

EL INTERES GENERAL Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA CONSTITUCION DE 1978

POR

ENOCH ALBERTI ROVIRA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. ITALIA: LAS REGIONES Y EL INTERÉS GENERAL.—
III. EL INTERÉS GENERAL EN LAS RELACIONES FEDERALES ALEMANAS.—
IV. EL INTERÉS GENERAL Y EL SISTEMA ORDINARIO DE DISTRIBUCIÓN DE
COMPETENCIAS.—V. EL INTERÉS GENERAL Y LOS PODERES DE INTERVENCIÓN
EXCEPCIONALES DEL ESTADO.—VI. EL PRINCIPIO GENERAL INFORMADOR DE
LA RELACIÓN ORDINARIA ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA.—VII. A MODO
DE CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCION

El tema del concepto del «interés general» y su protección en relación a la actividad de las Comunidades Autónomas (CCAA en adelante) tiene una extraordinaria importancia jurídico-constitucional en Derecho comparado, como asimismo en nuestro propio sistema constitucional.

Hasta el momento, sin embargo, tal concepto no ha sido objeto de gran polémica entre nuestra doctrina, aunque ha sido tratado ya por varios autores¹ e interpretado en algunas de sus implicaciones por el Tribunal Constitucional². Quizá una de las razones de esta falta de debate deba buscarse en el papel restringido —como se intentará demostrar aquí— que entre nosotros juega dicho concepto constitucional, a diferencia de Italia, por ejemplo, donde la intensidad de la polémica guarda proporción directa con la

¹ Los más significativos, hasta el momento, Parejo Alfonso, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981; Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1979, y, sobre todo, su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (I), Madrid, 1982, y Cosculluela Montaner, «La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. I, Madrid, 1979.

² STC de 2 de febrero de 1981, 14 de julio de 1981, 16 de noviembre de 1981, fundamentalmente, por abordar la cuestión desde una perspectiva general. STC de 28 de enero de 1982, 12 de febrero de 1982 y 23 de marzo de 1982, aplicando la doctrina sentada con anterioridad.

importancia que el concepto de interés nacional desempeña en su sistema regionalista. Dado que allí constituye propiamente un límite de mérito u oportunidad política de la legislación regional y, por tanto, actuable por el Parlamento de la República (aunque, como se verá más adelante, la Corte Constitucional se ha encargado de transformarlo en límite de legitimidad, y controlable, por tanto, por la propia Corte), resulta primordial elaborar una concreta y objetiva concepción del mencionado concepto, si se quiere otorgar cierta estabilidad y seguridad a la legislación regional, sustrayéndola a la fluctuación permanente a que podrían someterla las contingencias políticas. A la cuestión en Italia, sin embargo, se volverá más adelante.

En nuestra Constitución el concepto «interés general», en relación a las CCAA, aparece en varios preceptos y bajo distintas denominaciones. Así, en el artículo 137 (donde se presupone, en contraposición a los «respectivos intereses» de los municipios, provincias y CCAA), artículo 144 («interés nacional»), artículos 148.1, números 4, 10 y 16 (se deduce su existencia por contraposición al «interés de la Comunidad Autónoma»), artículo 148.1, número 15 (igualmente respecto a un «interés para la Comunidad Autónoma»), artículo 149.1, números 20 y 24 («interés general»), artículo 150.3 («interés general») y artículo 155 («interés general de España»).

Todos estos casos, dando por supuesto que, pese a las diferencias terminológicas, nos encontramos en principio ante una misma institución, pueden clasificarse en tres grupos distintos, en atención al campo donde despliega su funcionalidad el mencionado concepto de «interés general». En primer lugar, en los artículos 137, 148.1 y 149.1, se incluye en las normas referentes al reparto ordinario de competencias entre el Estado y las CCAA (no se consideran en este trabajo el municipio ni la provincia); en segundo lugar, en el artículo 144 se utiliza en relación al proceso de constitución de las CCAA; y, en tercer lugar (arts. 150.3 y 155), se emplea como elemento en la definición de las circunstancias habilitantes de una intervención extraordinaria del Estado (poder central) en el área de las competencias atribuidas a las CCAA. En el presente artículo nos interesa examinar sólo su significación jurídico-constitucional en el primer y tercer supuestos. Hagamos antes, sin embargo, un breve repaso del tratamiento de la cuestión en los dos sistemas de Derecho comparado más invocados cuando se trata de aportar luz al sistema autonómico dispuesto por la Constitución de 1978: Italia y la República Federal de Alemania.

