

# PLAN UNICO DE OBRAS Y SERVICIOS Y AUTONOMIA LOCAL (STS DE 23 DE JUNIO DE 1989)

POR

MARÍA TERESA CARBALLEIRA RIVERA Y JAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ

Seminario de Derecho Administrativo  
de la Facultad de Derecho de Santiago de Compostela

*SUMARIO: 1. La planificación de obras y servicios: un ejemplo de relaciones interadministrativas de la Ley de Régimen Local, según el Tribunal Supremo.—2. Presupuestos de la LRBRL: autonomía y coordinación.—3. No existe competencia autonómica, sino coordinación.—4. No hay excepción a la autonomía local: la cláusula «sin perjuicio» del artículo 36.2 LRL.—5. Autonomía presupuestaria del ente provincial y coordinación.—6. Recapitulación.*

## 1. LA PLANIFICACION DE OBRAS Y SERVICIOS: UN EJEMPLO DE RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS DE LA LEY DE REGIMEN LOCAL, SEGUN EL TRIBUNAL SUPREMO

La autonomía local es y será siempre un caballo de batalla en la articulación del juego orgánico estatal hasta tanto no se delimite en todos y cada uno de los casos el núcleo esencial que llena de contenido el término. Bien cierto es, como señaló en su día SÁNCHEZ MORÓN (1), que la garantía del poder local es un freno a la inercia centralizadora de las Comunidades Autónomas. Pero, al mismo tiempo, puede constituir una fuente inagotable de males de la Administración y de inflación burocrática que debilitan, en último extremo, la eficacia y racionalidad de las actuaciones cara a la persecución del interés general de todo el colectivo.

Por la rigidificación con que la institución provincial fue prevista en la Constitución y su extensión uniforme a todo el territorio del Estado, están surgiendo no pocos problemas a la hora de conciliar los intereses autonómicos y locales sobre determinadas materias, encareciendo, en gran medida, la operatividad del andamiaje organizativo constitucional. En la vertiente concreta que analizamos a raíz de la sentencia del TS de 23 de junio de 1989, esto es, la posición de los entes locales y autonómicos frente a la creación de un plan único de obras y servicios de ámbito regional, y, al igual que sucediera en otras muchas ocasiones, toca a los órganos jurisdiccionales dirimir la cuestión de conflicto.

---

(1) SÁNCHEZ MORÓN M.: «Las Comunidades Autónomas y las Provincias (Comentario a la STC sobre la Ley de Transferencias de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad)», REDA núm. 32, enero-marzo 1982, pp. 867 y ss.

Con el fallo jurisprudencial se evidencian algunas de las claves de este inagotable discurso competencial. En dicha trabazón, la cuestión dirimida por el TS reconduce los términos de las relaciones *in abstracto* entre el ente provincial y la Comunidad Autónoma, concretando, para el caso, la garantía institucional de aquél en la facultad de aprobación de sus presupuestos propios y el «carácter voluntario» de las aportaciones que la Diputación realiza a la planificación única del territorio regional en punto a obras y servicios. Surge así un nuevo pronunciamiento jurisprudencial que delimita el concepto de la autonomía local.

Tres fueron los aspectos planteados por los Tribunales superiores en el asunto:

A) De un lado, fija al legislador ordinario los límites indisponibles derivados de la autonomía del ente provincial, a la luz de la LRBRL, Estatutos de Autonomía y Constitución. En síntesis, determina las coordenadas del «núcleo competencial irreductible» amparado por la garantía institucional fijada constitucionalmente, en cuanto ésta supone la «preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (2).

B) Paralelamente, materializa a *contrario sensu*, los términos de la coordinación interadministrativa en cuanto garante de la unidad de actuación de las distintas entidades territoriales y medio para la consecución del principio de eficacia.

C) Por último, ofrece una interpretación del artículo 36.2 LRBRL en base a estos principios constitucionales.

## 2. PRESUPUESTOS DE LA LRBRL: AUTONOMIA Y COORDINACION

Para llegar a la definición de tales principios, el Tribunal tomó como punto de inflexión el artículo 36.2 y 59 de la LRBRL. Según el primero, la Diputación:

«a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las

---

(2) STC de 28 de julio de 1981, f. j. 3.º

competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, 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.»

