

**AUTONOMÍA PROVINCIAL Y PLAN ÚNICO
DE OBRAS Y SERVICIOS (A PROPÓSITO DE LA STC
109/1998, DE 21 DE MAYO)**

JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR

SUMARIO: — I. EL CONFLICTO SOBRE EL PLAN ÚNICO DE OBRAS Y SERVICIOS DE CATALUÑA. — II. EL PUNTO DE PARTIDA DE LA SENTENCIA 109/1998: LA ACTIVIDAD COOPERADORA COMO NÚCLEO ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA PROVINCIAL. — III. EL PLAN ÚNICO DE OBRAS Y SERVICIOS Y LA AUTONOMÍA PROVINCIAL. LA CLÁUSULA "SIN PERJUICIO" DEL ARTÍCULO 36-2º a) LBRL. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 36 LBRL: COMPETENCIAS PROVINCIALES PROPIAS Y ACTIVIDADES INSTRUMENTALES. EL CAMPO DE LA FUNCIÓN COOPERADORA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. — IV. EL ALCANCE DE LA DOCTRINA DE LA SENTENCIA 109/1998. EL TEMA DE LAS APORTACIONES PROVINCIALES AL PLAN ÚNICO DE OBRAS Y SERVICIOS: LA CUESTIÓN DE SU OBLIGATORIEDAD Y DE SU DETERMINACIÓN; LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.

**I.— EL CONFLICTO SOBRE EL PLAN ÚNICO DE OBRAS
Y SERVICIOS DE CATALUÑA**

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 109/1998, de 21 de mayo, ha venido a poner punto final al largo conflicto planteado en torno al Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, cuyos avatares legales fueron descritos con minuciosidad por Luis ORTEGA¹. Recordemos aquí, simplemente, que la existencia de dicho Plan y su impacto sobre la capacidad planificadora provincial fue objeto de un largo y permanente contencioso entre la Generalidad de Cataluña y la Diputación de Barcelona en el que se discutía el alcance coordinador de aquél y su posible incidencia en el ámbito constitucionalmente protegido de la autonomía provincial. Precisamente la citada sentencia 109/1998 resuelve las numerosas cuestiones de inconstitucionalidad que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de

¹ L. ORTEGA, *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Diputació de Barcelona, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1992.

Cataluña ha ido planteando en los diversos procesos iniciados por la Generalidad y la Diputación Provincial de Barcelona en relación con la normativa sobre el mencionado Plan de Obras y Servicios². La primera recurría los acuerdos del Pleno de la Diputación reguladores de los distintos Planes de cooperación y asistencia local así como las correspondientes previsiones presupuestarias, y la segunda impugnaba las normas de la Generalidad sobre el Plan Único y sus bases de ejecución.

Las cuestiones de inconstitucionalidad versaban sobre determinados preceptos de las Leyes catalanas 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, y 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecían los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña. En la primera se disponía que las inversiones de las Diputaciones provinciales con destino a la cooperación económica en las obras y servicios de competencia municipal se instrumentarían exclusivamente a través del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña (artículo 9-1º), añadiéndose que dicho Plan habría de financiarse, entre otras aportaciones, con las de las Diputaciones Provinciales destinadas a inversiones en obras y servicios municipales (artículo 10-2º, letra c). Se disponía también que, en todo caso, las aportaciones de las Diputaciones se invertirían en beneficio del respectivo ámbito territorial (artículo 10-3º).

La segunda Ley, cuya aprobación había sido ya prevista por la primera, volvía a declarar que el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña era el medio por el cual se instrumentaba la cooperación económica para la realización de las obras y servicios de competencia municipal (artículo 1-1º), advirtiendo igualmente que las aportaciones de las Diputaciones se invertirían en beneficio del respectivo ámbito territorial (artículo 1-4º) y que el Plan Único se financiaría con las aportaciones consignadas en los presupuestos provinciales en el concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal (artículo 2-1º, letra c). Esta Ley 23/1987 establecía, además, la obligación de las Diputaciones de actualizar periódicamente sus aportaciones al Plan Único, de acuerdo con la *ratio* de variación de sus recursos ordinarios y, sobre todo, disponía que todo los recursos financieros de las Diputaciones catalanas destinados, en concepto de cooperación económica, a la realización, ampliación o mejora de servicios de competencia municipal, se harían efectivos mediante dicho Plan Único (artí-

2. Una parte de las cuestiones de inconstitucionalidad ha sido resuelta por una sentencia posterior, la 175/1998, de 23 de julio, que se remite a la 109/1998, de 21 de mayo. Paralelamente la STC 172/1998, de 23 de julio, ha resuelto los recursos de inconstitucionalidad promovidos por 50 senadores del Grupo Popular y por el Presidente del Gobierno, remitiéndose igualmente a los Fundamentos Jurídicos de la STC 109/1998.

culos 2-2º y 3º, en la versión dada a los mismos por la Disposición adicional 21ª. 2, de la Ley 13/1988, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para 1989).

