

EL INTERES GENERAL, SU IMPORTANCIA EN EL ESQUEMA DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Por MANUEL-JOSE TEROL BECERRA

SUMARIO

Introducción.—I. Interés general. Intereses supracomunitarios. Interés de la Comunidad Autónoma: 1. La difícil conceptualización del término interés. 2. La utilización constitucional del término interés.—II. El concepto de interés en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: 1. Los distintos niveles del interés reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 2. Los intereses respectivos. 3. El interés general del Estado. 4. La sentencia 76/1983, de 5 de agosto.—Conclusión.

INTRODUCCION

El concepto de interés tiene en nuestra Constitución indudable trascendencia debido al papel que le ha adjudicado el constituyente a lo largo de todo el título VIII.

Dicho concepto, cuyo origen se encuentra en el derecho privado, ha sido escasamente recogido en los textos constitucionales. Modernamente, tras la segunda guerra mundial, sólo la Constitución italiana y la Ley Fundamental de Bonn lo han recogido entre sus preceptos (1).

(1) IGNACIO MARÍA LOJENDIO E IRURE, *El modelo autonómico de la Constitución de 1978*, en el colectivo *Primeras Jornadas de Estudio del País Vasco*, págs. 55 y 56. Respecto a la función desempeñada por estos conceptos en las doctrinas italiana y alemana, véase ENOCH ALBERTI ROVIRA, «El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19, páginas 112-114.

Su uso por el constituyente español de 1978 ha sido extenso y con significación diferente, que va desde la declaración de gran amplitud contenida en el artículo 128 hasta las más concretas y específicas de los números 20 y 24 del artículo 149, pasando por las contenidas en los artículos 150.3 y 155 (2).

El efecto distinto que el concepto adquiere en cada uno de los artículos en que es utilizado ha sido destacado por la doctrina que, resumidamente, le ha atribuido las siguientes funciones:

1.^a La de definir los distintos ámbitos de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (3).

2.^a La de servir de habilitación al Estado para usar los poderes genéricos de intervención sobre la actividad de las Comunidades Autónomas a emplear en los supuestos especiales del artículo 150.3 (4) y en los supuestos de excepción previstos en el artículo 155 (5).

En lo que se refiere a la primera de las funciones señaladas, se puede sostener la existencia de dos grandes corrientes doctrinales: la de los que otorgan al concepto de interés la función y el efecto de servir de criterio delimitador de competencias y aquella otra que, sin negar expresamente dicho efecto, duda de su idoneidad para cumplir tal función, basándose para ello principalmente en el carácter jurídico indeterminado del concepto.

Los representantes, tanto de una como de otra postura, son casi unánimes en distinguir, con las matizaciones que después se harán, entre diversas esferas de intereses, de modo que no es sólo el interés general el único que entra en juego para afirmar o negar su idoneidad para distribuir las competencias constitucionalmente enumeradas en los artículos 148 y 149 de la Constitución, sino que junto a él se reconocen, en base al enunciado

(2) IGNACIO MARÍA LOJENDIO E IRURE, *op. cit.*, pág. 56.

(3) Función a la que ARGULLOL MURGADAS añade la de servir para delimitar los ámbitos de autonomía de las diversas entidades territoriales. Véase *Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*, en el colectivo *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, volumen I, pág. 243.

(4) Que algunos autores califican de límite a la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, como ALVAREZ CONDE, en *El régimen político español*, Ed. Tecnos, Madrid, 1983, pág. 449, y ARGULLOL MURGADAS, quien lo califica de límite general, aunque eventual, de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, en *op. cit.*, página 244.

(5) Véase MUÑOZ MACHADO, quien los califica de poderes genéricos de intervención, en *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, página 205.

del artículo 137, otras esferas de intereses para cada una de las entidades territoriales reconocidas o creadas por la Constitución.

Luciano Vandelli, autor representante de la doctrina expuesta en primer lugar, atribuye al concepto de interés el efecto de servir como criterio delimitador de competencias (6). En líneas generales, ésta es la postura sostenida por Luciano Parejo, quien apoya todo el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la base de la distinción entre el interés general y el interés propio de cada una de estas últimas (7). Parecidas posturas sostienen Alvarez Conde y Cosculluela Montaner. Aunque tanto uno como otro reconocen junto a las esferas de intereses enumerados, con las funciones expuestas, una tercera a la que denominan interés supranacional o interregional, a la que cada uno asigna un contenido diferente. Así, en tanto que para Alvarez Conde puede ser identificado, en líneas generales, el interés estatal o general (8), para Cosculluela Montaner el interés interregional no se formula como cláusula general expresa de atribución de competencias estatales (9).

Muñoz Machado difiere de la opinión defendida por los autores recién citados y sostiene que para que el criterio del interés sirva para deslindar las esferas de actuación respectivas de los poderes estatales y autonómicos deben tenerse en cuenta los siguientes principios:

1.º Que, dado que no puede establecerse una distinción neta entre los respectivos intereses, es difícil practicar una distinción de competencias atribuyéndolas como propias y exclusivas a alguna instancia y no a las demás.

2.º Que no hay correspondencia exacta entre el interés general y los poderes del Estado.

3.º Que las exigencias del interés general están constitucionalizadas en sus aspectos básicos, esto es, traducidas en atribuciones concretas, aunque la Constitución no agote las operaciones de deslinde de atribuciones y per-

(6) LUCIANO VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pág. 282.

