorando los hechos y aplicando las normas pertinentes.

Al glosar la proposición básica del art. 103 de la Constitución de que «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales», Miguel Sánchez Morón ha profundizado en esa misma dirección. Su premisa es que la

Administración es una institución servicial, cuya única justificación constitucional radica en satisfacer los intereses generales; nunca intereses de otra índole, ni siquiera los puramente corporativos de la organización administrativa. A partir de aquí sostiene que el mencionado inciso constitucional exige que la Administración actúe con objetividad, profesionalidad y neutralidad política; lo que significa, entre otras cosas, que la previsión constitucional de que la Administración es dirigida por el Gobierno (art. 97 de la Constitución) no admite ser interpretada de manera simplista, transformando a aquella en un mero instrumento de este. Y sentado lo anterior, el mencionado autor hace especial énfasis en el plural utilizado por los redactores de la Constitución: «intereses generales». Este es, como se dejó apuntado más arriba, el único lugar del texto constitucional donde la idea no se expresa en singular. Ello pondría de relieve que, al menos en lo que concierne a la actividad administrativa, hay una pluralidad de fines de interés general que varían de un sector a otro (educación, sanidad, infraestructuras, seguridad ciudadana, etc.). Más aún, la determinación o fijación de esos fines de interés general en cada sector de la actividad administrativa no puede quedar encomendada a la propia Administración. Esto último no solo conduciría en la práctica a una desvinculación de la Administración, que podría decidir por sí misma sus objetivos, sino que sería también incompatible con el principio democrático. Este exige que la determinación de los fines que en cada sector debe perseguir la Administración sea adoptada, al menos en sus líneas maestras, por la ley.

Hasta aquí, las principales aportaciones de la doctrina española sobre el interés general. Cabe, sin embargo, hacer algunas consideraciones adicionales, para lo cual la aproximación terminológica hecha más arriba puede resultar útil. Así, en primer lugar, debe subrayarse que, si bien todo interés público es general, lo contrario no es necesariamente cierto. Si por interés público se entiende aquel del que es portador el Estado u otro ente público, que en definitiva es quien debe satisfacerlo, es claro que ha de tratarse de algo provechoso para la colectividad y, en ese sentido, de interés general. Ahora bien, ya se ha visto que hay fines provechosos para la colectividad cuya satisfacción no está encomendada al Estado ni a otro ente público, sino que son libremente buscados por entidades privadas. El ejemplo ya mencionado de las fundaciones o de algunas asociaciones es muy ilustrativo. La función del Estado en estos supuestos es, al máximo, de control e incentivación.

En segundo lugar, conviene recordar que de interés general se habla a veces en un sentido distinto al de provecho o utilidad. De entrada, como algo que merece la atención de la colectividad, cuyo ejemplo más visible es el de las informaciones que pueden calificarse de interés general y, por consiguiente, idóneas para primar en una ponderación con la privacidad. Ciertamente podría decirse que también aquí la colectividad obtiene provecho al conocer una noticia o un dato; pero sería un provecho indirecto y, en todo caso, intelectual: lo relevante es la información, con independencia de los usos que luego puedan hacerse de ella. Y otro sentido del interés general distinto al de provecho o utilidad es el de crite-

rio de distribución competencial: cuando la Constitución dispone que son competencia del Estado los puertos y aeropuertos de interés general no quiere decir —al menos, no necesariamente— que todos los demás puertos y aeropuertos sean de interés particular. Quiere decir, más bien, que solo aquellos que tienen importancia para toda la nación son de competencia estatal: los demás —aun cuando, lejos de ser de interés particular, estén al servicio de una colectividad autonómica o local— no son constitucionalmente competencia del Estado.

