

# DERECHO ADMINISTRATIVO E INTERES PÚBLICO: CORRELACIONES BÁSICAS

POR

LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA

*SUMARIO: I. Planteamiento general: sistema administrativo e interés público.—II. La concepción «interesantista» del Derecho Administrativo: su definición y análisis.—III. El interés público: concepto y caracteres.—IV. El interés público en el Ordenamiento jurídico español: sumario referencia a nuestro Derecho, doctrina y jurisprudencia.—Bibliografía.*

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL: SISTEMA ADMINISTRATIVO E INTERÉS PÚBLICO

1. Todo saber que aspire a ser científico buscará asentarse sobre una noción, primaria y expansiva, a la vez, y que pueda, por sucesivos desarrollos lógicos, conducirnos a un sistema integrado de conocimientos. Las Matemáticas arrancan de la noción de número; la Biología se construye desde la noción de célula; la Física y la Química descansan sobre la noción de átomo, etc. Sin un punto de partida estable y único tampoco podría haber un recorrido y un punto de llegada comunes. Y sin ellos, la idea misma de Ciencia se haría imposible.

Suponiendo, o dando ya por supuesto, aunque sólo sea a efectos dialécticos, que el Derecho administrativo pueda ser o se pueda conducir a un sistema integrado y riguroso de conocimientos, la primera pregunta que tendríamos que hacernos es ésta: ¿cuál será la noción primaria de la que habrá que arrancar, y cuáles los desarrollos lógicos que a partir de ella habrá que recorrer para desembocar en la construcción de tal sistema?

Creo que esa noción primaria en la que potencialmente se preconstituye ya el germen del Derecho administrativo y de sus sucesivos desarrollos lógicos, no podrá ser otra que la noción o idea del «interés

público». Me atrevería a decir, incluso, parafraseando a San Juan, que «en el principio fue el interés público». Y que lo que valió para el principio, con mayor motivo seguirá siendo válido para nuestros días. Hasta el punto de que en ausencia de ese interés público, la Administración no podría actuar por cese o desaparición de su único (pero suficiente) soporte justificativo.

El Derecho administrativo mismo, si lo conectamos a esta verdad y a este punto de arranque lógico, se nos presentará, primariamente, como el posibilitante jurídico puesto por los gobernantes de una comunidad a disposición de quienes gestionan sus asuntos privativos (la Administración pública) para que ésta pueda cumplir en beneficio de aquélla, y en condiciones de la máxima eficacia posible, su específica función de realizadora cotidiana de los intereses públicos.

A demostrar esta verdad y a hacer de ella el eje mismo del sistema administrativo se orientarán las reflexiones que siguen.

2. En este enfoque político y teleológico que queda expuesto se encierra, a mi juicio, la clave para comprender y valorar la forma peculiar de justicia y el régimen singular de actuación conforme a los que el Derecho administrativo se acerca a los problemas comunitarios (en los que, por superación, se integran los individuales), llevando con él soluciones para los mismos de muy difícil, cuando no imposible, encaje y acomodación en los esquemas convencionales del Derecho común tradicional.

El Derecho administrativo valora a los individuos (y conforme a esa valoración los trata), partiendo de su dimensión solidaria de miembros activos de una comunidad de vida y de intereses en la que orgánicamente están insertos y respecto de la que toda idea de ajenidad o indiferencia resulta no sólo existencialmente imposible, sino éticamente recusable. El Derecho administrativo se diferencia y se contrapone así al Derecho privado que arranca de una concepción egoístico-individualista del hombre, en la que sólo encuentran acomodo los esquemas de la justicia conmutativa, según la cual «lo mío» es irreductible, por antagónico, a «lo tuyo» y a «lo suyo», no permitiendo ver ni tratar lo que es común a todos y, que por ser de todos, lo es también (y con una manera muy especial de serlo) de cada uno de nosotros.

Será justamente esta «dimensión comunitaria y solidaria» del administrado y su conexión inseparable con el interés público la que

va a ser elevada a lugar primario por el Derecho administrativo, conduciéndole al potenciamiento de aquellos valores que están en función de la Comunidad y al debilitamiento de aquellos otros que lo estén en función del individuo.

La demostración de que las cosas son así, se descubre en que cuando determinadas relaciones sociales se tornan especialmente conflictivas por ruptura del equilibrio, según el que cada una de las partes interesadas venía aceptando lo que en ellas era del individuo (todo o casi todo), y lo que en ellas era de la Comunidad (nada o casi nada), tales relaciones entrarán de inmediato en un proceso de «administrativización» creciente que terminará por desplazar el viejo punto de equilibrio o de gravedad social hasta allí donde exija situarlo la nueva concepción comunitaria y distributiva de la justicia. Los ejemplos de los Derechos laboral, agrario y urbanístico no pueden ser más significativos al respecto.

3. Dicho todo lo cual, me propongo confirmarlo (o intentar confirmarlo) mediante una doble vía metodológica: una primera vía, que podría denominar «dogmático-constructiva», consistente en ofrecer una nueva concepción (o una variante conceptual nueva) del Derecho administrativo a la que podría calificar (para mejor singularizarla, y si se me perdona el barbarismo) de «interesantista», y que me obligará a cerrarla con una correlativa e inexcusable definición del concepto mismo del interés público; y una segunda vía, a la que cuadraría la denominación del «empírico-positivista» y que consistirá en realizar un recorrido por nuestro Ordenamiento, doctrina y jurisprudencia, en busca de los necesarios apoyos sobre los que sustentarlo.

## II. LA CONCEPCIÓN «INTERESANTISTA» DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: SU DEFINICIÓN Y ANÁLISIS

1. Tras el planteamiento general que queda expuesto se comprenderá, fácilmente, que no conciba una definición del Derecho administrativo que no lleve incorporada, explícita o implícitamente, una referencia neta y determinante al interés público. Ambos conceptos (el de Derecho administrativo y el de interés público) se correlacionan así inseparablemente, a la manera como se correlacionan entre sí el fin con sus medios y la causa con sus efectos.

Parece obligado, por ello, que me aventure a definir ambos conceptos, empeño ciertamente arriesgado; al menos por lo que respecta a la noción del interés público, presente siempre en todos los autores, pero (que yo sepa) nunca definido por ellos.

Tal indefinición sólo podría justificarse partiendo de la creencia (confesada o tácita) de que nos hallamos ante un concepto más intuitivo que racional y más evidente que problemático (al menos al nivel de situaciones concretas), pero necesariamente inmerso en una realidad sociopolítica enormemente compleja y evolutiva que no cesa de arrojar sobre él sus propias contradicciones, dificultando, hasta casi la imposibilidad, la tarea de extraer (o abstraer) de ella un concepto del interés público unívoco y estable y, por lo mismo, válido para utilizarlo como soporte de diferenciaciones científicas o disciplinares.

Puntualizado lo cual, he aquí la definición que, arrancando de la concepción «interesantista» a la que más arriba me refería, propongo del Derecho administrativo:

«Derecho que, una vez declarados públicos por la dirección política de una comunidad determinados intereses de ésta, funda, correlativamente, una o más Administraciones públicas, a las que personifica e inviste de un régimen de poder y de actuación diferenciados, para que, ya operando por sí mismas, ya a través de agentes sociales controlados por ellas, aseguren su inmediata realización, sin mengua de las garantías debidas a los titulares de los intereses privados contrapuestos que para ello sea necesario limitar o resulten perjudicados.»

2. Ofrecida la definición del Derecho administrativo en torno al concepto eje del interés público (que más adelante definiré también), me propongo en las páginas que siguen, desentrañar analíticamente su contenido, al hilo de las correlaciones que entre ambos conceptos se puedan ir estableciendo.

Toda actuación administrativa vendrá necesariamente generada, aparecerá objetivamente justificada por la previa declaración o calificación de un interés como público; y tenderá, invariablemente,

a su inmediata satisfacción o relación. Pero no habrá intereses donde no haya «interesados», o lo que es lo mismo: no habrá intereses que no sean reconducibles a las exigencias existenciales de alguien. Y ese «alguien», cuando el interés se declara público, lo será necesariamente una comunidad en cuanto integración solidaria de individuos sometidos a unas comunes necesidades o aspiraciones, en función de las que surgirán, entre ellos, vínculos de interdependencia y de condicionamiento recíprocos.

La declaración de un interés como público supondrá que sobre todos y cada uno de sus miembros van a incidir (o estaban ya incidiendo), siquiera en grado e intensidad variable, un conjunto de consecuencias favorables o adversas, según que dicho interés quede realizado o incumplido. Pertenencia a una comunidad e indiferencia ante un interés declarado público se presentan, pues, entre sí, como dos imposibles sociales y jurídicos.

La legitimación universal para defender el interés público (acción popular) sería la mejor demostración de cuanto se afirma, a la vez que su consecuencia obligada. Y si tal legitimación universal resulta en nuestro Ordenamiento jurídico la excepción y no la regla general, es debido a que en el mismo la Administración pública aparece colocada en el lugar y en los derechos de los miembros de la comunidad, a los que sustituye, por ministerio de la ley, en la titularidad de los intereses públicos, aunque no así en su defensa que, en determinados casos, puede ser asumida también por el Ministerio Fiscal, y por la Abogacía del Estado, no así, como veremos por el Defensor del Pueblo.

3. En congruencia con lo que queda expuesto, habrá de ser la propia comunidad (y no cualquiera de sus individuos o grupos, por significativos que sean o pretendan aparecer) la que asuma directamente o a través de sus supremos órganos rectores la función de declarar, definir o calificar determinados asuntos o situaciones como intereses públicos o de interés público.

Huelga advertir que tales supremos órganos rectores no podrán ser otros que aquellos a través de los que una comunidad (tras su conversión en Estado o ente autonómico) asuma su propia identidad y representación ante sí misma, ante sus propios miembros y ante los terceros. Semejante correlación de ámbitos entre la representación asumida y el poder ejercido por quienes declaran un interés como público, y el de los que se consideran representados en y obligados por esa misma

declaración, va a concluir, lógicamente, en la atribución de esa suprema competencia (generadora de todas las demás competencias) a los dos únicos órganos que comparten la dirección política de una comunidad: el Parlamento y el Gobierno, cuya voz respectiva encarna en las leyes y (con subordinación a ellas) en los reglamentos. Sólo por medio de las unas y de los otros (esto es, creando Derecho administrativo) podrán el Parlamento y el Gobierno «declarar» determinados intereses como públicos. Y sólo a partir de las unas y de los otros podrá después la Administración (en cuanto organización fundada al efecto) realizarlos y cumplirlos en la infinidad de supuestos en que se manifiesten.

4. El problema que plantea la declaración de determinados asuntos sociales como de interés público y la solución política que se le ha dado pone de manifiesto hasta qué punto el Derecho administrativo, en cuanto Derecho que declara los fines de interés público a alcanzar, y las Administraciones públicas en cuanto agentes que, regidos por él, plasman en resultados las exigencias que impone su consecución, entroncan con los órganos de dirección política y, con su Derecho específico (el político o constitucional), a los que quedan conectados como un tornillo a su rosca, y con los que llegan a formar un todo continuo y funcionalizado e inescindible. Esta funcionalización se traduce en la existencia de dos momentos lógicos: un primer momento legislativo o normativo en el que los intereses se declaran, pero no se ejecutan, seguido, sin solución de continuidad, de un segundo momento operativo, en el que tales intereses se ejecutan, pero no se declaran; el primer momento es actuado por el Parlamento y el Gobierno; el segundo, por las Administraciones públicas y por los agentes administrativos controlados por ellas.