(7) LUCIANO PAREJO ALFONSO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981, pág. 103.

(8) ENRIQUE ALVAREZ CONDE, *op. cit.*, pág. 475.

(9) Para este autor, el concepto alude a la incidencia de determinadas competencias regionales en interés de otras Comunidades Autónomas, aunque «la composición de intereses interregionales es también competencia estatal», de forma que esta regla subyace como criterio de atribución de materias a la competencia del Estado en varios preceptos del artículo 149. En *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, en el colectivo *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, vol. I, pág. 569.

mita concreciones ulteriores en los Estatutos de Autonomía y en las normas estatales en los casos tasados en que es preciso su concurso, de manera que cuando estas definiciones normativas en cadena agotan su misión, el interés general aparece concretizado, transformado en competencias específicas y deja de ser utilizable como título genérico del que deriven nuevas competencias en favor del Estado. Por ello es por lo que sostiene que la definición de lo que concierne a cada una de las esferas de interés en juego es cuestión tan principal para el sistema político que no puede dejarse a la disponibilidad del legislador ordinario (10).

Por su lado, Ignacio María de Lojendio, que participa en líneas generales de la opinión recién expuesta, opina, siguiendo a Martín-Retortillo y a Tomás de Villarroya, que la utilización del interés general como delimitador de competencias «es una solución manifiestamente equívoca», y dado que la línea divisoria entre interés general y respectivo no puede fijarse de una manera previa y definitiva, dice, sería arriesgado establecer los límites de la autonomía y su ejercicio sobre la base de una separación rígida entre los intereses comunitarios y el interés general (11).

I. INTERES GENERAL. INTERESES SUPRACOMUNITARIOS.
INTERES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

1. *La difícil conceptualización del término interés*

El término interés, a pesar de su importancia para el título VIII, es un concepto difícil de precisar por varios motivos:

1.º Por su carácter jurídico indeterminado.

2.º Porque el título VIII de la Constitución lo utiliza a lo largo de su articulado con sentidos diferentes.

3.º Porque en la norma fundamental no aparece nunca solo, sino que siempre está adjetivado por otros términos que le otorgan un valor conceptual diferenciado en cada caso, según el carácter de dicha adjetivación, y así es posible encontrar en la Constitución apelaciones al interés general, al interés nacional, al interés general de España, a los intereses respectivos de las Comunidades Autónomas, de las provincias o de los municipios o simplemente al interés de la Comunidad Autónoma para referirse, con las matizaciones que más tarde se harán, a dos grandes grupos de intereses cuya tutela corresponde, respectivamente, a veces al Estado, poder central, y a veces a la Comunidad Autónoma.

(10) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, págs. 203-206.

(11) IGNACIO MARÍA LOJENDIO E IRURE, *op. cit.*, pág. 59.

2. *La utilización constitucional del término interés*

En la Constitución se pueden encontrar las siguientes referencias al interés general del Estado:

1.^a En el artículo 144 se usa el término interés nacional como causa habilitante siempre que se den los requisitos en él previstos para autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma o para autorizar o acordar un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial o sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

2.^a En el artículo 149.1, en los párrafos 20 (puertos y aeropuertos de interés general) y 24 (obras públicas de interés general cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma), se recurre al parámetro del interés para acotar la reserva de algunas materias a la competencia de los órganos estatales (12).

3.^a En el artículo 150.3 el interés general cumple la función de ser título habilitante para que las Cortes dicten leyes armonizadoras.

4.^a En el artículo 155 se usa el concepto de interés general de España como título habilitante, también para iniciar todo un procedimiento por parte de los órganos del Estado como consecuencia del cual éstos podrán adoptar, respecto de las Comunidades Autónomas, algunas medidas excepcionales.

Por lo que hace a los intereses de las Comunidades Autónomas, la Constitución les otorga el siguiente tratamiento:

1.^o En el artículo 137 utiliza el término interés respectivo para delimitar los ámbitos de autonomía de las diversas entidades territoriales en que se organiza el Estado, municipios, provincias y Comunidades Autónomas.

2.^o Además, en los números 4, 10, 15 y 16 del primer párrafo del artículo 148 la Constitución utiliza el término interés de la Comunidad Autónoma para modular el nivel de competencias que sobre una materia pueden asumir las Comunidades Autónomas con Estatuto de Autonomía ordinario.

El constituyente ha concebido ambos conceptos, interés general del Estado y de las Comunidades Autónomas, como complementarios en el sentido de que no cabe explicar el uno sin el otro, de ello es buena prueba el sistema utilizado por algunos Estatutos de Autonomía para definir el ámbito de sus competencias. Así, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, en

(12) ARGULLOL MURGADAS, *op. cit.*, pág. 243.

su artículo 10.33, habla de «obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general». De esta forma, el interés de la Comunidad Autónoma vasca se define por exclusión respecto de lo que deba entenderse por interés general (13).

El esquema se complica un tanto a partir de la sentencia 42/1981, de 22 de diciembre, en la que el alto tribunal afirma la necesidad de distinguir entre «distintos niveles del interés general en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias», distingue entre un interés general de la nación y un interés supracomunitario como dos conceptos diferentes entre sí, cuya consecución se atribuye, en ambos casos, a los órganos generales del Estado (14).