II. ITALIA: LAS REGIONES Y EL INTERES GENERAL

En Italia, la doctrina ha debatido durante tiempo el significado del concepto «interés nacional», sosteniendo diversas posiciones al respecto³. Sin

³ La jurisprudencia constitucional italiana considera, siguiendo el criterio de Mortati y Mazziotti, que el interés nacional se inserta en la orientación política del Estado, y que ésta viene determinada, dicho esquemáticamente, por la política general del gobierno. Los intereses no normativos incluidos en ésta (los normativos ya tienen un mecanismo específico de protección) serían los intereses nacionales. Otra posición considera que una ley regional estaría en contradicción con los intereses nacionales cuando, compara-

embargo, es bien clara la funcionalidad constitucional del mismo, prevista en el artículo 117 de la Constitución para las Regiones de Estatuto ordinario, y para las de Estatuto especial, en las propias leyes constitucionales que los aprueban⁴. Esencialmente constituye un límite de carácter general de las leyes regionales, un límite de fondo, sustancial, de oportunidad política, cuyo control se atribuye al Parlamento, que lo ejerce a través del examen de casos concretos, de la revisión de la concreta actividad legislativa de las Regiones, no siendo posible su actuación a través de fórmulas generales que fijen criterios genéricos y apriorísticos⁵. El Parlamento aún no ha ejercido nunca tal control, pero tal circunstancia no significa que las leyes regionales no hayan sufrido el límite del interés general. En realidad, la Corte Constitucional ha transformado el carácter del límite, convirtiéndolo en un control de legitimidad constitucional, y actuable, por tanto, por la propia Corte⁶. Esta ha otorgado al límite en cuestión una doble funcionalidad: por un lado, supone el control de la acción legislativa regional contra eventuales atentados contra el interés nacional y el de las otras Regiones, y por otro, controla también la actividad legislativa regional para que ésta no afecte a un campo de materias consideradas como de interés nacional.

Por esta segunda vía la Corte atribuye al Estado un plus de competencia, o una competencia reforzada, que se podría formular en los siguientes términos: todo lo que afecte al interés nacional es de competencia exclusiva del Estado, aun en el supuesto de que la Constitución lo haya atribuido a la competencia regional⁷.

Aun en el primer caso, donde el límite del interés nacional y el de las otras Regiones se mantiene en su concepción constitucional genuina, éste adquiere unas enormes proporciones: es un límite general —se valora con este criterio automáticamente toda ley regional, por procedimientos además sumamente contundentes⁸—, y negativo —su apreciación puede provocar la suspensión de la promulgación de la ley regional afectada, o bien su anulación, una vez ha entrado ya en vigor.

tivamente, la ventaja obtenida por la región sea igual o menor al inconveniente creado al Estado o a las demás regiones (así, Tuccari y Virga). Finalmente, otro sector opina que el interés nacional viene determinado por la orientación política constitucional, individualizable en fines y objetivos derivados de la Constitución formal, pero también de la material. La orientación política del Estado equivaldría aquí, no a la política del gobierno, que se considera contingente y mutable, sino a las grandes líneas políticas diseñadas por la Constitución, en la creencia de que ésta es también un desiderátum político, un programa, en definitiva (Barbera).

⁴ Excepto en el caso de Sicilia, donde resulta, sin embargo, igualmente de aplicación, como considera unánimemente la doctrina, que atribuye tal silencio a la falta de coordinación que se produjo entre la elaboración de los primeros Estatutos Especiales y la elaboración de la Constitución.

⁵ Así, Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padua, 1969, pág. 800, y Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milán, 1974, pág. 27 y sigs.

⁶ Argullol Murgades, *La vía italiana a la autonomía*, Madrid, 1977, pág. 192.

⁷ Es la tesis contenida en la Sentencia núm. 39 de 1971 de la Corte Constitucional.