Desde esta perspectiva se advierte claramente cómo las Administraciones públicas no pasan de gigantescas fundaciones instituidas por el poder político, simultáneamente a la declaración de determinados asuntos comunitarios como de interés público, y cómo, a su vez, el Derecho administrativo, en cuanto Estatuto de aquéllas, se identifica con el conjunto de normas especiales o diferenciadas tendentes a facilitar, sin mengua de la justicia, la más pronta y eficaz realización de aquellos intereses públicos, una vez declarados.

5. Una consecuencia que se desprende, sin esfuerzo, de lo hasta aquí dicho es la de que no podrán darse intereses públicos, ni consi-

guientemente actuación administrativa válida o legítima, sin una norma previa que declare o defina, frente a todos, que determinados intereses o asuntos, hasta entonces no públicos, pasan a ser públicos (*publicatio*). Pero ¿cuáles serán esos intereses, asuntos o situaciones sociales susceptibles de demandar de los órganos políticos su declaración como públicos, con la trasmutación jurídica que ello supondrá, y mediante qué notas se les podrá caracterizar?

La respuesta a esta pregunta nos va a obligar a distinguir (un tanto convencionalmente y para mejor entendernos) entre intereses públicos, *originarios* e intereses públicos *derivados*. Entiendo por intereses públicos originarios aquellos que nacen con la existencia misma de la comunidad y tienden a asegurar su supervivencia, una vez constituida. Comunidad e intereses públicos originarios se prestan así una justificación recíproca y de esencia. Estos intereses públicos originarios pertenecerán o se conectarán necesariamente a algunos de los cuatro grandes bloques de asuntos o materias siguientes:

1) La defensa de la comunidad frente a los peligros o agresiones provenientes de otras comunidades.

2) El mantenimiento de la paz y del bienestar sociales frente a los peligros o agresiones provenientes de algunos de los miembros o grupos de la propia comunidad o de eventos naturales ocurrentes en su territorio.

3) La realización de la justicia en la resolución de los conflictos privados frente a los riesgos de que cada cual se la intente tomar por su mano; y

4) La obtención de los ingresos necesarios para la financiación del coste de realización de los intereses públicos pertenecientes a algunos de los tres bloques de asuntos precedentes.

*Defensa, orden público, justicia y Hacienda:* he aquí los cuatro grandes focos de asuntos comunitarios sin los que la idea misma de Estado no podría mantenerse en pie. De cada uno de ellos se irán desgranando todo un conjunto de fines (y de actividades) de interés público, de nada fácil concreción apriorística, pero todos ellos reconducibles, por igual, a un único y común denominador: la necesidad o la conveniencia de su realización para que la seguridad, el orden, y el desarrollo de la comunidad queden garantizados, en lo posible, frente a cualesquiera eventos que les amenacen o lesionen.

Con excepción de los cuatro núcleos o focos expuestos y de los intereses públicos resultantes de ellos, todos los demás asuntos comunitarios e intereses públicos a ellos ligados merecerán el calificativo de derivados o no originarios y podrían ser caracterizados por las notas siguientes:

1) Son el resultado de un largo proceso de intervencionismo estatal, medible en cada coyuntura histórica por el número y la significación de los asuntos que se han ido desprivatizando para atribuir el protagonismo de su dirección y/o gestión a las Administraciones públicas;

2) Tal intervencionismo ha venido determinado, a su vez, por las transformaciones experimentadas por el concepto tradicional y burgués del orden público, que ha ido pasando de ser sinónimo de paz y tranquilidad (policía de seguridad) a ser un nuevo orden social y económico, que proyecta su acción conformadora hasta el Estado mismo, transformándolo en Estado social de Derecho; y

3) A diferencia de los intereses públicos originarios, que quedan sustraídos a la evolución política del Estado, los intereses públicos derivados quedan indisolublemente ligados a ella, por lo que, en función de la misma, se podrán o no se podrán dar (reserva privatística inicial); darse antes o darse después (paso del liberalismo al intervencionismo en sus diversos grados); darse en unos Estados sí y en otros no (pluralidad de regímenes políticos y de sistemas económicos), y seguir una línea de evolución ascendente o regresiva (publicaciones seguidas de reprivatizaciones; y a la inversa).

6. Resumiendo todo lo hasta aquí expuesto, dos van a ser los requisitos exigibles para que un determinado interés adquiera la consideración de público. Uno que podremos denominar *material u objetivo*, consistente en el «interesamiento» que una comunidad tenga en su satisfacción y que se medirá por la representación que el cuerpo de los ciudadanos se haga de los perjuicios que se le seguirían ante la hipótesis de un eventual incumplimiento de los mismos. Otro que podríamos calificar de «legal o formal», consistente en la declaración por ley (o en su caso, por reglamento) del interés en cuestión (o del núcleo de asuntos en que se inserte) como público, previa valoración política sobre la conveniencia de quien deberá satisfacerlo: si los individuos y grupos privados, actuando en régimen de Derecho privado



o las Administraciones públicas, actuando, con prerrogativas o sin ellas, pero, en todo caso, conforme a un régimen jurídico diferencial.

Del análisis combinado de los requisitos material y formal se pueden extraer algunas consecuencias dignas de ser destacadas. La primera de ellas es la que todos los intereses, con la sola excepción de los que hemos denominado originarios, y que a semejanza de ciertos bienes demaniales serían públicos *ex-natura rei*, tendrán la consideración jurídica inicial de privados y sólo derivativamente (*lex interpositio*) podrán adquirir o ganar la condición de públicos; la segunda que, de no mediar tal ley, su atendimiento o satisfacción quedará a merced de los particulares y no de las Administraciones públicas, respecto de las que regirá el principio limitativo, según el cual «poder no dado, poder denegado»; la tercera, que sólo a través de un juicio político de valoración previa se podrá concluir sobre las ventajas o inconvenientes objetivos (que no preferencias subjetivas) que para una comunidad podría tener el que se siguiese la opción publicadora o se mantuviera la privatística.

La última de estas tres conclusiones va a ser verdaderamente fundamental, por cuanto de los resultados del juicio o comparación política a que en ella se alude, ya se haga en términos de productividad económica (liberalismo), ya en términos de justicia social (socialismo), va a depender el mayor o menor protagonismo de las Administraciones públicas; protagonismo que podrá seguir una tendencia lineal o zigzagueante a compás de los vaivenes políticos, pero al que se ajustará fielmente la expansión o el repliegue del Derecho administrativo en sus relaciones con las restantes ramas jurídicas de nuestro Ordenamiento.

7. Si las Administraciones públicas son comparables, según antes decía, a inmensas fundaciones creadas por el poder público para la más pronta y eficaz realización de los fines que previamente habrá declarado públicos (salvo que por su propia naturaleza ya lo fueran), se concluye de ello que el régimen de poder y de actuación de las mismas habrá de ser, en principio, un régimen especial y tan diferenciado del régimen común privado como lo exija, de una parte, la rapidez y la eficacia de las acciones demandadas y, de otra, la natural prioridad de rango moral de los intereses públicos, ante un eventual conflicto con los intereses privados.

La justicia, y no sólo la conveniencia pública, exige medir y tratar desigualmente lo desigual; y desiguales son, y no podrán dejar de

serlo, por razón de su causa, finalidad y efectos, los intereses públicos y los intereses privados, a no ser que entre unos y otros medien diferencias de orden ético suficientes para romper, e incluso invertir, la natural prevalencia de los primeros sobre los segundos. Tal ocurriría, por ejemplo, si el conflicto enfrentase al ejercicio de un derecho o libertad fundamental del ciudadano con las potestades de policía y de sanción de las Administraciones públicas. En tal caso, las prerrogativas de éstas (que no propiamente la prevalencia del interés público) cederán en favor del Derecho fundamental, desplazando la solución del conflicto desde la Administración a los Tribunales, que medirán ya a las partes (lo que no quiere decir que tratarán a sus intereses respectivos) conforme a un régimen de igualdad ante la ley, es decir, sin otras preeminencias que las que esta misma ley establezca en favor de cualquiera de ellas.

Y es lógico que sea así, por cuanto se supone que el conflicto enfrenta un interés privado, pero de orden fundamental o constitucional, a otro público, pero de orden puramente económico o pecuniario (verbigracia, exacción de la multa impuesta, supuesta su procedencia). Sólo en supuestos de excepcionalidad jurídica (suspensión de garantías constitucionales) se podría operar una mutación de los intereses en conflicto, con la consiguiente reaparición de las prerrogativas favorables a la Administración.

En cualquier caso, pues, y salvo que se esté ante intereses privados excepcionalmente protegidos por su rango moral o constitucional, la prevalencia debida a los intereses públicos se traducirá, por la fuerza misma de las cosas, en la instrumentación de un régimen jurídico diferenciado en cuanto a la atribución de poder y a la forma de ejercerlo, cuya manifestación más genuina viene dada por el formidable privilegio o prerrogativa de la acción de oficio o autotutela, que permitirá a las Administraciones públicas imponer irresistiblemente sus decisiones, cual si de sentencias judiciales se tratara, por partirse de la presunción inicial o *juris tamtum* de que al ser dictadas siempre por causa de interés público y en su exclusivo servicio, deberán beneficiarse, lógicamente, de la natural prevalencia inherente al mismo.

8. Del hecho de que las Administraciones públicas se benefician, en su actuación realizadora de los intereses públicos, de singulares prerrogativas, tendentes a vencer las resistencias que a la ejecución de sus decisiones pudieren oponerle los titulares de los intereses pri-

vados contrapuestos, no se deberá concluir, sin embargo, que a éstos se les deje inicialmente indefensos ante cualquier arbitrariedad de tales Administraciones, mejor o peor disfrazada de decisión legítima. Si así fuera, el adjetivo (administrativo) se habría tragado al sustantivo (Derecho), con lo que el Derecho administrativo sólo tendría de Derecho el nombre, pero de hecho no sería otra cosa que un régimen arbitrario al servicio de un poder despótico. Todo Derecho, sin excluir el administrativo, no es otra cosa que una confrontación abstracta de intereses en pugna, decidiendo cuál de ellos debe prevalecer, por quien deberá ser declarada en cada supuesto esa prevalencia, y a través de qué procedimientos se le deberá hacer valer.

Se perciben así *tres garantías básicas*: 1) una *garantía material*, objetiva o de fondo, que se conecta a la valoración misma que, en términos de justicia o eticidad, haga la propia norma que abstrae y sopea los intereses en conflicto; 2) una *garantía competencial*, mediante la que se establece qué Administración pública, y dentro de ella qué órgano, deberá decir, en cada supuesto concreto, qué solución, entre las posibles, es la que más se ajusta a las demandas del interés público, según los términos valorativos que la propia norma que aplique establezca; y 3) una *garantía procedimental* que determinará qué trámites y formalidades habrá de observar el órgano competente, antes de hacer pública su solución, para que ésta sea la realmente querida por la norma que aplica y no la que a él le parezca más ajustada al interés público, según la personal valoración que del mismo haga.