Por su parte, el artículo 59, incardinado dentro del capítulo II, «relaciones interadministrativas», regula el principio coordinador. En su virtud, establece en el punto 1) que para asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas,

«las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias».

Sobre este techo normativo, juntamente con todas aquellas disposiciones de la LRBRL alusivas a la coordinación y autonomía de los entes locales (arts. 1.º, 2, 4.1c, 10.1.3 y 112 citados en la Sentencia), el TS dirime la litis competencial Comunidad Autónoma-Diputación Provincial en materia de planeamiento de obras y servicios, ofreciendo un análisis de las competencias de la Comunidad catalana establecidas en su normativa autonómica «desde el ángulo de las Diputaciones». Delimita, por tanto, la competencia que el Ordenamiento otorga a la Comunidad Autónoma a través del prisma de la regulación de los entes locales. Nunca desde la óptica autonómica. Hay pues, una postura *ab initio* del TS favorable a la defensa de la autonomía local.

### 3. NO EXISTE COMPETENCIA AUTONOMICA, SINO COORDINACION

No obstante, cuando la Generalidad catalana expuso su tesis argumental, lo hizo de modo muy diferente. El tema, si bien no suscitado por el TS, si fue resuelto desde la perspectiva antedicha, por lo que parece oportuno entrar a conocer un poco en profundidad la postura rebatida.

Para ésta, «la elaboración y coordinación de un Plan Unico de Obras y Servicios para el Territorio de Cataluña entra dentro de las competencias de la Generalidad», visto que por Real Decreto de transferencias 2115/1978, de 26 de julio, le fue reconocida y quedó amparada por el Estatuto de Autonomía, disposición transitoria sexta, y el artículo 36.2 de la LRL.

Según aquel Real Decreto, se decía que para la debida coordinación en Cataluña de la actividad de la Administración Civil del Estado, la Generalidad y las Entidades locales, se tendrá en cuenta lo siguiente:

2. «La Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un Plan Unico de Obras y Servicios en su territorio. La ejecución del Plan corresponderá a la Generalidad de Cataluña, quien podrá encomendar a las Entidades locales previa solicitud de las mismas (...).»

A su tenor, la Comunidad Autónoma se hace eco de un doble contenido de la competencia: *i)* de un lado, engloba una actividad de coordinación de la acción de los entes provinciales; *ii)* de otro, una facultad de confeccionar, aprobar y ejecutar un Plan. Ya que, como decía en la sentencia apelada, «en el caso enjuiciado se trata no sólo de la actividad de coordinación sino también de la facultad de confeccionar, aprobar y ejecutar el Plan» (f.j. 2.º).

De lo que se deriva que la competencia de elaborar un Plan Unico conlleva en sí misma una actividad de coordinación. O lo que es lo mismo, se produjo en su día una asunción de facultades planificadoras para todo el territorio de Cataluña en base a una necesaria y debida coordinación de todas las instancias territoriales, quedando la Generalidad, única y exclusivamente, facultada para cubrir todas las fases del planeamiento regional.

Con todo, avanza aún más en el contenido de tal actividad coordinadora, ya que viene a decir que no es esta la determinada en el artículo 59 de la LRBRL, en tanto en cuanto «regula *ex novo* la coordinación de la actuación de las Administraciones Públicas, y no es aplicable a Cataluña porque tales competencias ya las había asumido la Generalidad» (f.j. 2.º). En suma, su actividad no requiere una reserva de Ley, ni «deberá precisar con el suficiente grado de detalle las condiciones y los límites de la coordinación así como las modalidades de control» (art. 59 LRBRL *a sensu contrario*) (3). Postulado éste, no obstante, objeto de variación con posterioridad a la interposición por la Generalidad del recurso de apelación ante el TS (4).