En otras ocasiones, en los supuestos contemplados en los artículos 144 y 155, el interés general no se configura como un concepto complementario del de interés de la Comunidad Autónoma, sino que adquiere una dimensión diferente y específica que no tiene nada que ver con aquél.

II. EL CONCEPTO DE INTERES EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 76/1983, de 5 de agosto, concibe el interés general como uno de los criterios tenidos en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, además de otorgarle la función de servir de título habilitante para que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas a través de la técnica armonizadora prevista en el artículo 150.3 de la Constitución (15).

Esta no ha sido siempre la doctrina sostenida por el Tribunal, que en

(13) El artículo 13.9 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, por ejemplo, habla, por el contrario, de obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma, en tanto que el artículo 9.13 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, al igual que el Estatuto vasco, hacen referencia a las obras públicas que no tengan la calificación de interés general.

En los casos catalán y vasco, la referencia a una ley que concrete el interés general del Estado debe ponerse en conexión con la mención contenida en la STC 10/1982, de 23 de marzo, referente a que, además de en el Estatuto, «el encargo de definir competencias se condiciona en la Constitución a lo que disponga una ley, y no faltan supuestos en que el propio Estatuto restringe la asunción de competencias posibles remitiéndose también a una ley».

(14) STC 42/1981, de 22 de diciembre, fundamento jurídico segundo.

(15) STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico tercero.

sentencias anteriores a ésta ha venido concibiendo el interés de otras varias maneras. Veamos cuál ha sido la evolución jurisprudencial en este punto a través de las sentencias más significativas.

1. *Los distintos niveles del interés reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

En primer lugar debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional ha mantenido la existencia de diversos niveles de interés, cada uno de los cuales afecta a cada uno de los entes territoriales que reconoce el artículo 137 de la Constitución (16).

Respecto de ellos, el Tribunal no siempre ha sostenido que mantuviera una relación complementaria, sino que a veces sólo les ha reconocido el carácter de diferentes. Así, en la sentencia 4/1981, de 2 de febrero, el Tribunal se limita a constatar que el interés general del Estado y los intereses respectivos de las Comunidades Autónomas, provincias y municipios son simplemente distintos, ya que el Tribunal ni siquiera relaciona estos conceptos o lo hace sólo tangencialmente al definir como una de las funciones a desempeñar por el concepto de interés respectivo la de servir como elemento distribuidor de competencias. Papel este que es reconocido por el Tribunal de una manera difusa. Hasta el punto de que en la conexión que hace entre interés respectivo y reparto de competencias concluye afirmando que «concretar ese interés 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 una competencia exclusiva en el orden decisorio» (17).

Esto no quiere decir que en otras sentencias, al distinguir entre ambos conceptos de interés, no les otorgue un contenido complementario; así, en la sentencia 25/1981, de 14 de julio, el Tribunal pone de manifiesto, desde el primer momento, la dicotomía interés general del Estado-intereses respectivos de los entes territoriales enumerados en el artículo 137 de la Constitución. Aunque el Tribunal no se queda en la simple constatación de esta dualidad, sino que dando un paso más señala que las Comunidades Autónomas, que tienen un interés propio que tutelar, no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado (18).

Pero donde el criterio de la complementariedad adquiere su máxima

(16) STC 42/1981, de 22 de diciembre, fundamento jurídico segundo.

(17) STC 4/1981, de 2 de febrero, fundamento jurídico tercero.

(18) STC 25/1981, de 14 de julio, fundamento jurídico tercero.

expresión es en la sentencia 42/1981, de 22 de diciembre, en la que el Tribunal Constitucional, con la intención de efectuar unas precisiones acerca de los principios de la Constitución en orden al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, afirma que la atribución de las mismas ha de efectuarse en función de los distintos niveles que la Constitución distingue y que son:

1. El interés general de la nación.
2. Los intereses generales de carácter supracomunitario.
3. El interés general propio de cada Comunidad (19).

Según la sentencia que ahora se comenta, la tutela y consecución de los intereses generales de la nación y los de carácter supracomunitario quedan confiados a los órganos generales del Estado, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias, entre las que se encuentran las del artículo 149.1 de la Constitución; al tiempo que la existencia de un interés general, propio de cada Comunidad Autónoma, se refleja en la asunción de una serie de competencias en su Estatuto (20).

A la vista de la forma de expresarse el Tribunal, hay algunas cuestiones oscuras sobre las que merece la pena detenerse. En efecto, el Tribunal distingue —lo que no había hecho antes— entre interés general de la nación e intereses supracomunitarios, cuya consecución atribuye a un único sujeto, a los órganos generales del Estado, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias entre las que se encuentran las del artículo 149.1 de la Constitución.

Prima facie, puede sostenerse que el interés general de la nación, del que habla el Tribunal Constitucional, es el mismo al que se refiere el artículo 155 de la Constitución (21), y dados los términos en que se pronuncian uno y otra, cabe sostener que el interés general de España —o lo que es lo mismo, de la nación española— es gradualmente superior al interés general de las Comunidades Autónomas. De tal forma, que en caso de colisión entre ambos intereses, prevalecerá siempre el primero de ellos, que a su vez englobaría al segundo.

No cabe la menor duda de que la protección del interés general de la nación corresponde al Estado, pero también corresponde al Estado la protección del interés general de carácter supracomunitario. Entonces, ¿qué significado tiene la distinción entre interés general de la nación e interés general de carácter supracomunitario?