Sin la primera de las tres garantías citadas el Derecho degeneraría en pura arbitrariedad, al perder su esencial conexión con la justicia objetiva o con los valores morales jurídicos de igual rango; prescindir de las garantías segunda y tercera equivaldría también a salirse del Derecho para entrar en el de las puras vías de hecho. En cualquiera de los tres casos, el Derecho, y más que ningún otro el Derecho administrativo, perdería ética y ontológicamente su condición de tal.

Es cierto que el Derecho administrativo y precisamente por lo que estatutariamente tiene de Derecho «de» y «para» la Administración, en cuanto organización fundada por él para la más pronta y eficaz realización del interés público, es primaria y específicamente servicio, prerrogativa y potestad; pero no es menos cierto también que deberá ser estas tres cosas sin dejar de ser, además, garantía «de» y «para» los administrados, en cuanto titulares de los intereses privados contrapuestos a los públicos y a ellos subordinables.

Creo que el Derecho administrativo, en su singular y reveladora evolución histórica, ha llegado a ser un auténtico Derecho de *synthesis* entre la *tesis* del viejo Derecho regio, de signo absolutista, que proclamaba al monarca a *legibus solutus* por cuanto «el rey nunca podía obrar mal» y la *antítesis* del tradicional Derecho común o civil, que proclamaba la autonomía de la voluntad de las partes, bajo un sistema de igualdad y de equilibrio de poderes entre ellas.

El Derecho administrativo habría culminado su evolución y, por lo mismo, nacido a una nueva vida, sin pérdida de su ser anterior, justo en el momento de su conversión en esa especie de *tertium genus* que es hoy ya plenamente, y que comenzó a serlo con la revolución francesa y a partir de ella: un Derecho, a la vez y simultáneamente, *público*, por sus prerrogativas (tributo al interés público); *privado*, por sus garantías (tributo al interés privado); y *administrativo*, por la íntima fusión conseguida entre las unas y las otras (tributo a la justicia objetiva). Derecho, en consecuencia, de rostro único, pero de triple perfil.

No se puede, ni se debe, por ello, considerar al Derecho administrativo como el *Derecho de la desigualdad*, con olvido de que esta desigualdad viene impuesta por la justa (y no sólo lógica) prevalencia del interés público, al que la Administración sirve. Y sólo por ella. Y que la satisfacción de cualquier interés público antes tenderá a corregir desigualdades que a crearlas. Buen ejemplo de ello nos lo proporcionan, sin salir de nuestro Derecho, el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración y la exclusión de la cláusula contractual de riesgo y ventura, auténticas prerrogativas o exorbitancias (más que propiamente garantías) en favor del administrado y en contra de la Administración. Observación que se hace aún más patente si, no queriendo permanecer en el Derecho administrativo, nos salimos de él para adentrarnos, por ejemplo, en los Derechos agrarios, laboral y urbanístico. Advertimos, entonces, con sorpresa, y casi con admiración, cómo tales Derechos se han ido alejando del Derecho privado para penetrar en el Derecho administrativo, al mismo ritmo y en la misma medida en que así lo iba exigiendo la ruptura de la previa igualdad «formal» de poder jurídico entre las partes por efecto de la ulterior desigualdad «real» de poder económico entre ellas.

A la vista de lo cual se impone concluir en la siguiente afirmación: si el Derecho administrativo instrumenta poderes desiguales para la Administración y para los administrados, no lo hace en beneficio de

aquella, sino de éstos. De ahí su carácter vicarial o servicial, tan destacado últimamente por todos los autores. Y es, precisamente, por ello, por lo que cuando el Derecho privado que, formalmente, es el Derecho de igualdad, desemboca, por abuso de la parte más fuerte, en situaciones de explotación o desigualdad, es forzado por la propia presión social de los perjudicados a «administrativizarse» como el medio más idóneo —si no el único— de impedirlo. Con razón se ha podido decir, por ello, que, en ausencia de todo poder, el más débil sucumbiría. Afirmación especialmente válida y aplicable al poder administrativo.

Desde esta perspectiva, que estimo especialmente lúcida, el Derecho administrativo se nos manifiesta, a la vez, y sin que ello deba sorprendernos, como un *Derecho de la desigualdad, en cuanto a los poderes que otorga* (prerrogativas), y como un *Derecho para la igualdad, en cuanto a los fines que persigue* (supresión de diferencias sociales injustificadas, generadoras de otros tantos conflictos de igual alcance, cuya eliminación se convierte por sí misma en causa de interés público).

El cuadro descrito nos muestra al Derecho administrativo sometido a un doble requerimiento y a una doble tensión. De una parte, la Administración, en cuanto gestora del interés público, va a recabar y a obtener de él todo un conjunto de prerrogativas estatutarias identificables, en último término, con el que podríamos denominar «poder administrativo»; de otra, los administrados, en perfecta sincronía y paralelismo, también van a recabar y a obtener de él una serie de garantías frente a los eventuales abusos en que la Administración pueda incurrir al ejercer aquel poder; garantías con las que será posible construir, a su vez, un nuevo *status* jurídico: el de «administrado».

Ante semejante tensión o antinomia, la pregunta surge de inmediato: ¿hasta qué punto las garantías *materiales* que la Administración procura existencialmente a todos y cada uno de los administrados, singularmente a los económicamente más débiles o necesitados, y precisamente por la vía de la satisfacción de los intereses públicos, deberán ceder y plegarse a las garantías *formales* oponibles por los administrados en defensa y para la satisfacción de sus intereses privados?

Una cosa nos parece evidente, vista la teleología a la que responde el nacimiento mismo del Derecho administrativo: *son las prerrogativas las que engendran y dan vida a las garantías, y no al revés*. Aquéllas son un *prius*; éstas un *posterius*. En consecuencia, sería ir contra

la naturaleza de las cosas y la lógica de las instituciones (en expresión muy afortunada) pretender invertir el orden en que surgen a la vida del Derecho las unas y las otras o, simplemente, intentar funcionalizarlas, colocándolas a unos mismos niveles de exigencia lógica y axiológica.

Haberlo hecho así fue, a mi juicio, el error (interesado) de los revolucionarios franceses y de quienes, supervalorando su influencia, ciertamente decisiva, consideran que el Derecho administrativo nació (solo) por obra y gracia de tan excepcional acontecimiento histórico. ¡Cómo si el interés público, cimiento mismo del Derecho administrativo, hubiese sido también un invento de los revolucionarios franceses, y no una realidad social inamovible y preexistente a ellos!

Lo que los revolucionarios franceses hicieron, como buenos burgueses que eran, fue buscar primero el reino de sus intereses privados (propiedad y libertad individuales), seguros de que todo lo demás se les daría por añadidura. Y lo que a ellos mismos se dieron, a la Administración se lo quitaron y, de rechazo, también a los intereses públicos servidos por esa Administración. Intereses públicos que volverían a ser puestos nuevamente en su sitio por el Consejo de Estado francés, en una labor de ajuste entre prerrogativas y garantías auténticamente prodigiosas. Pero intereses públicos que, todavía hoy, siguen siendo vistos y tratados procesalmente como agresiones potenciales a los intereses privados contrapuestos, con olvido clamoroso de su prevalente dimensión social, y consiguiente subversión procesal de legitimaciones en cuanto a sus respectivas posibilidades de defensa por parte de los ciudadanos. La «vocación social» del Derecho administrativo quedaría así traicionada en obsequio a los presupuestos individualistas que inspiraron la Revolución.

El problema de las relaciones entre prerrogativas y garantías así planteado desbordan ampliamente la problemática interna del Derecho administrativo para insertarse en la más compleja y peculiar del Estado de Derecho burgués, constitucional y liberal de la que vendría a ser un simple derivado. La Revolución francesa, dirigida por la burguesía, con el apoyo del proletariado, más tarde burlado, no sólo pretendió (y consiguió) cambiar las estructuras socioeconómicas sobre las que descansaba el Estado absoluto, sino ponerle a ese cambio nuevos y sólidos cimientos jurídicos, capaces de universalizarla y de perpetuarla. Esos cimientos jurídicos vendrían a identificarse con el Estado de Derecho de cuya tipología y problemática me he ocupado

en otro lugar. Lo que la Revolución francesa creó, realmente, en el plano jurídico no fue el Derecho administrativo, sino el Derecho constitucional, «recreando» luego desde éste a aquél.

Que tanto la Administración como el Derecho administrativo sufrieron, tras la Revolución francesa, cambios profundos, no autoriza a ver en ella su partida de nacimiento, sino, a lo más, su carta de cambio de estado. Lo que sí es una verdad histórica incontestable es que el «nuevo Derecho» (constitucional) alumbrado por la Revolución francesa le puso al «viejo Derecho administrativo» sus actuales andaderas al levantar frente a sus clásicas prerrogativas e inmunidades el muro de los derechos, libertades y garantías constitucionales. Derecho nuevo que supondría, ciertamente, el más logrado intento histórico de "domesticación" de la Administración a manos de las nuevas garantías políticas otorgadas a los ciudadanos y cuya virtud principal consistiría en elevar —por fin— a los antiguos súbditos al rango y categoría de «administrados».

El nuevo y flamante Derecho constitucional, funcionando en el sistema burgués y liberal como un derecho de la sociedad frente al Estado, intentó tragarse al Derecho administrativo concebido como el derecho del Estado frente a la sociedad. Lo que después de esa ingestión se nos devolvería ya no sería tanto un genuino Derecho administrativo, cuanto un Derecho garantizador o contencioso a secas. Hasta el punto de que allí donde la jurisdicción contenciosa no llegó a surgir, como fue el caso de Inglaterra, allí no se acertó a ver ese Derecho administrativo por ningún lado, cosa verdaderamente insólita. El tiempo, sin embargo, acabaría demostrando, como lo hace siempre con las grandes verdades, que la razón estaba de parte de *HOURIOU*, y no de *DICEY*, cuyas famosas diatribas contra el *regime administrative* no lograron pasar desde lo accidental a lo esencial.

En conclusión: que la función atribuible a las garantías, con ser esencia no nos debe hacer olvidar que la Administración y su Derecho son primaria y específicamente «servicio» y «potestad», y sólo derivativamente, y en cuanto Derecho, garantía, también y además. Si en el Derecho administrativo hay dos ideas motrices, esas dos ideas lo son, precisamente, las de «servicio» o «prestación», destacada por *DUGUIT* y rescatada, brillantemente, en función de planteamientos muy actuales por *FORSTHOFF*, y de la *puissance* o «potestad», acuñada

por HOURIOU y puesta en circulación por SANTI ROMANO, autores ambos significativamente «institucionalistas».

Pues bien, tanto una idea como la otra conectan directamente, a su vez, con la «idea-fuerza» o primer motor del interés público, por cuanto de ella proceden, a ella confluyen y desde ella mutuamente se potencian y legitiman. Sin el soporte de los intereses públicos no se justifican, en efecto, las prerrogativas, y sin las prerrogativas tampoco se justificaría el reforzamiento de las garantías y, en suma, el Derecho administrativo mismo.