(3) Siguiendo la doctrina de ENTRENA CUESTA R.: «Las relaciones interadministrativas», *Revista Autonomías*, núm. 5, Barcelona, 1986, pp. 71 y ss., podríamos considerar las funciones a desempeñar por la Diputación Provincial en relación a las obras y servicios contemplados en el Plan, como funciones impropias, con lo cual, «la Administración de la Generalidad, titular de las funciones o servicios desarrollados por el ente local, ostentará una serie de facultades de naturaleza cuasi jerárquicas», en las que podría enmarcarse la imposición obligatoria de determinadas partidas presupuestarias.

(4) En este sentido, la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las Competencias de las Diputaciones provinciales, elaborada por la Comunidad Autónoma Catalana, concedió la reserva de ley necesaria para coordinar la actuación de las distintas

En consecuencia, basa todo el peso de sus derechos competenciales en el artículo 36.2a) de la LRL, donde se señala que las Comunidades Autónomas deben asegurar en su territorio la coordinación de los diferentes planes provinciales en general, pero, «sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos». Con lo que la competencia planificadora de la Generalidad queda implícitamente imbricada a este «sin perjuicio» como actividad que en sí misma obedece a un mecanismo de coordinación.

La competencia, pues, encierra también una coordinación como finalidad primigenia, pero teniendo presente que esa finalidad no limita lo que en un principio era un simple medio (Plan como medio para conseguir la finalidad coordinadora), sino que, en el caso planteado, ese original medio —el Plan Único—, pasa a responder, no sólo a su primitivo fin coordinador sino a una efectiva competencia asumida en cuyo contenido se encierra esta primitiva coordinación. De ahí que lo que en un primer momento podría ser voluntario de acuerdo con ese inicial deber coordinador, pasa a calificarse como obligatorio en base a esa atribución planificadora.

Gráficamente, se trataría de dos círculos concéntricos en los cuales el círculo competencial orlaría al coordinador. Así, la coordinación engendraría una competencia asumida estatutariamente. Y viceversa, esa competencia planificadora lo es en tanto en cuanto existe en ella un fin coordinador y, por eso, la Comunidad asume todas las partes integrantes de la planificación dentro, claro está, de los debidos cauces de participación de los entes implicados.

A este planteamiento responde, primeramente la Audiencia Territorial de Barcelona y posteriormente el TS, señalando que:

«la atribución en favor de la Generalidad de Cataluña de competencia para confeccionar y aprobar un Plan Único de obras y servicios, se hace en función de la "debida coordinación" de la actividad de las Administraciones referi-

---

Administraciones según lo especifica el artículo 59 LRRL. El mismo fue, efectivamente, plasmado en la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, en donde se dice: «Con la presente Ley se desarrollan estas previsiones, estableciendo los elementos estructurales básicos del Plan y de su aplicación, bien entendido que este instrumento de cooperación económica se configura como elemento integrador de los esfuerzos de todas las administraciones que participan en él, y singularmente de las diputaciones catalanas, todo ello en el marco de los principios en que se articula la organización territorial y el régimen local de Cataluña».

Este nuevo marco legal sustituye la intervención parlamentaria que hasta ahora se había realizado mediante resolución sin rango legal. De esta forma, las actuaciones del Consejo Ejecutivo y de las demás administraciones interesadas pasan a articularse en un sistema legal que tiene en la presente Ley el primer punto de referencia y jerarquía, en lo que se refiere a la cooperación económica que cubre el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña». En BCA núm. 30, 1987, p. 1456.

das, con lo que decae en buena parte la tesis de la recurrente» (f.j. 4.º SAT).

*O, mutatis mutandi:*

«La desaparición de los Planes Provinciales a partir de 1978 para ser sustituidos por el Plan Unico Territorial no supone, ni mucho menos, que no quedase nada por coordinar, ya que si, como dice la Generalidad, si no puede obligar a las Diputaciones a que contribuyan con cantidades impuestas a la financiación del Plan Unico, éste corre el riesgo de perder su contenido; también la Diputación, si pierde por imposición de la Generalidad, su capacidad de dotar con sus presupuestos sus propios Planes y el Plan Unico, quedaría vacía de contenido su competencia planificadora propia» (f.j. 3.º TS).

