

LA RESURRECCIÓN DEL INTERÉS GENERAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO

PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL INTERÉS GENERAL ¿CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO O CONCEPTO POLÍTICO? 3. EL INTERÉS GENERAL EN LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: a. El interés general y la distribución de competencias; b. El interés general y las leyes de armonización del Art. 150.3 CE; c. El interés general y los instrumentos de coerción del Art. 155 CE. 4. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONALMENTE ADECUADA DEL INTERÉS GENERAL.

Fecha recepción: 24.09.2012
Fecha aceptación: 06.03.2013

LA RESURRECCIÓN DEL INTERÉS GENERAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO

PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los muchos efectos colaterales de la crisis económica ha sido el de servir de coartada para hacer resurgir en el ámbito de la organización territorial del Estado un concepto, el de interés general, que parecía haber perdido en gran medida su protagonismo inicial.

Realmente, el interés general ya se había plasmado en las competencias estatales del Art. 149.1 CE, necesitando tan sólo de cierta actualización en la legislación compartida a causa de la noción material de bases acuñada por la jurisprudencia constitucional, en las leyes de armonización del Art. 150.3 CE y en la coacción estatal del Art. 155 CE como presupuesto habilitante hasta ahora nunca utilizado.

En los últimos tiempos, sin embargo, el interés general ha recobrado cierta actualidad, pues ha sido invocado para defender una recuperación de competencias por parte del Estado y se han precisado por primera vez en una ley los mecanismos de respuesta a un posible ataque al mismo por parte de las Comunidades Autónomas.

Estas relecturas del interés general ¿son lícitas? Para responder a esta pregunta resulta imprescindible volver sobre la naturaleza del interés general, sobre su concreción constitucional y alcance, así como sobre la posibilidad de su control. Cada una de estas cuestiones será abordada en las siguientes páginas,

intentando mostrar como la indeterminación del concepto de interés general no lo convierte en un concepto vacío de contenido que pueda esgrimirse en cualquier circunstancia, sino que por el contrario estamos ante un concepto sometido a límites marcados por la propia Constitución.

2. EL INTERÉS GENERAL ¿CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO O CONCEPTO POLÍTICO?

Antes que nada resulta obligado pronunciarse sobre un asunto tan debatido como relevante por su trascendencia práctica; no es otro, en contra de lo que se pudiera suponer atendiendo a su apariencia teórica, que el de la misma naturaleza del concepto de interés general.

Las dos posiciones ya clásicas en nuestra doctrina, especialmente la administrativista, son la de entender que nos encontramos o ante un concepto jurídico indeterminado o ante un concepto político. Personalizando ambas opciones, basta con recordar las tesis defendidas, entre nosotros, por García de Enterría¹ o por Sainz Moreno² y su réplica de la mano de Beltrán de Felipe³.

Los primeros son firmes defensores de definir el interés general como un concepto jurídico indeterminado. A su juicio, un concepto jurídico es el significado de un término utilizado en una norma jurídica. ¿Cuándo ese concepto jurídico es indeterminado? Utilizando sus propias palabras cuando la aplicación del concepto a su objeto se mueve entre dos círculos con límites borrosos, uno de certeza positiva —idea nuclear del concepto en la que es seguro que este pueda denominarse con ese término— y otro de certeza negativa —en la que es seguro que aquello no pueda denominarse así—, existiendo entre ambos un halo o zona de duda, que requerirá ser precisado en cada aplicación concreta acudiendo al núcleo del concepto y que permitirá a

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1962). «La lucha contra las inmunidades de poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», *Revista de Administración pública*, n.º 38, pp. 159-208 y, del mismo autor (1996). «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», *Revista española de Derecho administrativo*, n.º 89, p. 69-89.

² SAINZ MORENO, F. (1976). *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, Civitas.

³ BELTRÁN DE FELIPE, M. (1995). *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid, Tecnos. Aunque no es el único en mostrarse crítico con la teoría del interés público como concepto jurídico indeterminado, también, entre otros, PAREJO ALFONSO, L. (1993). *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Madrid, Tecnos, y SÁNCHEZ MORÓN, M. (1995). *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid, Tecnos.

este adaptarse y servir de medio calificador de la realidad con soluciones ajustadas a la norma. El uso de conceptos jurídicos indeterminados no introduce vacíos normativos que puedan colmarse discrecionalmente. Tales conceptos, a pesar de su estructura, no dan lugar a una pluralidad de soluciones todas válidas para el derecho entre las que se puede elegir, sino tan sólo a una única solución justa, adecuada al ordenamiento, que razonablemente se deriva del núcleo del concepto acogido en la norma; de ahí que tenga cabida el control jurisdiccional.

El interés general, desde esta perspectiva, es un concepto jurídico indeterminado que deberá ser concretado por el legislador o por la Administración, según el caso. Cuando así sucede se adopta una decisión jurídica, que, sin demasiado margen de apreciación, ha de fundamentarse en la idea nuclear expresada en la norma aprobada conforme a procedimientos democráticos y es susceptible de control por los tribunales, constitucionales o contencioso-administrativos. En definitiva, la indeterminación del concepto no va unida a una indeterminación de su aplicación, compatible con cualquier interpretación del mismo; por indeterminado que sea, el concepto apunta a una realidad determinable que ha de ser reconocible incluso cuando la decisión se mueve en el halo de imprecisión y que, por tanto, limita a los encargados de su concreción, al no poder escoger la opción que quieran, sino sólo aquella en la que se haga presente tal interés.

El segundo, por el contrario, es crítico con la teoría descrita de los conceptos jurídicos indeterminados, en tanto puede dar pie a un abusivo activismo jurisdiccional que suplante a los órganos llamados a precisar que ha de entenderse por un interés general, cuyo contenido y alcance es susceptible de varias soluciones alternativas ajustadas al ordenamiento. Esos órganos cuentan con un amplio margen de valoración de lo que resulte acorde con el interés general, manejando en la selección que conlleva la interpretación o aplicación del concepto no sólo criterios estrictamente jurídicos, también políticos y circunstanciales. Así todo tal selección ni queda fuera del derecho, ni al margen de un control jurisdiccional que podrá conllevar la anulación de la decisión discrecional por arbitraria o irrazonable, pero no por inoportuna o por no ser la mejor de las posibles, pues en ese caso los órganos políticos serían sustituidos por los judiciales.

A nuestro entender el concepto de interés general, aunque no sea más que por estar contemplado en una norma en los términos habilitantes/limitativos en los que suele aparecer, tiene una naturaleza jurídica; su imprecisión hace necesaria, como en otros muchos casos, una llamada a los poderes públicos para que procedan a su concreción al hilo de su aplicación en supuestos de-

terminados. No estamos ante una decisión libre que se argumente tan sólo a partir de los fines que persigue y las consecuencias que se deriven de las distintas alternativas⁴; se debe atender a la norma que, sin predeterminedar absolutamente el fondo de la decisión, sí ofrece unos datos mínimos sobre el contenido y alcance del concepto, deducibles a través de criterios hermenéuticos, con los que siempre habrá de ser compatible la opción seleccionada, sin que pueda desnaturalizarlos. Veremos cuales son estos en el caso del interés general.

3. EL INTERÉS GENERAL EN LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Como se ha puesto de manifiesto, sin perjuicio de su posible extrapolación a otros ámbitos, las reflexiones sobre la naturaleza del interés general hacían referencia a aquellos casos en los que este concepto es acogido en la ley y necesita ser aplicado por la Administración. Aquí nos ocuparemos de los supuestos en que el interés general está presente en el texto constitucional. Aunque a lo largo de su articulado la mención al interés general es abundante —Arts. 30.3, 34, 44.2, 47, 57.3, 103, 128 CE—, nos centraremos tan sólo en las disposiciones relativas a la organización territorial del Estado, pues consideramos que son las que pueden suscitar una problemática de mayor calibre⁵.

En el Título VIII CE encontramos una alusión directa al interés general en los Arts. 144, 149, 150 y 155 CE. El primero de ellos, al operar en la fase de constitución de las Comunidades Autónomas, estimamos que ya ha quedado superado; incidiremos, entonces, en las demás disposiciones, haciendo especial

⁴ DE OTTO Y PARDO, I. (1987). *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel Derecho, pp. 288 y ss. define en estos términos la decisión política, contraponiéndola a una decisión «jurídica» que ha de basarse en premisas de aceptación general, ya sea en la propia norma, ya sea complementariamente en reglas de aplicación.