Las citadas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en repetidas ocasiones por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Cataluña, así como los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Grupo Popular del Senado y por el Presidente del Gobierno, ponían en cuestión, precisamente, la constitucionalidad de la regulación legal descrita desde el punto de vista de su compatibilidad con la garantía institucional de la autonomía provincial, en la medida, sobre todo, en que se imponía a las Diputaciones la obligación de canalizar a través del Plan Único los recursos destinados a inversiones en obras y servicios municipales.

II. — EL PUNTO DE PARTIDA DE LA SENTENCIA 109/1998: LA ACTIVIDAD COOPERADORA COMO NÚCLEO ESENCIAL DE LA AUTONOMÍA PROVINCIAL

Para dar adecuada respuesta al problema planteado, la sentencia 109/1998 comienza recordando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la garantía institucional de la autonomía provincial tal como había quedado fijada en las sentencias 32/1981, de 28 de julio (F.J. 3º) y 27/1987, de 27 de febrero (F.J. 2º), en donde, entre otras muchas cuestiones, se determinaba que la concreta configuración de la autonomía provincial corresponde al legislador, el cual ha de respetar, a su vez, el núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Idea que vuelve a encontrarse en la sentencia hoy comentada, cuando declara que la garantía provincial no es "una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de las competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquéllas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución" (F.J. 2º).

Pues bien, la sentencia comentada nos va a concretar, justamente, lo que para nuestro Tribunal Constitucional constituye ese núcleo esencial e indispensable de la garantía institucional de la provincia. En efecto, considerada esta como entidad local "determinada por la agrupación de municipios" (artículo 141-1º CE), y teniendo en cuenta que, también según el Alto Tribunal, presenta unos rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal, se afirma taxativamente en la sentencia que

"cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es

llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada" (F.J. 2°).

Debe subrayarse de manera especial esta declaración pues en ella nuestro Tribunal Constitucional identifica concretamente el núcleo de la garantía provincial en la actuación de cooperación con los municipios, lo que pone de manifiesto el carácter instrumental que dicha garantía tiene en nuestro sistema local respecto de la garantía municipal. Al primarse tan rotundamente la función cooperadora, pierden, por lo demás, consistencia, como elementos esenciales de la garantía provincial, la competencia para la prestación de servicios públicos supramunicipales o supracomarcales (artículo 36-1°, letra c, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, LBRL) e, incluso, la misma cláusula general de la letra d) del citado artículo. En definitiva, para nuestro Tribunal Constitucional, lo que constitucionalmente debe ser, al menos, el ente provincial es un ente de apoyo y cooperación con los municipios, sobre todo con los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso, esta identificación del núcleo esencial de la garantía provincial con la actividad cooperadora hace que los llamados intereses provinciales vengan, prácticamente, a confundirse con los intereses municipales a los que sirven. De ahí el carácter instrumental de la garantía provincial, al que aludía hace un momento.

III. — EL PLAN ÚNICO DE OBRAS Y SERVICIOS Y LA AUTONOMÍA PROVINCIAL. LA CLÁUSULA "SIN PERJUICIO" DEL ARTÍCULO 36-2° A) LBRL. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 36 LBRL: COMPETENCIAS PROVINCIALES PROPIAS Y ACTIVIDADES INSTRUMENTALES. EL CAMPO DE LA FUNCIÓN COOPERADORA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Determinado el núcleo mismo de la garantía provincial alrededor de la idea de actuación cooperadora, el Tribunal Constitucional pasa a continuación a plantearse si éste puede verse afectado por la competencia de la Generalidad catalana para elaborar y aprobar el denominado Plan Único de Obras y Servicios. Si nadie discute la existencia de esta competencia, asumida ya mediante Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, el problema se plantea, sin embargo, en la determinación de su alcance exacto. Se trata, más concretamente, de analizar la cuestión de si la Generalidad, con base en dicha competencia, puede imponer a las Diputaciones Provinciales la instrumentación de todas sus in-

versiones a través del citado Plan Único, lo que comprendería no sólo las referidas a obras y servicios municipales, sino también las destinadas, en general, a todo tipo de cooperación económica con los municipios.