⁸ Toda ley aprobada por el Consejo Regional es remitida al Comisario del Gobierno en la región, que pasa comunicación al Gobierno del Estado. Este puede oponerse o no. En el segundo caso, el Comisario da su visto bueno, y la ley puede promulgarse. Pero si el Gobierno se opone, por cualquier motivo, la ley es enviada de nuevo al Consejo Regional. Este puede modificarla, siguiendo a continuación los mismos trámites del texto

III. EL INTERES GENERAL EN LAS RELACIONES FEDERALES ALEMANAS

En la Ley Fundamental de Bonn, el concepto de «interés general» (*Interesse der Gesamtheit*), aplicado a las relaciones federales, juega un papel radicalmente distinto. Según la propia *Grundgesetz*, la apreciación de un tal interés sobre determinadas materias atribuidas a la competencia de los *Länder* sólo puede provocar la habilitación de una competencia legislativa concurrente del *Bund*⁹, con lo que el interés general se configura principalmente como un límite excepcional —al alterar su apreciación el orden ordinario del reparto de competencias— y positivo —al consistir su efecto en una habilitación de una competencia legislativa del *Bund*—. No es de aplicación en este sentido, a diferencia de lo que ocurre entre nosotros, por ejemplo, el mecanismo de la ejecución forzosa, previsto en el artículo 37, pues requiere específicamente para su puesta en marcha el incumplimiento por parte de los *Länder* de las obligaciones que se puedan desprender de una ley federal o bien de la propia *Grundgesetz*.

Ahora bien, ahí no termina el papel real del concepto de «interés general» en el sistema federal alemán. El Tribunal Constitucional Federal ha venido a consagrar el viejo principio jurídico constitucional no escrito de la *Bundestreue* o fidelidad federal como un límite que, con carácter general y negativo (aunque también positivo), afecta la legislación de los *Länder*, por apelación precisamente al concepto de «interés general»¹⁰. En este sentido, el principio de la *Bundestreue*, o *Bundesfreundliches Verhalten*, actúa en una doble dirección: por un lado, para obligar a los *Länder* a actuar positivamente sus competencias propias y exclusivas en el caso de que tal actuación sea necesaria para la buena gestión del conjunto federal; y por otro, limitando la discrecionalidad de los *Länder* en el ejercicio de sus propias competencias, imponiéndoles la obligación de actuarlas sin lesionar el interés común de la Federación y sus demás miembros¹¹.

De esta manera, sólo a través de la modulación de todo el sistema federal que supone la doctrina de la *Bundestreue*, el interés general se convierte también en límite general —en cuanto afecta a la totalidad del ejercicio de competencias de los *Länder*— y negativo —en cuanto impone ciertas restricciones a dicho ejercicio— de la actividad de los *Länder*.

inicial, o ratificarla, en este caso por mayoría absoluta. En tal caso, el Gobierno del Estado puede plantear la cuestión de legitimidad ante el Tribunal Constitucional, o la cuestión de fondo ante el Parlamento de la República, si la oposición se basa en consideraciones de oportunidad política, extremo que recibe la pudorosa denominación constitucional de «cuestión de competencia por discrepancia de intereses».

⁹ Artículo 72, ap. 2, núm. 2, en relación a los artículos 74 y 75 de la *Grundgesetz*.

¹⁰ En este sentido se pronuncian muchas Sentencias del Tribunal Constitucional Federal. Como ejemplo, BVerfGE 1, 299; 8, 122; 12, 205; 14, 197; 34, 216, entre otras.

¹¹ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, Munich, 1977, página 547, en correspondencia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal.

IV. EL INTERES GENERAL Y EL SISTEMA ORDINARIO DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

En nuestro país ha habido ya alguna interpretación del sistema constitucional ordinario de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA que ha intentado tomar como piedra angular de dicho reparto el criterio del interés respectivo¹². En este sentido, y muy brevemente expuesta, la posición que Parejo Alfonso defiende en su obra considera la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 de la Constitución como norma de competencia (y no de conflicto), clave, además, del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Dicho reparto competencial se fundamenta, según Parejo, en la consideración de la extensión regional o estatal del interés subyacente en las materias y funciones objeto de reparto. Consecuentemente, esta posición otorga libertad de movimientos al Estado (poder central) para actuar en las cuestiones que son, en esta interpretación, de su propio interés, después de dar por sentada y pacífica la confusión entre interés del Estado (poder central) e interés general. El artículo 148.1 sería la expresión del interés regional, y el artículo 149.1 la del interés estatal-general, por lo cual, el Estado, en materias del artículo 149.1 y las residuales no atribuidas a las CCAA por sus respectivos Estatutos, podría llevar su competencia hasta donde llegara el interés general (en una interpretación unilateral del mismo, además), en virtud de su plena pertenencia a la esfera de la soberanía nacional.