⁵ BAYONA I ROCAMORA, A. (1984). «Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español», *Revista vasca de Administración pública*, n.º 10, Fasc. 1, pp. 27 y ss. destaca la importancia del concepto de interés general en los sistemas de descentralización política, no sólo en el nuestro. Si aquí, como veremos, por exigencia del principio de unidad se plasma en la atribución constitucional de una serie de competencias al Estado y en unos mecanismos extraordinarios que le habilitan a actuar en determinadas circunstancias, en Italia el interés general es para las regiones un límite negativo «de mérito» o positivo/negativo «de legitimidad», según atendamos al tenor constitucional o a la jurisprudencia de la Corte, mientras que en Alemania actúa como título habilitante de la competencia concurrente de la Federación.

hincapié en la última, dada su actualidad. En ellas, según tendremos ocasión de analizar, la Constitución confiere al interés general el cumplimiento de distintas funciones tanto en la distribución ordinaria de competencias, como en situaciones extraordinarias, actuando al mismo tiempo como criterio limitativo y habilitante⁶.

a. El interés general y la distribución de competencias

Si el Art. 137 CE circunscribe la autonomía de la que pueden disfrutar las Comunidades Autónomas que se constituyan a la gestión de sus respectivos intereses, podría pensarse que estos son tan sólo sus intereses particulares. No es ese el planteamiento que aquí se va a defender. Comunidades Autónomas y Estado central son partes de un todo y el interés general es el interés de ese todo, por lo que no debe serle ajeno a ninguna de las partes que lo integran, sin perjuicio de que su tutela corresponda primordialmente a los órganos de una de ellas que actuarán como órganos del todo al carecer este de una estructura organizativa propia⁷.

Las normas constitucionales de reparto competencial definen el interés general en títulos competenciales específicos, sin que estos puedan ser interpretados acudiendo al concepto que concretan, salvo que la propia disposición lo establezca. Ahí se agota el interés general, por lo que tampoco pueda ser invocado ni resucitado como un poder genérico para realizar una redistribución de competencias a posteriori en beneficio del Estado fuera de los casos constitucionalmente previstos con carácter extraordinario. Hay que descartar, por tanto, la existencia de un interés distinto y previo a su concreción competencial que

⁶ TEROL BECERRA, M. J. (1985). «El interés general, su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios políticos*, n.º 46-47, p. 433.

⁷ En la misma línea, GARMENDIA MADARIAGA, A. (2011). *La posible plasmación del tercer miembro del Estado federal en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, CEPC, p. 25. Sin recurrir al tercer miembro, VIVER I PI-SUNYER, C. (1989). «Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa», *Revista vasca de Administración pública*, n.º 25, pp. 81 y ss. afirma la soberanía de los órganos centrales o generales del Estado, derivada de su condición de garantes de un interés general unitario superior al de las Comunidades Autónomas, que se concreta en el Art. 149.1 CE, en las cláusulas residual, de supletoriedad y de prevalencia, en los mecanismos extraordinarios de los Arts. 150 y 155 CE, en la preeminencia del Estado en la ordenación de los medios financieros de las Comunidades Autónomas y en el poder de reforma constitucional.

arrastré hacia sí todo aquello que por su naturaleza parece caer en su radio de influencia⁸.

Esta no ha sido siempre la percepción del Tribunal Constitucional. En una de sus primeras decisiones, la STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, FJ 3, comenzó por afirmar que «de acuerdo pues con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma... Este poder «para la gestión de sus respectivos intereses» se ejerce —por lo demás— en el marco del Ordenamiento... Debe hacerse notar que la misma [la Constitución] contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad». En la misma línea, aunque reconociendo que «las Comunidades Autónomas no son ajenas al interés general», la STC 25/1981, de 14 de julio de 1981, FJ 3, recuerda que «las Comunidades Autónomas, como corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales»; sin embargo, imposible olvidar el Voto particular a esta última Sentencia que deja la puerta abierta a una extensión de los intereses respectivos, sobre el que luego volveremos.

Habrà que esperar a la STC 37/1981, de 16 de noviembre de 1981, FJ 1, para reconducir el concepto de interés a los términos expuestos, en tanto en ella se reconoce que «como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional, el de los «intereses respectivos» de las Comunida-

⁸ AJA, E. y otros (1985). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, p. 82 y 117 resaltan expresivamente que «no es el interés quien determina la competencia, sino la competencia quien indica el ámbito del interés respectivo», así como los riesgos que conllevaría lo contrario para las Comunidades Autónomas. S. MUÑOZ MACHADO, S. (1982). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, pp. 203 y ss., también ve el interés general como «un punto de referencia abstracto que al concretarse en poderes efectivos puede llevar a resultados diversos» y que ha sido «traducido por el propio constituyente y vertido en los preceptos constitucionales que concretan el alcance de los poderes del Estado y las condiciones de su ejercicio», convirtiendo el interés general en «poderes concretos». VIVER PI I SUNYER, C. (1989). «Soberanía...», ob. cit., p. 83, y BAYONA I ROCAMORA, A. (1984). «Interés...» ob. cit., p. 36, igualmente descartan que el interés general pueda ser «título habilitante inmediato de competencias implícitas a favor del Estado». Sin embargo todavía recientemente, JIMÉNEZ DE PARGA, M. (2009). «El interés general de España en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Asamblea*, n.º 21, pp. 5 y ss., sigue viendo el interés general como «algo más que un criterio de atribución y reparto de competencias».

des Autónomas, de los Municipios o de las Provincias, cumplen, sobre todo, la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión. Para el intérprete de la ley, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la ley misma como repertorio concreto de competencias. La determinación, en caso de conflicto, del contenido de éstas, ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definido por el legislador y se transformaría esta noción del interés propio o respectivo en una apelación a la «naturaleza de las cosas», mediante la cual la decisión política se traslada del legislador al juez».

Lo dicho para el interés «autonómico» es trasladable al interés general, concretado en este caso por el mismo constituyente en el listado de competencias estatales del Art.149.1 CE, que no pueden ver ampliado su espectro por el legislador retomando de nuevo la idea de interés general. Así en la STC 76/1983, de 5 de agosto de 1983, FJ 3, se descarta que el interés general sea una cláusula de atribución competencial cuando se afirma que «el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales» y en la STC 146/86, de 25 de noviembre, FJ 3, explícitamente se mantiene que «la persecución del interés general se ha de materializar «a través de», no «a pesar de» los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, pues sólo así podrá coordinarse con el conjunto de peculiaridades propias de un Estado de estructura plural»⁹.

No obstante no ha sido raro encontrar con posterioridad otras Sentencias en las que el Tribunal utiliza el criterio del interés general, sin que haya mención expresa al mismo en las normas del bloque constitucional, para delimitar el ámbito de las competencias, sobre todo de contenido económico-social, justificando en estos casos la intervención estatal en materias cuya competencia correspondía en exclusiva a las Comunidades Autónomas¹⁰. Baste con recordar

⁹ Idea que reiteran las SSTC 48/1988, de 22 de marzo de 1988; 152/1988, de 22 de julio de 1988; 75/1989, de 21 de abril de 1989; 13/1992, de 6 de febrero de 1992; 59/1995, de 17 de marzo de 1995, entre otras.

¹⁰ VIVER PI I SUNYER, C. (1989). «Soberanía...», ob. cit., p. 85, enumera estos supuestos en que el Tribunal considera que es posible invocar el interés general, pues el bloque constitucional «de forma implícita pero inequívoca» exige su aplicación. A su juicio, esta extensión atenta contra el principio autonómico, en concreto, contra uno de sus elementos característicos como es

entre muchas la mencionada STC 146/1986, FJ 5, en la que se da el visto bueno a que el Estado pueda intervenir en asistencia social, materia de competencia exclusiva en todas las Comunidades Autónomas, respecto «de problemas y de tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la Comunidad Autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social, que sólo tengan sentido en cuanto referidas al país en su conjunto» y «... que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario», debiendo el Estado en estos casos «respetar en lo posible las competencias de las Comunidades afectadas». Como señala Leguina Villa en su Voto particular, al no invocar ningún título competencial que sirva de base a esta actuación estatal, el Tribunal implícitamente «mantiene por inercia prácticas centralizadoras», cuando está reconociendo que el interés general, «entendido como interés estatal, es un criterio suficiente para abrir a la disponibilidad e intervención unilateral del Estado aquellas materias... que la Constitución y los Estatutos han entregado a las Comunidades Autónomas, sin reserva o excepción alguna en favor del Estado». Intención ésta que se deja traslucir en el Voto particular del Magistrado Jiménez de Parga a la STC 13/1998, de 22 de enero de 1998, en tanto en materia de medio ambiente y declaración de impacto ambiental recuerda «que existe un interés supraautonómico, o interés general de España, que está presente cuando... el legislador apruebe [Proyectos] expresando dicho interés. En tales circunstancias no sólo quedan excepcionadas las competencias autonómicas, sino incluso la aplicación de la normativa reguladora...»¹¹.