En tercer lugar, en el supuesto más frecuente de interés general como provecho para la colectividad cuya satisfacción está encomendada al Estado o a otro ente público, debe insistirse en que aquel no es algo monolítico, sino que existe una pluralidad de fines de interés general. Tales fines de interés general, además, varían en el espacio y en el tiempo. Dependen de la orientación política imperante en cada lugar y, en un contexto democrático, de las convicciones mayoritarias. Ello permite hacer una constatación de crucial importancia: el interés general es un marco abstracto y formal, no un concepto con contenido sustantivo. En esto se diferencia de otros conceptos de uso frecuente en el derecho administrativo, tales como seguridad nacional, salubridad pública, etc. Estos últimos se refieren a aspectos razonablemente identificables de la vida social y de la actividad de los poderes públicos. Tratándose del interés general, en cambio, no se designa ninguna específica finalidad. Cualquier objetivo colectivo podría, en principio, ser de interés general, en función de las preferencias ideológicas y de las prioridades políticas. Predicar de un fin que es de interés general equivale, así, a otorgarle cierta relevancia y protección jurídicas; algo que nada dice por sí solo sobre su contenido sustantivo.

Cuanto se acaba de exponer implica que el interés general necesita ser determinado en cada sector en que interviene la Administración pública; algo que en una sociedad democrática, como se dejó apuntado más arriba, es tarea de la ley. Y el instrumento técnico para la determinación de los fines de interés general son las distintas potestades administrativas, mediante las cuales la ley otorga poderes exorbitantes a la Administración y la habilita para intervenir en un ámbito dado. Tan es así que nadie duda de que cada potestad administrativa está al servicio de un determinado fin; y la utilización de cualquier potestad administrativa para un fin diferente del que le es propio constituye un vicio típico del acto administrativo: la desviación de poder. La Constitución española se hace eco de ello cuando en su art. 106, tras proclamar el principio de legalidad de la actuación administrativa, impone «el sometimiento de ésta a los fines que la justifican».

Todo esto trae consigo una relevante consecuencia práctica: en el derecho administrativo, las controversias sobre el interés general —tanto procesales como doctrinales— tienden a focalizarse en la correspondiente potestad administrativa, más que plantearse como un debate abstracto. Y ello conduce, a su vez, a discutir en términos técnico-jurídicos. En suma, mediante las potestades administrativas se tecnifica el interés general.

### III. EL INTERÉS GENERAL EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

A propósito de la atribución de significado al interés general, especial importancia reviste su relevancia en el contencioso-administrativo: ¿cómo opera el interés general en los litigios en que se aplica el derecho administrativo?

La verdad es que la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 contiene escasas referencias expresas a la idea de interés general. La primera se halla en el art. 88.2.b). Tras la reforma de 2015, una de las condiciones de admisibilidad del recurso de casación es que el recurrente muestre la existencia de «interés casacional objetivo»; es decir, que el asunto, más allá de su importancia para las partes, también la tiene para el conjunto de la comunidad jurídica. Y a este respecto la ley enumera, sin carácter limitativo, varias circunstancias que indican la existencia de un interés casacional objetivo. Una de ellas, recogida en el precepto legal arriba mencionado, es que la sentencia impugnada «siente una doctrina [...] que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales». Obsérvese, por cierto, que una vez más se emplea el plural.

La segunda referencia está en el art. 105.3, si bien aquí la expresión adoptada es «utilidad pública». Al regular los supuestos en que excepcionalmente cabe no ejecutar una sentencia firme, el mencionado precepto legal establece que el Gobierno —o, en su caso, el órgano ejecutivo de una comunidad autónoma— puede expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración siempre que concurra alguna de las siguientes causas de utilidad pública: «el peligro cierto de alteración grave del ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional». El art. 105.3 contempla así la posibilidad de que una sentencia firme deje de ejecutarse, mediando la correspondiente indemnización, por exigirlo el mayor peso del interés general. Vale la pena destacar que aquí el interés general no opera como un marco abstracto o formal, susceptible de ser llenado con diversos contenidos. Antes al contrario, distanciándose del patrón usual, el art. 105.3 enumera taxativamente los fines de interés general —en sentido técnico, causas de utilidad pública a efectos expropiatorios— que justifican la no ejecución de una sentencia firme.

