

COMENTARIS I NOTES

COMPETÈNCIES LOCALS VIÀRIES. ESPECIAL REFERÈNCIA A LES COMPETÈNCIES LOCALS VIÀRIES A CATALUNYA

Concepción Martínez-Carrasco Pignatelli

Professora titular de dret administratiu
de la Facultat de Dret de la Universitat Complutense de Madrid

Sumari

- I. Aspectes preliminars.
- II. Plantejaments generals de la regulació de les carreteres catalanes.
- III. Competències locals viàries. Referència a les competències locals viàries a Catalunya.
 1. Evolució de les competències locals viàries. Especial referència a les provincials.
 2. La regulació a la Llei 16/1985, d'11 de juliol, d'ordenació de les carreteres de Catalunya.
 3. El desplegament dels principis competencials viaris en referència a les províncies de la Llei 16/1985, d'11 de juliol, d'ordenació de les carreteres de Catalunya, a la Llei 7/1993, de 30 de setembre, de carreteres.

I. Aspectes preliminars¹

La regulació viària ha estat objecte de canvis profunds a partir del procés de transferències a les comunitats autònomes que va iniciar-se el 1980 i que va culminar el 1983 i, a conseqüència del qual, es va produir una nova classificació en les carreteres incloses a la Xarxa d'interès general (RIGE, Red de interés general), avui Xarxa de Carreteres Estatals (Red de Carreteras Estatales), en les altres carreteres traspassades a les comunitats, de les quals van quedar sense modificació les carreteres provincials i les municipals, llevat determinats supòsits. Així, i per exemple en matèria de planificació, a partir d'aquesta nova classificació, cal distingir entre el Pla nacional, que incideix en la Xarxa de Carreteres Estatals, que són competència exclusiva de l'Estat, i els plans de carreteres autonòmics, que afecten les diferents carreteres traspassades a les comunitats autònomes la competència de les quals els correspon.

D'altra banda, hi ha algunes excepcions en l'esquema de competències que hem descrit. Ens referim a les vies públiques interurbanes que recorren per més d'una comunitat autònoma, on, malgrat l'interès general que posseeixen, s'ha produït el traspàs a aquestes comunitats; però en aquest cas es requereix una obligació de cooperació entre els diferents ens. Un exemple d'aquest tipus de carreteres és el de la carretera Jerez-Cartagena. Per aquesta raó s'han creat en algunes comunitats afectades per la modalitat d'aquestes vies organismes encarregats de la coordinació del Pla estatal amb els plans autonòmics respectius. D'aquesta manera s'intenta una coordinació entre les diferents competències que incideixen sobre la mateixa via.

1. El contingut d'aquest apartat ja s'ha tractat en altres obres nostres com els dos llibres de carreteres publicats a Montecorvo el 1989 i el 1993 i titulats, respectivament: *Carreteras. Su régimen jurídico* i *Redes arteriales. Travesías, tramos urbanos y circunvalaciones*. No obstant això, hem cregut necessari reproduir un extracte com a introducció d'aquest treball.

Com es pot veure, les carreteres, enteses com a matèria competencial que ha de ser atribuïda, han estat objecte de l'aplicació de diferents criteris d'atribució de competències que defineixen els titulars de les diferents vies. Hem utilitzat la noció de matèria com l'objecte sobre el qual recau la competència, però el problema serà a l'hora de determinar aquesta competència. Gizzi la defineix com «el conjunt d'activitats, de les funcions, dels béns, dels instituts jurídics relatius a un cert sector homogeni».² En el nostre cas, seran les vies públiques interurbanes aquest sector homogeni. Sobre la matèria carreteres hi ha diferents titulars, per la qual cosa és una matèria compartida.³ Ara bé, la competència que tinguin aquests titulars es pot qualificar o bé d'exclusiva, sobre cada parcel·la de la matèria (carreteres de competència estatal i carreteres de competència autonòmica), o bé de competència compartida (quan sobre una mateixa matèria recaiguin diversos titulars), cas aquest que segons la Constitució no hauria de succeir, però que, malgrat tot, a la pràctica pot tenir lloc.

Si d'allò que es tracta és de les carreteres com a matèria que ha de ser distribuïda en la seva totalitat, la competència és compartida, ja que són diversos els titulars. Però si estudiem determinades carreteres, la competència serà exclusiva.⁴ Quant a les matèries de competència estatal, l'article 149 de la Constitució en fa una referència amb el qualificatiu d'exclusives. El número 1.24 d'aquest article es refereix a «Obres públiques d'interès general o la realització de les quals afecti més d'una comunitat autònoma». La competència de l'Estat sobre aquesta parcel·la de les obres públiques, les d'interès general, és efectivament exclusiva, en tant que sobre ella no hi ha cap altra competència que no sigui la de l'Estat.⁵ En canvi, l'article 148 de la Constitució, en referència a les matèries de competència de les comunitats autònomes, no afegeix cap qualificatiu a la paraula competència. Malgrat tot, la idea que hi ha subjacent no és que les comunitats autònomes puguin assumir competències compartides, sinó que no se'ls transfereix la competència orgànica, és a dir, tot el bloc de la competència. Les

2. Gizzi, E.: *Manuale di Diritto regionale*, 3a. edició, Milà, 1976. Altres autors italians com Virga a «Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale», a *Foro Am.*, 1971, III, i Amato, a *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle regioni*, Milà, 1963, distingeixen dins del concepte de matèries diversos assumptes, béns o activitats. Vegeu Muñoz Machado, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, T. I., Madrid, 1982, pàg. 371, on s'ofereixen algunes definicions del concepte de matèria d'autors italians com Biondi, Mazziotti, etc.