Tampoco es posible olvidar como el propio Tribunal, en una jurisprudencia más que consolidada desde la STC 32/1981, de 28 de julio de 1981, recurre al concepto de interés general para ofrecer una definición material de lo básico allí donde existan competencias compartidas. «Según reiterada jurisprudencia... el concepto de «bases» o, más en concreto, de «legislación básica» es un concepto material que pretende «garantizar en todo el Estado un común denominador

la garantía constitucional de unas competencias autonómicas que no pueden quedar a disposición de los órganos estatales, salvo en los casos extraordinarios constitucionalmente previstos.

¹¹ Una referencia a la jurisprudencia constitucional sobre el interés general puede verse en BERMEJO VERA, J. (1984). «El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional», *Revista vasca de Administración Pública*, n.º 10 Fasc. 2, pp. 103-138; TEROL BECERRA, M. J. (1985). «El interés general...», ob. cit., pp. 433-454; ALBERTÍ ROVIRA, E. (1983). «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político*, n.º 18-19, pp. 111-122; FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005). *La contribución del Tribunal Constitucional al estado autonómico*, Madrid, Iustel, pp. 102-109, o más recientemente JIMÉNEZ DE PARGA, M. (2009). «El interés general...», ob. cit., pp. 5-12, pidiendo retomar la primera jurisprudencia y reafirmar la supremacía constitucional del interés general en cuanto soporte estructural del reparto de competencias.

normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne el Estatuto» (SSTC 32/1981, 1/1982, 32/1983, 48 y 49/19988, 69/1988, etc). En virtud de esa definición material de lo básico corresponde al legislador estatal delimitar su contenido y alcance, pero sin alterar el orden constitucional y estatutario de competencias y sin que ello suponga que deba aceptarse en todo caso su criterio, pues si la calificación de un precepto como básico resulta impugnada, corresponde a este Tribunal, en tanto que intérprete supremo de la Constitución, revisar dicha calificación y deducir, en última instancia, si la norma es o no materialmente básica» (STC 141/1993, de 22 de abril de 1993, FJ 3).

Como es de sobra sabido el Art. 149.1 CE sirve tanto para conferir competencias al Estado como para limitar la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas por vía estatutaria. La razón de que el Art. 149.1 CE encomiende al Estado ciertas funciones respecto de ciertas materias se encuentra en el principio de unidad, que exige dejar en sus manos aquellos aspectos vinculados con el interés general para lograr una respuesta unitaria y asegurar que «el sistema político pueda funcionar en clave de unidad y no se fragmente la comunidad política ni el territorio»¹². En su órbita, quedan, en definitiva, elementos estructurales del Estado globalmente considerado, especificaciones de su soberanía y del principio de unidad. En ocasiones, siguiendo la clasificación del Profesor García de Enterría, esta vinculación es directa por referirse a materias y funciones sin las que tradicionalmente se entendía que el Estado dejaría de serlo (art. 149.1.2; 3; 4); en otras las competencias estatales propician la integración supraterritorial económica o social (art. 149.1.1; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 15; 16; 17; 19; 20; 21; 22; 29) y hay veces que la competencia es parcial, pues el Estado tan sólo fija criterios básicos comunes que uniformizan la normativa autonómica¹³, ya que la unidad y el interés general no siempre obliga a conferirle en exclusiva todas las funciones sobre una materia. Las SSTC 35/1982, de 14 de junio de 1982, FJ 2 y 4/1981, de 2 de febrero de 1981, FJ 3, lo ponen así de manifiesto cuando afirman respectivamente que «el art. 149.1 de la Consti-

¹² MUÑOZ MACHADO, S. (1982). *Derecho público...*, ob. cit., p. 199.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985). «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 5, pp. 63-93, ofrece esta clasificación, indicando que todas las competencias del Art.149 CE «están ordenadas a construir, preservar y reforzar de manera permanente la unidad nacional y su cohesión... como estructuradores del conjunto y factores de integración supraterritorial capaces de articular y sostener el sistema».

tución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a la competencia estatal diversas técnicas... Sobresale, ... la diferencia... entre la reserva de toda una materia (v. gr. Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.) y la reserva de potestades concretas (sea la legislación básica o toda la legislación sobre determinadas materias)», puesto que concretar el interés respectivo «en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».

Incluso es posible que no todas las competencias mencionadas en el Art. 149.1 CE presenten una vinculación de igual signo con el interés general y con el Estado total, pues algunas por su afectación suprarregional recaen en el Estado central en atención al ámbito territorial de su actuación¹⁴. La propia STC 42/1981, de 22 de diciembre de 1981, FJ 2, parece diferenciar así dentro del interés general, el interés de la Nación y el interés supracomunitario, cuando subraya que «la Constitución distingue entre distintos niveles del interés general, en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias (arts. 150.3, 155.1 y 137, entre otros). 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, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias, entre las cuales se encuentran las del art. 149.1 de la Constitución y, por otra parte, el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias en su respectivo Estatuto. La técnica utilizada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance, y dado que un mismo objeto es susceptible —generalmente— de ser situado en diversos campos».

En definitiva, la indeterminación del concepto interés general es limitada en lo relativo al reparto ordinario de competencias. El constituyente ya plasmó su contenido en el listado de competencias estatales del Art. 149 CE, restringiendo de este modo en gran medida el margen de actuación del legislador. Sólo cuando el título competencial, como en el caso de puertos, aeropuertos, obras públicas, hace referencia expresa al interés general, en qué consista éste

¹⁴ MUÑOZ MACHADO, S. (1982). *Derecho público...*, ob. cit., p. 203, no considera la suprarregionalidad por sí misma «motivo de reserva de competencia al Estado», y ALBERTÍ ROVIRA, E. (1983). «El interés general...», ob. cit., p. 122, también distingue el interés del Estado del interés suprarregional.

debe ser concretado en cada supuesto por los poderes públicos, sin perjuicio de su control por el Tribunal Constitucional¹⁵, pues, como señala la STC 68/1984, de 11 de junio de 1984, FJ 4, «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». De igual modo y sujeto a idéntica fiscalización, el legislador deberá proceder a la definición de un interés general, ya plasmado en la misma compartición competencial, cuando precise en cada caso qué es lo básico; una exigencia derivada de la noción material de bases acuñada por la jurisprudencia constitucional, más que del tenor expreso de la Constitución, como sucedía en el caso anterior.

Después de todo lo visto, pretender que el mero concepto de interés general pueda dar cobertura a una recuperación por parte del Estado de competencias de titularidad autonómica no resulta posible; tal cosa requeriría una reforma constitucional o estatutaria. El Estado podría recobrar, de haberlas, competencias de su titularidad cuyo ejercicio hubiera transferido a las Comunidades Autónomas a través de las leyes del Art. 150 CE mediante su derogación unilateral y podría todo lo más intentar «menguar» el alcance de la legislación de desarrollo autonómico a través de una redefinición de lo básico que, sin vaciar de contenido a aquella competencia, se adecuara a las nuevas circunstancias, pero lo que en ningún caso podría tener lugar invocando el interés general es una devolución forzosa de competencias autonómicas al Estado o una «apropiación indebida» de las mismas fuera de los casos previstos constitucionalmente con carácter extraordinario, pues si algo caracteriza la autonomía es la garantía que ofrece la Constitución a unas competencias autonómicas reflejo de sus intereses e indisponibles frente a los órganos estatales en tanto estatutariamente reconocidas.

b. El interés general y las leyes de armonización del Art.150.3 CE

El reparto ordinario de competencias puede verse alterado a través de la aprobación de las leyes de armonización previstas en el Art. 150.3 CE. Estas leyes bien convierten en compartidas competencias de ordinario exclusivas de las Comunidades Autónomas, bien incrementan el tratamiento jurídico dispensado por el Estado si operan sobre competencias ya compartidas¹⁶. Para ello es

¹⁵ BAYONA I ROCAMORA, A. (1984). «Interés...», ob. cit, p. 37.