9. La tensión dialéctica entre interés público e interés privado y entre prerrogativas y garantías, sobre la que he levantado la definición del Derecho administrativo, deja traslucir un nuevo hecho de capital importancia, y es el de que entre las Administraciones públicas y los administrados se estarán generando, de continuo, un sinfín de relaciones jurídicas directas cuyo correcto tratamiento jurídico demandará la personificación de cada una de las partes. En otras palabras: que allí donde el Derecho administrativo cree o funde una nueva Administración pública (caso reciente del Consejo General del Poder Judicial) para que realice o simplemente gestione un conjunto de intereses públicos (más adelante veremos de qué clase), allí deberá crearse también, por exigencias lógicas del propio sistema jurídico, una nueva personalidad a la que imputar los efectos favorables o adversos, patrimoniales o de cualquier otro orden, a que puedan dar lugar las vicisitudes por las que tales relaciones jurídicas atraviesen.

Esta realidad (que no posibilidad) de mantenimiento de relaciones jurídicas permanentes, directas e inmediatas, susceptibles de desembocar en conflictos continuos a nivel de intereses concretos, sólo se puede dar plenamente en el marco de las relaciones «Administraciones públicas-administrados», pero no así en el de las relaciones entre estos últimos con las Cortes y con los Tribunales, dados los diferentes planos de ordenación sobre los que se articulan y se mueven los unos y los otros.

Por tales razones, no he dudado en recoger en mi definición la nota de la personificación de las Administraciones públicas, terciando así, siquiera, marginalmente, en una reciente y conocida polémica (no conclusa) a la que, por razones de espacio, sólo puedo aludir aquí.



## III. EL INTERÉS PÚBLICO: CONCEPTO Y CARACTERES

1. La definición que del Derecho Administrativo he dado en el apartado precedente ha tenido como eje de giro el interés público. Resultará obligado, por ello, que me arriesgue a definir, por segunda vez, lo que éste sea. Y he aquí la definición que propongo:

«Cualquier situación deficiente, mejorable o conflictiva, de la realidad social actual que requiera, una vez reconocida así por la norma y comparada con el modelo a alcanzar querido por ella, de una pronta y eficaz actuación sanatoria de la Administración o de sus agentes que venga a colmar las carencias, eliminar los riesgos, prestar los servicios, estimular las iniciativas, sancionar las conductas o arbitrar los conflictos que en su seno se puedan generar, facilitando o dificultando la consecución del modelo propuesto.»

2. Todo interés público aparece conectado a un supuesto de hecho portador de carencias, demandas, imperfecciones o riesgos sociales que, al ser vividas por la comunidad como un mal evitable o prevenible, se transforman en otras tantas necesidades o aspiraciones que la movilizan de inmediato a actuar en orden a su eliminación o reducción. Tales necesidades o aspiraciones comunitarias, una vez objetivadas con mayor o menor precisión, en sus correspondientes normas, pasan a definir, en su conjunto, el modelo ideal que una comunidad se propone a sí misma o al que aspira y a cuya consecución tenderán, invariablemente, de acuerdo con el plan trazado, las actuaciones de todas las Administraciones, en cuanto organizaciones instituidas al efecto, así como también, atendida la insuficiencia de los medios de que disponen y la bondad de los fines que persiguen, la de todos los ciudadanos y grupos sociales receptivos a cooperar con ellas, a los que se estimulará a que así lo hagan en todo aquello para lo que fueren especialmente aptos y a los que se prohibirán cualesquiera comportamientos que pudieren resultar perjudiciales o inconvenientes a la mejor consecución del modelo propuesto.

3. El interés público arranca, pues, de una situación actual de carencia o de riesgo y, por lo mismo, susceptible de perfeccionamiento y de mejora, medibles en términos de bienestar social, y que demandarán de una correlativa acción de las Administraciones públicas y de cualesquiera agentes sociales sobre los que las mismas puedan ejercer control o influencia, tendentes todas ellas a que cuanto es perjudicial o constituye un peligro para la comunidad quede eliminado o reducido, a que cuanto es favorable o beneficioso quede asegurado, y a que cuanto es mejorable o perfectible se enriquezca y haga más próspero.

El análisis expuesto permite contemplar el interés público desde una triple perspectiva: 1) como situación social de arranque o partida, o sea, *como supuesto de hecho*, identificable, siempre, con una carencia, un riesgo, una necesidad o una simple posibilidad de mejora de lo ya existente; 2) *como una acción o actividad administrativa*, a asumir directamente por las Administraciones públicas o a ejercer, indirectamente, por medio de los agentes sociales influidos o controlados por ellas; y 3) *como un fin, objetivo o aspiración* que clama por ser realizado («interés público» y «fin de interés público» son una misma cosa) y tras cuya realización, medible siempre en *resultados*, la realidad social originaria quedará enriquecida o mejorada por un conjunto de nuevos bienes y valores que antes no tenía o los tenía más en precario: mayor seguridad, mayor justicia social, menor conflictividad, mayor bienestar y calidad de vida, a medir en aumento de los niveles o indicadores de salud, cultura, producción, etc.

En la definición dada he procurado recoger los citados tres aspectos, a través de los que el interés público se nos manifiesta, y de ahí su carácter intencionadamente descriptivo y prolijo. Muy especialmente he querido subrayar la omnipresencia del interés público en todas y cada una de las formas y modalidades que la acción administrativa puede revestir; y así se hacen fácilmente detectables en ella la actividad de policía (eliminación o prevención de riesgos), la de fomento (estimulación de iniciativas favorables), la de servicio público (prestación de servicios y atención de demandas o carencias), la sancionadora (reacción punible ante cualquier infracción) y la de arbitraje (mediación conciliadora en conflictos en los que la Administración no es parte directa). Quedaría fuera la de planificación, si es que realmente es una modalidad, y no una técnica, de actuación administra-

tiva. Consciente de tales reparos, paso a proponer, libre ya de preocupaciones didácticas y descriptivas, otras definiciones alternativas más resumidas o de síntesis, como podría serlo la siguiente:

«Actividad administrativa de previsión, mantenimiento o mejora, provocada reactivamente ante la presencia de cualquier hecho o situación que comprometa el bienestar presente o el progreso futuro de una comunidad.»

O, con introducción de nuevas variantes, y, concretamente, de la planificadora, esta otra:

«Acción continua de las Administraciones públicas o de los agentes sociales sometidos a su control, tendente a potenciar cuanto pueda mejorar las condiciones de vida de una comunidad o a eliminar cuanto pueda perjudicarlas, de acuerdo con el modelo político de sociedad fijado por la ley en el marco de las disponibilidades económicas existentes.»

4. Donde esté la Administración pública, actuando como tal, estará presente el interés público o, invirtiendo los términos, donde esté el interés público estará presente (y actuando) la Administración pública, ya de una manera «real» o efectiva, si ese interés ha sido previamente publicado, ya de una manera «virtual» o potencial si se piensa en la posibilidad irrenunciable de que se publique tan pronto como las circunstancias lo exijan o aconsejen. Actuación que podrá ser también «directa», cuando se ejerza a través de órganos encuadrados en sus propias estructuras, o «indirecta», cuando se considere que la realización del interés público podrá alcanzarse con la misma eficacia y a menor coste social, a través de agentes sociales o de simples particulares, influyendo convenientemente sobre sus comportamientos cooperativos. La Administración va a seguir, en este segundo supuesto, el criterio liberal que le aconseja que no haga con poder lo que pueda hacer sin poder y que no haga por sí lo que pueda hacer por otros. Pero con poder o sin él, la Administración estará siempre «haciendo» para el interés público, por sí misma, o «haciendo hacer» para él a los demás. Lo que para el caso es lo mismo.

El interés público, por consiguiente, estará presente tanto en las acciones de policía, de servicio público y de sanción, en las que aparecerá al descubierto, como en las de fomento y arbitraje, en las que aparecerá oculto, y casi tapado, por el interés privado concurrente. No se deberán confundir, por ello, las actividades que se fomentan o se arbitran (que son privadas), con la actividad a través de la que las mismas son fomentadas o arbitradas (que es administrativa), ya que sólo de esta última podrán surgir auténticas relaciones jurídico-administrativas. Considero, en consecuencia, que tan interés público lo será el denominado genéricamente tal como el que subyace en algunas otras expresiones, tales como las de «interés general», «interés social», «utilidad pública» u otras análogas. Todas ellas demandarán una actuación real y efectiva de la Administración, al margen de que esa actuación pueda ser directa o indirecta, requerir de una dosis mayor o menor de poder y aconsejar de una u otra forma de ejercerla.

En este sentido, lo más correcto quizá fuera defender la presencia de una nueva *escala del interés público descomponible en diferentes niveles de protección jurídica*, exactamente a como se acepta y defiende una escala de la demanialidad, pero sin perder de vista, en ningún caso, que las notas que se prediquen como esenciales a una y otra categoría dogmática habrán de concurrir, necesariamente, en todos y cada uno de los supuestos que se pretenda incluir en ellas. En otro caso, las categorías entrarían en crisis y perderían su razón de ser.

5. He destacado más arriba que la presencia del interés público clama por la presencia de la Administración y que, sin embargo, pueden darse supuestos de intereses esenciales o vitales para una comunidad que no aparezcan, pese a ello, formalmente publicados, por lo que la Administración no podrá intervenir en su realización, ni siquiera por vía indirecta, resultando de todo ello que la actividad realizadora de tales intereses será una actividad pura y exclusivamente privada.

En estos supuestos no deberá olvidarse, sin embargo, que la esencialidad de aquellos intereses para la comunidad estará gravitando permanentemente sobre la actividad en cuestión como factor potencial de publicación, presto a actualizarse, tan pronto como las circunstancias empeoren (intervención provisional garantizadora) o la iniciativa privada deje de funcionar correctamente (intervención defi-

nitiva o publicación). Tal sucederá, por ejemplo, y el botón de muestra me parece suficientemente ilustrativo, con la fabricación, distribución y venta del pan, por cuya provisión le pedimos a Dios cada día. Al margen de la acción de policía, para comprobar la sanidad y peso del producto, no parece que su fabricación y venta, en cuanto actividades puramente industriales y mercantiles, pudieran dar origen, hoy por hoy, a un auténtico servicio público que convirtiera a los fabricantes y panaderos en concesionarios públicos o, yendo aún más lejos a los hornos y panaderías en genuinas empresas públicas.

Sin embargo, tal hipótesis nunca podrá ser descartada como mera posibilidad a evaluar políticamente en función de cada coyuntura social o económica (política de abastos; racionamiento de artículos de primera necesidad en períodos de grave carencia; etc.). Una concluyente demostración de ello nos la ofrecen los artículos 101.1 d) y 165.1 de la Ley de Régimen Local que facultan a los municipios para que municipalicen tales establecimientos cuando así lo exija o aconseje el mejor servicio de sus habitantes. La aparente excepción no se conecta, pues, a supuestos de excepción: bastará que la Administración mejore la calidad de los servicios prestados por la iniciativa privada para entender legitimada su actuación por razones de interés público.