En consecuencia, la delimitación de la competencia estatal no se operaría a través de la Constitución y los Estatutos (éstos en forma negativa), sino, básicamente (a excepción de las materias del art. 148.1), por la ley estatal. La cláusula de prevalencia no sería nada más ni nada menos que la regla fundamental de distribución de competencias, expresión de la superioridad inherente a la ley estatal, en virtud de la superior naturaleza del interés que la soporta, y traducción al mismo tiempo de la soberanía nacional que «retiene» y ejerce el Estado.

Según esta doctrina, pues, el criterio del interés general, estrechamente vinculado a la cláusula de supremacía del artículo 149.3, sería la regla básica para la interpretación del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. El concepto de «interés general», en el contexto del primer grupo funcional en que lo hemos clasificado, estaría llamado a desempeñar, pues, un muy relevante papel: constituir el fundamento interpretativo del entero reparto territorial de poderes.

Sin embargo, ninguna otra posición doctrinal significativa ha continuado, hasta el momento y de forma tan clara, por el camino emprendido por Parejo Alfonso¹³. El propio Tribunal Constitucional se ha encargado ya en varias

¹² Parejo Alfonso, *La prevalencia...*, cit.

¹³ En este sentido parece apuntar también, sin embargo, aunque sin demasiada insistencia, el profesor García de Enterría, en su artículo *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, «REDC», 5, 1982, págs. 77 y 78. Una función del concepto de «interés general» en el campo de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA es reconocida, asimismo, por Cosculluela Montaner, *op. cit.*,

sentencias de perfilar con cierta exactitud el alcance del artículo 137 (único asidero constitucional de la posición antes expuesta), y la función que, en este terreno, desempeñan los conceptos de «interés general» e «interés respectivo»¹⁴.

Si bien para el Alto Tribunal «la Autonomía que garantiza —la Constitución— para cada Entidad —Municipio, Provincia, Comunidad Autónoma— lo es en función del criterio del respectivo interés: interés del Municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma»¹⁵, y además debe contarse con «la supremacía del interés de la nación» que exige que «el Estado quede colocado en una posición de superioridad (...) en relación a las CCAA, concebidas como Entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (art. 150.3 y 155, entre otros)»¹⁶; el propio Tribunal añade que «el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la ley misma (...) como repertorio concreto de competencias. La determinación, en caso de conflicto, del contenido de éstas ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definido por el legislador y se transformaría esta noción del interés propio o respectivo en una apelación a la 'naturaleza de las cosas'»¹⁷.

El Tribunal, en esta misma última sentencia, aclara que «el concepto de los 'intereses respectivos' de las CCAA, de los municipios o de las provincias cumple sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos».

Así pues, en relación al sistema constitucional ordinario de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA el criterio del interés respectivo —como parte de él, el del interés general¹⁸— sólo sirve como parámetro general y abstracto que toma en cuenta el constituyente y el «legislador estatutario» para atribuir una determinada materia al ámbito de una esfera competencia concreta, agotándose tal función una vez operada, constitucional y estatutariamente, la distribución ordinaria de poderes. En este sentido, el concepto del «interés general» no sirve para *reordenar* el reparto ordinario de competencias, fijado en los respectivos Estatutos de Autonomía de las CCAA frente al Estado, habilitando a éste para, con procedimientos ordinarios, adoptar leyes u otras disposiciones de rango inferior que le atribuyan poderes que corresponden, en ejercicio ordinario, a las CCAA.

Otra cosa distinta es que el interés general, en el sentido de esta primera

aunque limitada a los supuestos en los que la Constitución no establece una «separación clara» de competencias.

¹⁴ Así, fundamentalmente, STC de 2 de febrero de 1981, 14 de julio de 1981 y 16 de noviembre de 1981.

¹⁵ STC de 2 de febrero de 1981.