¹⁶ Esta posible extensión de la armonización a competencias compartidas es contemplada por la STC 76/1983, aunque es duramente criticada por la doctrina que entiende que las bases estatales son instrumento suficiente, y más cuando su alcance es tan ampliamente interpretado por

indispensable que haya una razón de interés general que a juicio del Congreso y del Senado así lo aconseje. Como el interés general ya ha sido tenido en cuenta por el constituyente al establecer el marco de distribución competencial, sólo en situaciones excepcionales el legislador debe poder recurrir al mismo criterio para alterar la diversidad que tal marco permite. En definitiva, el interés general es el presupuesto habilitante de unas leyes de armonización que hasta el momento no han llegado a aprobarse, tras la experiencia fallida de la Ley orgánica de armonización del proceso autonómico. El legislador adquiere aquí un papel más relevante que en el caso anterior, pues es a él a quien compete determinar cuándo existe y en qué consiste ese interés general, con un amplio margen, aunque no exento de control.

En la STC 76/1983, de 5 de agosto de 1983, que resuelve el recurso interpuesto contra la mencionada Ley orgánica, el Tribunal Constitucional aprovecha para aclarar el alcance de estas leyes a la luz de una interpretación sistemática del modelo de distribución de competencias. En su Fundamento jurídico 3 nos recuerda de nuevo que el «constituyente ya 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». Las leyes de armonización se convierten así en una «norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias». Es por ello que el Tribunal afirma que «las leyes de armonización vienen a complementar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales», en tanto no han podido dar respuesta a todas las exigencias del interés general.

Su uso excepcional no es la única garantía que debe rodear la aprobación de este tipo de leyes para evitar que vacíen de contenido a las competencias autonómicas. No nos referimos tan sólo a la necesaria mayoría absoluta que se requiere en ambas Cámaras para apreciar la existencia de interés general. Las leyes de armonización deben ser leyes de principios, que no agoten totalmente la re-

la jurisprudencia constitucional, para salvaguardar el interés general. Ver por todos BAYONA I ROCAMORA, A. (1984). «Interés...», ob. cit., pp. 55 y ss.

gulación de la materia de la que se ocupan, para que tenga cabida la normación autonómica en el respeto a lo que aquellas establezcan, asegurando así la coherencia del sistema y «viabilidad del resultado final del proceso autonómico»¹⁷. El objeto de armonización son disposiciones autonómicas, de rango legal o reglamentario, ya dictadas o por dictar en ejercicio de competencias exclusivas o compartidas. El carácter extraordinario de estas leyes parece aconsejar que su formulación tenga lugar a posteriori, con una finalidad correctora de una normativa autonómica que se verá desplazada al introducir una «desarmonía» constatable, aunque no se puede descartar que no todas las Comunidades hayan regulado aún la materia de la que se trate, desarrollando entonces las leyes armonizadoras una función preventiva¹⁸.

En la situación actual de crisis y de invocación continua al interés general para superarla, estas leyes, llegado el caso, pueden ser un mejor instrumento, en lo que tienen de constitucionalmente lícitas, provisionales y menos gravosas para las Comunidades, que otras opciones, como la amenaza de la coacción del Art. 155 CE o una interpretación expansiva de las competencias estatales ordinarias.

En definitiva, las leyes de armonización redefinen con carácter no definitivo el reparto competencial efectuado constitucional y estatutariamente, al restringir el ámbito de las funciones que en principio podían ejercer las Comunidades Autónomas, sin cuestionar su titularidad, en beneficio del Estado. Las Cortes disfrutaban aquí de un mayor protagonismo, pues, habilitadas por el constituyente, a ellas les corresponde determinar cuándo existe un interés general que

¹⁷ SSTC 76/1983, de 5 de agosto de 1983, FJ 3; 100/1984, de 8 de noviembre de 1984, FJ 3.

¹⁸ Sobre las leyes de armonización véase, MUÑOZ MACHADO, S. (1982). *Derecho público...*, ob. cit., pp. 430 y ss. y, del mismo autor (1983). «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones» *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 9, pp. 117-145; AJA FERNÁNDEZ, E., DE CARRERAS SERRA, F. (1983). «Carácter de las leyes de armonización», *Revista de Derecho político*, n.º 18/19, pp. 63 y ss.; VERNET I LLOVET, J. (1984). *Concepte y objecte de les Lleis d'harmonització*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1984; SALAS HERNÁNDEZ, J. (1984). «Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios fiscales, pp. 55 y ss.; SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984). «Las leyes de armonización», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios fiscales, pp. 2835 y ss.; BAYONA I ROCAMORA, A. (1984). «Interés...», ob. cit., pp. 45 y ss.; AJA, E. y otros (1985). *El sistema jurídico...*, ob. cit., pp. 181 y ss.; DE OTTO Y PARDO, I. (1987). *Derecho constitucional...*, ob. cit., p. 274; ETXEBARRÍA ETXEITA, I. (1992). «Las leyes de armonización en la Constitución y en el ordenamiento de la CAPV. La ley de armonización, coordinación y colaboración fiscal», *Revista vasca de Administración Pública*, n.º 32, pp. 49 y ss.

justifique la aprobación de la ley armonizadora, sin que ello signifique que estemos ante una decisión totalmente libre y no fiscalizable por el Tribunal Constitucional.

c. El interés general y los instrumentos de coerción del Art. 155 CE

El Art. 155 CE prevé tanto en caso de incumplimiento efectivo de las obligaciones constitucional o legalmente impuestas a las Comunidades Autónomas¹⁹, como en caso de actuación gravemente atentatoria del interés general de España, que el Gobierno estatal, previo requerimiento no atendido al Presidente de la Comunidad Autónoma, pueda adoptar con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de dichos deberes o para proteger el interés general. Se trata de una fórmula similar, salvo precisamente por la referencia al interés general, a la coacción federal acogida en el Art. 37 LFB.

De nuevo aquí el interés general se configura como uno de los presupuestos habilitantes para poder acordar estas medidas coactivas. Por mucho que la constatación del incumplimiento de deberes normativamente impuestos resulte mucho más sencilla conforme a parámetros objetivos, entendemos que la referencia al interés general no exige ser vinculada y asimilada a este incumplimiento, como defiende el Profesor Muñoz Machado y la mayoría de la doctrina, pues estaríamos ante una reiteración sin sentido contraria a la diversidad de respuestas que el propio precepto contempla para cada supuesto, así como tampoco parece que nos encontremos, como señala el Profesor Virgala, ante un mismo presupuesto material con una diferencia de intensidad²⁰. Mu-

¹⁹ En opinión de AJA, E. y otros (1985). *El sistema jurídico...*, ob. cit., p. 473; CALAFELL FERRA, V. J. (2000). «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», *Revista de Derecho Político*, n.º 48-49, p. 104; VIRGALA FORURÍA, E. (2005). «La coacción estatal del Artículo 155 de la Constitución», *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 73, p. 85, que suscribimos, se ha de tratar de un incumplimiento grave, reiterado y efectivo de las obligaciones impuestas a la Comunidad Autónoma por la Constitución o por normas con rango de ley estatales, autonómicas o de origen internacional a través de una acción u omisión de los órganos superiores de las Comunidades Autónomas. Más polémica despierta la exigencia de dolo o culpa en el incumplimiento, descartada por la mayoría que ve tan sólo necesario un incumplimiento objetivo, o la cuestión del alcance material de las normas vulneradas, que algunos limitan tan sólo a aquellas con incidencia en el reparto competencial. En ese sentido, GARCÍA TORRES, J. (1984). «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», en VV.AA., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, p. 1189.