La consecuencia jurídica más relevante a extraer del ejemplo expuesto consistirá en que mientras los intereses comunitarios todavía no publicados (o municipalizados) formalmente, pero publicables (o municipalizables) formarán parte de la «capacidad jurídica» de una Administración pública personalizada, de carácter territorial y, por lo mismo, de fines totales, esos mismos intereses, una vez publicados ya (o municipalizados) pasarán a formar parte de la «competencia subjetiva» de esa misma Administración, generando, en consecuencia, un correlativo incremento de su aparato orgánico y un desplazamiento hacia adelante de la anterior frontera o límites de separación entre lo público y lo privado.

6. Ha quedado constatada, pues, la existencia objetiva de intereses comunitarios, no publicados, aunque publicables, y cuya realización queda encomendada a la libre iniciativa privada, actuando en régimen de Derecho privado y sin ninguna intervención competitiva de la Administración. Frente a ellos se yerguen, poderosos, los demás intereses comunitarios publicados, cuya titularidad se va a atribuir

expresamente a la Administración y de cuya realización, actuando, ya en régimen de Derecho administrativo (regla general o común), ya en régimen de Derecho privado (excepciones expresas y de interpretación restrictiva) se le va a responsabilizar frente a la comunidad, en cuanto última y genuina titular de los mismos.

Este esquema sumario debe ser completado formulándose una nueva pregunta, y que es la siguiente: si es constatable la existencia de intereses comunitarios satisfechos por la iniciativa privada, frente a otros legalmente encomendados a las Administraciones públicas, ¿se podrá hablar de un tercer género de intereses comunitarios cuya realización no deba corresponder a los administrados ni a las Administraciones públicas, sino a otros órganos del Estado, y, concretamente, al Parlamento y a los Tribunales? Y, caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿qué notas caracterizarán tales intereses frente a los demás intereses públicos, gestionados por la Administración?

Por lo que respecta a la actuación de los Parlamentos, en cuanto órganos legiferantes, ya quedó establecido más arriba que su función (política) es la de «declarar» los intereses públicos, pero no la de realizarlos o «ejecutarlos», una vez declarados, función subordinada ésta que constituye un verdadero monopolio jurídico y una responsabilidad única de la Administración pública. Profundizando en esta idea, trataré de perfilarla mejor con una nueva observación: si el interés público supone, según vimos, una secuencia fáctico-operativa-teleológica, en la que se va pasando, sucesivamente, desde un supuesto de hecho carencial o perfectible a una actividad realizadora de ejecución y, desde ésta, a un conjunto de resultados favorables a través de los que los intereses públicos van dejando de ser las aspiraciones que originariamente fueron para convertirse en nuevas realidades más ricas y ventajosas, tal conversión sólo podrá ser el efecto de la acción continua y permanente de una Administración pública, pero, en modo alguno, la obra de una actividad puramente declarativa, abstracta y discontinua como lo es, necesariamente, la de un Parlamento.

Entre la realidad carencial, deficiente o claudicante (de la que se parte) y la realidad mejorada y estable (a la que se quiere llegar) seguirá habiendo, en términos de transformación real, la misma distancia antes y después de la actuación del Parlamento. Tal distancia o conversión del *fiat* en *factum est*, sólo podrá ser recorrida por la

Administración pública, única cuya acción encierra la posibilidad, casi taumatúrgica, de transformar los fines (siempre primeros en la intención y siempre los últimos en la ejecución) en resultados (primeros siempre en la ejecución y últimos en la intención), con la consiguiente eliminación o reducción de las carencias iniciales. Ello explica, del modo más natural posible, el imponente poder impeditivo o de bloqueo inherente a la burocracia en cuanto factor operativo único de una Administración que está concebida únicamente para actuar.

Por lo que respecta a la actuación de los Tribunales, lo primero que procede advertir es que éstos no han sido instituidos por el poder político para que sirvan a la realización de los intereses públicos, sino a la realización del Derecho en los casos en que una norma haya sido vulnerada, con daño para un interés «protegido», ya lo sea éste público o privado.

Resulta patente, por tanto, que:

1) Los Tribunales actúan siempre *ex post* y nunca, o sólo excepcionalmente, *ex ante* o «a simultáneo», respecto de la emergencia o cumplimiento de un interés público; esto es, lo hacen cuando el interés público en presencia o litigio ha sido ya preventivamente atendido o salvaguardado por la Administración.

2) Para los Tribunales lo decisivo (lo institucional) no es, por tanto, el que los intereses públicos se realicen o no se realicen, sino el que esa realización se ajuste o no se ajuste a Derecho; lo que equivale a afirmar (y así se ha afirmado, en efecto), que si para la Administración e interés público deberá ser un fin en sí mismo y la norma el primero de los medios al servicio de ese fin (posición ésta sólo válida para el Legislativo, que crea el Derecho, pero no para la Administración, que lo aplica), para los Tribunales, por el contrario, la norma deberá ser siempre su único fin y a su cumplimiento habrán de sacrificar, incluso, los propios intereses públicos en los supuestos, aberrantes, pero posibles, de incompatibilidad o simple disfuncionalidad entre la una y los otros; cabría hablar, pues, de una parcialidad administrativa frente a una imparcialidad judicial.

3) Que en la pugna dialéctica entre prerrogativas y garantías, los Tribunales estarán antes al servicio de éstas que de aquéllas, por lo mismo que institucionalmente aparecen concebidos como la primera y fundamental de las garantías para los administrados ante eventuales arbitrariedades de la Administración.

4) Que en los supuestos en que una actuación administrativa vulnera, por negligencia o dolo de los funcionarios actuantes, los intereses públicos, los ciudadanos no estarán legitimados ante los jueces para impugnarla en defensa de aquéllos, a no ser que tal vulneración se proyecte también, por vía refleja, sobre sus propios intereses privados (derechos reaccionales); de esta manera se viene a poner a los jueces al servicio de los administrados (no al de la Administración) y a los administrados al servicio de los intereses privados (no al de los intereses públicos). Legitimar, supletoriamente, en defensa del interés público, al Ministerio Fiscal, a la Abogacía del Estado y, excepcionalmente, para supuestos muy concretos, a los propios ciudadanos, por medio de la acción popular (el Defensor del Pueblo no lo es específicamente del interés público) puede no ser suficiente y no es, desde luego, coherente con la teleología propia del Derecho administrativo.

7. Finalmente, la puesta en relación del interés público con el supuesto de hecho carencial que lo genera (causa) y que se aspira a remover o eliminar (fin), con la consiguiente mejora del entorno social preexistente (resultados), nos va a servir para diferenciar tres modalidades de actuación administrativa, según su peculiar conexión funcional con la realización del interés público:

1) Una modalidad específicamente realizadora del interés público, que se va a proyectar, en todo caso, sobre la realidad social exterior, haciéndola adquirir, conservar o acrecentar unos beneficios que, en la hipótesis de que la Administración se abstuviese, y puesto que se parte de ámbitos excluidos o mal atendidos por la actuación privada, se perderían o se pondrían en peligro. Sólo desde esta modalidad de actuación, que podemos llamar por ello *institucional*, podrán generarse relaciones jurídico-administrativas entre la Administración y los administrados en las que éstos aparezcan siempre, en su conjunto, como *beneficiarios necesarios* y sólo, ocasionalmente, a nivel de individuos aislados, como *perjudicados posibles*.

La causa de ello está en que la Administración lo mismo puede perseguir *intereses de orden económico*, perfectamente divisibles o cuantificables entre los ciudadanos (por ejemplo, pavimentación de una calle), que *valores de orden moral* no divisibles ni cuantificables entre ellos (verbigracia, mejora de la seguridad ciudadana).

2) Una modalidad de actuación *medial o instrumental* consisten-



te en la procuración de los recursos y de los medios necesarios para hacer posible la actuación institucional; pese a ello, y como el que quiere el fin quiere también los medios, nada más lógico que el régimen previsto para aquél se extienda o generalice a éstos. Todo lo cual tendrá su más cumplida confirmación en el Derecho tributario, génesis, por lo mismo, y en buena parte, del propio Derecho administrativo. De ahí que haya podido decirse, con razón, que la peseta de la Administración siempre es pública, como público lo es el interés al que subviene. Sólo que, cuando se le priva al contribuyente de esa peseta, nadie piensa que se está satisfaciendo una carencia comunitaria, sino que se está, sencillamente, presuponiéndola para su ulterior satisfacción. De ahí que la justificación de esta segunda modalidad de actuación y de interés tenga que venir a buscarse siempre en la primera y nunca en sí misma. Por eso, sin una autonomía institucional medible en un conjunto diferenciado e intransferible de fines de interés público que cumplir, no podrá darse ni justificarse una correlativa hacienda y patrimonio propios autogenerables (potestad tributaria) y autogestionables (caso de los municipios frente a los mal llamados organismos autónomos).

3) Una tercera modalidad de actuación administrativa es aquella que tiene de común con la precedente su carácter medial o instrumental (acción para la acción) y su imposibilidad para modificar por sí misma, enriqueciéndolo, el entorno social de partida, pero que tiene de diferencial con ella su exclusiva referencia a los elementos internos de la organización, en orden a un objetivo único: mejorar su eficacia y rendimiento. No se tiene un coche sólo por el placer de comprobar lo bien que funciona, sino que se quiere que funcione bien para que nos traslade de un sitio a otro en el menor tiempo y al menor coste posible. Tratar de impedir que la Administración pública siga siendo «el camino más largo entre dos puntos» siempre será, ciertamente, un objetivo de alto interés público. Por todo ello se le podría denominar a este tercer tipo de actividad (y de interés) de *organizativo-estructural-metodológica*.

8. En la definición del Derecho administrativo dada más arriba se hacen derivar las prerrogativas de la Administración de la lógica prevalencia de los intereses públicos respecto de los intereses privados, que se les opongan. Podrían parecer, dada la simplificación de tal fórmula, que no contemplo la posibilidad de que la contraposición

se produzca también entre diferentes intereses públicos, y que no valoro lo suficiente el hecho decisivo de que allí donde existan o se fragüen intereses diversos, sean públicos o privados, allí existirá o se fraguará también un foco permanente de conflictividad social, al que no será ajena la creación misma del Derecho; y conflictividad que se recoge y resuena, por cierto, en la propia etimología del término «interés», que deriva de *inter-esse*, esto es, de «estar-entre» algo o alguien, separándolos, en razón de lo mismo por lo que se está entre ellos.

Ciertamente, que, cuando un interés sea público, allí estarán, aunque con diferente manera de estar, todos y cada uno de los miembros de una comunidad, razón por la que los intereses públicos, a diferencia de los privados, operarán siempre como fundentes, y nunca como disolventes sociales. Sin embargo, para que este principio teórico resulte operativo en la práctica, se precisará de la existencia de un Estado monolítico y autocrático en el que una rígida jerarquización de valores (y no sólo de intereses) y de instituciones haga imposible el menor asomo de pluralismo y de disidencias políticas. Pero si los intereses públicos, y nada menos que en su fase de declaración inicial, han de pasar por la criba de la política y ésta es esencialmente pluralismo y disidencia, fácilmente se comprenderá hasta qué punto los grandes intereses nacionales y, por derivación, los demás intereses públicos, podrán ser vistos y valorados de distinta, e incluso opuesta, manera por las diferentes fuerzas políticas (por ejemplo, partidos agraristas frente a los que propugnan como prioritaria la industrialización, únicos intereses que pasarían así desde la fase teleológica o política de la declaración, a la fase ejecutiva o propiamente administrativa de su realización).

