

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

**DERECHO  
ADMINISTRATIVO Y  
DERECHOS SOCIALES  
FUNDAMENTALES**



GLOBAL LAW PRESS  
EDITORIAL DERECHO GLOBAL

**INAP**

INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTERÉS GENERAL Y ESTADO SOCIAL  
Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

UN estudio sobre la imbricación entre Derecho Administrativo y derechos fundamentales sociales, un análisis de la dimensión social del Derecho Administrativo, merece un somero análisis acerca del significado central de nuestra disciplina: el servicio objetivo al interés general.

En efecto, no es infrecuente que el término que se asocie al Derecho Administrativo como concepto clave sea el de interés público. Sin embargo, he preferido referirme en este epígrafe al concepto de interés general porque si bien en el pasado fue el interés público el término elegido para fundar el sentido de la actuación de la Administración pública, en el marco del Estado social y democrático de Derecho, el interés a que debe someterse la Administración es el de la comunidad, el de la sociedad, el del conjunto, no el de la propia institución Administración pública o el de sus agentes, sino el de todos los ciudadanos. El principio de participación y el principio de centralidad del ser humano me parece que reclaman un entendimiento más amplio y abierto que el estricto y riguroso del interés público, hasta ahora el sentido más extendido.

En realidad, no solo en el lenguaje coloquial, también en el académico, ambos conceptos se identifican. Sin embargo, debemos matizar porque existe un concepto amplio de interés público, que sería el interés general, y un concepto estricto, reducido a los estrechos límites de lo organizacional. La perspectiva amplia de in-

terés público ha sido calificada de distintas formas y maneras con el fin de llamar la atención acerca de su centralidad en orden a definir el Derecho Administrativo mismo. El profesor Hachem las ha resumido así: noción-madre, clave de bóveda, alma, corazón, piedra angular o alfa y omega del Derecho Administrativo<sup>164</sup>.

El profesor Durán ha señalado acertadamente que siendo el interés privado y el interés público conceptos distintos, en modo alguno se contradicen u oponen. Más bien, cada uno desde su ámbito cumple su finalidad propia y en la medida en que se concilian o complementen la convivencia es más armoniosa. El interés general sería para Durán el conjunto del interés privado y del interés público, y equivaldría a la noción de bien común que no es, ni más ni menos, entonces, que el correlato filosófico, el sociológico sería bienestar general, del concepto de interés general, que es la noción propia con la que trabaja el jurista del Derecho Administrativo en el Estado social y democrático de Derecho<sup>165</sup>.

La abstracción de las denominaciones que la doctrina ha realizado del interés público en sentido amplio, interés general, demuestra la dificultad de proceder a una definición concreta y precisa, lo que no quiere decir que esta tarea sea imposible o que tal concepto no disponga de relevancia jurídica específica. La tiene, como veremos, y mucha. Tanta que conforma el mismo núcleo básico desde el que se debe entender la esencia del Derecho Administrativo moderno.

El interés general en el Estado social y democrático de Derecho tiene un significado que ayuda a comprender su alcance y funcionalidad en el entero sistema del Derecho Administrativo. Entre sus características se encuentran, por ejemplo, la participación, la transparencia o la publicidad. Desde este punto de vista, parece que la proyección de los valores democráticos sobre el Derecho

---

[164] D. WUNDER HACHEM, *Princípio constitucional de supremacia do interesse público*, Belo Horizonte, 2011, p. 34.

[165] A. DURÁN MARTÍNEZ, «Derechos prestacionales e interés público», en R. F. Bacellar Filho y G. Amintas Pazinato (coords.), *Direito Administrativo e Integração Regional*, Actas do V Congresso de Direito Público do Mercosul e do X Congresso Paranaense de Direito Administrativo, Belo Horizonte, 2010, pp. 149-157.

Administrativo obliga a replantear instituciones y categorías propias de una rama del Derecho Público que ha estado demasiado tiempo vinculada, apegada, a una dimensión unilateral y estática del interés general. Perspectiva que debe ser sustituida por una versión más participativa, más transparente y, por ello, más fácil de controlar especialmente por el Juez administrativo también, es obvio, por el cuerpo social.

El profesor Muñoz nos ha enseñado que este concepto, a pesar de su difícil definición, tiene proyección concreta. Unas veces, porque está previsto en la norma. Por ejemplo cuando se permite rescatar una concesión administrativa por razones de interés público o cuando se prevé que un contrato público pueda ser resuelto unilateralmente por la Administración pública cuando concorra causa suficiente de interés público<sup>166</sup>. Pero también, aunque no esté previsto en la norma escrita, si admitimos que el Juez administrativo puede controlar los fines de interés general a debe someterse la actuación administrativa, podrá, en efecto, analizar en Derecho, en el caso concreto, si la potestad administrativa es adecuada al interés general que debe fundar la misma actuación administrativa, una actuación que no puede estar amparada en una pretendida intangibilidad absoluta del mérito del acto administrativo.

En el Estado de Derecho no es posible excluir de control jurídico los actos administrativos amparados en esta categoría jurídica en abstracto. Más bien, lo que hace el Juez contencioso-administrativo es controlar por los medios que le proporciona el Derecho si la actuación administrativa en concreto es razonable, es adecuada, es proporcional, y se enmarca en el interés general específico en el que se opera la potestad administrativa. Si estamos en el marco de la educación, de la sanidad, de la industria, de la cultura o de cualquier otro sector supraindividual atribuido, la racionalidad de su actuación, de acuerdo con los criterios de la ló-

---

[166] G. A. MUÑOZ, «El interés público es como el amor», en: Romeu Felipe Bacellar Filho; Daniel Wunder Hachem (coords.), *Direito Administrativo e Interesse Público*, Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, Belo Horizonte, 2010, p. 21-31.

gica y de la motivación y de los principios generales del Derecho, permitirán conocer en concreto la expresión del interés general que justifica la actuación puntual de la propia Administración en un caso concreto.

El interés general ínsito en toda actuación administrativa no es una ideología. No puede serlo en el Estado social y democrático de Derecho en el que la Administración obra en virtud de procedimientos y de normas, de disposiciones generales que traducen, que deben proyectar, cada vez con mayor grado de concreción, a través de los poderes establecidos en ellas, los intereses generales a la realidad. En el Derecho Administrativo Constitucional, en el Derecho Administrativo del Estado social y democrático de Derecho, el interés general no puede ser, de ninguna manera, un concepto abstracto, genérico, desde el que se justifique cualquier tipo de actuación administrativa. En otras palabras, la simple apelación genérica al interés general no legitima la actuación administrativa. Esta precisa, para actuar en el marco del Estado social y democrático de Derecho, de una razonable proyección concreta sobre la realidad en virtud de normas que permiten laborar a la Administración pública.

Tal y como afirma Nieto, la ideología del interés público, en sentido amplio apuntamos nosotros, cuando asume la funcionalidad democrática, da contenido y misión inequívocamente de esta naturaleza a la actuación administrativa<sup>167</sup>. De esta manera, el quehacer administrativo encuentra su límite y su fundamento precisamente en el interés general, que se convierte, bien por expresa atribución normativa, bien por su incardinación en los principios generales del Derecho Administrativo, en la clave de bóveda, siempre al servicio del fortalecimiento de la dignidad humana, de esta rama del Derecho Público.

Sin embargo, cuando el interés general, el interés público en sentido amplio, no se ajusta a la esencia democrática, descono-

---

[167] A. NIETO, «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en: Sebastián Martín-Retortillo Baquer (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3, Madrid, 1991, pp. 2185-2253.

ciendo los derechos fundamentales, y entre ellos el derecho a la tutela judicial efectiva sobre todo, entonces algunos de los dogmas que acompañan al acto administrativo, ejecutividad y ejecutoriedad por ejemplo, asumen un valor absoluto que lamina la posición jurídica del ciudadano, convirtiéndolo en mero receptor de bienes y servicios públicos sin más. Por el contrario, cuando la dignidad del ser humano ocupa el centro del Derecho Administrativo, entonces el acto administrativo pierde ese carácter mítico, y el esquema originario de exorbitancia se torna, es lógico, como un régimen de servicio objetivo a un interés general que reside precisamente en la promoción de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Uno de los profesores que mejor ha tratado esta cuestión es, sin duda alguna, Bandeira de Mello, maestro brasileño de Derecho Administrativo que viene defendiendo, décadas atrás, desde los años sesenta del siglo pasado, el principio de supremacía del interés público a partir de los datos del Ordenamiento jurídico brasileño. Este jurista iberoamericano entiende, con toda razón, que el interés público no es un concepto autónomo, que tenga existencia aislada e independiente de las personas. No es, no puede ser de ninguna de las maneras un concepto inmanente, subsistente por sí mismo. Nace y se desarrolla en el marco de un Derecho Administrativo de inequívoco sabor democrático en el que, por supuesto, el titular del poder público, sea legislativo, ejecutivo o judicial, es el pueblo, la ciudadanía en conjunto e individualmente considerada. De ahí, por tanto, que el interés general está inescindiblemente conectado a la dignidad del ser humano, y, por ello, a la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales, sean de orden individual, sean de orden social.

En efecto. El concepto del interés público, en sentido amplio –interés general–, está relacionado con los derechos de los ciudadanos, con los intereses supraindividuales de los individuos, dice Bandeira de Mello<sup>168</sup>. Ahora bien, el interés público así considerado constituye una de las posibles formas de manifestación de

---

[168] C.A. BANDEIRA DE MELLO, «A supremacia do interesse público», en: XI

estos intereses. Más en concreto, si reconocemos que existe una dimensión personal de estos intereses expresada a través de las conveniencias exclusivamente personales del individuo, es obvio que ésta no responde al concepto del que aquí tratamos de interés público en sentido amplio o interés general. Más bien, como señala el profesor Bandeira de Mello, se trata de la dimensión pública de esos intereses ciudadanos<sup>169</sup>. Es decir, desde esta perspectiva, el interés de los ciudadanos como miembros de la colectividad, como integrantes del cuerpo social conforman el concepto del interés general, que por tanto se refiere a la cobertura de las necesidades colectivas de los ciudadanos, entre las que más relevantes son, sin duda, la educación o la sanidad.

El interés público en sentido amplio tiene una obvia vinculación a las personas consideradas, eso sí, como integrantes de la sociedad. Desde este punto de vista el interés general puede considerarse como el interés social en la medida en que descansa sobre los intereses de las personas como componentes básicos de la sociedad. No es un concepto abstracto, genérico el que aquí se plantea sino un concepto que referido a la comunidad está incardinado en los intereses de las personas que componen el cuerpo social precisamente como integrantes de la sociedad. Como dice Bandeira de Mello<sup>170</sup>, refiriéndose al interés público en sentido amplio, éste surge como algo en que cada componente de la sociedad reconoce e identifica su propio querer y su propia valoración positiva.

Desde esta perspectiva, el maestro brasileño define el interés público como el interés resultante del conjunto de intereses que los individuos personalmente poseen cuando son considerados como miembros de la sociedad. Es decir, el interés general, el interés público en sentido amplio, el interés de los ciudadanos en su dimensión pública, está incardinado en la propia existencia

---

*Congresso Paranaense de Direito Administrativo*. Conferência de encerramento proferida em 27/08/2010, Curitiba, Instituto Paranaense de Direito Administrativo, 2010.

[169] C.A. BANDEIRA DE MELLO, «A noção jurídica de interesse público», en: *Grandes Temas de Direito Administrativo*, São Paulo, 2009, pp. 181-182.

[170] C.A. BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pp. 182-183.

de las personas, eso sí, como integrantes de la sociedad. Por eso, la Administración pública cuando sirve objetivamente el interés general, debe tener presente los intereses de las personas en su dimensión social, debe atender a las necesidades colectivas de las personas, debe, en una palabra, evitar esas abstracciones a que nos tiene tan acostumbrados cuando se pretende usar unilateralmente lo que solo se pueda utilizar multilateralmente.