Y la tercera referencia se encuentra en el art. 130.3, en materia de medidas cautelares. Con arreglo a este precepto legal, aunque el recurrente haya acreditado que se dan las condiciones requeridas, «la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada». El interés general puede así constituir un obstáculo para la obtención de una medida cautelar que, de lo contrario, estaría justificada. El art. 130.3 vuelve, en fin, al patrón usual, pues admite cualquier fin de interés general.

Un aspecto digno de atención en estas tres referencias de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a la idea de interés general es sobre quién pesa la carga de invocarlo y de acreditar su existencia y relevancia. En los dos

últimos supuestos (expropiación de derechos reconocidos por sentencia firme y denegación de medidas cautelares) es evidente que la carga pesa sobre la Administración. Es esta la que acude al interés general para tratar de impedir la ejecución de sentencia o el otorgamiento de tutela cautelar. En el primero de los supuestos mencionados, la carga puede pesar tanto sobre el particular como sobre la Administración, ya que es la parte que ha perdido el litigio en la instancia la que debe mostrar la existencia de interés casacional objetivo para acceder al recurso de casación. Es verdad que, cuando el interés casacional objetivo se cifra en «doctrina gravemente dañosa para los intereses generales», lo normal es que sea invocado por la Administración, a la que institucionalmente corresponde velar por ellos. Pero teóricamente nada parece impedir que sea el particular —por ejemplo, una asociación o un sindicato— el que denuncie que la sentencia impugnada, aun favoreciendo a la Administración, resulta perjudicial para algún fin de interés general.

Al hilo de cuanto se acaba de exponer, cabe hacer una observación de más amplio alcance: lo normal en el contencioso-administrativo es que sea la Administración la que argumente en términos de interés general. Al particular que combate una actuación administrativa le suele bastar con demostrar que esta carece de suficiente cobertura legal; y ello porque, como se dijo más arriba, el concreto fin de interés general está ya incorporado en la potestad ejercida por la Administración. De aquí que, desde el punto de vista del recurrente, lo decisivo sea si la actuación administrativa se ajusta a la potestad que dice ejercer y, en su caso, si la regulación de dicha potestad vulnera alguna norma de rango superior. Por ejemplo, que contenga algún aspecto inconstitucional. La invocación directa del interés general en el contencioso-administrativo suele ser un arma defensiva de la Administración, que prácticamente siempre es parte demandada.

Tal vez esta conclusión debería ser matizada dada la creciente importancia del principio de proporcionalidad. Este exige —entre otras cosas— ponderar o sopesar el fin de interés general perseguido por la Administración con los derechos e intereses legítimos de los particulares que estén en juego. Pero la verdad es que, en el fondo, tampoco aquí hay una argumentación directa sobre el interés general: sigue habiendo una controversia sobre los límites de la potestad ejercida por la Administración, con especial énfasis en si cabría adoptar medidas menos intrusivas para alcanzar el fin de interés general ya incorporado a dicha potestad administrativa. El omnipresente principio de proporcionalidad no implica normalmente que en sede contencioso-administrativa haya que debatir qué fin de interés general puede perseguir la Administración en el caso controvertido, pues esto es algo que suele venir predeterminado por la ley.

La verdadera excepción a la pauta general de que en el contencioso-administrativo no hay argumentación directa sobre el interés general viene dada por aquellos supuestos en que es la ley misma la que exige, para que una determinada norma sea aplicable, que se justifique específicamente —o sea, a la vista del concreto asunto— que hay algún fin de interés general; fin de interés general

que, además, la ley no precisa. Eduardo García de Enterría calificaba esto como exigencia «reduplicativa» de justificación del interés general: al fin de interés general incorporado o subyacente a la correspondiente potestad administrativa debe añadirse otro específico del concreto asunto. Un ejemplo es, sin duda, el ya examinado de oposición de la Administración al otorgamiento de medidas cautelares (art. 130.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Pero hay otros. Así, el art. 95 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común de 2015. Este precepto legal regula la caducidad —y, por tanto, la terminación anticipada— de los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado cuando queden paralizados por causa imputable al mismo. Por lo que ahora importa, el apartado final de ese precepto legal dispone que «podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento». Esto significa que, para continuar la tramitación de un procedimiento administrativo incurrido en causa de caducidad, la Administración debe identificar algún fin de interés general —no predeterminado en la ley— que así lo aconseje. Véase la reciente STS 466/2024.