¹⁶ STC de 2 de febrero de 1981.

¹⁷ STC de 16 de noviembre de 1981.

¹⁸ Aceptemos como buena, provisionalmente, la identificación entre interés general e interés del Estado (poder central), sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, en orden a distinguir conceptual y funcionalmente interés general-interés del Estado (poder central)-interés suprarregional.

acepción constitucional que conecta tal concepto con el sistema ordinario de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, y que podríamos considerar que consiste en aquellos ámbitos materiales en los cuales es conveniente que el Estado (poder central) disponga de poderes públicos¹⁹, se descomponga, como ya ha indicado Muñoz Machado²⁰, en múltiples subconceptos (solidaridad, coordinación, cooperación...) que den lugar a mecanismos ordinarios de participación del Estado en las tareas de las CCAA (como la concurrencia y compartición de potestades legislativas y ejecutivas, y el amplio abanico de técnicas de cooperación posibles, por ejemplo) que gozan de un tratamiento jurídico-constitucional propio y específico, y cuyo estudio excede en mucho el ámbito de este artículo. Sin embargo, también en este caso, los subconceptos en que se descompone el interés general vienen incorporados a las reglas positivas que operan la distribución de poderes entre el Estado y las CCAA, sin que sea, por lo tanto, lícito ni posible efectuar una nueva y posterior conexión con el concepto de «interés general».

V. EL INTERES GENERAL Y LOS PODERES DE INTERVENCIÓN EXCEPCIONALES DEL ESTADO

Muy distinto es el papel reservado por la Constitución al tercer grupo en que hemos clasificado al interés general (menciones al interés general en los arts. 150.3 y 155). En estas dos disposiciones se alude al concepto de «interés general» como elemento en la definición de las circunstancias de hecho que posibilitan una intervención extraordinaria del Estado (poder central) en el ámbito de las competencias propias de las CCAA.

En el primer caso, artículo 150.3, la apreciación por parte de las Cortes de un interés general en la armonización de las disposiciones normativas de las CCAA autoriza al Estado para intervenir, de forma extraordinaria, en el ámbito de competencias atribuidas ordinariamente a las CCAA.

En el segundo supuesto, artículo 155, la actuación gravemente dañosa al interés general por parte de una Comunidad Autónoma, apreciada por mayoría absoluta del Senado, habilita al Gobierno central a tomar las medidas necesarias, con la aprobación del Senado, para proteger dicho interés general lesionado. El ejercicio de tal mecanismo de ejecución forzosa, como resulta claro a todas luces, supone una intervención extraordinaria del Estado (poder central) en el ámbito de los poderes de las CCAA.

A través de estas dos técnicas excepcionales el Estado (poder central) cumple la función de tutela del interés general de España que le encomienda la Constitución, obligación constitucional del Estado que el propio Tribunal Constitucional se ha encargado de explicitar²¹.

¹⁹ Aunque no necesariamente exclusivos, como perfectamente señala la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: «...concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio» (STC de 2 de febrero de 1981).

²⁰ Muñoz Machado, *Las potestades...*, cit., pág. 83.

²¹ STC de 2 de febrero de 1981, Fundamento Jurídico 3.

Ahora bien, que el Estado (poder central) tenga la obligación de tutelar el interés general no significa, ni mucho menos, que ostente el monopolio del mismo, pues de lo contrario, si así ocurriera, no sería necesaria que a él se le encomendara su tutela. Tutela, vigilancia, presupone precisamente que otros entes públicos, y muy especialmente las CCAA, son depositarios asimismo del interés general.

Tal cuestión no debería presentar duda, siquiera por el argumento lógico ya utilizado, o bien por el sentido común aplicado a la misma: las CCAA, al ejercer sus competencias propias, lo hacen ateniéndose al interés general, como regla ordinaria. Esta, en todo caso, debe ser la presunción general, y no la contraria, de perseguir ordinariamente un interés propio y egoísta, gravemente dañino además al interés general y al de las restantes CCAA.