Partiendo de la doctrina italiana, Bandeira de Mello distingue, también, en el marco del interés del aparato estatal, en el ámbito del interés del Estado, una dimensión particular y una dimensión pública que conviene tener en cuenta para mejor entender el concepto de interés general del que partimos en este estudio<sup>171</sup>. Así, desde las posiciones mantenidas por Alessi, Carnelutti y Picardi, la Administración ordinariamente hace prevalecer su voluntad, que es la voluntad del conjunto, de todos y cada uno de los ciudadanos, sobre la de los individuos particularmente considerados. Es decir, la voluntad de la persona jurídica Administración es preferente sobre la de los ciudadanos y puede imponerse, de acuerdo con las reglas de la autotutela declarativa y ejecutiva, solo en el caso de que esa voluntad administrativa esté perfectamente motivada, asentada sobre la realidad y goce del respaldo del Ordenamiento jurídico, especialmente como promotora, defensora y protectora de los derechos fundamentales de la persona.

La prevalencia del interés general sobre el individual solo se produce cuando traiga causa del Ordenamiento jurídico, del Derecho objetivo dice Bandeira de Mello<sup>172</sup>. Es decir, cuando media una atribución explícita o implícita del Ordenamiento jurídico. Escribo Ordenamiento jurídico y no norma jurídica legislativa porque la Administración, a mi juicio, está vinculada por la Ley y por el Derecho. Así, de esta manera, se evita la tiranía de la norma escrita y se da entrada a los principios generales del Derecho que, en materia de Derecho Administrativo son tan importantes

---

[171] C.A. BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pp. 181-191.

[172] C.A. BANDEIRA DE MELLO, «A supremacia do interesse público», en *XI Congresso Paranaense de Direito Administrativo*. Conferência de encerramento proferida em 27/08/2010. Curitiba, Instituto Paranaense de Direito Administrativo, 2010.



que, por su concurso, es posible devolver al interés general defectuosamente concretado, por ejemplo por su ausencia de relación con los derechos de las personas, esa dimensión humana que tanto precisa para ser lo que debe ser: el Derecho que regula racionalmente los asuntos generales con arreglo a la justicia.

El interés general, pues, ha de estar definido en el Ordenamiento jurídico. No es una abstracción, una especulación, una filigrana intelectual, menos el deseo o aspiración particular del gobernante. Es, sobre todo, a partir de los valores del Estado social y democrático de Derecho, algo concreto, materializado, puntualizado, encarnado en la realidad que, además, debe ser racional, objetivo, susceptible de motivación o argumentación a partir de los criterios de la lógica.

La doctrina italiana también distingue entre interés colectivo primario e intereses secundarios (Alessi). En el primer caso, el interés así referido se extiende al complejo de intereses individuales prevalentes en una determinada organización jurídica de la colectividad, constituyendo la expresión unitaria de una multiplicidad de intereses coincidentes. En palabras de Bassi, ese interés primario es el parámetro fundamental al que la Administración está obligada a referir sus decisiones y poderes<sup>173</sup>. Es el interés público en sentido amplio, el interés general del que tratamos en este epígrafe. En cambio el interés de un individuo de la colectividad o el del aparato administrativo en sí mismo son secundarios. En otras palabras: el interés particular de una persona física o el interés de la Administración como persona jurídica, que son intereses secundarios, pueden coincidir, o no, con el interés colectivo primario, con el interés general, con el interés público en sentido amplio.

El interés general desde una aproximación democrática es el interés de las personas como miembros de la sociedad en la que el funcionamiento de la Administración pública contribuye al desarrollo de todos y cada uno de los derechos fundamentales y, por

---

[173] F. BASSI, «Brevi note sulla nozione di interesse pubblico», en: Università di Venezia. *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. I, Modena, 1996, pp. 243-247.

ello, a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadano fortaleciendo los valores superiores del Estado social y democrático de Derecho.

Por eso, nada más alejado al interés general que esas versiones unilaterales, estáticas, profundamente ideológicas, que confunden el aparato público con una organización al servicio en cada momento de los que mandan, del gobierno de turno.

Por ejemplo, ahora que estamos instalados en una aguda y dolorosa crisis económica y financiera que afecta a Europa especialmente y a los Estados Unidos de América, los Gobiernos ponen en marcha, a través de la Administración pública, diferentes medidas para intentar sanear unas cuentas públicas maltrechas, al borde de la bancarrota. En este sentido, algunas decisiones para aliviar el elevado déficit público que aqueja a no pocos países consistentes en elevar los impuestos son, sin duda, eficaces, pero profundamente desvinculadas del interés general. En estos casos, es posible que el interés público secundario se alcance pues el Ministerio de Hacienda cumple los objetivos de reducción del déficit, pero no cabe duda alguna, al menos para quien escribe, que subir los impuestos a la población cuando se reducen los salarios del sector público y se congelan, con tendencia a la baja, las pensiones públicas, empeora sustancialmente las condiciones de vida de los ciudadanos lesionando, y no poco, el interés público primario o interés público amplio que denominamos en este trabajo interés general.

El profesor Bandeira de Mello subraya que el interés público no es algo etéreo, intangible o abstracto<sup>174</sup>. A mi juicio debe estar concretado en la norma y en el Derecho, en la ley y en el resto del Ordenamiento jurídico. Si admitiéramos una concepción abstracta y genérica del interés general estaríamos amparando actuaciones administrativas irracionales y arbitrarias, profundamente ilegales. Por una poderosa razón: porque cuando no es menester concretar el interés general al que ha de servir objetivamente la Administración, ésta vuelve sobre sus fueros perdidos y recupera

---

[174] C.A. BANDEIRA DE MELLO, «A noção jurídica de interesse público», *loc. cit.*, pp. 181 y ss.

el halo de abstracción e infinitud, de ilimitación y opacidad, que tenía en el Antiguo Régimen.

Es decir, el interés general debe estar concretado, detallado, puntualizado en el Ordenamiento jurídico, en la mayoría de los casos en una norma jurídica con fuerza de ley. La idea, básica y central, de que el interés general en un Estado social y democrático de Derecho se proyecta sobre la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos en lo que se refiere a las necesidades colectivas, exige que en cada caso la actuación administrativa explicita, en concreto, cómo a través de actos y normas, de poderes, es posible proceder a esa esencial tarea de desarrollo y facilitación de la libertad solidaria de los ciudadanos.

Es decir, la promoción de los derechos sociales fundamentales por parte del Estado conforma uno de los intereses generales de mayor relevancia en el tiempo en que vivimos, pues se encuentra indeleblemente vinculado a la misma definición del Estado social y democrático de Derecho.

Es la Constitución, como fuente de las fuentes, y como norma de las normas, el lugar en el que encontramos los valores y principios que han de presidir el desarrollo del interés general en el Estado social y democrático de Derecho. Los valores superiores del Ordenamiento, los principios del preámbulo de la Carta Magna y, muy especialmente, los derechos fundamentales de la persona y los Principios rectores de la política social y económica, conforman, para el caso español, las partes de la Constitución directamente vinculadas a la promoción y realización del interés general. De manera especial, el artículo 9.2 constitucional del Reino de España manda a los Poderes públicos la creación de las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos sean reales y efectivas removiendo los obstáculos que impidan su efectividad. La Administración pública, pues, debe promover, facilitar, hacer posible que cada persona se desarrolle libre y solidariamente removiendo los obstáculos que lo impidan. Y de esta capital función se deriva una obligación de facilitar con celeridad y eficacia el ejercicio de los derechos sociales fundamentales a todos los ciudadanos.

La Administración pública, bien lo sabemos, no dispone de libertad como las personas físicas. Son las normas jurídicas, que reflejan valores y principio, y los procedimientos en ellas previstas, quienes le atribuyen los poderes y, en su virtud, dictan actos y realizan funciones de interés general. En este marco, el principio de juridicidad nos ayuda a comprender mejor la forma en la que la norma de atribución ha de perfilar, con el mayor detalle posible, el interés general que debe servir objetivamente la Administración pública en cada caso. Si la norma es parca o confusa, los principios de racionalidad, objetividad, proscripción de la arbitrariedad, seguridad jurídica o confianza legítima, entre otros, permitirán a la propia Administración pública cumplir su tarea o, corresponde, ser controlada jurídicamente por los Tribunales de Justicia.

En todo caso, cuando la Administración opera en virtud de poderes discrecionales, el grado en que se debe concretar y justificar el interés general está en proporción a la intensidad de la discrecionalidad atribuida por la norma a la Administración pública. Es obvio, como ya hemos señalado, que en esta materia de promoción de los derechos sociales fundamentales la discrecionalidad es tan mínima que la Administración está obligada, *ex constitutione*, a facilitar el ejercicio de los derechos fundamentales a los ciudadanos. No tiene sentido, salvo en situaciones excepcionales, previstas en las Constituciones como situaciones de alarma, excepción o sitio, que la actividad de la Administración no se oriente de manera directa y constante a la promoción de los derechos fundamentales de las personas.

El interés general, por tanto, está previsto en la Constitución y debe ser contemplado, para el Derecho Administrativo, de otra manera no podría ser, en los principios del Estado de Derecho. Procedimentalmente, el interés general ha de ser satisfecho por la Administración a través de normas, poderes y actuaciones que operan en el marco del principio de juridicidad, de la separación de los poderes y del reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona. Es este el campo de juego en el que debe moverse la Administración para que en todo su

quehacer brille con luz propia el interés general que en cada caso haya de satisfacer.

El profesor Bandeira de Mello entiende que existe una noción categórica general de lo que se debe entender por interés público aplicable a cualquier sistema jurídico-político al margen de consideraciones contingentes o variables. Opina este profesor que es posible encontrar un núcleo objetivo, universal, de lo que es el interés público, de lo que es el interés general tal y como aquí lo denominamos. A partir de ese núcleo esencial, el interés general se encarna, por así decir, en la realidad a través del Ordenamiento jurídico: leyes, normas y actos fundamentalmente.

No es que existan dos aproximaciones paralelas al interés general, una genérica, con pretensión de validez universal, derivada del Estado de Derecho e integrada esencialmente en la Constitución, y otra concreta, puntual, expresada a través de normas y actos<sup>175</sup>. Ambas aproximaciones han de ser entendidas desde el pensamiento compatible y complementario. Así, de esta manera, para considerar jurídicamente si el interés general concreto está enmarcado en el Estado de Derecho, en la Constitución, habrá que echar mano de la concepción genérica, que no es un cheque en blanco. Consiste, como antes comentamos, en una noción enraizada sustancialmente en el conjunto de valores superiores del Ordenamiento, en las bases del Estado social y democrático de Derecho, muy especialmente en lo que se refiere a la centralidad de los derechos fundamentales de la persona y a los Principios rectores de la política social y económica, al menos en lo que se refiere a esta Constitución analizada desde el Derecho Español.

En realidad, si analizamos esta cuestión desde la perspectiva, por ejemplo, de la anulación de un acto administrativo por haberse dictado de acuerdo con una finalidad diversa a la prevista en la norma (al interés público en sentido amplio inherente a la norma) y de la legitimidad jurídica para la revocación de una licitación

---

[175] C.A. BANDEIRA DE MELLO, «A noção jurídica de interesse público», *loc. cit.*, pp. 181-191.

por existir razones concretas de interés público que justifican dicha anulación, nos encontramos ante un dilema de no difícil solución. No es que estemos ante dos expresiones distintas para comprender el Derecho Administrativo. Estamos ante una forma de entender el Derecho Administrativo que ciertamente bascula sobre el concepto del interés general, un interés general que tiene dos diferentes representaciones que están indisolublemente unidas: la general, en cuanto que el acto ha de expresar los valores del Ordenamiento jurídico, y la concreta que, de forma inescindible con la general, proyecta esa dimensión genérica sobre la realidad, sobre un supuesto concreto de la realidad administrativa.

Esta explicación sale al paso de la perspectiva esquizofrénica de entender el interés público en sentido amplio y en sentido estricto como dos realidades distintas y separables. Desde el pensamiento compatible y complementario es posible encontrar una argumentación que salve la aparente contradicción que en muchas ocasiones la doctrina ha encontrado entre estas dos manifestaciones del interés público, del interés general como aquí lo entendemos. Podría hasta afirmarse que son las dos caras de la misma moneda: una en abstracto que, precisamente para ser válida en el Estado de Derecho, debe materializarse en la realidad, en el caso concreto, en el que, obviamente, habrá de orientarse hacia la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. La otra, la perspectiva concreta, insisto, es la forma que adopta la dimensión abstracta, principal, del interés general.