²⁰ VIRGALA FORURÍA, E. (2005), «La coacción...», ob. cit., p. 92, entiende que el atentado grave al interés general de España se ha de plasmar en el incumplimiento doloso y

cho menos, cayendo en el otro extremo, creemos que el Art. 155 CE permita una mera apelación genérica, ni, como sugieren los Profesores Cruz Villalón o Gómez Orfanel, una estimación totalmente libre de lo que haya de entenderse por interés general y de si procede su invocación²¹. De lo que se trata es de forzar al Gobierno a concretar qué interés general se ve afectado por la actuación autonómica, mediante una interpretación del mismo conforme a los principios constitucionales que le permita justificar la razonabilidad de la decisión de poner en marcha el Art. 155 CE²². Resultan sumamente expresivas las palabras del citado García Torres cuando afirma que el interés general no es un principio pre y supraconstitucional que se impone a todo el sistema de valores de la Constitución, ni el Art. 155 CE una autorización del constituyente contra la Constitución o sus principios cardinales; al contrario, es una técnica al servicio de esos principios, sobre todo el de autonomía y no sólo el de unidad, pues en último término pretende que la Comunidad retorne al marco de autonomía constitucionalmente declarado de la que es titular²³. Debe, por tanto, ser susceptible de control jurisdiccional, no sólo el respeto al

reiterado de obligaciones constitucionales o legales con el fin manifiesto de no respetar el reparto de poder entre entes territoriales establecido en la Constitución; el caso de mero incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales haría referencia a incumplimientos puntuales y culposos. Según el mismo autor la coacción del Art. 155 CE parece reservada sólo a los casos en que los órganos de una Comunidad Autónoma «incumplan el ordenamiento constitucional, ese incumplimiento haya sido declarado judicialmente y aquéllos se nieguen reiteradamente a dar cumplimiento a las sentencias judiciales»... «de modo expreso y contumaz», afectando «a aspectos fundamentales de las reglas del juego democrático», sin que «ni la urgencia, ni la gravedad, puedan conducir a la aplicación del Art. 155 CE».

²¹ Esta comprensión del Art. 155 CE como cláusula de plenos poderes y la referencia al interés general como enunciado «de índole política, libremente apreciado por el Gobierno y el Senado», puede verse en profundidad en CRUZ VILLALÓN, P. (1984). «La protección extraordinaria del Estado», en PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, p. 689, y GÓMEZ ORFANEL, G. (2009). «Art.155 CE», en CASAS BAAMONDE, M.^a E. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, p. 2580.

²² Sobre el Art. 155 CE, en el sentido apuntado en el texto, además de la obra citada, puede consultarse, MUÑOZ MACHADO, S. (1982). *Derecho público...*, ob. cit., p. 450; GARCÍA TORRES, J. (1984). «El artículo 155 ...», ob. cit., p. 1266; AJA, E. y otros (1985). *El sistema...*, ob. cit., p. 471; BALLART, X. (1987). «Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitución de 1978», Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1987; CALAFELL FERRA, V. J. (2000). «La compulsión...», ob. cit., p. 99.

²³ GARCÍA TORRES, J. (1984). «El artículo 155...», ob. cit., p. 1266. En una línea similar, ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008). *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Madrid, CEPC, pp. 216 y ss., ve el Art. 155 CE como una norma de lealtad constitucional de cierre del sistema que pretende salvaguardar en último extremo y en casos excepcionales el

procedimiento establecido en el Art. 155 CE o la proporcionalidad de las medidas elegidas, como veremos, sino la existencia misma de presupuesto habilitante para que pueda operar la ejecución forzosa²⁴.

Con el mismo espíritu restrictivo que hemos expuesto en las leyes de armonización, el recurso a la coacción estatal debe ser extraordinario²⁵, poniéndose en marcha tan sólo en aquellos casos en que tras agotar las respuestas ordinarias no se han logrado los resultados esperados²⁶. Del mismo modo las medidas elegidas, aquí sí con gran margen de discrecionalidad política, han de ser proporcionadas, es decir, idóneas, necesarias y proporcionadas en sentido estricto al fin que se pretende, a la par que provisionales, pues finalizarán una vez cumplido su objetivo.

En qué puedan consistir esas medidas coactivas hasta ahora había sido objeto de debate teórico, pues nunca había llegado a plantearse seriamente su uso, siendo aconsejable arbitrar diferentes respuestas en función del presupuesto que ha desencadenado la activación del Art. 155 CE. Frente a meros incumplimientos esporádicos de gravedad se sugiere la impartición de instrucciones a los órganos autonómicos con la consiguiente subordinación de estos al Estado; su sustitución temporal por órganos estatales; la privación de efectos o la suspensión de la ejecutividad de las actuaciones, acuerdos o resoluciones autonómicas que hayan incumplido las obligaciones impuestas por el ordenamiento; la suspensión de transferencias de servicios, de fondos o de la participación en ingresos del Estado o medidas económicas o financieras de presión. Pero cuando está seriamente en juego el interés general, aunque muchos siguen apostando por la sustitución, otros estiman que deben adoptarse medidas incluso de mayor calado²⁷. En nuestra opinión debe descartarse la disolución definitiva

contenido nuclear del principio estructural autonómico, la eficacia del resto de normas de lealtad y el ordenamiento en su conjunto.

²⁴ En este sentido, AJA, E. y otros (1985). *El sistema jurídico...*, ob. cit., p. 475.

²⁵ La STC 49/1988, de 22 de marzo de 1988, FJ 31 lo califica de medio extraordinario de coacción.

²⁶ VIRGALA FORURÍA, E. (2005). «La coacción...», ob. cit., p. 81, defiende que el Art. 155 CE «sólo puede utilizarse como ultimísima ratio». Por el contrario, AJA, E. y otros (1985). *El sistema jurídico...*, ob. cit., p. 471, consideran el mecanismo previsto en el Art. 155 CE extraordinario, en tanto altera «la ordinaria distribución de poderes» entre Estado y Comunidades Autónomas, pero también autónomo y no subsidiario respecto del resto de medios de control o resolución de conflictos, que no tienen por qué agotarse para poder utilizar la coacción del Art. 155 CE. GARCÍA TORRES, J. (1984). «El artículo 155...», ob. cit., p. 1224, estima que no es jurídicamente exigible, aunque sí políticamente aconsejable, que la coacción sea excepcional y subsidiaria.

²⁷ VIRGALA FORURÍA, E. (2005). «La coacción...», ob. cit., p. 98; CALAFELL FERRA, V. J. (2000). «La compulsión...», ob. cit., p. 129, ofrecen un resumen de todas ellas.

o la suspensión temporal de la Comunidad Autónoma o de sus órganos²⁸. La sustitución puntual de los órganos autonómicos en la realización de las actuaciones afectadas por los presupuestos habilitantes, casa mal, a nuestro juicio, con el tenor literal de un Art. 155 CE que subraya que ha de ser la Comunidad Autónoma la que se vea obligada al cumplimiento forzoso de sus obligaciones, mostrando una naturaleza más compulsiva que represiva²⁹. Parece entonces preferible que el Gobierno adopte instrumentos de presión o dé instrucciones a las Comunidades Autónomas para obligarlas a cumplir sus deberes o a respetar el interés general; las instrucciones podrían ser por sí mismas una de las medidas a tomar y no sólo, como prevé el mismo Art. 155 CE, un instrumento al servicio de la ejecución de otras. Responder a un incumplimiento de obligaciones constitucionales o a un atentado contra los intereses generales, pagando con la misma moneda, como parece concluirse de las demás alternativas que se sugieren, resultaría paradójico, cuando, como ha quedado dicho, el propio Art. 155 CE pretende proteger el Estado compuesto, «reconduciendo la autonomía a su cauce constitucional»³⁰.

Pero del plano teórico hemos pasado en los últimos tiempos a una práctica que parecía ya descartada. Con la aprobación de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se ha dado un paso adelante.

En efecto, en el Preámbulo de esta ley se pone de manifiesto como la estabilidad presupuestaria consagrada constitucionalmente debe ser salvaguardada para garantizar la financiación adecuada del sector público, reforzar la confianza en la economía española y asegurar el compromiso con la Unión Europea. Como novedad la ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de todas las Administraciones públicas, estatales, autonómicas y locales. Tras aclarar el objeto y el ámbito de aplicación subjetivo de la misma en

²⁸ VIRGALA FORURÍA, E. (2005). «La coacción...», ob. cit., p. 103, tampoco se muestra a favor de la supresión o suspensión indefinida del régimen autonómico, pero sí de la disolución de sus órganos políticos fundamentales por un plazo prudencial no superior a un año.

²⁹ AJA, E. y otros (1985). *El sistema jurídico...*, ob. cit., p. 474, siendo contrarios a la disolución o suspensión de los entes autonómicos o de sus órganos, se muestran partidarios, sin embargo, de su sustitución en la realización de las actividades concretas que generaron el presupuesto habilitante. También GARCÍA TORRES, J. (1984). «El artículo 155...», ob. cit., p. 1280, sigue esta línea, aunque es precisamente él quien resalta esa faceta de compulsión y no de represión que ha de tener la medida. Sin embargo, ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008). *La lealtad...*, ob. cit., p. 223, se muestra reacio a las medidas de disolución y sustitución, pues de la letra del precepto deriva que han de ser las Comunidades las que actúen y que el Estado todo lo más podría incumplir alguna norma que dote de eficacia a las competencias autonómicas.