De otra parte, y junto a la política, entendida como factor coyuntural de publicación o privatización de bloques enteros de asuntos o intereses, habrá que alinear otros factores estructurales, igualmente incidentes, sobre el proceso de generación y de enfrentamiento entre tales intereses. Me estoy refiriendo, obviamente, a la división del Estado en casi una veintena de poderes legislativos y en numerosas Administraciones públicas, cada uno de ellos (y de ellas) con su peculiar visión de los intereses públicos que les son propios y por los que especialmente deben velar; pero intereses que, no por peculiares o propios de cada uno de ellos (y de ellas), podrán «aislarse» de los intereses proclamados, representados y defendidos por los restantes

Parlamentos y Administraciones. Muy por el contrario, entrarán frecuentemente en conflicto, y el tratar de establecer de antemano los criterios determinantes de su prevalencia recíproca será ardua cuestión jurídica, no exenta de tensiones políticas.

Más aún, ese mismo Estado que, a través de las Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios, se autonomiza o se descentraliza, pero sin dejar de ser Estado (el Estado autonómico no tiene por qué ser menos Estado que el Estado unitario o centralista) irá dejando de serlo, sin embargo, para mostrársenos como sociedad, a medida que vayamos descendiendo, desde aquellas comunidades territoriales de fines o intereses totales, a la constelación de corporaciones, instituciones, fundaciones, asociaciones de utilidad pública, etc., que surgen espontáneamente del seno mismo de dicha sociedad, reivindicando, frente a la Administración, la defensa y representación de sus intereses peculiares; intereses que al ser, por definición, intereses colectivos o de grupos, se intentarán asimilar o confundir con los intereses propiamente públicos, lo que con frecuencia conseguirán, produciéndose una promiscuidad de regímenes desorientadora y nada deseable.

Bastará comparar, por ejemplo, las estructuras, funciones, regímenes jurídicos y de responsabilidad de los Ministerios de Industria y Energía, Economía y Comercio y Obras Públicas y Urbanismo, respectivamente, con los que son propios de las Cámaras de Industria y Comercio y de las Comunidades de Regantes, para comprobar, de inmediato, la diferente valoración y, por consiguiente, el diferente comportamiento que cabría esperar de los unos y de las otras ante situaciones conflictivas y doblemente afectantes a los intereses que representan y tutelan. Para los Ministerios citados (Administración pública), la prevalencia estará del lado de aquellos intereses que, una vez cumplidos o convertidos en resultados, más favorezcan a los ciudadanos considerados en su conjunto o *uti universi*; para las Corporaciones aludidas, en cuanto grupos sociales de presión, del lado de aquellos otros que más contribuyen a mejorar la condición de sus propios miembros, aunque ello pudiera suponer (no necesariamente, y de ahí su aproximación al interés público) un perjuicio para quienes no lo son.

Pero no acaban aquí las posibilidades de conflicto entre los intereses públicos y los colectivos, pertenecientes los unos y los otros a Administraciones y Corporaciones distintas. Cabe también que tal colisión se plantee entre intereses públicos pertenecientes o represen-

tados por una misma Administración pública. Esto lo saben, mejor que nadie, los planificadores de la actividad administrativa, acosados de continuo por los requerimientos inconciliables de múltiples intereses sectoriales incompatibles: minería y energía *versus* medio ambiente; agricultura *versus* ganadería; turismo *versus* industrialización, etc. Pero lo saben también los simples gestores administrativos en los supuestos de expropiación de bienes de dominio público, en los que la resistencia «teórica» a admitir la sacrificabilidad o cuasi-privatización de un interés público, ante otro interés público, doblemente preferente, se manifiesta en la sustitución semántica del término expropiación por el de mutación demanial.

En todos estos supuestos habrá que salir del reino de los «intereses», propiamente tales, para entrar en el de los «valores» eligiendo desde éstos cuáles de entre aquéllos deben prevalecer, de acuerdo con el «modelo político» de sociedad previamente diseñado por los gobernantes.

#### IV. EL INTERÉS PÚBLICO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL: SUMARIA REFERENCIA A NUESTRO DERECHO, DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA

1. La extensión que ha ido adquiriendo este trabajo me fuerza, llegados a este punto, a apenas esbozar el presente epigrafe, cuyo puntual desarrollo bien merecerá de un estudio posterior más amplio, al que quedo aquí comprometido. Sólo dejaré indicadas, en consecuencia, algunas de las ideas y referencias básicas sobre las que tenía trazado su desarrollo, y que podría resumir así:

1) La Constitución, cabecera de nuestro Ordenamiento jurídico, aborda el tema del interés público desde diferentes perspectivas, a cual más sugestivas:

a) Como conjunto de supuestos carenciales o perfectibles, generadores de otras tantas aspiraciones o retos políticos a conseguir mediante la consiguiente puesta en marcha de una Administración lo más eficaz posible (arts. 39 a 51 y 103.1);

b) Como conjunto de situaciones concretas, moduladas por la afirmación de un valor o principio específico, que las informa y las trasciende, y al que se reconoce como un fin en sí mismo; tal sucede con los principios de unidad, igualdad, solidaridad, etc. (arts. 1.º, 9.º, 10, 106.1, 138, etc.);

c) Como eventual contraposición a otros intereses privados, ya individuales (arts. 24 y 162.1 b), ya corporativos (arts. 6.º, 7.º, 22, 36, 52, etc.), igualmente, protegidos por el Ordenamiento jurídico (arts. 23, 24, 33.3, 105, 106, etc.), mediante una larga lista de garantías (arts. 9.º 3, 24, 53, 162, etc.), que culminan en la institución misma del Defensor del Pueblo (art. 54), pero todas ellas necesariamente subordinables o claudicantes ante el interés público, proclamado como tal (arts. 33, 38, 128, 131, 149, etc.), por cuya prevalencia habrán de velar no sólo las Administraciones públicas (art. 103), sino también los propios Tribunales a iniciativa tanto del Ministerio Fiscal (art. 124) como de los ciudadanos en el ejercicio de la acción popular (art. 125); y

d) Como contraposición entre intereses igualmente públicos, pero referibles a Comunidades territoriales distintas (Estado *versus* Comunidades Autónomas; Comunidades Autónomas *versus* Diputaciones provinciales, etc.), o incidentes sobre valores o principios políticos antitéticos (unidad *versus* autonomía; solidaridad *versus* singularidad regional; soberanía estatal *versus* competencias estatutarias exclusivas, etc.). La Constitución recurre en estos casos a calificar el interés público unas veces de «respectivo» o peculiar (art. 137); otras de «social» (art. 33); otras de «general» (arts. 103, 128 y 150.3), otras de nacional» (art. 144) o «general de España» (art. 155); otras, finalmente, se limita a hablar de «necesidades colectivas» (art. 131).

En cualquier caso, la «solución constitucional» parece clara: prevalencia de aquellos intereses cuya realización o falta de realización generaría consecuencias favorables o adversas, calificables de ciertas y graves para la comunidad territorial más amplia o para el valor político superior; y prevalencia religable, en último término, a la que, bajo ciertos supuestos, es inherente a las propias normas estatales sobre las autonómicas (art. 149.3 y 150.3).

2) La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en su magnífico preámbulo o exposición de motivos, es uno de los textos que con mayor énfasis y lucidez, liga el interés público a la norma que lo declara, haciendo derivar de tal declaración (y sólo de ella) las correspondientes potestades administrativas, todas ellas tendentes a asegurar su más pronta realización, y todas ellas justificables en tanto sean imprescindibles para asegurarla. La desviación de poder, que se extiende hasta hacerla coincidir con un mandato prohibitivo a la Administración para que se «invente» o se le ocurran fines de interés público al margen de los previstos (con mayor o menor

precisión, pero siempre con clara intencionalidad), en las normas que aplica y que justifican su actuación, constituye el homenaje mejor y más consecuente que se ha hecho en nuestro Derecho al principio de legalidad y a su excluyente aplicación y salvaguarda por los jueces.

3) Concretos reenvíos al interés público, ya expresos (publicación), ya implícitos (determinación inicial incompleta, pero completable, a partir de su supuesto de hecho o de su fin) se contienen en numerosas normas que hacen derivar de la presencia de tal interés su propia aplicación. Sirva de ejemplo, por todas, el artículo 4.º de la Ley de Contratos del Estado que extiende expresamente su ámbito de aplicación a aquellos contratos que «revistan características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público», interés que, pese a manifestarse aquí como meramente implícito o supuesto y, por ello, necesitado de explicitación o demostración, en caso de pugna con otro interés privado en oposición, operará, sin embargo, una vez probado o impugnado sin éxito, con la misma relevancia y prevalencia jurídica que el interés público, expresamente declarado e incorporado a los contratos administrativos típicos o nominados de obras, gestión de servicios públicos y suministros.

Todo ello sin necesidad de aludir, por su obvia elementalidad, a instituciones enteras y tan significativas como la expropiación forzosa; la revocación de los actos válidos y declarativos de derechos en favor de los administrados; al uso y utilización por éstos de los bienes de dominio público natural, régimen usuario en el que se observa, por cierto, un ajuste y correlación perfectos entre el interés público y el interés privado, determinantes de su afectación a dicho uso; al principio de continuidad de los servicios públicos y la inembargabilidad de los bienes afectos a su funcionamiento; al móvil último al que, invariablemente, tienden cualesquiera actos de fiscalización o de tutela, singularmente si lo son de mérito u oportunidad; a la imposibilidad legal de aplicar, incondicionalmente, la doctrina sobre la renuncia, el desistimiento o el mutuo disenso a los actos o a los contratos cuando el interés público al que éstos sirven, atendida su prevalencia lo impida; finalmente, el propio principio de discrecionalidad en cuanto excepción legal a la legalidad misma, que se autosacrifica a fin de darle mayores facilidades a la Administración para que pueda servir mejor a los intereses públicos en todos aquellos casos (que serán, por cierto, muy frecuentes) en los que este interés público no pueda ser precisado de antemano por la norma.