La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña argumentaba, al plantear las sucesivas cuestiones de inconstitucionalidad, que la regulación autonómica no se adecuaba al bloque de constitucionalidad en la medida en que, en definitiva, consideraba al Plan Único como un mecanismo sustitutivo de los planes provinciales, en contradicción, por consiguiente, con el artículo 36-2°, letra a, LBRL, el cual prevé que las Diputaciones aprueben "anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal". Todo ello constituiría, según la Sala, una vulneración de la autonomía provincial, cuyo contenido se encuentra descrito en el citado artículo 36 LBRL.

El Parlamento y el Ejecutivo autonómicos alegaban, por el contrario, que, con base en el mismo artículo 36-2°, letra a, LBRL, Cataluña habría consolidado la competencia para aprobar un Plan Único de Obras y Servicios sustitutivo de los planes provinciales. En esta línea se argumentaba que, si en dicho artículo se afirma también que la "Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley", ello se hace "sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos". Según la representación autonómica, con la inclusión de esta cláusula "sin perjuicio", se pretendió, precisamente, preservar la normativa preestatutaria, ratificada por el propio Estatuto, que otorgaba a la Generalidad unas facultades que, en materia de planificación, irían mucho más allá de las meramente coordinadoras del artículo 59 LBRL, ya que traducirían una competencia sustitutiva de la provincial en dicha materia.

El Tribunal Constitucional se plantea, por consiguiente, si la citada cláusula "sin perjuicio" del artículo 36-2°, letra a, LBRL, puede fundamentar el carácter exclusivo y excluyente del Plan Único de Obras y Servicios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Aunque del debate parlamentario de la Ley Básica de 1985 no pueda obtenerse una conclusión definitiva sobre este punto, una respuesta afirmativa es posible —según el Alto Tribunal— si se pone en relación dicha cláusula con el apartado sexto de la Disposición transitoria 6ª del Estatuto catalán, que había consolidado los servicios traspasados a la Generalidad antes de su entrada en vigor, comprendiendo, por tanto, el citado Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, donde, por primera vez, aparece la figura del Plan Único de Obras y Servicios. De todo esto deduce el Tribunal Constitucional que

"la cláusula "sin perjuicio" del art. 36.2 a) L.B.R.L. no viene, en último término, sino a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan Único tiene un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales" (F.J. 6°).

Naturalmente —y siempre según el Alto Tribunal— esta conclusión ha de ponerse en relación con la garantía constitucional de la autonomía provincial, y en concreto con su núcleo esencial, insusceptible, en cuanto tal, de verse afectado por la legislación autonómica. Desde esta perspectiva la sentencia analiza la normativa catalana que, al imponer a las Diputaciones la obligación de canalizar a través del Plan Único sus inversiones en obras y servicios municipales, podría, en principio, afectar a ese núcleo esencial de la autonomía provincial.

El Tribunal Constitucional, al dilucidar esta cuestión, va, precisamente, a determinar el ámbito de las competencias propias de las Diputaciones Provinciales mediante una interpretación diferenciada del contenido del artículo 36 LBRL. Competencias propias entre las que ha de destacarse, por lo demás, la competencia de cooperación pues, como ya sabemos, la misma sentencia la ha considerado el núcleo esencial, mínimo, de la garantía de la autonomía municipal.

Al analizar la normativa cuestionada sobre el Plan Único de Obras y Servicios, el Tribunal declara que

“para determinar si estos preceptos se cohonestan con la autonomía provincial es pertinente distinguir con nitidez entre lo que son, de un lado, las competencias propias de las Diputaciones Provinciales —citadas en el art. 36.1 L.B.R.L.— y lo que, de otra parte, no puede estrictamente calificarse sino como actividades instrumentales previstas por el legislador básico para el desempeño de algunas de dichas competencias, a las que se dedica el segundo apartado del citado art. 36 L.B.R.L. El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, en cuanto instrumento técnico sustitutivo de los planes provinciales, vendría a operar propiamente en este segundo plano, afectando a la actividad instrumental con que cuentan las Diputaciones, cual es la planificación *ex* art. 36.2 a) L.B.R.L., en cuanto excluye que dichas Corporaciones Locales elaboren y aprueben los mencionados planes provinciales al margen del referido Plan Único”. (F.J. 7°).