³⁰ GARCÍA TORRES, J. (1984). «El artículo 155...», ob. cit., p. 1219.

estos términos, la ley sienta sus principios generales —estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia, eficacia/eficiencia, sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional—; señala la obligación de todas las Administraciones públicas de presentar equilibrio o superávit sin incurrir en déficit estructural, salvo en circunstancias excepcionales que la propia norma específica; prohíbe que su gasto supere la tasa de crecimiento de referencia del producto interior bruto (PIB); limita la deuda en un 60% del PIB establecido en la normativa europea y fija la prioridad de pago de los intereses y el capital de la deuda pública y los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda para cada Administración pública y para las Comunidades Autónomas. De su cumplimiento deberán informar los destinatarios de la ley en los proyectos de Presupuesto, en los Presupuestos iniciales y en la fase de ejecución; la verificación de estos extremos en las etapas previas a la ejecución permitirá una actuación preventiva y que puedan tomarse en su caso medidas de corrección.

Son precisamente estas medidas preventivas, correctivas y coercitivas, reguladas en el Capítulo IV de la ley, las que aquí nos interesan.

Sin perjuicio del seguimiento automático de todos estos datos a través de un mecanismo de alerta temprana similar al comunitario, el Gobierno formulará una advertencia de corrección a la Administración responsable en caso de riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda pública o regla de gasto. Si en un mes no toman medidas o resultan insuficientes se activará la corrección. De incumplirse el objetivo de estabilidad o de deuda pública, el Estado deberá autorizar las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma, salvo las de crédito a corto plazo que no sean de financiación exterior, en el supuesto de que la Comunidad Autónoma haya presentado un plan económico-financiero idóneo, con el contenido, tramitación y seguimiento que establece la ley, para corregir la desviación en un año; además se contemplan otras medidas automáticas de corrección como el necesario informe favorable del Ministerio de Hacienda para conceder subvenciones o suscribir convenios. Si el mencionado plan económico-financiero no se presenta, no se corrige, no se aprueba o no se cumple, la Administración responsable debe aprobar en quince días una no disponibilidad de créditos, pudiendo pasar a ser ejercidas por el Estado sus competencias sobre tributos cedidos, así como debe constituir un depósito del 0,2 % de su PIB nominal que en seis meses, de reiterarse los incumplimientos, se convertirá en multa coercitiva. Por último, en el caso de que las Comunidades Autónomas no adopten los acuerdos de no disponibilidad, no constituyan el depósito o no implementen las medidas de obligado cumplimiento propuestas por una comisión de expertos, el Art. 26 de la ley, con base en el Art. 155 CE, establece que el Gobierno requerirá al Presidente

autonómico que en un plazo determinado lleve a cabo esas actuaciones. Ante la desatención del requerimiento, el Gobierno, con aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará medidas para obligar a su ejecución forzosa, pudiendo dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma. Cuáles sean éstas no se especifica, pero parece descartarse la disolución de la misma o su suspensión, pues a diferencia del ámbito municipal respecto del que se concreta de manera expresa que puede llegarse a tal situación en sintonía con la previsión del Art. 61 de la Ley de Bases de régimen local, respecto de las Comunidades Autónomas nada se dice. De la vigilancia y de las advertencias —medidas preventivas— se pasa a la presión y a una cierta intervención para que las Comunidades Autónomas actúen presentando un Plan económico-financiero —medidas correctivas—; sólo en último término, si no llevan a cabo las obligaciones derivadas de la no presentación, no corrección o incumplimiento de este último o desoyen las propuestas vinculantes formuladas por la Comisión de expertos, se pondrán en marcha las medidas de coacción más próximas a las instrucciones que a la sustitución de los órganos autonómicos y lejos de la disolución o de la suspensión, en la línea que aquí se defiende. Unas instrucciones que no deberían alterar el esquema normal de relaciones Estado-Comunidades Autónomas, basado en una inexistente relación de supra/subordinación entre ellas, sino que al contrario deberían ser plasmación de la superioridad no jerárquica del Estado respecto de las Comunidades Autónomas en aras del principio de unidad y de la supremacía del interés general. Así lo recuerda la STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981, FJ 3, cuando afirma en relación a los entes locales, pero con mayor motivo respecto de las Comunidades Autónomas, que la Constitución «contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, ... tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2.). Posición de superioridad que permite afirmar... que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales... Control de legalidad... naturalmente... siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior... En cambio, la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a «la gestión de los intereses respectivos» fuera objeto de un control de oportu-

alidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución»³¹.

4. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONALMENTE ADECUADA DEL INTERÉS GENERAL

Por muy indeterminado y contingente que sea el concepto de interés general no estamos ante un concepto vacío de contenido que pueda ser precisado a su antojo por aquél a quien le corresponda esa tarea; en el caso que nos ocupa su contenido mínimo es deducible de una interpretación sistemática del texto constitucional³². Cuando el constituyente ya ha plasmado la noción de interés general en algunas de sus normas, como en el Art. 149.1 CE, los órganos estatales se limitan a materializar esa idea al ejercer sus competencias exclusivas legislativas y ejecutivas sin invadir las ajenas. Sólo cuando el constituyente apela a la propia noción de interés general para definir una de esas competencias o cuando la competencia es compartida, correspondiéndole al Estado la regulación de lo básico, el legislador estatal cobra un mayor protagonismo, porque así lo ha querido el constituyente y el Tribunal Constitucional con la noción material de bases. Aquí con su actuación el legislador implícitamente acaba por concretar que ha de entenderse por interés general, en tanto este como condición de ejercicio de su potestad no ha sido totalmente precisado y es él quien sujeto a ciertas limitaciones debe apreciarlo. Lo mismo ocurre en aquellos otros supuestos donde las Cortes o una de sus Cámaras han de valorar si existe o no un interés general que justifique la puesta en marcha de los mecanismos previstos en los Arts. 150.3 y 155 CE. Ni aún en esos casos en que el constituyente o el intérprete supremo de su obra dejan en sus manos la concreción del concepto, entendemos que sean totalmente libres, ya que están mediatizados por los datos que sobre el qué, el quién, el cómo o el para qué la norma

³¹ AJA, E. y otros, *El sistema jurídico...*, ob. cit., pp. 82 y ss. incide en que esa superioridad no jerárquica, aunque no habilita al Estado a crear controles genéricos de legalidad u oportunidad de las Comunidades Autónomas, sí sirve para poner en marcha los instrumentos necesarios para el cumplimiento de su función específica de defensa del interés general. TOLIVAR ALAS, L. (1981). *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración local, p. 186, también subraya que la posibilidad de impartir directivas en el marco del Art. 155 CE crea una relación de supremacía/subordinación hasta el punto, a su juicio, de poder hablar de codecisión.

³² Como ya se ha puesto de manifiesto, SAINZ MORENO, F. (1976). *Conceptos jurídicos...*, ob. cit., p. 323, considera que el interés público tiene una idea nuclear que sólo podrá ser modulable por el legislador según el texto y el contexto en el que aparezca a través de un procedimiento jurídico democrático.

suprema les ofrece con carácter previo y a los que razonablemente deben adecuar su decisión bajo el control del Tribunal Constitucional.

Aunque la precisión del interés general y su tutela corresponde a órganos estatales, eso no significa que las Comunidades Autónomas, como parte del todo estatal, sean ajenas a él, ni que el Estado cuando proceda a llevar a cabo aquella tarea lo haga en calidad de otra de las partes del todo, olvidando el principio autonómico, sino que, muy al contrario, el interés general por el que debe velar es el de ese todo. Los principios de unidad y autonomía son dos caras de una misma moneda que deben ser tenidos en cuenta por el Estado y por las Comunidades Autónomas como algo propio y han de actuar lealmente en su defensa; garantizar la diversidad refuerza la unidad como fundamento y límite de nuestro modelo de organización territorial³³.