(19) STC 42/1981, de 22 de diciembre, fundamento jurídico segundo.

(20) *Ibidem*.

(21) La referencia del artículo 2 de la Constitución a la «nación española» avalaría esta interpretación.

En el supuesto contemplado en el artículo 155 de la Constitución no tiene ningún efecto, dado que el interés general de España —que el Estado debe proteger— es también un interés de carácter supracomunitario. Además, el Tribunal no se refiere al supuesto regulado en el artículo 155 de la Constitución porque las previsiones de este precepto no están pensadas por el constituyente para dirimir un posible conflicto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas —para eso existe una vía competencial determinada—, en todo caso, se estaría refiriendo a un hipotético conflicto de intereses cuya solución siempre sería la misma: el interés general de España debe prevalecer en cualquier caso y su defensa siempre corresponde al Estado, mientras que el Tribunal Constitucional, en la sentencia que ahora se comenta, no se refiere a colisión de intereses, sino a conflictos competenciales. Ello resulta meridiano de la lectura de su fundamento jurídico 2: «para solucionar la cuestión suscitada es necesario efectuar algunas precisiones acerca de los principios de la Constitución en orden al reparto de competencias» (22).

Esto nos lleva a una conclusión que ya conocíamos desde el principio, pero que no ha quedado suficientemente analizada: la diferencia constitucional entre ambos conceptos de interés viene establecida, según el Tribunal Constitucional, por exigencias del reparto de competencias y consiste, en esencia, en una diferencia de nivel.

En virtud de esa diferencia de nivel entre el interés general de la nación y los intereses generales de carácter supracomunitario se constituye una relación de supra y subordinación en la que el primero estaría supraordenado al segundo y que haría referencia a la forma en que han de atribuirse las respectivas competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De forma que cada uno de estos conceptos de interés tendría un determinado contenido que se concretaría en un elenco de materias determinadas.

Así, pues, la distinción sólo cobra sentido si se tiene en cuenta los contenidos de cada uno de estos conceptos (a conceptos distintos, contenidos diferentes); de manera que el interés general de la nación tendría un contenido material diferente del interés general supracomunitario.

¿Qué contenidos serían éstos? La respuesta a esta pregunta hay que buscarla en la doctrina del propio Tribunal Constitucional que, no en esta sentencia, sino en otra, en la sentencia 35/1982, de 14 de junio, refiriéndose a la compleja tipología que utiliza el artículo 149.1 de la Constitución para delimitar el ámbito reservado a la exclusiva competencia estatal,

(22) STC 42/1981, de 22 de diciembre, fundamento jurídico segundo.

señala la diferencia entre la reserva al Estado de toda una materia y la reserva de potestades concretas (23).

Es significativa la enumeración que a título ejemplificativo hace el Tribunal Constitucional en la sentencia 35/1982, de 14 de junio, de las materias reservadas en su totalidad a la competencia del Estado por la importancia que representan para el mismo:

«Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de Justicia, Hacienda General y Deuda del Estado, etc.» Respecto de ellas, añade el Tribunal: «la reserva estatal impide, no ya asumir competencias sobre la materia, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política propia acerca de ella» (24).

Pues bien, poniendo en conexión esta relación de materias a que se refiere la sentencia 35/1982, de 14 de junio, con la distinción hecha por el Tribunal en la sentencia que venimos comentando, entre interés general de la nación e intereses supracomunitarios, podemos aventurar la hipótesis de que la tutela del interés general de la nación exige que, precisamente, las competencias sobre esas materias enumeradas en la sentencia 35/1982, de 14 de junio, se reserven en su totalidad al Estado, en tanto que la consecución de los intereses supracomunitarios se traduce en la reserva, también al Estado, «de ciertas potestades, correspondiendo otras a las Comunidades Autónomas que deseen asumirlas» (25).

Sobre las demás materias enumeradas en el artículo 149.1 de la Constitución, y no relacionadas en la STC 35/1982, de 14 de junio, los Estatutos de Autonomía, en mayor o menor medida, han asumido potestades concretas, bien legislativas o simplemente ejecutivas, con la excepción de las siguientes materias: nacionalidad, inmigración, emigración extranjera y derecho de asilo; régimen aduanero, arancelario y comercio exterior; divisas, cambio y convertibilidad; hora oficial; sanidad exterior, y régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. Respecto de las cuales se puede decir que en lo que hace a las primeras son encuadrables en la competencia estatal sobre relaciones internacionales, y la última, en la de Defensa y Fuerzas Armadas y en la de Seguridad Interior.

En la relación que el Tribunal Constitucional efectúa en la sentencia 35/1982, de 14 de junio, se echa de menos una referencia expresa a la seguridad interior, pero no debe olvidarse que esa lista no tiene carácter exhaustivo, sino meramente ejemplificativo, y que, además, en lo tocante a

(23) STC 35/1982, de 14 de junio, fundamento jurídico segundo.

(24) *Ibidem*.

(25) *Ibidem*.

la seguridad interior, el artículo 149.1.29 sólo concede a las Comunidades Autónomas la posibilidad de creación de policías autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Además, en materia de seguridad interior, al Estado le queda siempre el recurso del artículo 155 de la Constitución, que le autoriza a adoptar las medidas que sean necesarias contra aquellas Comunidades Autónomas que atentaren gravemente, precisamente contra el interés general de España, con el objeto de salvaguardarlo.