Distingue, pues, el Tribunal Constitucional entre competencias propias de las Diputaciones, constitutivas del contenido de la autonomía provincial y enumeradas en el apartado primero del artículo 36 LBRL, y las actividades instrumentales previstas para el desempeño de aquéllas contenidas en el apartado segundo de dicho artículo. Todo ello significa que si la competencia de cooperación económica de las Diputaciones (artículo 36-1°, letra b) no tiene porque manifestarse forzosamente a través de un plan de obras y servicios (artículo 36-2°, letra a), lo que no puede suceder, por exigencia, precisamente, de la autonomía provincial, es que dicha competencia quede sin contenido alguno, pues ello afectaría, como ya sabemos, al núcleo esencial de aquélla. En este sentido, y para ser coherente con su razonamiento, la sentencia comentada se ve obligada a dar un contenido a la función cooperadora de la Diputación en su aspecto económico que salvaguarde la garantía de su autonomía. Así se afirma (F.J. 12°) que dicha función cooperadora no se agota con la aprobación

anual de un plan provincial de obras y servicios, ya que también puede ser desarrollada a través de la prestación de los servicios mínimos, a la que se refiere el artículo 36-2°, letra b, LBRL. Existen, pues, otros cauces, aparte del plan provincial, a través de los cuales las Diputaciones pueden cumplir su función de cooperación económica con los municipios. Sin embargo, cuando también estos cauces se ven obstaculizados o suprimidos por la legislación autonómica, se da entonces una situación de inconstitucionalidad al verse afectado el contenido esencial o mínimo de la garantía provincial. De aquí que el Tribunal Constitucional no tenga otra opción que declarar la inconstitucionalidad del artículo 2-3° de la Ley catalana 23/1987, en la medida en que allí se dotaba al Plan Único “de un carácter exhaustivo, integrador de toda forma de cooperación económica en obras y servicios de los municipios” (F.J. 13°). En materia de cooperación económica ha de reconocerse, en definitiva, a las Diputaciones un margen de maniobra ajeno al Plan Único; margen de maniobra exigido, según nuestro Tribunal Constitucional, por la garantía institucional de la autonomía provincial que no puede, por consiguiente, ser suprimido en virtud de la caracterización del Plan Único como instrumento coordinador³.

En conclusión, pues, para el Tribunal Constitucional es la posibilidad misma de cooperación económica con los municipios, y no el concreto instrumento del plan de obras y servicios, lo que constituye el núcleo esencial de la autonomía provincial. Y esta afirmación del Alto Tribunal se hace obligada para poder considerar constitucionalmente aceptable la sustitución de los planes provinciales de obras y servicios por el Plan Único en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

IV. — EL ALCANCE DE LA DOCTRINA DE LA SENTENCIA 109/1998. EL TEMA DE LAS APORTACIONES PROVINCIALES AL PLAN ÚNICO DE OBRAS Y SERVICIOS: LA CUESTIÓN DE SU OBLIGATORIEDAD Y DE SU DETERMINACIÓN; LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Las declaraciones del Tribunal Constitucional, aunque referidas al caso concreto de Cataluña, tienen, a mi modo de ver, un alcance más general en la

3. A este respecto la jurisprudencia constitucional ha afirmado que si la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales, no puede traducirse en una sustracción de las mismas, de donde resulta que queda excluida toda emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma (STC 27/1987, de 27 de febrero). Por su parte, la comentada sentencia 109/1988 advierte que las “posibilidades que la coordinación proporciona de operar de modo constitucionalmente válido llegan justamente hasta aquí. Mas allá de este punto, encuentran el obstáculo constitucional infranqueable en que se sustancia la garantía institucional de la autonomía local” (F.J. 13°).

medida en que lo que allí se describe es la esencia misma de la garantía institucional de la provincia en su aspecto competencial. En este sentido, dichas declaraciones serían susceptibles de ser aplicadas a supuestos distintos del catalán, sin que la citada cláusula "sin perjuicio" del artículo 36-2º, letra a, LBRL, pudiera constituir un obstáculo insuperable.