La superioridad del interés general nace de su contenido inclusivo, que ha de tener en cuenta no sólo al Estado central sino también a las Comunidades Autónomas, mucho más allá de ser una mera suma de sus respectivos intereses³⁴. Esos tres elementos, un todo y las dos partes que lo integran, parecen desprenderse del reconocimiento del carácter anfibológico del término Estado en la STC 32/1981, de 28 de julio de 1981, en donde en su FJ 5, se afirma que «en ocasiones (así, arts. 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así, en los arts. 3.1, 149, 150), por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros, entes territoriales autónomos...»³⁵.

El interés general debe ser realizable y estar presente en la actuación de las partes que forman ese todo. En el caso de las Comunidades Autónomas, no sólo indirectamente cuando ejerzan sus competencias, también de manera directa. El Voto particular formulado por los Magistrados Latorre, Díez de Velasco, Tomás y Valiente y Fernández Viagas a la STC 25/1981, de 14 de julio de 1981, no

³³ GARMENDIA MADARIAGA, A. (2011). *La posible plasmación...*, ob. cit., p. 11, definiendo la idea de que «la estabilidad de la unidad proviene del reconocimiento de la diversidad».

³⁴ En este sentido TEROL BECERRA, M. J. (1985). «El interés general...», ob. cit., pp. 433-454.

³⁵ Un planteamiento del interés general no dual, sino sobre la existencia de ese tercer miembro, y realizable por todos los entes que conforman el estado como totalidad puede encontrarse en GARMENDIA MADARIAGA, A. (2011). *La posible plasmación...*, ob. cit., p. 25.

pudo ser más expresivo al afirmar que «cuando el art. 137 de la Constitución reconoce a las Comunidades autonomía para «la gestión de sus respectivos intereses» comprende los intereses jurídico-administrativos (competencias en sentido estricto) y los intereses políticos consagrados en la Constitución y en sus respectivos Estatutos: iniciativa legislativa (art. 87.2 de la C. E.); reforma constitucional (166); representación directa en el Senado (art. 69.5); planificación de la actividad económica (art. 131.2). En todos estos casos no se restringe la defensa de sus intereses peculiares, sino que actúan en colaboración con otros órganos constitucionales del Estado, promoviendo los intereses generales». Aunque la mayoría en el texto de la STC 25/1981, de 14 de julio de 1981, FJ 3 reconocía que las Comunidades Autónomas «no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado» y participan «en la vida general del Estado», lo cierto es que puso más el acento en conferir «la tutela de los intereses públicos generales... por definición a los órganos estatales», retrasando ampliar la legitimación autonómica para interponer recurso de inconstitucionalidad a la STC 84/1982, de 23 de diciembre de 1982, FJ 1, en la que ya se admitió que las Comunidades autónomas más allá de la defensa de sus competencias estaban interesadas en la «depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de las normas inconstitucionales» por cualquier motivo impugnatorio³⁶.

Al Estado le corresponde velar por el interés general, en el ejercicio ordinario de sus competencias y con los instrumentos extraordinarios de los Arts. 150.3 y 155 CE, pero siempre respetando, pues así lo exige una lealtad que también a él obliga³⁷, el principio de autonomía que, junto y en el marco del principio de unidad, igualmente forma parte del mismo y ha de tutelar como principio estructural del ordenamiento español.

³⁶ AJA FERNÁNDEZ, E., DE CARRERAS SERRA, F. (1983). «Carácter...», ob. cit. p. 83, y ALBERTÍ ROVIRA, E. (1983). «El interés general...», ob. cit., p. 111 consideran que al Estado le corresponde la tutela del interés general, pero no en monopolio. Las Comunidades Autónomas han de defender el interés general a través de mecanismos ordinarios, como los mencionados en el Voto particular a la STC 25/1981, ya que no disponen de mecanismos extraordinarios equiparables a los que pone en marcha el Estado cuando las Comunidades lesionan el interés general y no sólo lo conciernen, y a través de un ejercicio de sus competencias que, acorde con el principio de lealtad, tenga en cuenta los intereses del conjunto.

³⁷ Así lo entiende ALBERTÍ ROVIRA, E. (1983), «El interés general...», ob. cit., pp. 111 y ss., no así García de Enterría, E. (1985). «La significación de las competencias...» ob. cit., p. 77, que, por el contrario, considera que la invocación al interés general de los Arts. 150.3 y 155 CE y el papel de tutela del mismo que estos confieren al Estado le permite ampliar sus competencias del Art. 149, entregándole un poder general, una competencia remanente, «última inespecífica desde el punto de vista de materias y medios para actuarla, en la que encuentran su límite todos los poderes y competencias autonómicos».

Se ha discutido a quién corresponde dentro del Estado la concreción de ese interés general o, al menos, quién debe tener un mayor protagonismo.

De nuevo la Constitución ofrece la respuesta en los Arts. 149.1, 150.3 y 155 CE. Según el caso, la apreciación se deja en manos de las Cortes generales, del Gobierno y del Senado. Cuando cumplen esta función, estos órganos no actúan como órganos del Estado central, sino de un Estado total que carece de estructura organizativa propia³⁸. Salta a la vista el destacable papel que el constituyente confiere al Senado, pues recordemos que no sólo interviene como miembro de las Cortes en el ejercicio de las competencias del Art. 149.1 CE o en la apreciación de la necesidad de las leyes de armonización, sino que a título individual es el que autoriza al Gobierno a proceder a la coacción del Art. 155 CE, en calidad de cámara de representación territorial, en la que las Comunidades Autónomas, como parte del todo, deberían tener verdaderamente la posibilidad de participar en la concreción del alcance del interés general que les incumbe, tanto en los supuestos extraordinarios, como, sobre todo, en los ordinarios al hilo del ejercicio de las competencias compartidas³⁹.

Por amplio que sea el margen de maniobra con el que cuentan estos órganos para apreciar el interés general, lo que lleva a muchos, como hemos visto, a calificar esta decisión como política, lo cierto es que lo que se entienda por tal ha de derivarse del texto constitucional, respetando los límites que el mismo establece; a partir de una interpretación sistemática de la norma constitucional hay que deducir, como hemos visto, su contenido mínimo, a quién corresponde precisarlo, en qué casos y a quién velar por él. Del mismo modo que en otros supuestos, piénsese en la extraordinaria y urgente necesidad, presupuesto habilitante para dictar Decreto-leyes⁴⁰, estamos ante una valoración con un amplio margen de libertad, pero «esto no significa, sin embargo, que se trate

³⁸ En otro plano, refiriéndose tan sólo a las competencias del Art.149 CE, y con otro sentido, pues considera superado el planteamiento del tercer miembro, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985). «La significación de las competencias...», ob. cit., p. 72, afirma que «Cortes y Gobierno, como los demás órganos constitucionales, son pues, no simples órganos de un poder central... sino órganos del pueblo entero y por tanto del sistema político conjunto que engloba ambas instancias».

³⁹ LÓPEZ GUERRA, L. (1988). «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 1, pp. 77-92, desde el planteamiento de que la determinación del interés general es una decisión política, propugna potenciar la dimensión territorial del Senado para que las Comunidades Autónomas puedan intervenir en la concreción de un interés general que no les es ajeno y no tengan tan sólo abierta la posibilidad de su impugnación jurisdiccional.

⁴⁰ BAYONA I ROCAMORA, A. (1984). «Interés...», ob. cit., pp. 50 y ss., equipara ambos conceptos.

de un concepto puramente político, jurídicamente indefinible, lo que haría ilusoria la limitación» y «el requisito de que efectivamente concurra» que la Constitución quiso establecer⁴¹. En palabras de Bayona i Rocamora, «existe una referencia fáctica que condiciona y justifica el ejercicio de la potestad, realidad o presupuesto de hecho que el ordenamiento expresa sirviéndose de una técnica típica en el campo del derecho público como es la de los conceptos jurídicos indeterminados. Esto supone, pues, que las Cortes en el momento de apreciar la necesidad de armonizar», y en cualquier otro en donde haya de concretar el interés general, añadiríamos nosotros, «han de operar un proceso cognoscitivo objetivable y no simplemente volitivo»⁴². Por ello el Tribunal Constitucional, actuando también como órgano del Estado total, pues es garante del tercer miembro, la Constitución, que distribuye competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, debe controlar si existe o no ese interés general que justifica la actuación estatal cuando ejerce determinadas competencias, cuando aprueba leyes de armonización o cuando adopta medidas de coacción. Sólo así no se distorsionará el papel que parece haberle reservado el constituyente una vez plasmado en el reparto competencial.