Otro ejemplo bastante claro se encuentra en el art. 67 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, que faculta al Delegado del Gobierno en la Comunidad autónoma para suspender los actos de las entidades locales «que atenten gravemente al interés general de España». El ejercicio de esta facultad exige un requerimiento previo a la entidad local, así como la ulterior interposición de recurso contencioso-administrativo contra el acto de la entidad local. Pero lo relevante para el tema aquí examinado es que el delegado del Gobierno debe identificar algún fin de interés general: cualquiera que este sea, siempre que esté seriamente amenazado y afecte además al conjunto de la nación. El art. 67 de la Ley de Bases de Régimen Local, por lo demás, es una especie de réplica a nivel legislativo del art. 155 de la Constitución, que permite la intervención extraordinaria del Estado en caso de que alguna comunidad autónoma «atente gravemente contra el interés general de España».

Un último escenario con características peculiares viene dado cuando quien recurre contra la actuación administrativa no lo hace en interés propio, sino para proteger el interés general. Ello es relativamente infrecuente porque, como se dejó apuntado más arriba, el criterio normal de legitimación en el contencioso-administrativo es que el recurrente sea titular de un interés legítimo (art. 19 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), que se vea afectado por la actuación administrativa impugnada. Pero este criterio admite dos excepciones. La primera es que la ley reconozca la acción popular y, por tanto, la posibilidad de que cualquier persona —sin necesidad de demostrar un interés particular— pueda acudir ante el juez para combatir una actuación administrativa que reputa ilegal. Los principales ejemplos se encuentran en materia de urbanismo y de medio ambiente (art. 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabili-

tación Urbana de 2015 y art. 20 de la Ley de Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente de 2006, respectivamente).

La otra excepción tiene que ver con la legitimación de asociaciones y fundaciones, es decir, entidades privadas sin ánimo de lucro. Es verdad que la regla general para ellas sigue siendo ostentar un interés legítimo. Esto trae consigo una importante consecuencia: el objeto que una asociación debe cumplir con arreglo a sus propios estatutos no la faculta, por sí solo, a erigirse en defensora del interés general, sino que para estar legitimada en el contencioso-administrativo es preciso que la actuación administrativa impugnada la afecte directamente como persona jurídica. La razón, según la jurisprudencia, es que lo contrario conduciría a que las asociaciones pudieran recurrir prácticamente cualquier actuación de la Administración mediante una simple «autoatribución» de fines asociativos en sus correspondientes estatutos. No obstante, la propia jurisprudencia ha relajado esta regla general en algunos casos de asociaciones conocidas por su seriedad y altruismo, especialmente cuando su iniciativa permite combatir manifestaciones de ilegalidad en que ningún particular puede mostrar un interés personal o directo. El ejemplo más reciente ha sido la impugnación del nombramiento para un alto cargo público de una persona que manifiestamente no reunía las condiciones legalmente exigidas para ello (STS 1611/2023). Tratándose de fundaciones —en lugar de asociaciones— coadyuva además el dato, arriba mencionado, de que su objeto debe ser siempre de interés general.

#### IV. LA EROSIÓN DE LA IDEA DE INTERÉS GENERAL

Hoy en día algunos piensan que las consideraciones sobre el interés general han perdido peso en la conversación pública y, más específicamente, en el funcionamiento del derecho administrativo. Incluso se dice que la idea misma tiene poca utilidad. Sin caer de nuevo en la vieja polémica sobre el carácter ideológico del concepto, ¿qué puede decirse de ello?