La institución de la desviación de poder, que se aplica cuando las potestades administrativas se ejercen para fines distintos de los previstos en el Ordenamiento jurídico, aunque se refiere al interés general abstracto, al que habita en la norma jurídica, que trae causa de la misma Constitución o de una ley o reglamento, es obvio que debe proyectarse sobre intereses públicos concretos, específicos, que, de una u otra forma, afecten favorablemente a la mejora de las condiciones vitales de los ciudadanos. Pregunta, ¿es qué la potestad administrativa, establecida en una norma, de la que procede un acto administrativo, puede operar legítimamente al margen del interés general concreto si éste no es más, ni me-

nos, que la proyección de los valores superiores del Ordenamiento, de los postulados del Estado social y democrático de Derecho a la realidad?

Truchet, en su trabajo sobre las funciones de la noción del interés general en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés terea en esta cuestión y afirma que el interés general concreto, el interés público cualificado que dirá la doctrina italiana, es una condición para el ejercicio de una potestad administrativa<sup>176</sup>. Es decir, el interés general opera cómo límite jurídico al ejercicio de las funciones administrativas. Para ello, para que el interés general abstracto proyectado en el caso concreto (interés general concreto) sea efectivamente límite de la actuación administrativa es menester que en el acto en que se materializa la potestad la motivación sea adecuada. De lo contrario, hasta podrá ser un acto ilegal, graduándose su gravedad en función de la indefensión en que pueda quedar el destinatario de dicho acto. Por tanto, el interés general en su doble condición habilita al quehacer administrativo y, en sentido contrario, prohíbe ciertas actuaciones contrarias a los valores superiores del Ordenamiento y a los postulados del Estado social y democrático de Derecho.

En este epígrafe, cuando nos referimos sin más al interés general estamos pensando en el interés social, en el bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos, que tiene obviamente proyecciones concretas y que en modo alguno subsiste en sí mismo. Insisto, el interés general finalmente no es más, ni menos, que la proyección de los valores superiores del Ordenamiento y los postulados del Estado social y democrático de Derecho aplicados a las necesidades colectivas de los ciudadanos, a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, a la promoción de los derechos sociales fundamentales, hoy más que nunca, de acuciante actualidad a causa de la profunda crisis general que asola al mundo occidental.

La distinción entre las dos dimensiones del interés general es

---

[176] D. TRUCHET, *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Paris, 1977.

útil a efectos pedagógicos y sistemáticos, pues permite comprender mejor el alcance, sentido y funcionalidad de este concepto capital para la misma definición y entendimiento del Derecho Administrativo. Sin embargo, si es que pretendemos determinar el concepto capital de nuestra disciplina, mejor sería, me parece, hablar de un interés general con dos dimensiones, inescindibles e inseparables, una teórica, abstracta, genérica, en cuanto presupuesto de validez de cualquier norma o principio de Derecho Público, y otra concreta, en cuanto que toda materialización y pura ejecución de las normas jurídicas administrativas debe orientarse a satisfacer necesidades colectivas que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos, tanto en lo que se refiere al fomento, a la policía o al servicio público.

El interés general, pues, es un concepto compuesto de dos aspectos, uno teórico o amplio y otro concreto que están perfectamente imbricados y relacionados entre sí. Ese contexto de integración entre estas dos dimensiones debe responder a la propia realización del quehacer administrativo, que requiere una norma y un acto. Sin norma no hay acto. Sin poder establecido en la norma la Administración no puede actuar. La norma está basada en el interés general en sentido amplio y el acto descansa siempre en un interés general concreto.

Desde un punto de vista amplio, el interés general se refiere a los valores del Estado social y democrático de Derecho, a los fines del mismo Estado, fines que son garantizados por el propio Estado a través de normas que se concretan en actos. Normas y actos que posibilitan la actuación de la Administración para promover el ejercicio de los derechos por los ciudadanos por un lado, y, por otro, para remover los obstáculos que impidan su realización. En la dimensión general se encuentra la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona y en la concreta la puesta a disposición de los ciudadanos, a través de medios materiales y personales adecuados, de la infraestructura que permite tal tarea en relación con derechos fundamentales concretos y específicos.

Esta doble naturaleza del interés general demuestra hasta qué



punto el Derecho Administrativo es una rama del Derecho. En efecto, como sector del Derecho está sometido a los fines del propio Estado que, a día de hoy, no son más, ni menos, que los del Estado social y democrático de Derecho, que conforman, según hemos comentado, la esencia del interés general en su primera y más amplia dimensión, que es compartida por todo el Derecho en su conjunto.

Sin embargo, la concreción, la puntualización, la materialización del interés general en la realidad es propia, característica, inherente al Derecho Administrativo en la medida que es un Derecho que regula Poderes públicos para la realización de las libertades y derechos ciudadanos. Poderes públicos concretos, desarrollados y ejecutados por actos administrativos que en su confección deben aplicar el interés general en sentido amplio, que debe estar proyectado a un espacio administrativo determinado en la norma, a un supuesto concreto. Al fin y a la postre, para el Derecho Administrativo lo decisivo es que a través de la estructura y los medios idóneos, se puedan realizar por parte de los ciudadanos todos y cada uno de los derechos fundamentales que les corresponden por ser seres humanos.

El interés general en sentido amplio, el que es común a todas las ramas del Derecho, está definido en la Constitución. Empieza a descender en las normas y se concreta a la realidad, se materializa en las personas fundamentalmente a través del acto administrativo. De esta manera, podemos incluso establecer un interés general amplio de dos intensidades. El propio del Ordenamiento del Estado social y democrático de Derecho, y el propio de la ley o de la norma, aplicación de los valores del Estado social y democrático de Derecho a un determinado sector de actividad administrativa. El concreto, el específico, el proyectado sobre la realidad cotidiana es el que lleva inscrito el acto administrativo, que de ninguna manera, insisto, es autónomo o subsistente, sino que trae causa de la dimensión amplia incardinado en la Constitución y en las normas.

Desde esta perspectiva podemos señalar que en el acto administrativo debe estar perfectamente establecido, de manera con-

gruente, la forma en que el interés general amplio descende a la realidad. Esta cuestión, trascendente y fundamental, atiende a la motivación, a la argumentación conducente a explicar al destinatario de la actuación las razones en virtud de las cuales se dicta tal o cual acto administrativo. Como es lógico, cuánto más amplio y extensa sea la discrecionalidad del poder administrativo mayor y más intensa será la exigencia de la motivación.

La Constitución portuguesa, como afirma Freitas do Amaral, sigue un concepto amplio. En concreto, el artículo 266.1 de la Carta Magna lusa dispone que la Administración pública persigue el interés público en el respeto de los derechos e intereses legalmente protegidos de los ciudadanos<sup>177</sup>. Tal y como afirma nuestro colega de Lisboa, en este precepto se sienta el principio de persecución del interés público. Principio que en el Derecho español, a partir del artículo 103 de nuestra Ley Fundamental, se puede enunciar como el principio de servicio objetivo al interés general. Aunque las expresiones interés general e interés público no son iguales, es lo cierto que el Ordenamiento las utiliza la mayor de las veces de forma sinónima. Este es, desde luego uno de esos casos.

La letra de la Constitución portuguesa invita a Freitas do Amaral a afirmar categóricamente que el interés público es el principio motor de la Administración pública porque la Administración pública debe actuar para alcanzar el interés público, que es su único fin<sup>178</sup>. El interés general, pues, en su doble dimensión según nuestra opinión, es principio y fin. Principio dinámico por supuesto. Pero principio, de manera que lo que precede, lo que explica, lo que justifica, lo que motiva el quehacer público es el interés general en su doble vertiente. Pero no solo, si seguimos a Freitas do Amaral<sup>179</sup>, es principio y también es fin. Y si es principio y fin, es la clave, la espina dorsal del mismo Derecho Administrativo. Como principio se refiere a la conformación de

---

[177] D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, 2001, p. 174.

[178] D. FREITAS DO AMARAL, *ibid.*

[179] D. FREITAS DO AMARAL, *ibid.*

los derechos fundamentales de la persona como fundamento del Estado social y democrático de Derecho, y como fin, atiende al trabajo que debe realizar el Estado para que todos los ciudadanos en efecto puedan disfrutar de todos y cada uno de los derechos fundamentales en concreto, también, es obvio, de los de orden social.

Pensando en esta doble funcionalidad del interés general, como principio y fin del quehacer administrativo en el marco del Estado social y democrático de Derecho, podemos, con base en la Constitución española, afirmar que se debe realizar en clave de servicio objetivo. Servicio porque el aparato administrativo está a disposición de la comunidad en la medida que es de titularidad ciudadana pues el soberano es el pueblo no el administrador o el gestor de los intereses de los habitantes en su conjunto, que no es, ni más ni menos que un profesional encargado de atender intereses de la comunidad. Y objetivo, porque el ejercicio de poderes y potestades administrativas solo cabe en el marco de la razón, una razón que debe ser profundamente humana por exigencias de los postulados del Estado social y democrático de Derecho.

El interés general es principio dinámico. En efecto, el conjunto de los parámetros y directivas del Estado social y democrático de Derecho conforman el presupuesto de actuación de la Administración. En sí mismos estos parámetros y directivas tienen sentido si se proyectan sobre la vida pública, sobre el quehacer de los Poderes públicos y también, y como consecuencia, sobre las necesidades públicas de los ciudadanos. Por tanto, en la actuación de la Administración siempre debiera encontrarse alguna relación, más o menos explícita a estos parámetros y directivas, puesto que constituyen el fundamento de la actividad.

El interés general, en palabras de Freitas do Amaral, es, además, y sobre todo, fin único de la Administración. Fin que debe motivarse, que debe argumentarse para que sea legítimo en un Estado de Derecho pues, de lo contrario, supondría un regreso al Estado autoritario, aquel en el que los fundamentos del poder residían en puro arbitrio y capricho del gobernante. El control jurídico de los fines a que se somete la Administración conforma,

junto al control de la legalidad administrativa y la potestad reglamentaria, el objeto de la función judicial en relación con la Administración pública en España. En efecto, en nuestro país, con el artículo 106 de la Constitución en la mano, el Juez o Tribunal puede controlar jurídicamente la legalidad de las actuaciones y normas administrativas y los fines, que no pueden sino ser de interés general, a que se someten.

Interesante es también el comentario del profesor Freitas do Amaral sobre la relación interés público y ciudadanos<sup>180</sup>. Para él, de acuerdo con la dicción de la Constitución lusa, resulta que esa persecución del interés público que caracteriza la actuación administrativa comprende el respeto a los derechos e intereses legalmente protegidos de los ciudadanos. Es decir, el interés general en sentido amplio, como no puede ser de otra manera, pues la protección de los derechos fundamentales de la persona es parte integrante de los postulados del Estado social y democrático de Derecho, asume la tarea de promoción de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Tal argumentación, nos conduce a considerar que hay una intensa semejanza entre el interés público en sentido amplio, escribe Freitas do Amaral, y la juridicidad administrativa. No solo hay una obvia semejanza. Hasta podría decirse, sin exageración alguna, que el interés general tal y como se formula en este trabajo es parte sustancial y medular de la misma juridicidad administrativa que, es como bien sabemos, el primero de los principios del Estado de Derecho.

En la Constitución española la expresión interés general del artículo 103 puede ser entendida como interés público en sentido primario y originario. Como ha señalado el profesor Meilán Gil, en el proceso de elaboración de este precepto aparecía el término intereses colectivos, quizás a causa de su punto de vista sobre el proceso de la definición del Derecho Administrativo, monografía escrita en 1967, en la que subrayó la primacía de los allí denomi-

---

[180] D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Coimbra, 2001, p. 175.

nados intereses colectivos<sup>181</sup>. Lo cierto, sin embargo, es que, como él mismo relata, a su paso por el Senado se sustituyó por intereses generales explicándose en la enmienda correspondiente que con la expresión intereses generales se incluirían no solamente los intereses colectivos sino también los intereses perfectamente individualizados como son los de la salud o la educación entre otros, cuya salvaguarda está encomendada al interés general o público. Entonces, dice Nieto, para evitar una cacofonía entre Administración pública e interés público o intereses públicos, finalmente el precepto quedó como está: «La Administración pública sirve con objetividad intereses generales...»<sup>182</sup>.

Una glosa de este precepto de la Constitución española permite varias reflexiones. El constituyente parece que maneja el concepto de interés público como interés general en su doble conformación tal y como aquí hemos tenido ocasión de exponer. Es decir, hay una referencia al concepto de interés colectivo, de la comunidad en general y de los colectivos que la componen en particular, pero también, como reconoce la propia enmienda de sustitución, el concepto atiende a intereses generales concretos: sanidad o educación por ejemplo, que son a los que se referirán las normas administrativas que sirven de soporte y cobertura a la actuación administrativa cotidiana.