Pero, además, hay un argumento jurídico-constitucional de peso que justifica tal conclusión, exquisitamente razonable de otra parte. En efecto, la cuestión se puede plantear en estos términos: ¿cuándo deben aplicarse las medidas excepcionales previstas en los artículos 150.3 y 155 de la Constitución? Esta pregunta puede tener hipotéticamente dos respuestas: en primer lugar, siempre que el ejercicio de una competencia propia de una Comunidad Autónoma concierna al interés general; en segundo lugar, cuando una Comunidad Autónoma, al ejercer sus competencias, lo haga en sentido dañino al interés general. La opción por la primera respuesta nos lleva de nuevo a vincular el concepto de interés general al sistema ordinario de distribución de competencias, o más aún, a considerar tal concepto como la regla básica, fundamental, por no decir única, del reparto de poderes entre las dos instancias territoriales, conclusión que ya hemos rechazado más arriba.

La segunda hipótesis ofrece, en cambio, una respuesta satisfactoria, al respetar el carácter extraordinario que la Constitución confiere a la utilización de las medidas contenidas en los dos artículos citados. De esta manera queda reforzada la idea por la que se supone, como regla general, que las CCAA, al ejercer sus competencias, lo hacen de acuerdo al interés general del Estado, y que, por lo tanto, también son depositarias del mismo.

Si las CCAA actúan, por esta presunción general *iuris tantum* a su favor, en el sentido indicado, no lo hacen por consideraciones ético-políticas más o menos abstractas y loables, sino porque vienen obligadas constitucionalmente a comportarse de tal manera. En efecto, la actuación de acuerdo al interés general constituye una obligación jurídico-constitucional estricta, aunque implícita, y no una mera recomendación o manifestación de deseos de buena voluntad. La prueba de que tal obligación jurídica existe, en sentido estricto, es que su incumplimiento lleva aparejada una gravísima sanción constitucional (la utilización por parte del Estado —poder central— de las medidas de los arts. 150.3 y 155), y es bien sabido que, en términos jurídicos, no hay nunca sanción sin violación de una obligación previa.

VI. EL PRINCIPIO GENERAL INFORMADOR DE LA RELACION ORDINARIA ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

Esta obligación constitucional de las CCAA de actuar en el sentido del interés general nos lleva a considerar una cuestión de suma importancia: el espíritu informador general del sistema de relaciones Estado-CCAA, espíritu del que se desprendan principios y pautas de comportamiento que iluminen y presidan la totalidad de la relación entre el Estado y las CCAA, y contribuyan a crear el clima distendido y de confianza que tal relación requiere para ser fructífera, a la vez que aporten garantías recíprocas contra los peligros potenciales que supone la existencia de esferas competenciales y poderes propios y separados. Este espíritu, como se comprende, no puede ser otro que el de colaboración, cooperación entre las dos instancias de poder, en un clima de mutua confianza y seguridad.

En este sentido, creemos que el concepto de interés general diseñado en nuestro texto constitucional es insuficiente, y ello básicamente porque constituye (cuando no se formula positivamente, como hemos intentado hacer aquí y en cuyo caso resulta demasiado genérico, abstracto e indeterminado en cuanto a la posibilidad de deducir directamente principios y obligaciones concretas) una regla de relación extraordinaria, diseñada para ser aplicada excepcionalmente en casos extremos, y que no sirve, por tanto, para construir positivamente el espíritu del cuadro de relaciones ordinarias, diarias, las cuales precisamente deben tender a evitar el tipo de relación extraordinaria que suponen los artículos 150 y 155, que permiten la alteración excepcional del normal reparto de poderes.

Llegados a este punto puede resultar interesante decir algo sobre el principio de la *Bundestreue*, o fidelidad federal, tal y como se entiende hoy en la República Federal Alemana, básicamente a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional Federal. Este principio constitucional —no escrito, pero por ello no menos eficaz— se apoya en la idea, imprescindible para conseguir una «estructura federal sana y dinámica»²², de que el federalismo implica la complementariedad de dos niveles, que se soportan mutuamente. Esta circunstancia exige una obligación absoluta de conciliación de las partes en presencia. Es precisamente al servicio de este deber general y fundamental del sistema que se formula el principio de fidelidad, como una ética constitucional objetivizada, de contenido netamente jurídico, y que asegura el equilibrio permanente y estable entre dos polos potencialmente divergentes y en tensión: la construcción unitaria y la autonomía de las partes²³.