2. Los intereses respectivos

El Tribunal Constitucional ha mantenido, respecto del interés respectivo, posiciones muy variadas. Así, en la sentencia 4/1981, de 2 de febrero, el Tribunal acude a este concepto para atribuirle las siguientes funciones:

1.^a La de servir de criterio diferenciador entre soberanía y autonomía, sobre la cual, además, el constituyente ha construido la nueva organización territorial del Estado, y la de servir también para diferenciar entre los diferentes niveles de autonomía que constitucionalmente corresponden a municipios, provincias y Comunidades Autónomas.

2.^a La de servir de elemento, en función del cual se garantiza la autonomía de municipios, provincias y Comunidades Autónomas.

3.^a La de servir como criterio distribuidor de competencias (26).

Por último, el Tribunal Constitucional viene a residenciar en la ley, el lugar donde se concreta el principio de autonomía y, por ende, el del respectivo interés (27). De ahí que pueda afirmarse que, al menos en esta sentencia, el Tribunal sostiene una concepción amplísima de lo que debe entenderse por interés respectivo.

La sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, supondrá en este punto una actitud realmente innovadora (28). En la misma, el tribunal reconoce que el interés respectivo es un concepto indeterminado o abierto al que atribuye funciones diversas según se trate de consideraciones de *lege ferenda* o de interpretaciones de *lege data*:

(26) STC 4/1981, de 2 de febrero, fundamento jurídico tercero.

(27) *Ibidem*.

(28) Aunque la sentencia 42/1981, de 22 de diciembre, es obviamente posterior a la que ahora se analiza, no existe ningún problema en situarla, dada la doctrina que contiene, en la línea jurisprudencial anterior.

1.^a De *lege ferenda*, cumple la función de orientar al legislador para dotar a Comunidades Autónomas, provincias y municipios de los poderes o competencias precisos para gestionar, precisamente, sus respectivos intereses. Sin embargo, el Tribunal añade que el legislador tiene la facultad de determinar libremente, dentro del marco de la Constitución, cuáles son estos intereses, definirlos y precisar su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión.

2.^a De *lege data*, para el intérprete de la ley, sin embargo, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la ley misma («en este caso el Estatuto de Autonomía del País Vasco», precisa el Tribunal) como repertorio concreto de competencias, de forma que la determinación, en caso de conflicto del contenido de éstas, ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal así lo exija, a la noción de interés respectivo (29).

De esta forma, el Tribunal sintetiza en esta sentencia las dos posturas que había mantenido en las anteriores: de un lado, el interés respectivo se encuentra definido en el Estatuto de Autonomía; de otro, la definición y precisión de su alcance es una actividad libre del legislador. Se unen así la interpretación amplia y concreta del concepto con la particularidad de que esta última sólo obliga al intérprete de la ley, entre otros, al Tribunal Constitucional, pero no al legislador. Cabe preguntarse a quién se está refiriendo el Tribunal cuando alude al intérprete de la ley. En este punto no aclara mucho, como no sea para constatar que el criterio le obliga a sí mismo. Por eso es por lo que afirma que el criterio para resolver si una Comunidad Autónoma tiene o no competencia para dictar una disposición determinada ha de ser construido a partir de la norma legal, sin reducir su alcance mediante una nueva conexión entre su significado literal y la noción de interés general.

Después de esta sentencia, el Tribunal no volverá a hacer uso de consideraciones de *lege ferenda* respecto del concepto de interés respectivo. Así, en la sentencia 84/1982, de 23 de diciembre, el Tribunal afirma que la vía del recurso de inconstitucionalidad le estaría vedada a las Comunidades Autónomas, en contra de lo dispuesto en los artículos 162.1.a de la Constitución y 32.2 de la LOTC, si éstas sólo pueden acudir al mismo para defender sus propias competencias, ya que los preceptos de una norma del Estado que invadan competencias de una Comunidad Autónoma no pueden ser declarados inconstitucionales puesto que valen, al menos, como derecho supletorio (30).

(29) STC 37/1981, de 16 de noviembre, fundamento jurídico primero.

(30) STC 84/1982, de 23 de diciembre, fundamento jurídico primero.

Por eso entiende que la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación objetiva de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente, el lugar donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad Autónoma y la acción que se intenta; pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional (31).

De las afirmaciones del Tribunal parece deducirse que los intereses peculiares reconocidos a las Comunidades Autónomas integran un contenido más amplio que el constituido por el conjunto de sus competencias y que se extendería a la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional, punto este en el que además coincidiría con el interés que en este mismo aspecto tiene el Estado y que denota, una vez más, el carácter complementario de ambos conceptos de interés.

3. *El interés general del Estado*

La primera referencia explícita del Tribunal Constitucional al concepto de interés general del Estado, que va más allá de la simple constatación de su existencia, está relacionada con el carácter complementario que cabe atribuir a este concepto respecto del de interés respectivo de las Comunidades Autónomas y se encuentra en la sentencia 25/1981, de 13 de julio (32).