El profesor Meilán Gil parece entender esa dimensión amplia del interés general como conformidad a la legalidad, al Derecho, del quehacer administrativo. Es decir, conformidad a la juridicidad administrativa, concepto base del Estado de Derecho que atiende a una concepción más abierta de legalidad y superadora de una visión unilateral que impediría el juego de otras fuentes y principios del Derecho. Desde este punto de vista<sup>183</sup> la Adminis-

---

[181] Vid. J.L. MEILÁN GIL, *El proceso de la definición del Derecho Administrativo*, Madrid, 1968.

[182] A. NIETO, «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en: Sebastián Martín-Retortillo Baquer (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3, Madrid, 1991, pp. 2185-2253.

[183] J.L. MEILÁN GIL, «Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho Público español», *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*

tración pública debe actuar de acuerdo con el Ordenamiento jurídico. Que esto es así en el Derecho Administrativo lo demuestra, sin que se requieran mayores explicaciones, la letra del mismo artículo 103 de la Constitución española vigente cuando establece que la Administración actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. He aquí la expresión más clara del sentido y funcionalidad del concepto del interés general en sentido amplio.

Otra discusión interesante acerca de la naturaleza del interés general se refiere a su carácter estático o dinámico. Para quien escribe esta polémica carece de sentido puesto que entiende el Derecho Administrativo como un sistema dinámico ya que las categorías, conceptos e instituciones de nuestra disciplina están en permanente transformación al servicio de la mejora de las condiciones de vida de las personas. Por ejemplo, la categoría del servicio público tal y como se fundó en Francia allá por los años en que escribía Duguit, ha cambiado en su proyección sobre las actividades económicas alumbrándose un concepto nuevo: servicio de interés general. No pasa nada, es la constatación de que el Derecho Administrativo cambia, eso sí, al servicio objetivo del interés general. Interés general que mientras sigamos en el modelo del Estado social y democrático de Derecho adquiere sentido y justificación en la medida en que promueve los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La cuestión del dinamismo del concepto del interés general y su transformación según las condiciones del tiempo y lugar, y según el modelo de Estado en que nos encontramos, debe estudiarse con cierto detenimiento. El profesor Bassi señala que en todo caso lo esencial será la elección del interés general que realice el legislador a partir de los presupuestos constitucionales,

---

nal, nº 40, Belo Horizonte: Fórum, p. 171-198, abr./jun. 2010. Vid. también, del mismo autor, J.L. MEILÁN GIL, «O interesse público e o Direito Administrativo global», en: Romeu Felipe Bacellar Filho; Guilherme Amintas Pazinato da Silva (coords.), *Direito Administrativo e Integração Regional*, Anais do V Congresso de Direito Público do Mercosul e do X Congresso Paranaense de Direito Administrativo, Belo Horizonte, 2010, pp. 101-104.

que luego desciende al nivel infralegal de las normas y de los actos administrativos como pura y mera ejecución<sup>184</sup>.

En este sentido, los intereses generales cambian, pueden cambiar en el tiempo y en el espacio. Sin embargo esa relatividad, que también se predica de todo el Derecho Administrativo en su conjunto, tiene un límite, un valladar que no puede superarse: los postulados del Estado social y democrático de Derecho. En otras palabras, el principio de juridicidad, la separación de los poderes, el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona y los Principios rectores de la política social y económica serán el marco en el que el legislador haga su elección. En este sentido el profesor Cleve ha señalado que la Constitución, que es la Norma en la que se definen los valores del Estado social y democrático de Derecho, al proclamar los objetivos y principios fundamentales del Estado, reconoce los derechos fundamentales de la persona y determina los programas generales de acción del poder público, y establece claramente que intereses deben ser considerados como generales<sup>185</sup>.

Es decir, en la Constitución y en los principios básicos del Estado de Derecho encontramos definidos con carácter amplio aquellos intereses generales que han de ser regulados en cada momento por el Gobierno de turno, que podrá, en el marco de la Constitución y respetando sus principios esenciales, ordenarlos y gestionarlos de acuerdo con los programas políticos elegidos periódicamente por la población. De esta manera, el Derecho Administrativo adquiere pleno sentido como Derecho Constitucional concretado, materializado.

En el caso español, la Constitución es bien clara: manda a los Poderes públicos que promuevan las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y grupos en que se integran sean reales y efectivas removiendo los obstáculos (artículo 9.2

---

[184] F. BASSI, «Brevi note sulla nozione di interesse pubblico», en: Università di Venezia. *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. I, Modena, 1996, pp. 243-247.

[185] C. MERLIN CLEVE, «A eficácia dos direitos fundamentais sociais. Crítica Jurídica», *Revista Latinoamericana de Política, Filosofia y Derecho*, vol. 22, Curitiba, jul./dez. 2003, pp. 17-29.

constitucional). Además, artículo 10.1 de la Constitución dispone que los derechos fundamentales de la persona, junto a la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad y los derechos de los demás son fundamento del orden político y la paz social y la propia Carta Magna ordena a la Administración, artículo 53.3, que tenga en cuenta en su quehacer los Principios rectores de la política social y económica. De esta manera, el texto constitucional, al proclamar los valores del Estado social y democrático de Derecho conforma el haz de criterios que han de inspirar el interés general en su versión amplia posibilitando que en sea en lo ámbito de lo concreto donde se proyecten sobre la realidad en función del resultado de las preferencias ciudadanas realizadas periódicamente en las elecciones políticas.

Es decir, el dinamismo se predica en sí mismo del interés general concreto, que es el que define el legislador, y a partir de él, la norma y su ejecución por antonomasia que es el acto administrativo. Los postulados del Estado social y democrático de Derecho conforman el marco de juego en el que pueden, y deben, operar los intereses generales concretos, que son la expresión puntual de la proyección de dichos postulados sobre sectores específicos de la realidad administrativa.

El problema de la deslegalización en ciertos ámbitos de la actuación administrativa se resuelve acudiendo a la matriz básica de los postulados del Estado social y democrático de Derecho. Por eso, en estos casos, como muy bien señala el profesor Hachem, no se entrega a la Administración un cheque en blanco para que haga lo que quiera<sup>186</sup>. Primero, porque la Administración en el Estado de Derecho no es libre, actúa en función del principio de juridicidad y del sometimiento a los fines de interés general. Y segundo, porque los valores del Estado social y democrático de Derecho no son elementos retóricos y decorativos. Una vez recibidos a través de la Constitución, se convierten en valores que deben inspirar e impregnar el Ordenamiento jurídico en su conjunto y, por eso,

---

[186] D. WENDER HACHEM, *Principio constitucional de supremacía do interesse publico*, Belo Horizonte, 2011, p. 34.



vinculan positiva y negativamente a la Administración pública en su quehacer y actividad.

El interés general concreto, a partir de esta posición, siempre debe estar conectado al interés general en sentido amplio tal y como ya hemos señalado anteriormente y recalcamos ahora. En realidad esto es así porque no es que existan dos versiones diferenciadas del interés general, sino que éste se define y existe con dos caras distintas: una amplia y otra concreta. Se trata de dos caras de la misma moneda. Dos expresiones de un mismo concepto que trae causa, como presupuesto, de la Constitución y que se proyecta, a su través, en la legislación ordinaria hasta alcanzar su mayor grado de concreción en los actos administrativos que son pura ejecución, pura materialidad derivada de la norma.

Esta cuestión ha sido explicada entre nosotros por el profesor Sainz Moreno, que afirma que es al legislador a quien compete determinar el interés general que debe prevalecer en cada momento histórico<sup>187</sup>. El Parlamento, en efecto, como centro de la discusión pública, como expresión de la razón, es el ámbito propicio para definir los intereses generales, es el espacio por antonomasia para la materialización de los intereses generales. El espacio de la legalidad, como indica el profesor Brito, ha de discurrir, pues, en perfecta armonía con el concepto de interés general, que traducirá a la realidad, a través de las normas y actos administrativos, el concepto cardinal del Derecho Administrativo<sup>188</sup>.

En este proceso de acercamiento del interés general primario a la realidad conviene tener bien presente que la fijación primaria de la esencia del interés general corresponde al bloque de la constitucionalidad. Por eso, el papel confiado a la Administración pública para establecer la normación reglamentaria del interés general tiene naturaleza secundaria, subordinada a la Constitución

---

[187] F. SAINZ MORENO, «Sobre el interés público y la legalidad administrativa». *Revista de Administración Pública*, nº 82, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, ene./abr. 1977, pp. 439-454.

[188] M. BRITO, «Principio de legalidad e interés público en el derecho positivo uruguayo», en: *Derecho Administrativo: su permanencia y contemporaneidad*, Montevideo, 2004, p. 259-272.

y a las leyes. Por eso serán nulas de pleno derecho las normas y actos administrativas que contraríen o desconozcan los mandatos inscritos en el bloque de constitucionalidad, por invadir o lesionar ese esencial núcleo primario que solo a la Constitución y a la ley, en su desarrollo, compete.

Los actos administrativos no son fuentes del Derecho Administrativo. Son pura ejecución, mera proyección de la norma a la realidad. No pueden, de ninguna de las maneras, crear derechos y obligaciones, modificarlos o extinguirlos porque no tienen naturaleza ordinamental, normativa. Característica que si tienen las normas, por supuesto las que tienen fuerza de ley y también las puramente administrativas. Por tanto, también desde la centralidad del interés general como concepto cardinal del Derecho Administrativo se constata la radical diferencia entre acto y norma. Es decir, la determinación concreta del interés general es un cometido propio del espacio de la deliberación pública, del Parlamento esencialmente, que se traduce al mundo de la Administración en virtud de la norma de desarrollo. Y, al espacio de la realidad cotidiana llega a través de los actos que, insisto, son pura materialidad, pura ejecución de normas.

Por todo ello, en modo alguno el acto administrativo puede determinar el interés general *per se*. Su función, y no es poco, es trasladar el interés general concreto a la realidad de la forma más justificada, más motivada posible en función, claro está, de la naturaleza propia de cada acto. Como señala Bassi, siendo la determinación del interés general de competencia de un órgano dotado de función normativa, es cierto que su identificación en el mundo de los hechos es tarea que debe ser realizada por la propia Administración pública<sup>189</sup>.

Desde este punto de vista se comprende mejor la función que la Constitución española atribuye a la Administración pública de servicio objetivo al interés general. La Administración, en su actuación ordinaria, no determina el interés general, que es tarea

---

[189] F. BASSI, «Note sulla nozione di interesse pubblico», en: Università di Venezia. *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. I, Modena, 1996, p. 243-247.

propia del órgano de la representación política por excelencia: el Parlamento. La Administración, a través de su potestad normativa, lo que puede hacer, lo que debe hacer, es, en el marco de la ley y del Derecho, completar ese interés general de relevancia legal que solo al legislador compete. La Administración sirve al interés general. Es su grandeza y su servidumbre. Por eso, de acuerdo con estas argumentaciones, la traducción al mundo de lo real, de lo fáctico, de los hechos cotidianos, del interés general es la gran función que solo a la Administración corresponde. Sirve al interés general. Trabaja en el marco del interés general. En el interés general el acto administrativo encuentra su fundamento y su límite.

La potestad normativa es una función normativa secundaria. La primaria está en la Constitución y en las leyes, que por cierto deben estar inspiradas en los valores y principios constitucionales. Las normas administrativas, solo secundariamente determinan intereses generales concretos porque solo pueden completar la determinación del legislador. No tienen capacidad de innovar, de crear intereses generales concretos. Si el legislador guarda silencio o no actúa, todo lo más que pueden hacer, ante la omisión que pueda lesionar derechos e intereses legítimos de personas, es sencillamente normar en el marco del interés general primario. Si los derechos fundamentales son de aplicación directa y preferente, tal omisión debe ser superada para evitar la lesión de valores constitucionales tan relevantes como son los derechos fundamentales de las personas.

Un problema que el profesor Hachem ha estudiado en su tesis de maestría en Derecho del Estado es el de la situación producida cuando la norma se refiere sin más al interés general como concepto legal o como competencia discrecional. En tantas ocasiones la norma hace referencia a «razones de interés general», en «función del interés público», «atendidas circunstancias de interés general»<sup>190</sup>. Expresiones, todas ellas, que parece que permiten a la Administración traspasar sus fronteras naturales y asumir un

---

[190] D. WUNDER HACHEM, *op. cit.*, p. 36.

protagonismo impropio en la materia. Sin embargo, tales términos no quieren decir, ni mucho menos, que la Administración tenga facultades omnímodas para actuar.