En definitiva, la autonomía hace referencia a un poder limitado por el principio de unidad sobre el cual el legislador podrá aumentar o disminuir las competencias hoy existentes de los entes locales pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía (5).

#### 4. NO HAY EXCEPCION A LA AUTONOMIA LOCAL: LA CLAUSULA «SIN PERJUICIO» DEL ARTICULO 36.2 LRL

Como quiera que sea, esta «razón suficiente» que permite al legislador modular la autonomía de los entes para la consecución de resultados eficaces en la acción administrativa, no es una puerta abierta a la excepción singular. Antes bien, la implementación de cualesquiera principios constitucionales no justifican la degradación del otro. En este sentido, la interpretación de las competencias de la Comunidad Autónoma en relación con las Diputaciones ha de hacerse «en las coordenadas de la autonomía y de la coordinación sin que pueda afectar en ningún caso a aquélla, en ninguna de las potestades que la integran, y en este caso concreto la referente a la potestad de elaborar y aprobar y defender sus propios presupuestos» (f.j. 2.º TS), por lo que no existe norma alguna concreta que autorice de modo concluyente la defensa de la tesis contraria.

De ahí que cualquier mecanismo cooperativo o coordinador fijado por la Comunidad Autónoma cobra validez en tanto en cuanto

---

(5) Vid. STS, de 3 de febrero de 1987, Azd. 2059.

«se fije por Ley de conformidad con lo previsto por la legislación de régimen local, es decir, con respecto a la autonomía de los entes provinciales» (f.j. 3.º TS).

Bajo este punto de vista, el TS niega sistemáticamente cualquier excepción singular en favor de una Comunidad Autónoma —en este caso la catalana— con respecto al régimen local común del resto del Estado. Para éste, la cláusula «sin perjuicio» del artículo 36.2 LRBRLL.

«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 artículos 36 y 59 de la Ley de Bases lo que hacen es señalar las competencias vertebrándolas en los principios de autonomía y coordinación que, con origen en la Constitución, impregnan toda la normativa de régimen local, para asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas en el ámbito de la cooperación, asistencia, y en definitiva, solidaridad entre las mismas, pero siempre sin menoscabo de su autonomía» (f.j. 3.º TS).

En esencia, pues, hay un reconocimiento a las competencias de la Comunidad Autónoma para aprobar un Plan Unico 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 (6).

## 5. AUTONOMIA PRESUPUESTARIA DEL ENTE PROVINCIAL Y COORDINACION

Así, pues, el desarrollo de las competencias autonómicas está mediatizado por el fin que persigue: la coordinación. Y ésta, hay que entenderla como «técnica orientada a flexibilizar y prevenir

---

(6) Bien que el TS juzga esa expresión «sin perjuicio» como una fórmula transaccional a la que no cabe dar una interpretación voluntarista, pudiera pensarse al abordar la enmienda interpuesta por Minoría Catalana a través de portavoz Cuatrecasas i Membrado en el seno de la Comisión de régimen de las Administraciones públicas en sesión celebrada el 23 de octubre de 1984, pp. 7171-7172, que latía un principio informador diferente. Aunque su enmienda fue retirada, se aceptaron los términos propuestos por el Diputado Fajardo Spinola en cuanto reconocía que «el tratamiento de los Planes provinciales en una concreta y particular Comunidad Autónoma, en la de Cataluña, ostenta antes de esta Ley, antes incluso de su Estatuto de Autonomía, y ratificado por él mismo, un régimen singular, un régimen distinto en algunas cosas del que el artículo 36.2.a) establece». Y añade, que por este motivo «quiere introducir una modificación transaccional en este párrafo [36.2.a)] que haga compatible esa diversidad de los Planes provinciales en Cataluña con el tratamiento general que queremos dar a esta materia en el resto de las Comunidades Autónomas».

disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación» (7). Si bien, claro está, conlleva, frente a la voluntariedad de otras técnicas constitucionalmente admitidas, una imposición «consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (8).

Partiendo, pues, de la concepción que realiza la jurisprudencia del instrumento coordinador, éste habilitaría a los entes territoriales para arbitrar una serie de medidas de control, adecuadas y no genéricas, sobre el resto de los entes descentralizados que dieran paso a la conjugación y coherencia en el resultado global de las actuaciones. Así, su justificación última se hallaría en la observancia del principio de unidad y eficacia dispuesto por la Constitución.