Las posteriores referencias al mismo, de cierto peso específico, se encuentran asociadas al concepto de intereses supracomunitarios, ya analizado. En efecto, en la sentencia 32/1983, de 28 de abril, el Tribunal transcribe una parte del artículo 1.º del Real Decreto 2824/1981, contra el que el Gobierno vasco promovió conflicto positivo de competencias, concretamente aquella que se refiere a que la administración del Estado ejerce «las funciones sanitarias de interés general para el conjunto de la comunidad española que trasciendan del ámbito de actuación de las demás administra-

(31) *Ibidem.*

(32) Que en su fundamento jurídico tercero dice: «[...] Dicha autonomía (la de nacionalidades y regiones) queda vinculada para cada una de las Entidades, como ya se ha señalado, a la gestión de sus respectivos intereses (art. 137); [...] aunque las Comunidades Autónomas no son, ni pueden ser, ajenas al interés general del Estado.»

ciones públicas sanitarias». Respecto del cual dice el Tribunal que debe entenderse como una aplicación al caso concreto de la sanidad nacional de la afirmación relativa a que la competencia estatal, para establecer las bases, puede implicar la posible atribución a la administración del Estado en determinadas materias, si así viene exigido por la naturaleza de éstas y por la necesaria garantía de intereses supracomunitarios (33).

Como puede observarse, para el Tribunal Constitucional el interés es general cuando es supracomunitario. Lo que no aclara demasiado sobre dichos conceptos, máxime si se tiene en cuenta que si bien es cierto que en ocasiones el interés supracomunitario es general, en otras el interés supracomunitario adquiere una dimensión diferente e individualizada, como hemos tenido ocasión de poner de manifiesto antes.

En el mismo sentido se manifiesta la sentencia 42/1983, de 20 de mayo, que relaciona íntimamente la competencia del Estado para el establecimiento de las bases sobre una materia al concepto de intereses supracomunitarios (34). Algo parecido a cuanto se lleva expuesto hasta aquí podría decirse respecto de la competencia estatal de coordinación, cuya conexión con la legislación de bases es evidente. En este punto, el Tribunal, retomando su propia doctrina vertida en la sentencia 32/1983, de 28 de abril, y avanzando un poco más, viene a decir:

1.º Que la coordinación es una competencia distinta a la de fijación de bases.

2.º Que la competencia de coordinación se ejerce por el Estado *a posteriori*, esto es, presupone algo que debe ser coordinado, es decir, la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en las materias de que se trate. De donde se deduce que en el tiempo es primero la fijación de bases y luego, si cabe, el ejercicio de la coordinación.

3.º El objetivo que se persigue con la coordinación es la integración de la diversidad de partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad del sistema.

4.º Para lograr ese objetivo se requiere la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias (35).

(33) STC 32/1983, de 28 de abril, fundamento jurídico tercero.

(34) STC 42/1983, de 20 de mayo, fundamento jurídico quinto.

(35) STC 32/1983, de 28 de abril, fundamento jurídico segundo.

4. *La sentencia 76/1983, de 5 de agosto*

Hasta este momento, el Tribunal Constitucional mantuvo, respecto del interés, una postura ambigua. Así, reconoció que se trataba de un concepto jurídico indeterminado. También encontró en el ordenamiento jurídico constitucional distintas formulaciones del mismo cuya diversidad radicaba en una diferencia de nivel, aunque no logró precisar el contenido y alcance de cada una de estas figuras con la claridad que hubiera sido de desear. Además, no debe olvidarse la amplitud de criterio que el Tribunal concedió en alguna sentencia al legislador en la determinación del interés respectivo (36), cuya complementariedad con el interés general es a todas luces evidente. De ahí que fuera posible sostener, respecto del interés, las interpretaciones más amplias y variadas posibles e incluso utilizarlo dentro de las previsiones del artículo 150.3 de la Constitución para formular un proyecto de ley como el de la LOAPA. Proyecto este que si ya era restrictivo para la autonomía de las Comunidades Autónomas por el mero hecho de ser una ley armonizadora, lo era aún más por su contenido concreto, pues incluía ciertas prescripciones respecto de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, de la regla de prevalencia del artículo 149.3 de la Constitución, del uso mismo de la armonización normativa, por citar sólo algunos supuestos, que limitaban aún más el ejercicio de esa autonomía de las Comunidades Autónomas. A eso se unía el que el mismo proyecto introdujera, además, en varias ocasiones, el concepto de interés general para legitimar ulteriores actuaciones del Estado en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas a pesar incluso del enunciado del artículo 10 del proyecto, que señalaba que el ejercicio de las competencias se dirigía a la satisfacción de los intereses generales sin interferir las competencias propias de las Comunidades Autónomas. Enunciado éste que contrastaba, sin ir más lejos, con el del artículo anterior, que condicionaba el ejercicio de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas que afectaran a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que fueran de interés general a las directrices generales que establecieran los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución. Como la declaración de que la utilización del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales es de interés general, parecía corresponderle en

(36) STC 37/1981, de 16 de noviembre, fundamento jurídico primero: «Es el legislador el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define libremente y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión.»

principio al Estado —a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional—, se estaba condicionando el ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente a los planes aprobados conforme al artículo 131.

Esta sentencia define a los intereses generales de la nación como uno de los criterios que ha tenido presente el constituyente a la hora de fijar las competencias estatales (37). Además, otorga al interés general la función de constituirse en título habilitante para que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas a través de la técnica armonizadora contenida en el artículo 150.3 (38).

Así, pues, el Tribunal Constitucional asigna al concepto del interés general dos funciones distintas que se manifiestan cronológicamente, además, en dos momentos diferentes: la primera de ellas quedó fijada por el constituyente, y la segunda la fijará el legislador en su labor de integración o concretización de la norma fundamental mediante la técnica armonizadora (39).