En estos casos, la Administración, que dispone de esa habilitación procedente ordinariamente de una norma administrativa, debe actuar en el marco del interés general inscrito tanto en la ley como en el Derecho. En ese contexto puede operar. No puede, es obvio, determinar *ex novo* el interés general. Debe concretar, proyectar el contenido de la ley al caso particular. En todo caso, estando inscrita en la médula del interés general la promoción de la dignidad humana y de los derechos fundamentales, la Administración pública del Estado social y democrático de Derecho debe en su actuación, en virtud también del principio de actuación conforme a la Constitución y a los valores que la caracterizan, estar siempre en disposición de defender, proteger y facilitar el ejercicio de todos los derechos fundamentales de la persona.

La expresión, por ejemplo, «atendidas las razones de interés general» significa que la Administración, así habrá de justificarlo, puede realizar una tarea, si se quiere, de determinación secundaria del interés general al caso concreto. Pongamos un ejemplo. Si una norma permite, en el marco de una reforma agraria, que la Administración pública, atendidas razones de interés general, pueda expropiar con el fin de cumplir los objetivos de la reforma, significa que teniendo en cuenta el interés general de la reforma agraria para repartir mejor las tierras y fomentar su mejor aprovechamiento, podrá, previa justificación de ese objetivo general a la realidad, proceder a iniciar un procedimiento expropiatorio. Es decir, la causa de utilidad pública o interés social, que es el interés general amplio, se proyecta en el caso de una reforma agraria permitiendo a la Administración agraria iniciar procedimientos expropiatorios en los que ese interés general amplio, utilidad pública expresada en la reforma agraria, se concrete en medidas que participen de esa finalidad en el caso concreto.

En el caso de los derechos fundamentales de la persona, que son obviamente interés general amplio, la Administración lo que debe hacer es sencillamente aplicarlos en lo concreto en todas y

cada una de sus actuaciones. Es decir, a la hora de actuar la Administración debe plantearse cuál es la mejor forma de defender, proteger y promover los derechos fundamentales en cada caso, y proceder coherentemente.

En materia de actividad administrativa de limitación, antes denominada de policía, la justificación de que la Administración pueda incidir desfavorablemente en la esfera jurídica de los ciudadanos, se refiere, así deberá acreditarse, en que tales decisiones van a posibilitar un mejor, y por más personas, ejercicio de derechos fundamentales, que no es más que el trasunto de la puesta en acto, de la actualización de la dignidad del ser humano. El caso de la reforma agraria, si así se realiza, sirve en este sentido. Como también sirve el caso de la expropiación para la construcción de un colegio o un hospital: en ambos casos se fortalecerá el derecho a la educación o el derecho a la protección de la salud respectivamente.

El profesor Hachem se refiere a este supuesto con la denominación de interés general estricto. En estos casos, el interés general se convierte en presupuesto y base de la actuación administrativa, permitiendo a la Administración hacer prevalecer el interés general, el interés de toda la sociedad incluidos los intereses de los habitantes en cuanto integrante del cuerpo social, sobre un interés específico, sea éste individual o de un colectivo concreto<sup>[91]</sup>. En el caso de la expropiación, finalmente la decisión concreta, si es correcta, adecuada y proporcional, supone el ejercicio del principio de supremacía del interés general sobre el particular. La expropiación implica la privación de un derecho individual para beneficio de muchos ciudadanos, que tendrán acceso a la tierra y a su aprovechamiento en el marco de una reforma agraria destinada a mejorar la rentabilidad de la tierra y a una mejor distribución de la riqueza agraria, lo que obviamente contribuirá a mejores condiciones de vida para los habitantes.

La característica que mejor define el concepto de interés general es el de su destino a un fin, a un fin que es esencialmente su-

---

[191] D. WUNDER HACHEM, *ibid.*

praindividual y vinculado siempre a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. El interés general primario, en sentido amplio, está orientado a los valores del Estado social y democrático de Derecho, y los derechos fundamentales de la persona son de los más importantes. El interés general en sentido concreto atiende a la proyección de dichos valores, de acuerdo con los procesos de deliberación pública, en sectores de la actividad administrativa normados por leyes y normas. Y el interés general en sentido concreto se materializa en virtud de actos que son pura ejecución de normas en el mundo de los hechos. Por eso, se entiende cabalmente que la efectividad de los derechos sociales fundamentales es una cuestión central del interés general en el Estado social y democrático de Derecho.

Por lo que se refiere al interés general concreto, el principio de finalidad es capital. La Administración, además de aplicar la norma a la realidad, ha de seguir los fines de interés general en la norma y en el Derecho establecidos. Si así no lo hace incurre en desviación de poder, que es causa de anulabilidad de los actos administrativos. En Francia, como es sabido, hasta tal punto es esencial el concepto del interés general, que una ley que no sea conforme al interés general puede ser declarada nada menos que inconstitucional. La Administración no solo aplica mecánicamente las normas a la realidad, ha de hacerlo en función de las exigencias del interés general, que vendrá determinado, en su doble dimensión, en el bloque de la constitucionalidad más la normación administrativa correspondiente.

El elemento teleológico es esencial en el Derecho Administrativo. Hasta tal punto que sin sometimiento al interés general no hay Derecho Administrativo. El interés general, en sí mismo, es un concepto sustancialmente finalista. El interés general, es principio y también es fin. Principio porque es presupuesto de su actuación. Y es fin porque la Administración pública debe tender a satisfacer las exigencias del interés general de manera objetiva tal y como están conformadas en el marco de los valores del Estado social y democrático de Derecho. En este sentido es interesante la opinión del profesor Bandeira de Mello al consi-

derar que el principio de finalidad es inherente al principio de legalidad<sup>192</sup>.

Es más, en mi criterio el principio de juridicidad, que incorpora, claro está a la legalidad, en su aplicación al Derecho Administrativo debe realizarse al servicio objetivo del interés general. Y ese servicio objetivo al interés general que constituye la esencial tarea de la Administración pública en el Estado social y democrático de Derecho, está vinculado a la Ley y al Derecho, al Ordenamiento jurídico en su conjunto. Por eso, el principio de finalidad es inherente al principio de juridicidad y por eso la finalidad es, con toda seguridad, el elemento del acto administrativo por antonomasia. Al menos en un Estado social y democrático de Derecho.

Hasta tal punto el fin tiene relevancia en la teoría del acto administrativo que cuando se dicta un acto contrario al interés público, al interés general, es un acto eminentemente inconstitucional, eminentemente ilegal, por contravenir la misma esencia, el alma, el corazón del Derecho Administrativo, que como hemos señalado reiteradamente en este trabajo sobre la base de la Constitución española de 1978, es el servicio objetivo al interés general. Por eso, en la actual Ley española de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común de 1992, el artículo 62 establece como primera causa de nulidad de los actos administrativos la lesión de los derechos fundamentales de la persona. Porque se entiende que el acto administrativo cumple su finalidad constitucional en la medida en que defiende, protege y promueve los derechos fundamentales de las personas, los individuales y los sociales.

Si la Administración dispone de una facultad discrecional para actuar en el marco del interés general, entonces es obvio que su actuación debe realizarse de acuerdo con el interés general que, no podemos olvidar, tiene dentro de sí dos fauces. Como ya

---

[192] C.A BANDEIRA DE MELLO, «A supremacia do interesse público», en *XI Congresso Paranaense de Direito Administrativo*, Conferência de encerramento proferida em 27/08/2010, Curitiba: Instituto Paranaense de Direito Administrativo, 2010.

sabemos, la dimensión amplia y la concreta del interés general son inseparables, inescindibles. Por eso, en estos supuestos resulta claro que la Administración, al actuar, deberá aplicar los valores del Estado social y democrático de Derecho al caso concreto teniendo presente, de manera integrada, el interés general concreto establecido en la norma. El grado de la motivación en estos casos es más intenso porque cuanto mayor es el margen de discrecionalidad, mayor y más intensa serán las exigencias de motivación y justificación de los actos administrativos dictados en estas condiciones.

En los casos de derechos sociales fundamentales, la discrecionalidad es mínima pues en esta materia la Administración lo que tiene que hacer es aplicarlos sin más. Podrá, en última instancia y como última ratio, dictar normas que puedan, de forma extraordinariamente motivada en lo concreto, limitar derechos sociales fundamentales temporalmente y de forma transitoria, demostrando que cuando pasen esas circunstancias especiales se volverá a aplicar el principio de promoción de los derechos sociales fundamentales. Son casos especiales, como veremos al analizar la cláusula de regresividad y la de progresividad, en los que el mismo servicio objetivo al interés general obliga a actuar de esta manera, lo que es distinto de las consabidas, y lamentablemente de palpante actualidad, normas que recortan derechos sociales apelando a conceptos tan genéricos como eficiencia, eficacia, ahorro...

En estos casos, como veremos más adelante tratando sobre los principio de progresión de los derechos sociales fundamentales y consiguiente prohibición de regresividad de estos derechos, la clave está en el firme compromiso constitucional de la Administración pública por mejorar las condiciones de vida de los ciudadano. O, lo que es lo mismo, por la progresividad de los derechos sociales fundamentales y por la prohibición de la regresividad en el marco que precisaremos posteriormente.

Tan importante es la finalidad que su conculcación es causa de la emergencia de una institución típica del Derecho Administrativo: la desviación de poder, que de acuerdo con el artículo 70 de la ley de la jurisdicción contencioso administrativa española



de 1998 es el ejercicio de potestades administrativas para fines diferentes de los fijados por el Ordenamiento jurídico. En el precepto queda claro que la Administración ha de actuar siempre sometida al interés general pues este el interés general primario y constitucional que vincula el entero quehacer de la Administración pública. Los fines son los determinados por el Ordenamiento jurídico con arreglo a la realidad. Y el Ordenamiento jurídico estable como interés general amplio la consecución de los valores y parámetros propios del Estado social y democrático de Derecho, los derechos fundamentales de la persona entre ellos. La desviación de poder se refiere al ejercicio de potestades al margen del interés general en sentido amplio o desconociendo el interés general concreto. En todo caso, el desvío de poder o desvío de la finalidad atiende esencialmente a la consideración del fin, que es el interés general en su doble naturaleza. En este sentido, la figura en cuestión podría encajar para los supuestos en que la Administración, por acción u omisión, es lo mismo, no actuara, pudiendo, en favor de unas mejores condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

En realidad, cuando un Juez o Tribunal administrativo admite o confirma una desviación de poder, está reconociendo que el acto en cuestión ha sido dictado al margen del interés público concreto fijado en la norma del que trae causa dicho acto administrativo. Escrito de otro modo, el acto o la norma se han dictado lesionando el interés general, sea en su dimensión amplia, sea en su dimensión concreta. Esta operación de contraste jurídico que hace el Juez o Tribunal administrativo al analizar si el acto la norma son conforme con el interés general ínsito en la norma (reglamento o Ley según los casos) es la última fase del proceso de definición y aplicación del interés general y en ella debe apreciar el grado de adecuación a la juridicidad y al interés general.

Una cosa es la lesión del derecho fundamental de la persona, que tiene su concreto y específico régimen de protección jurisdiccional en los diferentes Ordenamientos, y otra distinta es una actuación, que sin lesionarlo, no lo haya mejorado. Un caso que se entiende con facilidad lo encontramos en el marco de la pro-

tección social de los trabajadores. Ciertamente, una decisión administrativa que pudiendo, porque existen condiciones objetivas para ello, mantenga unos niveles desproporcionadamente cíclicos en el salario mínimo interprofesional, podría ponerse en conocimiento del Tribunal Constitucional porque podría mantenerse que si se dan una serie de condiciones objetivas, cuantificables, que pudieran elevar un salario mínimo interprofesional especialmente, debería hacerse. No se trata de una decisión política, se trata de una decisión amparada en los principios de progresividad de los derechos sociales fundamentales. Principios que obligan a los Poderes públicos y que han de aplicarse en el marco de condiciones y parámetros de objetividad pues de lo contrario entraríamos al proceloso mundo de la arbitrariedad.