Bien cierto es que cualquier mecanismo, así entendido, que se trate de articular, puede entrar en grave colisión con el principio de autonomía, en cuanto que el mismo va a incidir sobre una pluralidad de sectores y ámbitos materiales competenciales diversos. En esa medida, conviene definir la garantía institucional de los entes locales como técnica que es de protección, frente al legislador ordinario o frente a los restantes poderes públicos, de la autonomía local.

Esta garantía institucional surte efectos, en cuanto al tiempo (9), en la medida en que protege a los diferentes entes locales frente a determinadas medidas que, tomadas una a una y de forma aislada, no afectarían al núcleo sustancial de la autonomía local, pero que si las analizamos sucesivamente y de forma conjunta, sí afectarían.

Sin embargo, una interpretación estricta o rígida de lo dicho podría llevarnos a la congelación de una determinada institución o entidad —y, consiguientemente, a su caducidad— lo que sería contradictorio con ese fin preservador que ampara la garantía institucional. Según lo dicho, es perfectamente factible la posibilidad de evolución de una institución que, como señala acertadamente Santamaría Pastor, podría venir «bien determinada indirectamente por los cambios sociales o económicos, bien impulsada de modo consciente y voluntario por el legislador o por los restantes

---

(7) *Vid.* STC 214/1989, de 21 de diciembre, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, bases de régimen local.

(8) *Idem.*, f. j. 20. En esta misma línea, cfr. STC de 22 de febrero de 1982, 20 de mayo de 1983 y 28 de abril de 1983.

(9) *Vid.* al respecto la desmembración que de la garantía institucional realiza brillantemente SANTAMARÍA PASTOR A., «Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales», *REDA*, núm. 34, julio-septiembre 1982, pp. 455 y ss.



operadores jurídicos, en el proceso de aplicación del Derecho» (10).

En relación a nuestro caso, cabría la posibilidad de entender que la primigenia intención del TC al redactar el párrafo último del fundamento jurídico 8.º de la Sentencia de 28 de julio de 1981 coincidiese con la antedicha acepción. Según aquél,

«las precisiones anteriores [relativas a la autonomía local] no afectan, como es obvio, a la competencia que atribuye a la Generalidad el artículo 2.2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, de confeccionar y aprobar un plan único de obras y servicios».

Por lo que parece existir un espíritu de modulación de la autonomía local, en el sentido de impulsar conscientemente la evolución de las entidades provinciales hacia un mejor encuadramiento dentro de la realidad social y política catalana.

En cualquier caso, el proceso evolutivo de las instituciones exige una razonabilidad y acotación. Y esta no es otra que la evitación de «la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución» (11). En ese sentido, para nuestros Tribunales la ubicación del límite a tal proceso —que garantiza, a su vez, la autonomía provincial y ciñe el círculo de los poderes de la actividad coordinadora de la Comunidad Autónoma— se materializa en la imposibilidad de imponer determinadas cargas presupuestarias a los entes coordinados. De ahí que su fallo se oriente a estimar la aportación presupuestaria de la Diputación Provincial como de carácter voluntario, esto es, como una facultad que el ente local tiene en base a la garantía institucional que le viene reconocida por el Ordenamiento jurídico. Alega en su favor la STC 32/1981, de 28 de julio, en cuanto apunta:

«No es acorde a la Constitución sujetar a la aprobación del Parlamento de Cataluña los presupuestos de las Diputaciones, "de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía", pues una cosa es el contrato de legalidad, a través de las funciones de supervisión y tutela, y otra bien distinta, "que se sustraiga a estas entidades dotadas de autonomía la potestad de aprobar sus propios presupuestos"» [f.j. 8.º].

(10) *Idem*, p. 467.

(11) *Vid.* STC de 28 de julio de 1981, f. j. 3.º

En suma, no abre la puerta a una interpretación diversa del núcleo esencial de la autonomía local, sino que, aquí y ahora, esa «obviedad» (12) lo es, con respecto a la preservación de la autonomía local.