Respecto de la primera función, deben hacerse las siguientes consideraciones:

En primer lugar, dice el Tribunal Constitucional en la sentencia que ahora se comenta: «Es preciso señalar que el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales» (40). Lo que quiere decir que el interés general no fue el único criterio tenido en cuenta por el constituyente a la hora de fijar las competencias estatales; además, como se desprende del texto recién expuesto, tuvo presente una variable más: el principio de unidad proclamado en el artículo 2 de la Constitución.

Esto, por otro lado, es algo proclamado ya por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 22 de diciembre de 1981, en la que a la vista de la forma en que se expresa el Tribunal Constitucional —«es necesario efectuar algunas precisiones acerca de los principios de la Constitución en orden al reparto de competencias» (41)— es posible afirmar que a la hora de interpretar la forma en que la Constitución afecta al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el criterio del interés general no fue el único tenido en cuenta por el constituyente, sino que existen otros varios principios que juegan en su formulación.

(37) STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico tercero.

(38) *Ibidem*.

(39) *Ibidem*.

(40) *Ibidem*.

(41) STC 42/1981, de 22 de diciembre, fundamento jurídico segundo.

En segundo lugar, al decir del Tribunal, el interés general sirvió para fijar constitucionalmente las competencias estatales. De este modo, sólo de una manera incompleta, se puede considerar al interés general como criterio distribuidor de competencias, ya que junto a él se requiere la presencia del interés propio de cada Comunidad Autónoma. Por eso el texto constitucional no es tampoco el documento jurídico donde se encuentra realizada de forma completa y definitiva la distribución de competencias; junto a él habrá que tener en cuenta cada uno de los Estatutos de Autonomía, textos legales que constituyen los parámetros que complementan a la Constitución y en los que se recoge el interés respectivo de cada Comunidad Autónoma.

De forma que el esquema general de distribución de competencias diseñado en la Constitución requiere para su desarrollo del complemento de los Estatutos de Autonomía. Así ha tenido ocasión de ponerlo de manifiesto el Tribunal Constitucional: «Hay que partir del hecho de que la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos para que éstos determinen las competencias autonómicas» (42).

De cualquier forma, el hecho de que en la Constitución se establezca de manera general el esquema a partir del cual se realizará la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de que sólo los Estatutos de Autonomía sean los textos encargados de completarla, tiene la virtualidad de cerrar el camino a cualquier otro texto legal que no sean los mencionados y que apoyándose en ese interés general pretenda introducir interferencias en el esquema constitucional de reparto de competencias, excepción hecha del instrumento extraestatutario de asunción de competencias que constituyen los dos primeros números del artículo 150 de la Constitución.

La segunda función asignada al interés general por la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, es la de servir de título habilitante para que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas a través de la técnica armonizadora contenida en el artículo 150.3 (43).

Dicho artículo, según la sentencia que ahora se comenta, hay que situarlo dentro del sistema global de distribución de competencias como una norma de cierre del mismo con la finalidad de complementar las previsiones constitucionales.

Esta función complementadora es la que obliga al legislador estatal a hacer un uso de dicha técnica restringido a los supuestos en que no dis-

(42) STC 10/1982, de 23 de marzo, fundamento jurídico segundo.

(43) STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico tercero.

ponga de otros cauces constitucionales para garantizar la autonomía exigida por el interés general.

No basta, pues, y así lo hace constar el Tribunal Constitucional a lo largo del fundamento jurídico tercero, la mera apreciación del interés general por la mayoría absoluta de cada Cámara para que el legislador, acto seguido, pueda hacer uso de la técnica armonizadora.

Con esta premisa, el Tribunal Constitucional realiza en cada caso, respecto de las normas que en la comunicación del Gobierno a las Cortes sobre la necesidad de dictar una ley de armonización del proceso autonómico (44), se señalaba que debían tener tal carácter (45), un análisis pormenorizado de todas ellas.

De resultas de tal análisis, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que ninguno de los preceptos a los que se quiere asignar carácter armonizador lo tiene, ya que el legislador estatal —viene a decir el Tribunal— dispone de otros títulos específicos, distintos de las leyes armonizadoras, para dictar la regulación de que se trate.

Simplificando, dichos títulos legitimadores vienen establecidos en los artículos 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución (46).

En virtud de lo establecido en el artículo 149.1.13, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

El artículo 149.1.18, por su parte, atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios.

Bases y coordinación son, pues, competencias exclusivas suficientes en mano del Estado como para que no tenga necesidad de acudir a la legislación armonizadora.

(44) Véase *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, I Legislatura, serie H, de 21 de septiembre de 1981, núm. 65-I. A este respecto, el profesor LEGUINA VILLA, en su *Dictamen emitido a requerimiento del Gobierno vasco sobre la constitucionalidad de la LOAPA*, Madrid, 15 de agosto de 1982, pág. 42, se refiere a la total omisión en el informe de la Comisión de Expertos a las leyes de armonización como instrumento normativo válido para ordenar el proceso autonómico. «Omisión que no es razonable presumir que se deba a desconocimiento u olvido de esta figura normativa, sino más bien al convencimiento de la improcedencia de su utilización en este caso. La apelación al artículo 150.3 se produjo, por tanto, después de la publicación del citado informe.»