¿Cuáles son los componentes básicos de la dimensión amplia del interés general? Según las reflexiones del profesor Ost, son los derechos subjetivos y los intereses legítimos, entre los que se encuentran los derechos individuales, derechos colectivos y difusos, los derechos fundamentales de la persona, así como una serie de intereses que encuentran respaldo en el Ordenamiento jurídico como pueden ser la eficiencia y economía en el manejo de los fondos públicos, la transparencia, la publicidad y así como otros tantos<sup>193</sup>. Es decir, la dimensión amplia del interés general está compuesta por los valores y directrices que integran la cláusula del Estado social y democrático de Derecho.

Desde esta perspectiva se comprende mejor el principio de supremacía del interés general sobre el interés particular. En efecto. Si el interés general tiene un obvio acento objetivo, el interés privado, al ser aquel interés pretendido subjetivamente por cualquier persona, queda en una posición moralmente inferior pues desde siempre se ha considerado que el interés general, al afectar a realidades supraindividuales conectadas a los principios básicos del Ordenamiento jurídico, ocupa una posición preferente, de

---

[193] F. OST, «Entre droit et non-droit: l'intérêt. Essai sur les fonctions qu'exerce la notion d'intérêt en droit privé», en: Philippe Gerard, François Ost, Michel Van Der Kerchove (dirs.), *Droit et intérêt*, vol. 2, Bruxelles, 1990, pp. 172-174.

evidente superioridad sobre las pretensiones privadas vinculadas a la propia personalidad, por relevantes que éstas sean o puedan llegar a ser.

La aproximación del profesor Bandeira de Mello a la definición del interés público es bien relevante para comprender mejor la dimensión amplia del interés general. En efecto, según el profesor de la Pontificia Universidad Católica de San Paulo, es aspiración de los ciudadanos, en cuanto integrantes del cuerpo social, que los intereses inscritos en el sistema normativo sean tutelados con independencia de su naturaleza individual, colectiva o difusa<sup>194</sup>. En este sentido, la protección dispensada por el Ordenamiento jurídico al interés general en sentido amplio es de carácter objetivo puesto que es parte integrante de las bases del Estado de Derecho. Tal protección jurídica se realiza a partir de normas jurídicas elaboradas en el marco de la deliberación pública producida en el Parlamento.

El interés general en sentido amplio representa la dimensión pública de los intereses de los ciudadanos que, a mi juicio, no es otro que la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona. En cualquier caso, la concepción amplia del interés general que manejamos en este trabajo se refiere primordialmente a los valores propios del Estado social y democrático de Derecho. Entre ellos destacan de manera muy especial todos los intereses jurídicamente protegidos así como los intereses de los ciudadanos como miembros del cuerpo social y, sobretodo, los derechos fundamentales de las personas.

La dimensión amplia del interés general, como ya hemos señalado, se integra de forma armónica con la dimensión concreta, que es la proyección de los valores del Estado social y democrático de Derecho sobre la parcela o sector de la actividad administrativa de que se trate. Desde una perspectiva unitaria, el interés general es el interés de todos los ciudadanos como miembros de

---

[194] C.A BANDEIRA DE MELLO, «A supremacia do interesse público», en: *XI Congresso Paranaense de Direito Administrativo*. Conferência de encerramento proferida em 27/08/2010, Curitiba, Instituto Paranaense de Direito Administrativo, 2010.

la sociedad. Interés que hace referencia obviamente a las necesidades públicas propias de los ciudadanos que viven en sociedad y que tienen derecho a que las Autoridades administren convenientemente el espacio público al servicio objetivo de todos cuantos integran el cuerpo social. Es decir, el interés general primario más relevante reside en que cada persona viva en condiciones de dignidad, condiciones que se pueden ir mejorando partiendo del piso mínimo, del derecho fundamental al mínimo vital, a partir de la promoción de todos y cada uno de los derechos sociales fundamentales.

La fuente primaria del interés general, tanto en sentido amplio como en sentido concreto, la encontramos en las Normas Fundamentales, en las Constituciones del Estado social y democrático de Derecho, en sus principales postulados y valores, todos ellos en torno a la dignidad del ser humano. En segundo lugar, y partiendo de tales postulados y valores, viene el legislador ordinario, que es el encargado de trabajar, con el complemento de la Administración, dictando normas, en el marco de los intereses generales concretos.

En estos supuestos de intereses generales concretos, la norma ordinariamente, además de definirlos, atribuye a un determinado órgano público una serie de competencias para su preservación, promoción y defensa. La traslación a los particulares se hará en virtud de los actos administrativos que, en todo caso, habrán de dictarse en el marco del régimen definido en la ley y en la norma y siguiendo fielmente el interés general en sentido amplio en ellas inscrito. En este sentido, los actos administrativos han de defender, proteger y promover los derechos sociales fundamentales de las personas.

Con un ejemplo probablemente se entiendan mejor las cosas. La Constitución española define como un interés general en sentido amplio la obligación de los Poderes públicos, artículo 47, de promover viviendas dignas y adecuadas para los ciudadanos. Una ley que establece el régimen de las viviendas de protección pública y sus normas administrativas de desarrollo constituyen el interés general en sentido concreto. La Administración, por ejemplo,

cuando entrega dichas viviendas según el régimen general establecido en la ley y en la norma administrativa, está proyectando sobre el colectivo de personas de escasos recursos económicos el interés general, tanto en su dimensión amplia como en su aspecto concreto, pues no es posible, en la realidad, separar ambas consideraciones. El ejemplo es válido aunque en puridad, y según la exposición que hacemos en este trabajo, sería mejor referirse al derecho fundamental de la persona a una vivienda digna y adecuada, porque es un derecho social fundamental cuyo régimen de ejercicio más bien debiera colgarse de una ley orgánica pues estamos en presencia de un derecho fundamental.

El hecho, sin embargo, de que la letra de que la Constitución española discurra todavía por una senda superada plantea, además de su reforma, la necesidad, mientras ello no acontezca, de resolver estos temas que afectan de forma tan grave a la dignidad humana a partir de un argumentación racional del Tribunal Constitucional, que parta de los mismos cimientos del Estado social y democrático de Derecho, como se ha hecho en otras latitudes, y permita nuevas doctrinas y nuevas interpretaciones más acordes a los principios del Título preliminar de la Carta magna.

El interés general, en su dimensión concreta, opera como condición necesaria de la actuación administrativa, bien para autorizar, bien para conceder, bien para limitar o prohibir, bien para alterar relaciones jurídicas. La panoplia de posibilidades que integran el concepto de actuación administrativa, todas ellas, traen causa del interés general en su manifestación concreta.

El profesor Hachem, en este sentido, afirma que la dimensión amplia del interés general condiciona o puede condicionar a la Administración pública en sus actuaciones concretas de dos formas. Como concepto legal o como poder discrecional. En el primer supuesto, de manera expresa, en el segundo, de forma implícita<sup>195</sup>. En un caso, se trata de verificar por parte de la Administración o, eventualmente por el Juez administrativo, que en la

---

[195] D. WENDER HACHEM, *Principio constitucional de supremacía do interesse público*, Belo Horizonte, 2011, pp. 162-181.

realidad concreta existe ese interés general, desplegando entonces las consecuencias jurídicas que sea menester. Como poder discrecional, la norma señala que la Administración, atendidas razones de interés general, podrá actuar, por ejemplo, autorizando o concediendo. En este caso, como señalaremos a continuación, la Administración dispone de un mínimo margen de apreciación porque si o si debe defender, proteger, o promover los derechos sociales fundamentales.

Un ejemplo que suele ponerse para ilustrar el concepto legal de interés general, o si se quiere, interés público de acuerdo con las explicaciones antecedentes, es el de la suspensión en vía contenciosa de los actos administrativos. En el régimen español del contencioso administrativo anterior al vigente, el artículo 122 de la ley –de 1956– señalaba que la interposición del recurso contencioso no paralizaba la ejecución del acto, que podrá suspenderse cuando su ejecución ocasiona perjuicios de imposible o difícil reparación. La exposición de motivos de esta ley decía en su preámbulo que en materia de suspensión contenciosa de actos el Tribunal deberá ponderar en que medida el interés público exige o no la ejecución o la suspensión. Esta referencia de la exposición de motivos de la ley jurisdiccional de 1956 es muy importante porque confirma que el meollo de la cuestión no se encuentra en el daño causado por la ejecución del acto al recurrente, ciertamente importante, sino en el grado en el que el interés público exige la ejecución del acto administrativo. En este caso, pues, el Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa lo que ha de hacer es analizar jurídicamente si en el caso sometido a su consideración el interés general en presencia aconseja o no la ejecución del acto.

Si estamos en caso de un acto administrativo de protección de la salud, habrá que dilucidar jurídicamente si en ese supuesto la protección de la salud es argumento suficiente para permitir que una determinada actuación administrativa despliegue su ejecutividad y su ejecutoriedad o si, como ahora prevé el legislador de 1998, lo que procede es evitar que el recurso pierda su finalidad legítima.

La existencia de un derecho fundamental a la buena Administración pública se extiende, a mi juicio, además de al derecho a la tutela efectiva administrativa, al derecho a una resolución justa de la Administración, resolución que, obviamente, podrá ser recurrida ante el Poder judicial. En este sentido, la discrecionalidad se ordena a que la Administración adopte, en cada caso, la solución justa, la que sea más atinada al interés general, tanto en su dimensión amplia (dignidad humana) como en su expresión concreta (adecuación al interés general puntual). A esta solución llega el profesor Gabardo desde el principio de eficiencia. Principio que postula, a su juicio, que la Administración, en cada caso, a pesar de disponer de una expresa atribución de discrecionalidad, está obligada a la mejor opción de las posibles, la más eficiente, que evidentemente en materia de derechos sociales fundamentales solo puede ser la que mejor defienda, proteja o promueva tales derechos<sup>196</sup>.

La discrecionalidad administrativa, desde este punto de vista, debe ser replanteada. No para excluirla del sistema administrativo como algunos postulan por ser, dicen, la causa inmediata de la corrupción. Más bien, se trata de evitar esa peculiar forma de entender esta categoría jurídica al servicio de soluciones previas, preconcebidas, a las que después no hay más que revestir de la formalidad que sea menester. El juicio de discrecionalidad es un juicio que debe hacer la Administración en el marco constitucional, y el marco constitucional le impone servir con objetividad el interés general y actuar con sometimiento a la Ley y al Derecho, con especial cuidado por defender, proteger y promover los derechos fundamentales de la persona.

Es decir, la Administración en estos casos debe buscar la solución más objetiva, que será la que mejor atienda las exigencias de la justicia, las exigencias de la defensa, protección y promoción de la dignidad del ser humano. Debe pronunciarse sobre la más justa y más adecuada al interés general, que será, insisto, la que

---

[196] E. GABARDO, *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*, Belo Horizonte, 2009, p. 305.

mejor defensa, proteja y promueva los derechos fundamentales de la persona. Por eso, en la motivación del ejercicio de poderes discrecionales el Juez deberá controlar en qué medida el juicio volitivo de la Administración se realiza en estos términos. Ello supone que la argumentación sobre la decisión adoptada debe ser la más justa y la más adecuada al interés general en los términos señalados.

La exigencia de que el interés general en el Estado social y democrático de Derecho se concrete en la realidad supone, como estamos razonando, que sobre la Administración pública recaiga la carga, la obligación de motivar, de alegar y probar en cada caso la específica causa del interés general sin que sea suficiente invocar genéricamente su posición de gestor ordinaria de los asuntos comunes.

Esta obligación que grava sobre la Administración pública se explica de una manera muy sencilla. La Administración actúa, unilateral y bilateralmente, a través de actos y contratos que traen causa en las normas administrativas que son dictados en el marco constitucional. Esa actuación en algunos casos requiere del ejercicio de poderes y potestades atribuidos por el Ordenamiento jurídico en sentido amplio. Esos poderes y potestades deben estar justificados, motivados, razonados de acuerdo con la dimensión concreta del interés general. Es más, en estos supuestos en que la Administración actúa en régimen de exorbitancia es menester que el interés general concreto en que se amparan esos poderes o potestades se argumente, desde las normas de aplicación, sobre la realidad y de acuerdo con la razón.

Es decir, cuando la Administración va a expropiar un bien privado debe exponer las razones de utilidad pública o interés social que concurren en el caso. Y esa motivación podrá ser considerada insuficiente o inadecuada por un Tribunal o Juez administrativo si jurídicamente esas explicaciones son endebles, débiles o no son proporcionadas a la magnitud e intensidad de la potestad a ejercer por la propia Administración.