A la vista del Derecho positivo y principios jurídicos de él deducibles, resulta lícito, y hasta casi obligado, llegar a estas tres conclusiones:

a) Que el interés público estará siempre presente —por esencia y potencia— en cualesquiera normas administrativas y actos de aplicación o realización de las mismas. A este respecto, será indiferente el que tales intereses, a semejanza de los minerales, se nos manifiesten unas veces superficialmente y otras en profundidad. En cualquier caso, siempre podrán ser extraídos por el operador jurídico para su utilización como justificantes últimos e inapelables de la legitimidad de las normas o actos administrativos que se traten de impugnar desde intereses opuestos o simplemente menos prevalentes.

b) Que la aparición o surgimiento de un interés público, tan pronto como se presente y actúe ante la sensibilidad política de una comunidad y de sus gobernantes, y en función de la intensidad misma con la que esa presencia se produzca (que será máxima, en los supuestos de excepción o emergencia) expulsará, inexorablemente, a los intereses privados contrapuestos y a los intereses públicos menos prevalentes del lugar igualitario o preferencial que en cuanto a su protección jurídica viniesen ocupando en el Derecho positivo, transformando, de rechazo, las relaciones jurídicas generadas por ellos de privadas en administrativas; y

c) Que todo interés público protegido por el Derecho administrativo generará una correlativa competencia administrativa en favor de una Administración (o de un órgano de esa Administración) y que cuanto más protegido esté ese interés público, frente a los otros intereses privados, e, incluso, públicos que se le opongan, más específica o prevalente lo será también la competencia atribuida a esa Administración (o a ese órgano) para hacer valer frente a los particulares y restantes Administraciones u órganos administrativos sus actuaciones en defensa y realización directas de dicho interés.

4) Con referencia a nuestra doctrina, me he de limitar aquí a destacar cómo el interés público aparece presente también en casi todas las definiciones que se han dado del Derecho administrativo, ya lo invoquen expresamente como su fundamento y finalidad, ya lo incorporen al texto por la vía indirecta del fin asignable a las competencias administrativas, que se toman como módulo de la definición,

ya por la de la justificación exigible a las prerrogativas, limitaciones y cargas que caracterizan al régimen administrativo.

5) Finalmente, diré que tanto en la doctrina legal del Consejo de Estado como en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, e incluso en la del propio Tribunal Constitucional, el tema se ha abordado, más o menos, frontalmente, con ocasión de dirimir algunos conflictos de atribuciones o cuestiones de competencia, en los cuales el criterio de solución se hacía depender de cuál fuera la competencia más específica y de cuál fuera, a su vez, el interés público prevalente; también con ocasión de fiscalizar el supuesto uso abusivo o arbitrario que de algunas de sus prerrogativas haya hecho o se haya negado a hacer la Administración (por ejemplo, ejecución indebida o suspensión procedente no aceptada de sus actos, según la gravedad de sus respectivas incidencias sobre los intereses públicos y privados en conflicto, calificación de determinadas instituciones o situaciones como administrativas o privadas en función de la presencia y relevancia que adquieran en ellas uno u otro tipo de intereses; negativa a anular sus propios actos nulos o lesivos, etc.); finalmente, el interés público puede aparecer funcionalizado como elemento fiscalizador autónomo religable al supuesto de hecho, a la causa o al fin justificativos de los actos, singularmente de los discrecionales.

#### BIBLIOGRAFIA

1. ALLEGRETTI, U.: *L'imparzialità amministrativa*, Padua, 1955.
2. ARIÑO ORTIZ, G.: *Sobre los conceptos de Administración pública y de Derecho Administrativo*. Prelección al programa de Derecho Administrativo. Universidad Complutense. Facultad de Derecho. Madrid, 1973; y «Corporaciones profesionales y Administración pública», en «RAP», núm. 72 (1970).
3. BAENA DEL ALCÁZAR, M.: *Los colegios profesionales*. Madrid, 1963; y *Administración central y Administración institucional en el Derecho español*. Madrid, 1976.
4. BALLBE PRUNES, M.: *Derecho Administrativo*, en «NEJ Seix», vol. I, 1950; BASSOLS COMA, M.: *Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades privadas de interés público*, en «RAP», núm. 82 (1977).
5. BOQUERA OLIVER, J. M.: *Criterio conceptual del Derecho Administrativo*, en «RAP», núm. 42 (1963), y *Derecho Administrativo y socialización*. ENAP, Madrid, 1965.
6. CANNADA-BARTOLI, E.: *L'interesse pubblico nel Diritto amministrativo*, en «Enciclopedia del Diritto». Giuffrè Editore, tomo XXII, pp. 1-28, Varese, 1972.
7. CARRETERO PÉREZ, A.: *Causa, motivo y fin del acto administrativo*, en «RAP», número 58 (1969).
8. CATELANI, A.: *In tema d'interesse pubblico e d'interesse privato nella giurisdizioni amministrativa di legittimità*, en «Foro amministrativo», 1970, I, 2.



9. CHEVALIER, J.: *L'association entre public et privé*, en «Revue du Droit Public», núm. 4, 1981.
10. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L.: *Los fines de interés público como causa y como límite de la competencia y como medio y medida de control jurídicos*, en «RAP», núm. 85 (1978); *Análisis factorial de la organización: el fin*, en «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», núm. 1 (1969), y *El Estado de Derecho como tipo ideal de Estado: su problemática*, en «Rev. Facultad Derecho Universidad Complutense», núms. 50-51 (1977).
11. FRIEDRICH, C. S.: *The public interest*. Publicación colectiva, por él dirigida. New York, 1972.
12. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Derecho Administrativo, sindicatos y autoadministración*. IEAL, Madrid, 1972.
13. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La Revolución francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea», en *Estudios-homenaje Pérez Serrano: La actividad industrial y mercantil de los municipios*, en «RAP», núm. 17 (1955), y *Sobre los derechos públicos subjetivos*, en «REDA», núm. 6 (1975).
14. GASCÓN Y MARÍN, J.: «En torno a la noción de Derecho Administrativo», en *Estudios-homenaje García Oviedo, I*, pp. 3 y ss.
15. GAUDEMET: *Utilitas publica*, en «Revue Historique de Droit Français et Etranger», 1951, pp. 465 y ss.
16. GIANNINI, M. S.: *Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo*. Madrid, 1980. Traducción de M. BAENA DEL ALCÁZAR y J. M. GARCÍA MADARIA.
- 16 bis. JORDANA DE POZAS, L.: *El problema de los fines de la actividad administrativa*, en «RAP» núm. 4 (1951).
17. HABERLE, P.: *Öffentliches Interesse als Juristisches Problem*. 1970.
18. HERBERT V. ARNIN, H.: *Gemeinwohl und gruppeninteressen*. 1977.
19. LEGAZ LACAMBRA, L.: *Administración y sociedad*. Madrid, 1964.
20. MARTÍN MATEO, R.: *La substantividad del Derecho Administrativo*, en «RAP», número 53 (1967).
21. MARTÍN-RETORTILLO, L.: *La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de «daseinvorsorge»*, en «RAP», núm. 38 (1962).
22. MEILAN GIL, J. L.: *El proceso de la definición del Derecho Administrativo*. ENAP, 1967.
23. MICCIO, R.: *Il pubblico interesse nell'atto amministrativo*, en «Rivista di Diritto Pubblico», 1948, pp. 291 y ss.
24. MIGLIORINI: *Alcune considerazioni per un'analisi degli interessi pubblici*, en «Rivista Trimestrali di Diritto Pubblico», 1968, pp. 274 y ss.
- 24 bis. MORELL OCAÑA, L.: *El «criterium» de la Administración Pública y el Derecho Administrativo*, en «REDA» núm. 29 (1981).
25. MUÑOZ MACHADO, S.: *Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración*, en «RAP», núm. 84 (1977).
26. NIETO GARCÍA, A.: *La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo*, en «RAP», núm. 76 (1975).
27. ORTIZ DÍAZ, J.: «El común y la Administración pública», en *Estudios-homenaje García Oviedo, I*, pp. 461 y ss.
28. PAREJO ALFONSO, L.: *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
29. PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Derecho Administrativo, Derecho Privado y Derecho garantizador*, en «RAP», núm. 52 (1967).
- 29 bis. PAULPOULOS, P.: *La directive en Droit Administratif*, Paris, 1978.
30. PÉREZ OLEA, M.: *Estudios preliminares a las traducciones españolas de las obras de W. E. JACKSON: La estructura del régimen local inglés*. IEAL, 1962, y de H. W. WADE: *Derecho Administrativo*. Madrid, 1971.
31. PIZZORUSSO, A.: *Interesse pubblico e interessi pubblici*, en «Rivista Trimestrali di Diritto e Procedura Civile», 1971, pp. 102 y ss.
32. RIVERO ISERN, E.: *El Derecho Administrativo y las relaciones entre particulares*. Sevilla, 1969.
33. SAINZ MORENO, F.: *Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico*, en «REDA», núm. 8 (1976); *Conceptos jurídicos, interpreta-*

- ción y discrecionalidad administrativa*, Edit. Cívitas, Madrid, 1976; *Sobre el interés público y la legalidad administrativa: en torno a la obra de TRUCHET; Les fonctions de la notion d'interet general dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, en «RAP», núm. 82 (1977), y *Sobre la apreciación de la buena conducta en función del interés general y la responsabilidad de la Administración*, en «REDA», núm. 13 (1977).
34. SÁNCHEZ MORÓN, M.: *El derecho a la tutela judicial efectiva como limite a la ejecutabilidad de los actos administrativos*, en «REDA», núm. 35 (1982).
  35. SOSA WAGNER, F., y BOCANEGRA SIERRA, R.: *Explotación de una mina en un pantano: problemas jurídicos (sobre el interés prevalente)*, en «RAP», núm. 98 (1982).
  36. STOLLEIS: *Öffentliches Interesse als Juristischen Problem*, «Verwaltungs Archiv», 1974, pp. 1-30.
  37. TINSIT, G.: *La nature et le rôle de la notion de fonction administrative en Droit Administrative français*. Paris, 1963, juntamente con su excelente prólogo, obra de EISENMANN.
  38. TRUCHET: *Vid supra*, obra citada por F. SAINZ MORENO.
  39. VILLAR PALASÍ, J. L.: *La intervención administrativa en la industria*, tomo I, IEP, Madrid, 1964, especialmente el capítulo XII, titulado «La publicatio de actividades» y *Las técnicas administrativas de fomento*, en «RAP», núm. 14 (1954).
  40. WALINE, J.: «Le rôle du juge administratif dans la determination de l'utilité publique justifiant l'expropriation», en *Melanges Waline*. Paris, 1974, pági-  
nas 858 y ss.