(45) Por otro lado, la STC 76/1983, de 5 de agosto, en su fundamento jurídico tercero, rechazó de plano la pretensión del Gobierno de que se extendiese a todo el proyecto el carácter armonizador que éste sólo atribuía a determinadas materias.

(46) STC 76/1983, de 5 de agosto fundamento jurídico tercero.

Respecto de ellas, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de manifestarse en su sentencia 42/1983, de 20 de mayo, en la que atribuyó a la coordinación de la finalidad de integrar la diversidad de partes o subsistemas en el conjunto o sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para lo cual exigía la fijación de medios y sistemas de relación que hicieran posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias (47).

Esa amplitud de fines y de medios de la competencia estatal de coordinación nos permite apuntar la posibilidad de que sea utilizada posteriormente a la competencia para el establecimiento de las bases y, con carácter previo a la técnica armonizadora, en los supuestos en que la Constitución lo permita.

CONCLUSION

La interpretación que el Tribunal Constitucional hace del interés general en la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, hace referencia exclusivamente a su relación con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Como ha quedado puesto de manifiesto con anterioridad, dicho interés general es concebido, en esa sentencia, como uno de los parámetros tenidos en cuenta por el constituyente para fijar el mencionado esquema general de distribución de competencias, lo cual significa, con relación a su propia jurisprudencia, una aclaración del Tribunal respecto de posturas ambiguas mantenidas con anterioridad a propósito de este concepto.

Así, en relación con la sentencia 4/1981, de 2 de febrero, la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, supone una concreción importante del concepto, relegado en aquella sentencia a servir como elemento diferenciador de los conceptos de autonomía y soberanía. Y respecto del criterio mantenido por la sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, supone una restricción de la potestad conferida al legislador de «determinar libremente cuáles son esos intereses» (48), porque en adelante el legislador deberá respetar el esquema general de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas fijado constitucionalmente.

(47) STC 42/1983, de 20 de mayo, fundamento jurídico tercero.

(48) STC 37/1981, de 16 de noviembre, fundamento jurídico primero.

Dicho esquema no se agota en los Estatutos de Autonomía, sino que puede ser alterado posteriormente en función del juego que permiten los tres apartados del artículo 150 de la Constitución.

En efecto, como ha puesto de manifiesto el profesor Leguina Villa, «el artículo 150 implica, en sus tres apartados, la posibilidad de complementariedad normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (49), señalando a continuación cómo existe una diferencia esencial entre la finalidad y los efectos perseguidos en sus dos primeros apartados de un lado y el tercero de otro.

Esta postura de Leguina fue en parte admitida por los firmantes del voto particular sobre el motivo cuarto de la sentencia 5/1981, de 13 de febrero, quienes manifestaron que, eventualmente, la competencia estatutaria puede ser modificada mediante leyes *ad hoc* dictadas al amparo de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 150 y su ejercicio armonizado por las distintas Comunidades Autónomas, mediante una de las leyes previstas en el apartado 3 de este mismo artículo.

Pues bien, que las leyes armonizadoras tienen una íntima conexión con la distribución de competencia es algo admitido por el Tribunal Constitucional en la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, respecto de cuyo artículo 150.3 dice que «constituye una pieza dentro del sistema global de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y por ello no puede ser interpretado aisladamente, sino en relación con el conjunto de normas que configuran dicho sistema» (50).

Pero no cabe olvidar el uso restringido que el Tribunal Constitucional asigna a la legislación armonizadora con las dos importantes consecuencias que de ello se derivan:

1. Que de este modo la técnica armonizadora se reviste de un cierto grado de seguridad jurídica en cuanto que se excluye el recurso al interés general en base a motivos de índole estrictamente políticos. Es la ausencia, para el legislador estatal, de cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad, lo que justifica el uso de las leyes de armonización previstas en el artículo 150.3.

2. Con ello se evita el uso abusivo de una técnica, cuyo objeto es la limitación de las competencias normativas reconocidas constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas (51).

(49) LEGUINA VILLA, *op. cit.*, pág. 35.

(50) STC 76/1983, de 5 de agosto, fundamento jurídico tercero.

(51) LEGUINA VILLA, *op. cit.*, pág. 36, quien respecto del artículo 150 afirma: «los apartados 1 y 2 tienen por finalidad la apertura o ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas a materias que, en principio, les estarían vedadas por co-

De cualquier forma, el interés general no es el único parámetro usado por el constituyente para efectuar el reparto de competencias. La misma sentencia 76/1983, de 5 de agosto, pone de manifiesto cómo el principio de unidad también fue tenido en cuenta por el constituyente, además de destacar la evidente vinculación del interés general con la legislación de bases y la actividad estatal de coordinación.

Por otro lado, como hemos tenido ocasión de ver, el Tribunal Constitucional no siempre utiliza el interés general como criterio delimitador de las competencias estatales y comunitarias. Así lo interpreta también el constituyente, al menos en el caso concreto del artículo 155 de la Constitución, que apela al interés general, pero con un sentido o finalidad diferente del que se ha venido contemplando hasta aquí. A este respecto, es altamente significativo que la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, haya omitido cualquier referencia al interés general utilizado por este artículo.

rrponder en exclusiva al Estado. Por el contrario, el apartado 3 tiene por objeto la limitación del competencias normativas autonómicas reconocidas en la Constitución y en los Estatutos».