La cuestión de la motivación del acto administrativo, que tratamos en este trabajo desde la perspectiva del interés general, es



consecuencia de la obligación de rendición de cuentas que pesa sobre una Administración democrática. Hasta tal punto esto es así que se puede afirmar, sin empacho alguno, que una Administración pública será tanto más democrática cuanto más y mejor motive los actos administrativos dictados en el marco de potestades discrecionales. Potestades que en el marco de los derechos fundamentales solo tienen una dirección posible: su defensa, protección y promoción, siendo nulos de pleno de derecho si se separan o lesionan tales principios.

Ciertamente, esta consideración acerca de la obligación de motivar en cada caso la existencia del interés general legitimador de su actividad es trasunto de la titularidad de la soberanía que al pueblo, en su conjunto e individualmente considerado, corresponde. El pueblo es el titular de la soberanía, del poder público. Los funcionarios y autoridades lo que hacen, y no es poco, es administrar y gestionar asuntos que son de titularidad ciudadana en nombre del pueblo de forma temporal explicando periódicamente a los ciudadanos la forma en que se ejercen dichas potestades.

La motivación es de tal relevancia en esta materia de los derechos sociales fundamentales, que cuando se pretende dictar una norma o aprobar una Ley que restrinja o limite los derechos sociales fundamentales, el razonamiento de tal pretensión, que debe ser muy estricto, corre de cuenta, como más adelante comentaremos, del autor de la norma o de la Ley en cuestión.

La motivación de las normas y actos del Poder ejecutivo es un tema de palpitante y rabiosa actualidad que explica hasta qué punto la crisis por la que atravesamos trae también causa, y de qué manera, del proceso de apropiación del poder en que han incurrido deliberadamente los políticos y altos funcionarios en términos generales. Con una sagacidad e inteligencia dignas de encomio, y gracias al consumismo insolidario imperante, se ha convencido a no pocos sectores de la población de que para los asuntos del interés general debían confiar en los dirigentes públicos, que saben muy bien lo que deben hacer. Incluso se ha intentado, a veces con notable éxito, presentar a la ciudadanía, desde la tecnoestructura, argumentos y razones para justificar tal

posición tiñéndola a veces de caracteres pseudocientíficos. Las consecuencias de este modo de proceder a la vista de todos están: politización de la Administración pública, conversión del interés general el interés o intereses particulares o individuales. Y, lo más grave, desnaturalización de la democracia que está dejando de ser el gobierno del pueblo, por y para el pueblo

Por eso el tema del interés general es de crucial importancia para el Derecho Administrativo y, sobre todo, para la revitalización de los postulados del Estado social y democrático de Derecho. Porque está en juego nada y nada menos que la vuelta al Estado absoluto, al autoritarismo, a la consideración unilateral del interés general al margen de la razón humana.

El interés general, ya lo hemos explicado, tiene dos dimensiones, una amplia y otra concreta. En la dimensión amplia dispone de un protagonismo especial uno de los principales postulados del Estado social y democrático de Derecho: los derechos fundamentales de la persona. En efecto, Meilán Gil afirma que en la delimitación conceptual del interés general existe un núcleo irreductible que tiene en los derechos fundamentales de la persona su sustancia permanente<sup>197</sup>. Esto es así, me parece, porque dimensión amplia del interés general asegura en todo momento que la dimensión concreta, que puede variar como consecuencia del dinamismo social y de los legítimos cambios en el poder político, en ningún momento pueden desconocer la esencia y el alma del interés general, que es la centralidad que tiene para todo el Derecho la dignidad del ser humano y los derechos que le son inherentes.

La importancia del interés general es tal en nuestra disciplina que un profesor argentino, Escola, escribió en 1989 una mono-

---

[197] Vid. J.L. MEILÁN GIL, «Intereses generales e interés público desde la perspectiva del Derecho Público Español», *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, nº 40, Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2010, pp. 171-198 y, del mismo autor, J.L. MEILÁN GIL, «O interesse público e o Direito Administrativo global», en: Romeu Felipe Bacellar Filho; Guilherme Amintas Pazinato da Silva (coords.), *Direito Administrativo e Integração Regional: Anais do V Congresso de Direito Público do Mercosul e do X Congresso Paranaense de Direito Administrativo*, Belo Horizonte, 2010, pp. 101-104.

grafía muy elocuente a los efectos de este trabajo: El interés público como fundamento del Derecho Administrativo. En su obra Escola enseña que este concepto es la piedra angular sobre la que descansa el Derecho Administrativo<sup>198</sup>. Más en concreto afirma que toda la actividad administrativa está dirigida al logro y satisfacción de fines que se califican como de interés general. Por tanto, la referencia finalista de la Administración pública parece ser la más relevante en orden a buscar un concepto clave que permita explicar cabalmente el sentido y funcionalidad del Derecho Administrativo.

La centralidad que tiene para el Derecho Administrativo la sujeción de la actividad administrativa al interés general se erige en la principal nota distintiva de esta rama del Derecho Público. Cuestión que plantea también otro problema de este tiempo: la huida del Derecho Administrativo. Fenómeno que se puso de moda en la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado como consecuencia de la búsqueda unilateral de eficiencia en el funcionamiento de las Administraciones públicas. Por entonces se pensó que la eficiencia y la eficacia solo podrían alcanzarse sometiendo al Derecho Privado a un conjunto de agencias y entes que se fueron creando junto a la Administración tradicional. En términos generales, tal experiencia, salvo casos puntuales, demostró que la huida no fue solo del Derecho Administrativo sino del Derecho mismo, llegándose a elevadas cotas de corrupción precisamente por absolutizar los objetivos frente a la legalidad y al servicio objetivo en que consiste esencialmente la Administración como parte integrante del Poder ejecutivo.

Para el profesor Escola el Derecho Administrativo está estructurado para posibilitar, facilitar y asegurar que la Administración pública se conforme como un órgano o un complejo de órganos y entes, los más aptos y eficaces posibles, que desarrollen una actividad tendente a que la Administración alcance y cumpla los fines

---

[198] H. ESCOLA, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, 1989.

que le han sido asignados, los cuales son externos a ese Derecho, y se entroncan con las finalidades propias del mismo Estado<sup>199</sup>.

El interés general entronca, como es lógico, con los fines del Estado, que en el modelo social y democrático de Derecho supone la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona y de los grupos en que se integran, removiendo los obstáculos que impidan su realización efectiva. El interés general como tarea positiva y como tarea negativa. Positiva facilitando, haciendo posible, creando las condiciones favorables para que la libertad solidaria sea real y efectiva. Y negativa removiendo los obstáculos que impidan o dificulten la realización de estos valores capitales de la democracia.

En este sentido, podemos entender mejor la aproximación a la función administrativa que, como es lógico, o se orienta al interés general o no es tal. Para este profesor argentino la función administrativa se nos presenta como una actividad inmediata y directa, concreta, continuada, espontánea, permanente, práctica, consistente en una actividad que procura la satisfacción de los intereses de la comunidad y de los individuos que la integran<sup>200</sup>. En esta caracterización de la función administrativa llama la atención su cercanía con la concepción del servicio público y, sobre todo, y a los efectos de este trabajo, su entendimiento del interés público que, dicho sea de paso, podría asimilarse al concepto de interés general que manejamos en este trabajo. En efecto, el interés general es el interés de la sociedad, de la comunidad, de todos y cada uno de los ciudadanos como miembros de la entera sociedad en la medida en que esté orientado a la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona.

La determinación de las finalidades de la Administración pública no corresponde al Derecho Administrativo efectuarlas puesto que, como hemos indicado al tratar de la dimensión amplia del interés general, se realiza en el marco de la deliberación pública y de sus normas de desarrollo. Es decir, el legislador y la norma-

---

[199] H. ESCOLA, *op. cit.*, pp. 1-15.

[200] H. ESCOLA, *op. cit.*, pp. 15-33.

ción administrativa de desarrollo son las principales fuentes del interés general. A partir de ellos, la Administración a través de su actividad proyecta el interés general a la realidad, a la cotidianidad. A esta consideración debemos añadir que la normación y legislación administrativa han de estar engarzadas en el marco constitucional, especialmente en los valores y principios que presiden el Estado social y democrático de Derecho, entre los que se encuentran la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona.

Definido el interés general en la ley esencialmente, que ha de mirar continuamente a los vectores esenciales del Estado social y democrático de Derecho, a los juristas del Derecho del Estado corresponde, como dice Escola, el importantísimo papel de encontrar y perfeccionar las soluciones técnicas más aptas para alcanzar dichas finalidades, elaborando un nuevo Derecho Administrativo que como orden instrumental sirva para arribar, pacíficamente y sin sobresaltos, a dichos objetivos<sup>201</sup>. Esta opinión del profesor argentino me recuerda esa vieja idea, ahora resulta que moderna, de que el Derecho Administrativo tiene mucho que ver con la mejor regulación del interés general. Es cierto, a la Administración, y por ende al Derecho Administrativo corresponde regular de la mejor forma posible los asuntos comunes, los que corresponden al interés general desde la racionalidad y con arreglo a la justicia, que en todo caso, en el Estado social y democrático de Derecho, deben orientarse a la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales, que tanto son de orden individual como social.

El interés general, a mi juicio, está vinculado a la razón y a la justicia. A la razón porque el sistema del Derecho Administrativo moderno, el que surge del Estado de Derecho es en sí mismo un monumento a la racionalidad, a la civilidad. Y a la justicia porque ésta es inherente a cualquier rama del Derecho pues el Derecho, en sí mismo, es, debe ser, la expresión y realización de la justicia. Por eso las instituciones, las categorías y los conceptos de nuestra dis-

---

[201] H. ESCOLA, *ibíd.*

ciplina deben atender a la razón, a la justicia y muy especialmente al desarrollo y promoción de la libertad solidaria de los ciudadanos. Tenemos, por tanto tres conceptos que están indisolublemente unidos en la que hemos denominado versión amplia del interés general: razón, justicia y derechos fundamentales de la persona.

Desde esta perspectiva se entiende cabalmente el carácter instrumental del Derecho Administrativo y de la misma Administración en orden a la satisfacción de las finalidades de interés general, alcanzando, dice el profesor argentino, las necesidades de la comunidad y de los individuos que la integran— en cuanto miembros de la sociedad, no de forma individual añadimos nosotros— y, por ello, el bienestar general que es sustento de nuestras libertades y derechos, oponiendo vallas eficaces a un intervencionismo estatal que si se reconoce necesario solo resulta admisible cuando concurre al logro de ese bienestar social<sup>202</sup>. Ciertamente, la idea y el concepto del interés general han sido subrayados convenientemente a partir de la emergencia del modelo del llamado Estado de bienestar, puesto que, efectivamente, este modelo, en su versión dinámica y abierta, está convocado a promover la libertad solidaria de la persona. Sin embargo, la amarga realidad europea de este tiempo demuestra la profunda injusticia que trae consigo, sobre todo para tantos millones de ciudadanos, el manejo unilateral, estático y clientelar del interés general por quienes son, nada más y nada menos, sus depositarios y administradores.

Por tanto, como hemos comentado en varias ocasiones, el interés general, confirma Escola, no es la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales, sino también el resultado de un interés emergente de la existencia de la vida en comunidad, en la cual la mayoría de los ciudadanos reconocen también, un interés propio y directo<sup>203</sup>.

En efecto, la vida en comunidad requiere que las necesidades generales de los ciudadanos estén cubiertas de la mejor forma posible, según las mejores técnicas disponibles. La educación, la

---

[202] H. ESCOLA, *ibíd.*

[203] H. ESCOLA, *ibíd.*

vivienda, la educación, son, qué duda cabe, derechos fundamentales de las personas para su desarrollo y la libertad solidaria, que las Administraciones han de atender desde el servicio objetivo al interés general. Eso quiere decir que es menester garantizar determinadas exigencias mínimas que afectan indeleblemente al libre y solidario desarrollo de los habitantes.

Es decir, el denominado mínimo vital preciso para una existencia digna debe ser garantizado porque es un elemental derecho fundamental de la persona, como apunta la profesora Macedo Ferrari<sup>204</sup>. Las necesidades de la colectividad, de la comunidad, por tanto, gestionadas desde los parámetros del Estado social y democrático de Derecho, conforman el contenido fundamental del interés general que no puede olvidar que existe también en su seno un mínimo indisponible o núcleo irreductible que se corresponde con el carácter finalista, no medial, que tiene la dignidad del ser humano en la democracia.