En efecto, desde el momento en que el plan provincial se convierte en una mera actividad instrumental al servicio de la competencia material de la provincia de cooperación con los municipios, la puerta queda abierta para que la legislación autonómica pueda proceder, como en el caso catalán, a la creación de un Plan Único sustitutivo de los correspondientes provinciales, ya que con ello no se vería afectado el contenido nuclear de la garantía institucional de la provincia, tal como ha sido entendido por la sentencia comentada. La citada cláusula "sin perjuicio" podría venir interpretada, para alcanzar este objetivo, como una cláusula de naturaleza temporal que intentaba, simplemente, salvaguardar la existencia de un concreto instrumento de coordinación en la Comunidad Autónoma catalana en el momento de la aprobación de la Ley Básica de 1985⁴, pero sin que ello supusiese que las demás Comunidades Autónomas no pudiesen introducir, con posterioridad, dicho instrumento en su organización interna. En este sentido no ha de olvidarse que, precisamente, la planificación es la técnica por excelencia de la coordinación, como se puede comprobar por el artículo 59-1º LBRL.

Esta argumentación, que, en principio, pudiera parecer algo forzada, viene posibilitada por la relativización operada por la sentencia 109/1998, sobre el papel que los planes provinciales cumplen en la garantía del ámbito competencial de las Diputaciones. Si, tal como se deriva de la sentencia, los planes provinciales no pertenecen al núcleo indisponible de dicha garantía, no se ve muy bien por qué dichos planes no podrían ser sustituidos por un Plan Único, siempre, claro está, que se respetase a las Diputaciones un margen de ac-

4. La STC 13/1988, de 4 de febrero, admitió, por cierto, que la Disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña "no es una norma de asunción o atribución de competencias, sino de ordenación del procedimiento de traspaso de servicios, inherente a las competencias asumidas, en el cual viene a insertarse" (F.J. 3º). Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 23 de junio de 1989, A. 4881, a la que me referiré inmediatamente en el texto, declaró, refiriéndose a la cláusula "sin perjuicio" del artículo 36-2º, letra a, LBRL, que "se trata, sin duda, de una fórmula transaccional en la elaboración de la Ley para expresar que la Ley de Bases no mermaba en modo alguno las competencias señaladas en el Estatuto de Autonomía". Los comentaristas de esta sentencia M^a TERESA CARBALLEIRA y JAVIER FERREIRA, *Plan Único de Obras y Servicios y autonomía local*, REALA, 248, 1990, págs. 841 y ss., han escrito que en esta declaración del Tribunal Supremo "hay un reconocimiento a las competencias de la Comunidad Autónoma para aprobar un Plan Único de obras y servicios, pero enmarcadas dentro del espíritu de la legislación de régimen local. Esto es, dentro de la línea coordinadora y de respeto a la autonomía provincial" (pág. 847).

tuación en materia de apoyo económico a los municipios, independiente de aquél. Naturalmente todo ello provocaría un debilitamiento de la actividad provincial autónoma y un paralelo reforzamiento de las Comunidades Autónomas, pero, ¿no es esto, en cierta forma, una consecuencia natural de nuestro Estado autonómico?

La existencia de un Plan Único de carácter autonómico plantea también, necesariamente, el problema del grado de obligatoriedad de las aportaciones provinciales al mismo, así como la determinación del montante de dichas aportaciones. El Tribunal Supremo tuvo ya ocasión de enfrentarse con este problema en el marco del citado contencioso entre la Generalidad y las Diputaciones catalanas⁵. En su sentencia de 23 de junio de 1989, A. 4881, (ponente P. ESTEBAN ALAMO), el Tribunal Supremo declaró que en ningún caso la potestad de coordinación puede afectar a la potestad de las Diputaciones de elaborar y aprobar sus propios presupuestos. Si la Diputación —afirma la citada sentencia— "pierde por imposición de la Generalidad su capacidad de dotar con sus presupuestos sus propios Planes y el Plan Único, quedaría vacía de contenido su competencia planificadora propia".

En el mismo sentido se pronunció también la STS de 1 de septiembre de 1990, A. 7079, (ponente J. BARRIO IGLESIAS), en la que, por cierto, se contiene una declaración en la que se relativiza de manera esencial el contenido de la citada cláusula "sin perjuicio" del artículo 36-2º, letra a, LBRL. En efecto, en dicha sentencia se hace notar, en la línea de lo que se ha afirmado antes, que el Plan Único (cuya legalidad tampoco aquí se pone en entredicho) no es más que una técnica de coordinación perfectamente encajable en el marco de la Ley Básica de 1985, siempre que, claro está, no quede afectado el núcleo esencial de la garantía provincial. Afirma el Tribunal Supremo, haciendo suyos los Fundamentos de la sentencia apelada, que

"no existe pues un régimen especial o excepcional para la Generalidad de Cataluña reconocido en la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que permita a ésta, en uso de facultades de coordinación, fijar, con carácter obligatorio para la Diputación la cuantificación de su aportación al Plan único de Obras y Servicios de la Generalitat; la determinación del alcance de la autonomía provincial en este punto debe atenerse al régimen general establecido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Régimen Local"⁶.