## 6. RECAPITULACION

A) A la vista de lo expuesto, parece posible afirmar que la elaboración y puesta en marcha de un Plan Unico de Obras y Servicios precisa de una actuación coordinada de las diferentes Administraciones intervinientes en él, afirmación ésta que viene a confirmar el Tribunal Constitucional en reciente jurisprudencia. En esta línea el alto Tribunal afirma que:

«las facultades coordinadoras no se prevén de manera general, en los diversos sectores de la acción pública, en los que se ponga de manifiesto la necesidad de garantizar la coherencia de las actuaciones de las Administraciones Públicas, y siempre que, además, tal como prevé el artículo 10.2 de la LRBRL "las actividades o los servicios locales trascienden el interés propio de las correspondientes entidades (locales), inciden o condicionan relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas"» (13).

Si de lo que en verdad se trata de llevar a cabo con la creación de Planes Unicos es la prevención de disfunciones derivadas del propio sistema de competencias, parece lógico pensar que, cualquier actuación en ese sentido integrador conlleva, como resueltamente adujo el Tribunal Constitucional, «un límite efectivo al ejercicio de las competencias» (14), y «un cierto poder de dirección» consecuencia de la posición de superioridad que ostenta el coordinante frente al coordinado (15).

De este modo, la conjunción inteligente de los condicionamientos, los recursos y los objetivos (16) de los distintos entes que componen la Administración territorial con respecto a una determi-

12) Vid. último párrafo del f. j. 8.º de la STC 32/1981, *cit. supra* en el texto. Hay, pues, una interpretación sistemática del precepto que cierra la puerta a cualquier otra interpretación voluntarista y particularizadora de la legislación atendida.

(13) Vid. f. j. 21 de la STC 241/1989, de 21 de diciembre, *cit.*

(14) *Idem*, f. j. 20.

(15) *Ibidem*.

(16) Vid. al respecto PRAT I CATALÁ: *Crozier para los españoles y latinoamericanos*. Introducción al libro de CROZIER: «No se cambia la sociedad por Decreto», INAP, Madrid, 1984, página 4.

nada acción pública, habrá de suponer una modulación de las competencias, cara a la obtención de un nuevo desarrollo de gestión a fin de que lo así resultante constituya una puerta abierta para profundizar en las raíces de la política local en línea de eficacia.

B) Sin embargo, el TS, dentro de la libertad que le otorga el Ordenamiento jurídico, realiza una interpretación alejada de estos contenidos, para situar toda la problemática de la creación y ejecución de un Plan Unico de Obras y Servicios en la preservación del arquetipo forjado por las garantías institucionales. Esto es, prima ante el TS la protección y concreción del núcleo indisponible de la autonomía local frente a cualesquiera otras técnicas de organización que pongan en entredicho la «constitución administrativa» (17) actual; por lo que toda posible coordinación efectuada por las Administraciones superiores decae en buena medida –independientemente de los medios de que se sirva o los fines perseguidos– en tanto en cuanto exista una «alteración en el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación» (18).

Alteración, sin embargo, que en determinados casos deviene necesaria si pretendemos configurar una Administración que ante todo tenga como principio inspirador el de «servir con objetividad los intereses generales» como marca la Constitución española.

---

(17) DEBBASCH, CH: «Ciencia administrativa», INAP, Madrid, 1981, p. 33.

(18) Vid. f. j. 21 de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, *cit.* Paradójicamente, en ella se ofrece la conceptualización arriba transcrita en relación a la coordinación, a la par que se afirma que «la coordinación [...] implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias» expuesto supra. Quizá sea en este campo, el de los conceptos jurídicos indeterminados, donde las tesis de la teoría de la interpretación y de la argumentación jurídica, tengan mayor cabida en el sentido de que el juez (el TC) debe elegir entre las diversas técnicas que son asociables a la mayor parte de las normas que está llamado a aplicar. Sobre este punto, *vid* GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «Derecho administrativo español», T.I., Eunsa, Pamplona, 1986, pp. 318 y ss.