Del principio general de fidelidad federal, entendido así como la pauta superior de comportamiento de la Federación y los Estados en su constante relación, se desprenden una serie de obligaciones jurídicas concretas, en los dos sentidos de la relación: para el *Bund* y para los *Länder*. Al *Bund* se le exige un trato de igualdad para todos los *Länder*, en especial cuando las

²² H. A. Schwarz-Liebermann, *Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la Bundestreue (fidélité fédérale)*, «Revue de Droit Public», 3, 1979, pág. 782.

²³ H. A. Schwarz-Liebermann, *op. cit.*, págs. 783 y sigs.

mayorías gobernantes en ambas instancias no tienen el mismo color, y a los *Länder*, el deber de actuar positivamente sus competencias, cuando tal ejercicio sea necesario para el cumplimiento de las funciones encomendadas al *Bund*, y hacerlo, además, con un sentido de solidaridad, de comprensión y respeto a los intereses tanto del *Bund* como de los restantes *Länder*.

Esta es la funcionalidad específica de la *Bundestreue* en el sistema de relaciones federales alemán. En definitiva, actúa como el espíritu informador de tales relaciones.

Es desde esta perspectiva que se puede traer la cuestión al régimen autonómico español. No se trata, pues, de trasladar mecánicamente una formulación jurídica que ha estado diseñada en y para una estructura federal, de características, además, acusadamente propias. Pero, como se ha indicado anteriormente, sí es conveniente, en cambio, poner de manifiesto la necesidad de encontrar igualmente un principio general apto para informar el espíritu de las relaciones intraestatales que se producen en el seno del sistema autonómico previsto en la Constitución de 1978, que parta de los propios elementos de éste y de su específica originalidad.

Creemos que es posible hallar tal principio a partir de la consideración anterior de que también las CCAA son depositarias del interés general, con las obligaciones que ello comporta, y del principio de solidaridad consagrado en nuestra Constitución. Ambos principios, sin embargo, resultan insuficientes por sí solos para configurar el espíritu «total» de la relación entre el Estado (poder central) y las CCAA, apto para iluminar la globalidad de sus relaciones ordinarias.

En cuanto al juego del interés general, examinado anteriormente, sus limitaciones en este sentido han quedado ya expuestas. En lo que se refiere al principio de solidaridad, creemos que debido a la absoluta preponderancia de su dimensión unilateral²⁴ debe ser completado para poder cubrir el otro

²⁴ Creemos que el principio de solidaridad, en su diseño constitucional, juega esencialmente en dos perspectivas: como norma de conducta de las CCAA respecto al Estado y las restantes CCAA, la garantía de cuya observancia se encomienda al Estado, y como deber constitucional del Estado-poder central. En la primera, las CCAA están obligadas a mantener un comportamiento solidario entre ellas, o sea, a ejercer sus competencias, muy especialmente las económicas, sin atentar contra los intereses de las demás CCAA o los generales del Estado, y sin crear situaciones de privilegio. Además de este límite negativo al ejercicio de las propias competencias que supone la dimensión de la solidaridad reclamada por el artículo 156.1, el mismo principio impone a las CCAA un deber positivo: la contribución financiera al desarrollo armónico de todas las regiones españolas, a través de sus aportaciones al Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2). La garantía del respeto a los límites, en el primer caso, y de cumplimiento del deber, en el segundo, se atribuye al Estado (art. 138.1), que a tal efecto podrá utilizar los medios constitucionales de que dispone. En la segunda perspectiva, el Estado viene obligado por la Constitución a ejercer sus competencias en un sentido fomentador de «el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular las circunstancias del hecho insular» (art. 138.1), resultando aquí la solidaridad como un deber constitucional sustancial del Estado, que le obliga a impulsar su actividad en un determinado (aunque muy amplio) sentido, y limita, consecuentemente, la discrecionalidad en el ejercicio de sus propias competencias.

Estas cuestiones han sido tratadas con mayor detalle en mi Memoria de Licenciatura, presentada en la Universidad de Barcelona el día 8 de marzo de 1982, bajo el título *L'articulació del sistema de fonts del dret de les Comunitats Autònomes en el sistema*

flanco de la relación Estado-CCAA, y por lo tanto, insertado en una formulación más amplia, en una «visión total» de la relación indicada. No creemos por ello que sea redundante e innecesario insistir en el aspecto bilateral de la relación Estado-CCAA, como a propósito de dicho tema ha indicado algún autor²⁵.