En 1999, el Consejo de Estado francés dedicó su informe público anual precisamente al interés general, con la colaboración de distinguidos expertos. Allí se afirma, ante todo, que existen dos grandes visiones del interés general: utilitarista y voluntarista. Según la primera, el interés general supone una mediación o conciliación entre los intereses particulares en presencia, de manera que se obtenga la máxima satisfacción posible de todos ellos; según la segunda, en cambio, el interés general es cualitativamente distinto de los intereses particulares. Esto último implica aceptar que lo que es útil o provechoso para la colectividad no coincide necesariamente con lo que es útil o provechoso para los particulares; algo que recuerda a la ya mencionada disyuntiva entre inmanencia o trascendencia del interés general. El informe destaca que mientras la visión utilitarista predomina en el mundo anglosajón, la tradición francesa se inclina decididamente por la visión voluntarista. A partir de esta premisa, uno de los aspectos del interés gene-

ral sobre los que el informe insiste especialmente es que, en la tradición francesa, el interés general se concibe en clave evolutiva y democrática: la determinación de lo que es de interés general varía con las necesidades y las convicciones imperantes en cada período, lo que a su vez exige deliberación política y decisión por mayoría. Se trataría, en última instancia, de una tarea propia de la ley como expresión de la voluntad popular.

El citado informe de 1999, por lo demás, llama la atención sobre la necesidad de que los ciudadanos se impliquen en la realización efectiva del interés general, en sintonía con la clásica idea de «virtud republicana». Y desde luego no olvida subrayar que la adecuación al interés general de la actuación administrativa puede ser controlada por el juez.

Todas estas consideraciones siguen seguramente siendo válidas veinticinco años después. Pero de alguna manera resultan insuficientes, porque no permiten por sí solas resolver la frecuente colisión de finalidades u objetivos que las partes en litigio proclaman como de interés general. Un supuesto paradigmático, aunque lejos de ser único, es el choque entre exigencias de desarrollo económico y exigencias de protección medioambiental. Baste pensar en los conflictos generados por la construcción de autopistas, plantas eólicas, embalses de agua, etc. Todas las partes invocan el interés general, con el consiguiente riesgo de su devaluación. Son tiempos en que la identificación del interés general no es fácil. Aunque hablar de ocaso del interés general sería exagerado, sí hay cierta erosión de esa idea.

En la erosión de la idea de interés general influyen, sin duda, factores exógenos al Derecho administrativo. Tales son, entre otros, la difuminación de la frontera entre lo público y lo privado, muy acentuada en los últimos decenios (liberalización de actividades, privatización de empresas, globalización, etc.); la llamada por los sociólogos *intersectionality*, que implica una creciente complejidad de la red de identidades socialmente relevantes (raza, género, nacionalidad, religión, etc.); y seguramente también la cultura de la sospecha, antiguamente alimentada por el marxismo y el psicoanálisis y en tiempos más recientes por la deconstrucción. Se trata de la difusa creencia de que tras la invocación del interés general hay siempre móviles inconfesables, o cuanto menos ocultos. Frente a estos factores exógenos hay poco que el jurista pueda hacer, más allá de ser consciente de su existencia.

Ahora bien, la erosión de la idea de interés general también deriva de factores endógenos; es decir, factores internos al mundo del derecho, que tienen que ver con las transformaciones del ordenamiento jurídico y de la cultura jurídica. Y aquí los juristas, a diferencia de lo que sucede con los factores exógenos, sí pueden jugar un papel relevante en un sentido u otro. El más influyente de esos factores endógenos es, en mi opinión, la revolución de los derechos fundamentales —y, más en general, de los valores— que ha tenido lugar en toda Europa durante los últimos treinta o cuarenta años. Los derechos fundamentales, que tienen diversas fuentes positivas (Constitución, Convenio Europeo de Derechos Humanos,

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, etc.) y diferentes jurisdicciones para su protección, son hoy omnipresentes en la práctica del derecho. Litigar se ha convertido, en gran medida, en discutir sobre la ponderación de bienes y valores; mucho más que sobre el significado a atribuir a un enunciado normativo, como hacían los juristas de la época liberal. Y esos bienes y valores encarnados en los derechos fundamentales tienen, por definición, rango suprallegal. La consecuencia es clara: mientras que la era clásica del derecho administrativo se caracterizaba por la soberanía del legislador a la hora de definir el interés general, el margen de apreciación de la ley a este respecto es hoy mucho más estrecho. La revolución de los derechos fundamentales, acompañada de la expansión de la justicia constitucional y convencional, ha tenido enormes ventajas; pero ha traído consigo una disminución de la certidumbre sobre el interés general.