Sin embargo paradójicamente el Tribunal Constitucional no siempre ha reducido el impacto del interés general, pues más allá de aquellos casos de apelación expresa al mismo en el Art. 149.1 CE, ha permitido que los órganos estatales lo hayan tenido en cuenta para determinar el alcance concreto de competencias estatales compartidas, vinculándolo a la noción material de bases. Con este criterio finalista, no principal, de lo básico se abre para algunos la puerta al casuismo, la inseguridad y la politización del Tribunal⁴³, pero esta crítica fundada no puede cuestionar el verdadero papel que corresponde al Tribunal como garante del interés general en lo que tiene de habilitación y límite. Si se cumple en sus justos términos, el Tribunal no entrará en juicios

⁴¹ DE OTTO y PARDO, I. (1987). *Derecho Constitucional...* ob. cit., p. 197 y ss. respecto de la extraordinaria y urgente necesidad del Art. 86 CE.

⁴² BAYONA I ROCAMORA, A. (1984). «Interés...» ob. cit., p. 52.

⁴³ BAYONA I ROCAMORA, A. (1984). «Interés...» ob. cit., p. 44 se pregunta si este margen de interpretación amplio del que disfruta el legislador estatal en el momento de ejercer sus competencias gracias a esta jurisprudencia casuística, «no actuará más bien en la práctica como una criterio de habilitación o legitimidad, y no de contenido». Para Viver Pi i Sunyer, C. (1989). «Soberanía...» ob. cit., p. 89 y 100, «una interpretación objetiva de las competencias sobre bases y de las materias atribuidas al Estado, permite reservarle cometidos suficientes como para asegurar su función de garante de la unidad estatal y de los intereses generales unitarios, máxime si se tiene en cuenta que las bases le permiten la adopción de principios de actuación positivos y, sobre todo, si se advierte que el Bloque constitucional le atribuye mecanismos extraordinarios, como los del Art. 150 CE, para hacer frente a situaciones excepcionales».

de oportunidad ni de eficacia, sino que realizará un control jurídico de la actuación del Estado cuando ejerza sus competencias o cuando ponga en marcha los mecanismos extraordinarios con incidencia en el reparto competencial, asegurando que se desarrolle de conformidad con lo que la Constitución ha previsto.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ E., DE CARRERAS SERRA, F. (1983). «Carácter de las leyes de armonización», *Revista de Derecho político*, n.º 18/19, pp. 59-76.
- AJA, E. Y OTROS (1985), *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. (1983). «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político*, n.º 18-19, pp. 111-122.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008). *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Madrid, CEPC.
- BALLART X. (1987). «Coerció estatal i autonomies. Estudi de l'article 155 de la Constitución de 1978», Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- BAYONA I ROCAMORA, A. (1984). «Interés, distribución de competencias y armonización en el sistema autonómico español», *Revista vasca de Administración pública*, n.º 10, Fasc. 1, pp. 27-62.
- BELTRÁN DE FELIPE, M. (1995). *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid, Tecnos.
- BERMEJO VERA, J. (1984). «El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional», *Revista vasca de Administración Pública*, n.º 10, Fasc. 2, pp. 103-138.
- CALAFELL FERRA, V. J. (2000). «La compulsión o coerción estatal (estudio del artículo 155 de la Constitución española)», *Revista de Derecho Político*, n.º 48-49, pp. 99-146.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1984). «La protección extraordinaria del Estado», en PRE-DIERI, A. Y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, pp. 689-717.
- DE OTTO Y PARDO, I. (1987). *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel Derecho.
- ETXEBARRÍA ETXEITA, I. (1992). «Las leyes de armonización en la Constitución y en el ordenamiento de la CAPV. La ley de armonización, coordinación y colaboración fiscal», *Revista vasca de Administración Pública*, n.º 32, pp. 43-72.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2005). *La contribución del Tribunal Constitucional al estado autonómico*, Madrid, Iustel.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1962). «La lucha contra las inmunidades de poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», *Revista de Administración pública*, n.º 38, pp. 159-208.
- (1985). «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 5, pp. 63-93.
- (1996). «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», *Revista española de Derecho administrativo*, n.º 89, pp. 69-89.
- GARCÍA TORRES, J. (1984). «El artículo 155 de la Constitución española y el principio constitucional de autonomía», en VV.AA., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Vol II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1189-1303.
- GARMENDIA MADARIAGA, A. (2011). *La posible plasmación del tercer miembro del Estado federal en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, CEPIC.
- GÓMEZ ORFANEL, G. (2009). «Art. 155 CE», en CASAS BAAMONDE, M.^a E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, pp. 2577-2584.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M. (2009). «El interés general de España en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Asamblea*, n.º 21, pp. 5-12.
- LÓPEZ GUERRA, L. (1988). «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 1, pp. 77-92.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1982). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas.
- (1983). «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 9, pp. 117-145.
- PAREJO ALFONSO, L. (1993). *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Madrid, Tecnos.
- SAINZ MORENO, F. (1976). *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, Civitas.
- SALAS HERNÁNDEZ, J. (1984). «Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización», *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios fiscales, pp. 55-77.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1984). «Las leyes de armonización», *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, Instituto de Estudios fiscales, pp. 2831-2853.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1995). *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid, Tecnos.
- TEROL BECERRA, M. J. (1985). «El interés general, su importancia en el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios políticos*, n.º 46-47, pp. 433-454.

- TOLIVAR ALAS, L. (1981). *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración local.
- VERNET I LLOVET, J. (1984). *Concepte y objecte de les Lleis d'harmonització*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- VIRGALA FORURÍA, E., (2005). «La coacción estatal del Artículo 155 de la Constitución», *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 73, pp. 55-109.
- VIVER I PI-SUNYER, C. (1989). «Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa», *Revista vasca de Administración pública*, n.º 25, pp. 77-104.

Title:

THE REVIVAL OF GENERAL INTEREST IN THE AUTONOMOUS STATE

Summary:

1. Introduction. 2. The general interest, an uncertain legal concept or a political concept? 3. The general interest in constitutional rules on territorial organization: a. The general interest and the distribution of powers; b. The general interest and the harmonization laws in Article 150.3 of the Spanish Constitution; c. The general interest and the coercive measures in Article 155 of the Spanish Constitution. 4. The general interest according to the Spanish Constitution.

Resumen:

En los últimos tiempos el concepto de interés general ha cobrado un cierto protagonismo en el marco del Estado autonómico al ser esgrimido como argumento para justificar algunas propuestas encaminadas a afrontar los nuevos retos que plantea la crisis económica. Sin embargo, aunque jurídicamente indeterminado, este concepto ni puede ser identificado con cualquier circunstancia, ni tampoco puede dar cobertura a cualquier medida. La Constitución ya plasmó el interés general en la distribución de competencias efectuada en el Art. 149 CE en favor del Estado y también previó que con carácter extraordinario se pueda recurrir a él como presupuesto habilitante en los casos de aprobación de leyes de armonización y de adopción de medidas de coerción frente a incumplimientos autonómicos o a lesiones de ese mismo interés. De la propia Constitución, en definitiva, cabe derivar quién, en qué casos, con qué límites y con qué garantías ha de concretar un interés general que, si bien se vincula al principio de unidad, tal y como aparece configurado no puede prescindir del principio autonómico, en tanto ambos son fundamento de nuestro modelo territorial. El interés general es el interés del Estado entendido como un todo y por ello no

puede ser ajeno a ninguna de las partes que lo componen.

Abstract:

In recent times, the concept of general interest has become central within the autonomous State's framework as it has been put forward as an argument to justify certain proposals designed to face the new challenges brought by the economic crisis. However, although it is legally undetermined, this concept cannot be identified with just any circumstance, nor can it cover any measure. The Constitution has already reflected general interest in the power distribution set in Article 149 CE in favour of the State, and also legislates that, in extraordinary circumstances, it can be used to as an enabling precondition in order to in cases which pass harmonization laws and adopt coercion measures against autonomous non-compliance. The Constitution itself also provides a source for deriving in which cases, with what limits and with which guarantees general interest should be set. Though this interest is linked to the principle of unity, the principle of autonomy cannot be ignored. As the situation is set up now, both principles are essential to our territorial structure. General interest is the interest of the State understood as a whole, and, as a result, it must be closely tied to its constituent parties.

Palabras clave:

Estado autonómico; interés general; distribución competencial; leyes de armonización; medidas de coerción.

Keywords:

Spanish system of decentralization; general interest; distribution of powers; harmonization laws; coercion measures.