Subrayar lo que afecta a la vida comunitaria de las personas, una vez extraído el ámbito de lo estrictamente individual, se corresponde esencialmente con lo que es en cada momento el interés general, que de ninguna de las maneras puede teñirse, como hoy acontece en algunas latitudes, de determinados intereses particulares.

La centralidad del interés público, del interés general en nuestra comprensión, lleva al profesor argentino a replantear la definición del Derecho Administrativo que, ahora, al bascular sobre este concepto, es, según sus palabras, el complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula organización y funcionamiento de la Administración pública, directa o indirecta, las relaciones de ésta con los administrados y la de los distintos órganos y entes entre sí, a fin de que se logren y satisfagan las finalidades de interés público hacia las que debe tender toda la actividad

---

[204] R.M. MACEDO FERRARI, «Reserva do possível, direitos fundamentais sociais e a supremacia do interesse público», en: Romeu Felipe Bacellar Filho; Daniel Wunder Hachem (coords.), *Direito Administrativo e Interesse Público*, Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, Belo Horizonte, 2010, pp. 267-305.

de la Administración pública<sup>205</sup>. Es una definición, desde luego, completa y a la altura del tiempo en el que estamos, aunque reduce el Derecho Administrativo a un fenómeno interno, sin referirse a algo que hoy es una realidad que demanda la juridificación máxima: la globalización. Atina Escola cuando habla de normas y principios porque la Administración está sometida, efectivamente, como reconoce la propia Constitución española, a la Ley y al Derecho. Regula efectivamente las relaciones entre ciudadanos y poder público y entre los diferentes entes y organismos entre sí. Eso sí, en ambos casos, garantizando que se logren las finalidades de interés general ínsitas en los valores del Estado social y democrático de Derecho en el quehacer sectorial administrativo.

La centralidad del interés general en el proceso de la definición del Derecho Administrativo subraya, pues, el elemento teleológico, finalista, de la Administración y pone en primer plano la cuestión, ya aludida, del control jurídico de los fines a los que está sometida la Actuación pública como parte integrante de la función que corresponde, al menos en el Ordenamiento jurídico español, a la jurisdicción contencioso administrativa. De acuerdo con esta perspectiva, toda la actividad administrativa: limitación o policía, fomento y servicio público esencialmente, se justifican y se explican en la medida en que, efectivamente, sirvan objetivamente al interés general. En el caso del fomento y el servicio público se comprende con facilidad que esto sea así. Pero incluso en el caso de la policía administrativa, de acuerdo con el espíritu y la letra del artículo 104 de nuestra Constitución de 1978, la función de limitación y restricción de derechos y libertades, cuando se produce, está orientada a un mejor y más completo ejercicio de los derechos y libertades por la mayoría de los ciudadanos.

En palabras de Escola, cuando el Derecho Administrativo limita y constriñe, lo hace para asegurar y posibilitar el interés propio de cada uno de nosotros, como individuos y como componentes de una comunidad, y sirve para fundar un sistema protector de nuestras libertades y derechos contra los posibles avances

---

[205] H. ESCOLA, *op. cit.*, pp. 33-49.



injustificados de un poder público concebido para preservarlos, no para desconocerlos<sup>206</sup>. De acuerdo con el artículo 9.2 de la Constitución española, los Poderes públicos deben promover los derechos y libertades y remover los obstáculos que impidan su realización efectiva. Es decir, la Administración existe y se justifica en el Estado social y democrático de Derecho como una organización profesional de servicio objetivo al interés general, no de lesión, laminación o conculcación de derechos o posiciones jurídicas de ciudadanos que no comulgan o comparten los objetivos políticos del gobierno de turno.

Esta visión del Derecho Administrativo sólidamente afincada en el interés general, permite, incluso, recuperar la primacía del ser humano y de sus derechos inalienables como tarea esencial de la Administración pública. En efecto, colocando en el centro del Derecho Administrativo los valores del Estado social y democrático de Derecho que pivotan sobre la capitalidad del ser humano, el destino del Derecho Administrativo hacia la libertad solidaria es, además de una tendencia irrenunciable, una exigencia ciudadana que debe tener consecuencias jurídicas concretas en relación, por ejemplo, con la calidad, universalidad y asequibilidad de los bienes y servicios de responsabilidad pública.

El poder público, desde la capitalidad del interés general, se dirige, pues a promover las libertades de los ciudadanos en cuanto miembros de la comunidad y a remover los obstáculos que impidan su realización efectiva. Desde esta perspectiva, poco a poco se van eliminando los resabios y reminiscencias de una versión del Derecho Administrativo deudor de posiciones privatistas poco acordes con el primado del interés general. Por ejemplo, la noción de la responsabilidad extracontractual de la Administración pública no se puede hacer pivotar únicamente sobre el hecho de que haya un patrimonio que no tenga la obligación jurídica de soportar un determinado daño. Del mismo modo, la suspensión del acto administrativo tampoco se puede construir exclusivamente sobre los daños causados por la ejecución del acto.

---

[206] H. ESCOLA, *ibid.*

En ambos casos, la consideración fundamental del interés general aconseja soluciones distintas, más equilibradas, más razonables, en las que el Juez o Tribunal administrativo en última instancia, como señala el artículo 106 de la Constitución española. Puede, y debe, controlar jurídicamente el sometimiento de toda actividad administrativa a los fines de interés general que fundan el entero quehacer del aparato público.

Escola nos ha recordado algo muy sabido y explicado desde el principio, que desde el punto de vista etimológico administrar hace referencia al manejo, gobierno o dirección de un interés encaminado a un fin. Toda Administración está vinculada a fines. Se administra para. Si este pensamiento lo trasladamos al Derecho Administrativo, más propiamente a la Administración pública, entonces su actividad está ordenada a la satisfacción de fines de interés general, a la consecución de los fines del Estado. Es decir, la Administración está vinculada por el interés general. En concreto, es el servicio objetivo al interés general como dice la Constitución española el objeto esencial de la Administración pública. Las exigencias del interés general según Escola se derivan de las normas jurídicas, leyes y normas administrativas fundamentalmente<sup>207</sup>. Pero también de principios y criterios propios del Estado social y democrático de Derecho como pueden ser el principio de racionalidad, de interdicción de la arbitrariedad, de confianza legítima o, entre otros, de seguridad jurídica.

La desviación de poder es la institución del Derecho Administrativo que garantiza que el quehacer administrativo discurra siempre por los derroteros del interés general. En caso de que los derechos de los ciudadanos deban ser sacrificados en aras del interés general, caso de la expropiación forzosa por ejemplo, tal operación, señala el profesor argentino, es posible bajo la condición de que los particulares en estos casos reciban la correspondiente indemnización de manera que se garantice el principio de equilibrio patrimonial. La preferencia o supremacía del interés general sobre el particular se justifica por razones de preservación de ne-

---

[207] H. ESCOLA, *op. cit.*, pp. 15-33.

cesidades colectivas y tiene, como veremos más adelante, algunos límites que condicionan su proyección sobre la realidad.

Cuando Escola trata de la actividad administrativa la califica con las siguientes propiedades. Es una función del Estado, es concreta, procura la satisfacción directa de las necesidades de la colectividad y, con ello, las de las personas que la componen, está bajo la égida del orden jurídico, es una actividad práctica y continuada, subordinada y esencialmente teleológica<sup>208</sup>. Es decir, está ordenada per se a alcanzar una finalidad y un objetivo: el interés general, que el profesor argentino denomina fin superior del Estado. Fin superior del Estado que reside una manera bien clara en la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de las personas.

El interés general está ínsito en la misma actividad administrativa, porque es su causa y su fin. La Administración existe y se justifica constitucionalmente en la medida en que su actuación se ordena al servicio objetivo del interés general. Un interés general que tiene una dimensión amplia y un aspecto concreto armoniosamente sincronizados. Algunos autores, como el profesor argentino, atienden más a la dimensión concreta al caracterizar ese quehacer del Estado como una actividad práctica, continuada, sometida al Ordenamiento jurídico en su conjunto, subordinada al Poder ejecutivo y esencialmente destinada al interés general. La dimensión teleológica, finalista, del Derecho Administrativo, al menos en el marco del Estado social y democrático de Derecho, asume así un liderazgo en el que la dimensión objetiva, subjetiva y mixta tienen su papel y su influencia.

El interés público según Escola es un elemento constitutivo de la noción de Administración pública<sup>209</sup>. Las necesidades y fines a que está ordenada la Administración pública están conectadas, es obvio, a la satisfacción del interés general. En cambio, cuando el interés general no es causa y fin de la actividad administrativa, tal quehacer está carente de legitimidad, es inconveniente, y los poderes y potestades que se ejercen de esta forma lesionan gra-

---

[208] H. ESCOLA, *op. cit.*, pp. 49-63.

[209] H. ESCOLA, *ibíd.*

vemente el interés general. Escola señala atinadamente, en este sentido, que la sociedad, la comunidad, la colectividad, no existen para el Estado o para la Administración pública. Más bien, el Estado y la Administración pública existen y tienen su razón de ser en la medida en que a su través de se mejoran permanentemente las condiciones de vida de los ciudadanos consecuencia de la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona que deben presidir el entero quehacer administrativo en todas sus dimensiones.

La persona, el ciudadano, no existen para la Administración. La Administración existe y se justifica constitucionalmente en la medida en que a través de su actividad se mejoran las condiciones de vida de los habitantes de forma que puedan ejercer la libertad solidariamente consecuencia de la asunción de la esencia de la función administrativa en el Estado social y democrático de Derecho: la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona.

Los poderes y potestades están destinados al bienestar general de todos los ciudadanos, concepto que lleva implícito el bienestar de cada uno de nosotros, nuestra real y efectiva felicidad y realización como individuos y que en opinión de este profesor argentino, no puede existir sin unión nacional, sin justicia, sin paz interior, y sin el imperio del Derecho. No es, ni mucho menos, una fórmula vacía que se baste por sí misma, sino condición que nos asegura los beneficios de la libertad solidaria y que a través de ella nos permite alcanzar nuestra plena perfección. Idea que implica, me parece, asumir que el entero quehacer del Gobierno y la Administración pública debe estar vinculado a la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona.

En fin, la cuestión del interés general en el Estado social y democrático es que su definición y aplicación por parte del Estado, sino cuenta con la participación ciudadana, puede ir poco a poco horadando la iniciativa y la responsabilidad de las personas hasta convertirlas en marionetas a merced de los que mandan. Es célebre, en este sentido, la paradoja de Ripert, aludida por Escola, cuando señala, nada menos que en 1949, que el ser humano per-

manece doblegado para ser protegido y sueña sin cesar con la desobediencia, que podría ser más conveniente que la servidumbre. Este es el gran drama de nuestro tiempo que la crisis económica y financiera ha venido a agudizar: muchos ciudadanos buscan sin cesar el cobijo del Estado sin caer en la cuenta de que, realmente, el grado de dependencia en que se van a encontrar será creciente.

El interés general rectamente entendido en el marco del Estado social y democrático de Derecho, sin embargo, no postula, ni mucho menos que la intervención del Estado facilite ese grado de servidumbre. Por el contrario, la acción pública debe ir dirigida a fomentar la libertad solidaria de los ciudadanos o, lo que es lo mismo, la defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona. Es verdad, quien podrá negarlo, que el Estado tiene una finalidad que cumplir. Pero el modo en que el Estado satisface y sirve objetivamente al interés general no le legitima ni le habilita a enjaular cada vez más a los ciudadanos, hasta convertirlos en sujetos inertes, meros beneficiarios de bienes y servicios públicos. La acción del Estado más bien debe ir orientada a incentivar, facilitar, promover, hacer posible que cada ser humano se desarrolle en libertad solidaria según su proyecto vital. Es decir, a actuar, siempre y en todo, para defender, proteger y promover los derechos fundamentales de la persona.

Por eso, en un estudio sobre Derecho Administrativo y Derechos Sociales Fundamentales es pertinente una glosa sobre el concepto del interés general pues nos ayuda sobremanera a situarnos en una cuestión básica para comprender los derroteros por los que hoy ha de transitar esta rama del Derecho Público que es el Derecho Administrativo.