No sería apropiado, sin embargo, concluir con esa afirmación sombría. Cabría un enfoque algo menos esencialista. Albert Hirschman, un gran economista e historiador de las ideas, mostró cómo la noción de interés ha sido un poderoso elemento civilizador en la modernidad: antes de la conceptualización de las relaciones en términos de interés, la categoría predominante era la de pasión. Los intereses se contraponen a las pasiones y, mientras que estas son esencialmente subjetivas, los intereses admiten ser calculados; algo que, entre otras cosas, permite la negociación y el compromiso. En cambio, las pasiones —como las creencias— exigen ser afirmadas e impuestas. No es casualidad que, en la evolución del pensamiento económico, la originaria idea de «valor» fuera sustituida por la de «utilidad» y esta última, más recientemente, por la de simples «preferencias». Detrás de ello hay, sin duda, un esfuerzo de formalización científica y de eliminación del puro subjetivismo. Tal vez los juristas, en la era de derechos y valores, podamos extraer alguna enseñanza de ello. Al fin y al cabo, el interés general no deja de pertenecer al género del interés.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

La literatura sobre el interés general en el derecho administrativo no es muy abundante. En la doctrina española y partiendo del art. 103 de la Constitución, los trabajos más completos son los de A. Nieto (1991), «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en S. Martín Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría)*, Madrid: Civitas y de M. Sánchez Morón (1981), «Notas sobre la función administrativa» en E. García de Enterría y A. Predieri (coords.), *La Constitución Española (Estudio sistemático)*, Madrid: Civitas. Ambos dan cuenta además del pensamiento de algunos autores extranjeros que se han ocupado del tema, como son destacadamente Peter Häberle y Alessandro Pizzorusso.

Sobre el interés general como criterio de distribución competencial tratan J. Bermejo Vera (1984). «El interés general como parámetro de la jurisprudencia

constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública* 10 y E. González Hernández (2013), «El interés general y el interés general de España: entre la unidad y la autonomía», en *Constitución y desarrollo político (Estudios en homenaje al profesor Jorge de Esteban)*, Valencia: Tirant lo Blanch. Y en una perspectiva filosófico-jurídica es muy útil el trabajo de N. López Calera (2010), «El interés público: entre la ideología y el derecho», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44.

El escrito de Eduardo García de Enterría a que se hace referencia en el texto es «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 89, (1996), donde comenta el libro de M. Beltrán de Felipe (1995), *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid: Tecnos.

Sobre las «nociones funcionales», véase G. Vedel (1950). «La juridiction compétente pour prevenir, faire cesser ou réparer la voit de fait», *Semaine juridique*, págs. 581 y siguientes.

El informe del Consejo de Estado francés citado en el texto se titula *Réflexions sur l'intérêt général-Rapport public 1999* y está fechado a 30 de noviembre de 1998. Puede encontrarse en el sitio web de dicha institución.

Que los valores tienden a lo absoluto ya fue observado por Carl Schmitt cuando habló de «tiranía de los valores». Una cuidadosa aplicación de esta idea en el derecho público alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial se encuentra en su discípulo E. Forsthoff, *El Estado de la sociedad industrial*, trad. esp., (1975), Madrid: Instituto de Estudios Políticos. Pero también está presente —entendida como exigencia de maximización— en construcciones doctrinales posteriores e inequívocamente liberal-democráticas, como es de manera muy destacada la de R. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. esp., (1997), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sobre el pensamiento de Albert Hirschman véase su libro (1977), *The Passions and the Interests (Political Arguments for Capitalism before its Triumph)*, Princeton University Press, New Jersey. También puede consultarse el artículo «The Concept of Interest (From Euphemism to Tautology)», recogido en su libro (1992), *Rival Views of Market Economy*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