5. Sobre esta jurisprudencia, vid. A. NIETO, *Cooperación y asistencia*, en *La Provincia en el sistema constitucional* (dir. R. GÓMEZ-FERRER), Diputació de Barcelona, Ed. Cívitas, Madrid, 1991, págs. 145 y ss., en concreto págs. 162-164; L. ORTEGA, *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña*, cit., págs. 85-94; M^a T. CARBALLEIRA-J. FERREIRA, *Plan Único de Obras y Servicios y autonomía local* (STS de 23 de junio de 1989), cit., págs. 841-851.

6. Cfr. L. ORTEGA, *Cit.*, págs. 91-92.

En conclusión, ni del Real Decreto de traspasos 2115/1978, ni de la Disposición transitoria sexta, apartado 6, del Estatuto de Autonomía, ni de la Ley Básica de 1985 es posible deducir, según el Tribunal Supremo, que la Generalidad de Cataluña pueda imponer a las Diputaciones las aportaciones al Plan Único de Obras y Servicios.

“La fijación de la cantidad que ha de ser aportada por la Diputación al Plan Provincial supone —siempre según la citada sentencia de 1 de septiembre de 1990— la introducción de un criterio o directriz de oportunidad que va más allá de lo que el Tribunal Constitucional entiende en sentencia de 27 de febrero de 1987 incluíble en el ámbito de la coordinación interadministrativa”⁷.

Por su parte el Tribunal Constitucional en la sentencia comentada afirma que, con todo, la autonomía de gasto provincial no debe concebirse como una esfera total y absolutamente inmune a cualquier incidencia o afectación, sino que, por el contrario, puede ser restringida por el legislador dentro de los límites constitucionalmente establecidos, tal como sucede con las facultades coordinadoras otorgadas a la Comunidad Autónoma en virtud del Plan Único de Obras y Servicios. La sentencia 109/1998 precisa que

“lo que se halla vedado al legislador, tanto estatal como autonómico, para preservar el reducto esencial e indisponible de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria, es la unilateral y previa determinación del montante o volumen en que han de consistir dichas aportaciones provinciales presupuestarias, sin dejar a las Diputaciones espacio de maniobra alguno para determinar, en virtud de su libre capacidad de decisión político-administrativa, el concreto *quantum* de tales aportaciones al Plan Único. Pero sí cabe que, con el fin de garantizar la operatividad de éste, se introduzcan condicionamientos para que las aportaciones provinciales, en el marco de libre decisión que implica la potestad presupuestaria del ente local, se atengan a módulos objetivos, siempre y cuando éstos se orienten a la indicada finalidad y se trate de criterios dotados de proporcionalidad...” (F.J. 11º)⁸.

7. CARBALLEIRA y FERREIRA, *cit.*, advierten que ante el Tribunal Supremo ha primado la protección y concreción del núcleo indisponible de la autonomía local frente a cualesquiera otras técnicas de organización, por lo que toda posible coordinación de las Administraciones superiores decae en buena medida en tanto exista una “alteración en el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación”. Alteración, sin embargo, que, según estos autores, en determinados casos, deviene necesaria si se pretende configurar una Administración que ante todo tenga como principio inspirador el de “servir con objetividad los intereses generales” como marca la Constitución española (pág. 851).

8. En el caso concreto de la legislación catalana, el Tribunal Constitucional considera proporcionados los módulos o criterios establecidos en la medida en que se determinaban por referencia a decisiones presupuestarias anteriores de las propias Diputaciones Provinciales.

De acuerdo con la sentencia, y dado el carácter general de sus declaraciones, se posibilita, pues, como ha quedado dicho, que las Comunidades Autónomas puedan echar mano de esta técnica coordinadora de los Planes Únicos de Obras y Servicios, siempre, claro está, que cumplan las condiciones que ella misma establece; esto es, primero, que se posibilite a las Diputaciones, con independencia del Plan Único, un margen libre de actuación en materia de cooperación económica con los municipios y, segundo, que las aportaciones provinciales a dicho Plan no se traduzcan en aportaciones, previa y unilateralmente, determinadas en su concreto montante, aunque puedan —y deban— verse sometidas a módulos objetivos establecidos con criterios de proporcionalidad.