# **REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

## **REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS**

Publicación bimestral

## **REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS**

Publicación cuatrimestral

## **REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

Publicación trimestral

## **REVISTA DE POLITICA SOCIAL**

Publicación trimestral

## **REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Publicación cuatrimestral

## **REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA**

Publicación cuatrimestral

## **REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

Publicación cuatrimestral

---

Edición y distribución:

**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

Plaza de la Marina Española, 9

Madrid-13. ESPAÑA

# CONSEJO DE REDACCION

(†) LUIS JORDANA DE POZAS  
*Catedrático de la Universidad de Madrid*  
*Presidente del Consejo de Redacción*

MANUEL ALONSO OLEA  
*Letrado del Consejo de Estado*  
*Catedrático de la Universidad de Madrid*

JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER  
*Catedrático de la Universidad*  
*de Valencia*

ANTONIO CARRO MARTINEZ  
*Letrado del Consejo de Estado*

MANUEL FRANCISCO CLAVERO  
AREVALO  
*Catedrático de la Universidad de Sevilla*

RAFAEL ENTRENA CUESTA  
*Catedrático de la Universidad*  
*de Barcelona*

TOMÁS RAMÓN FERNANDEZ  
RODRIGUEZ  
*Catedrático de Derecho Administrativo*

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA  
*Catedrático de la Universidad de Madrid*  
*Secretario de la Revista*

FERNANDO GARRIDO FALLA  
*Catedrático de la Universidad de Madrid*

JESÚS GONZALEZ PEREZ  
*Catedrático de Derecho Administrativo*

RAMÓN MARTIN MATEO  
*Catedrático de la Universidad*  
*de Alicante*

LORENZO MARTIN-RETORTILLO  
BAQUER  
*Catedrático de la Universidad*  
*de Zaragoza*

SEBASTIÁN MARTIN-RETORTILLO  
BAQUER  
*Catedrático de la Universidad*  
*de Madrid*

ALEJANDRO NIETO GARCIA  
*Catedrático de la Universidad*  
*de Alcalá de Henares*

JOSÉ RAMÓN PARADA VAZQUEZ  
*Catedrático de la Universidad*  
*de Madrid*

MANUEL PEREZ OLEA  
*Técnico de Administración Civil*

FERNANDO SAINZ DE BUJANDA  
*Catedrático de la Universidad*  
*de Madrid*

FERNANDO SAINZ MORENO  
*Letrado de las Cortes*  
*Secretario Adjunto de la Revista*

JUAN ALFONSO SANTAMARIA  
PASTOR  
*Catedrático de Derecho Administrativo*

JOSÉ LUIS VILLAR PALASI  
*Letrado del Consejo de Estado*  
*Catedrático de la Universidad de Madrid*

EL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES NO SE IDENTIFICA  
NECESARIAMENTE CON LOS JUICIOS DE LOS AUTORES DE ESTA  
REVISTA

## DECLARACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO

«Artículo único. Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961)

**REVISTA  
DE  
ADMINISTRACION PUBLICA**

**100-102**

**Conmemoración de los cien primeros  
números de la REVISTA**

**VOLUMEN II**

**Enero-diciembre**

**Año 1983**

**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES  
PLAZA DE LA MARINA ESPAÑOLA, 9  
MADRID.**

# CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

*Director:* Elías DÍAZ.

*Subdirector general de Publicaciones  
y Documentación:* Manuel ARAGÓN REYES.

*Departamento de Publicaciones:* Jaime MURILLO.

*Publicaciones periódicas:* María Teresa SANCHO.

*Secretaria:* Beatriz SANTOS.

La correspondencia con la «Revista de Administración Pública» debe dirigirse a la Secretaría de la misma:

Serrano, 23. Madrid-1. Teléfono: 435 14 80

Pedidos y suscripciones:

*Pedidos:*

Revistas: Tel. 232 50 69  
Libros: Tel. 232 55 91  
Plaza Marina Española, 9  
Madrid-13

*Venta directa:*

Los Sótanos (tienda 47)  
Tel. 247 28 65  
Gran Vía, 55  
Madrid-13

## PRECIOS 1983

NUMERO SUELTO		SUSCRIPCION ANUAL		
España	Extranjero	España	Portugal, Iberoamérica y Filipinas	Otros países
900 ptas.	11 \$	2.000 ptas.	28 \$	29 \$

ISSN: 0034-7639

Depósito legal: M 209/1958

## VOLUMEN SEGUNDO \*

\* El índice general de *materias* figura al comienzo del volumen primero.  
El índice general de *autores* figura al final del volumen tercero.





# SUMARIO DEL VOLUMEN SEGUNDO

Páginas

## IV. POSICION JURIDICA DE LA ADMINISTRACION

### 1. *En general*

BASSOLS COMA, M.: <i>Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S. M. el Rey y Patrimonio Nacional ... ..</i>	891
GÁLVEZ MONTES, J.: <i>Colegios profesionales y tarifas de honorarios de ingenieros ... ..</i>	935
LÓPEZ GARRIDO, D.: <i>La posición constitucional de las Fuerzas Armadas.</i>	949
MORELL OCAÑA, L.: <i>La personificación y otorgamiento de «status» en el Derecho administrativo. Rasgos generales del «status» de los entes administrativos ... ..</i>	973

### 2. *Actos. Discrecionalidad*

BOQUERA OLIVER, J. M.: <i>Grados de ilegalidad del acto administrativo.</i>	1003
COCA VITA, E.: <i>Legalidad constitucional, exclusión de control judicial y discrecionalidad técnica ... ..</i>	1039
MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: <i>Del control de la discrecionalidad administrativa al control de la discrecionalidad judicial ... ..</i>	1083

### 3. *Expropiación*

ESCUÍN PALOP, V. M.: <i>La intervención del beneficiario en el procedimiento expropiatorio ... ..</i>	1103
PARADA VÁZQUEZ, J. R.: <i>Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas ... ..</i>	1139

### 4. *Responsabilidad*

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.: <i>Sobre responsabilidad administrativa y coacción directa ... ..</i>	1171
--	------

### 5. *Control judicial*

CANO MATA, A.: <i>Emplazamiento a codemandados y coadyuvantes en los procesos regulados por la Ley contenciosa de 27 de diciembre de 1956 ... ..</i>	1219
--	------

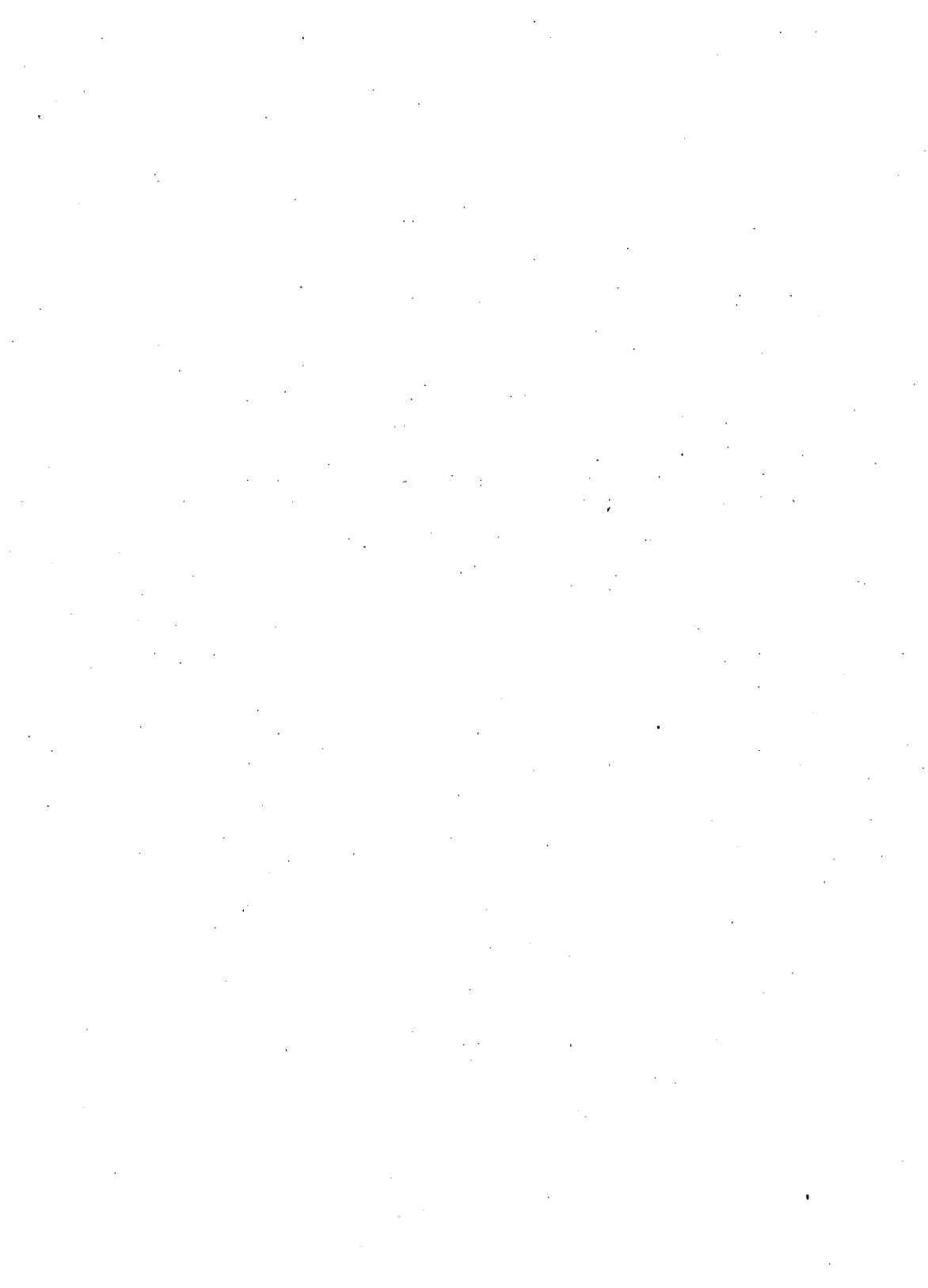
COSCULLUELA MONTANER, L. M.: <i>El recurso en interés de la Ley</i> ... ..	1241
GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L.: <i>La futura Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa</i> ... ..	1271
GONZÁLEZ PÉREZ, J.: <i>La pluralidad de partes en el proceso administrativo</i> ... ..	1281
MENDIZÁBAL ALLENDE, R. DE: <i>La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas</i> ... ..	1307
MONTORO PUERTO, M.: <i>Apuntes en torno a la legitimación en algunos procesos constitucionales</i> ... ..	1375
NAVA NEGRETE, A.: <i>Días y trabajos del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal de México</i> ... ..	1407
ORTEGA ALVAREZ, L.: <i>La coacción institucional para desistir del acceso al Juez</i> ... ..	1437
PRIETO DE PEDRO, J.: <i>Los requisitos de la garantía de emplazamiento eficaz de los interesados en el recurso contencioso-administrativo.</i>	1447
REYES MONTERREAL, J. M.: <i>Reconocimiento de personalidad por la Administración y la posterior impugnación por ésta en vía contenciosa</i> ... ..	1501
RODRÍGUEZ-ZAPATA Y PÉREZ, J.: <i>Desviación de poder y discrecionalidad del legislador</i> ... ..	1527
SÁNCHEZ BLANCO, A.: <i>La unidad de doctrina en la jurisprudencia contencioso-administrativa</i> ... ..	1555
SÁNCHEZ ISAC, J.: <i>El dictamen previo de Letrado y el acuerdo de interposición en el recurso de apelación</i> ... ..	1591
SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: <i>Tutela judicial efectiva y no suspensión en vía de recurso</i> ... ..	1609
VIVANCOS, E.: <i>Audiencias territoriales y Estatutos de Autonomía</i> ... ..	1629

## V. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION

### 1. Agentes públicos

FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J.: <i>La burocracia como tradición.</i>	1645
FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M.: <i>Las incompatibilidades de los funcionarios: La Ley 20/1982, de 9 de junio</i> ... ..	1851
SAINZ MORENO, F.: <i>Ejercicio privado de funciones públicas</i> ... ..	1699

## **IV. POSICION JURIDICA DE LA ADMINISTRACION**



## **1. En general**