Además, el principio de solidaridad viene afectado en su diseño constitucional por una grave carencia, en cuanto se refiere casi exclusivamente al aspecto económico de las relaciones en el seno del sistema autonómico, y aun siendo un aspecto importante, no es el único.

Así, se puede llegar a formular (aunque desde aquí evidentemente de forma harto inacabada), en sintonía con el espíritu de colaboración y cooperación anteriormente indicado, un principio general de «comportamiento leal», que desplegaría deberes recíprocos, en los dos sentidos, y que comportaría:

— Respecto a las CCAA, el deber de ejercer sus propias competencias contemplando el interés del conjunto estatal, y comprendería la obligación de ejercer positivamente sus propias competencias cuando su ejercicio sea necesario para el correcto funcionamiento del conjunto (aspecto de límite positivo a la discrecionalidad en el ejercicio de las propias competencias), y, al ejercerlas, hacerlo en sentido armónico con el interés del conjunto estatal (aspecto de límite negativo a la discrecionalidad).

— Respecto al Estado (poder central), consistiría en el deber de velar por la salud de los intereses generales del conjunto estatal, y comprendería a la vez, una obligación de actuación positiva de sus competencias en la perspectiva del fomento y la protección del interés general de la comunidad estatal, y otra obligación de respetar y velar por la autonomía de las CCAA, como piedra angular del buen funcionamiento del conjunto, hecho que comportaría el deber de eliminación de los obstáculos al pleno desarrollo autonómico, y de utilización de los instrumentos de acción excepcionales de que dispone (básicamente, arts. 150.3 y 155) sólo para el caso extraordinario de violación del principio de lealtad por parte de una o varias CCAA.

VII. A MODO DE CONCLUSION

1. Bajo la rúbrica genérica de «interés general», en sus distintas formulaciones, la Constitución utiliza tres conceptos diferenciados, a los que se corresponde asimismo una diferenciada y específica funcionalidad:

a) El «interés general» como concepto jurídico indeterminado, cuya apreciación por las Cortes Generales (las dos Cámaras o bien sólo el Senado, y siempre a través de mayorías reforzadas) permite una intervención excepcional del Estado (poder central) en el ámbito ordinario de las competencias de las CCAA, a través de los medios que le ofrecen los artículos 150.3 y 155 de la Constitución.

de fonts de l'Estat a la Constitució espanyola de 1978 (Especial consideració de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya), y dirigida por el profesor Eliseo Aja.

²⁵ Pérez Moreno, *Solidaridad y convenios entre Comunidades Autónomas*, «Documentación Administrativa», 181, 1979, pág. 405.

b) El interés del Estado, definible como aquel ámbito material sobre el que resulta conveniente que el Estado (poder central) ejerza los poderes públicos, aunque no necesariamente en régimen de exclusividad.

c) El interés suprarregional, que puede catalogarse como aquel ámbito de materias que trascienden las funciones propias de una sola Comunidad Autónoma, y respecto de las cuales, consiguientemente, se exige la participación del Estado (poder central) y/o de las demás Comunidades Autónomas afectadas (a través, básicamente, de las técnicas de cooperación horizontal).

En estos dos últimos sentidos, el criterio del interés general juega esencialmente un papel de orientación general del legislador (constitucional, estatutario y ordinario en la medida en que pueda distribuir competencias entre el Estado, las CCAA y los entes locales) en su tarea de establecer el reparto de poderes entre las distintas instancias territoriales, sin que sea lícito constitucionalmente atribuirle una función superior y más amplia, una vez que tales poderes han quedado ya positiva y ordinariamente fijados.

2. Las CCAA son depositarias también del interés general, y a él están obligadas constitucionalmente a ceñirse al ejercer sus competencias.

3. Tal obligación constitucional, excesivamente genérica para resultar operativa, debe insertarse en un principio más amplio que contemple la relación global y ordinaria entre el Estado y las CCAA. Este principio puede ser formulado, en general, en términos de lealtad entre los dos ámbitos de poder territorial, y de él resultarían recíprocamente obligaciones concretas para ambas instancias.