3. Es diferencia, per tant, del que la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de gener de 1982 denomina «*competencias exclusivas en su integridad*», en referir-se a les competències que de forma plena i exclusiva es reserva l'Estat sobre determinades matèries de manera que no hi ha previsió constitucional perquè hi participin les comunitats autònomes. Com exemple es pot citar la defensa i les forces armades, les relacions internacionals, etc.

4. Cosculluela Muntaner, L., ha afirmat que «*la lista de materias que se enumeran en el núm. 1 del artículo 149, no corresponde a lo que la doctrina tradicional entiende por competencia exclusiva en relación a las materias enunciadas. De un total de 33 materias relacionadas en este artículo, como competencia exclusiva, 19 deben considerarse como concurrentes o compartidas con las Comunidades Autónomas*» («La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas», *RAP* núm. 89, pàg. 25).

5. La Sentència del Tribunal Constitucional de 22 de desembre de 1981 indica: «[...] *La Constitución distingue entre distintos niveles de interés general en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias (arts. 150.3, 155.1 y 137, entre otros). En concreto la consecución del interés general de la Nación. En cuanto tal, y los de carácter supracomunitario, queda confiada a los órganos generales del Estado, o que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias entre las cuales se encuentran las del artículo 149.1 de la Constitución, y por otra parte, el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias en su respectivo Estatuto.*»

comunitats autònomes no tenen per què compartir la seva competència sobre les carreteres que els han estat transferides: quant a les que siguin d'interès per a la comunitat (núm. 1.4) i que transcorrin íntegrament pel seu territori (núm. 1.5), la competència que hi tenen és també exclusiva.⁶

El contingut de la competència que les comunitats autònomes assumeixen sobre les carreteres de la seva titularitat és donat a través de cada estatut.⁷ L'Estat troba el seu títol competència en la mateixa Constitució, a diferència de les comunitats autònomes, que necessitaran que el seu estatut d'autonomia assumeixi la competència sobre la matèria que la Constitució li ofereix.⁸ L'estatut concreta i delimita les competències autonòmiques, mai les estatals.⁹ Amb tot, les competències de les comunitats autònomes es troben relativitzades, no solament per la delimitació dels estatuts¹⁰ i la interpretació constitucional que en cal fer, sinó també per l'anomenada «reserva de la clàusula d'interès general».¹¹ Les comunitats autònomes tenen la titularitat sobre les carreteres

6. Fernández Rodríguez, T. R., considera, en aquest sentit, que “en el pensamiento de los constituyentes está la idea de que las Comunidades no asuman todas las competencias de todas las materias sino sólo una parte de las competencias en cada materia que deseen abordar” (“El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *REVL*, núm. 201, pàg. 12).

7. Friedrich, K., comenta que el repartiment de competències sobre les diverses matèries “es un asunto de conveniencia en el que la vida económica y social, los factores militares y geográficos, todo influirán en la determinación de cada arreglo particular” (*Gobierno Constitucional y Decocracia*, 1, Madrid, 1975. Vegeu la seva obra escrita en col·laboració amb Bowie: *Études sur le Fédéralisme*, 2 vol., París, 1960).

8. Vegeu Parejo Alfonso, L.: *Prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981, pàg. 77 i seg.; García de Enterría, E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985, pàg. 124; Muñoz Machado, S.: “La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias”, a *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNES*, núm. 5, 1979-1980, pàg. 66 i seg. Aquest tema ha estat tractat en diverses ocasions pel Tribunal Constitucional, vegeu les sentències de 13 de febrer de 1981, i de 23 de març i 24 de maig de 1982. La Sentència de 5 d'agost de 1983, núm. 76, en el seu fonament jurídic núm. 4, estableix que “por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el artículo 147.2.d, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución”, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en el que éstos ocupan una posición jerárquica subordinada a aquélla”.

9. Vid. Blasco, A.: “Sobre el concepto de competencias exclusivas”, a *REDA*, núm. 19; García de Enterría ha dit que “si las competencias exclusivas del estado se anuncian directamente en la Constitución es en el texto de ésta donde hay que dilucidar el alcance concreto de dichas competencias. Los Estatutos de Autonomía no son normas aptas para esa función, sin perjuicio de que el juego de la cláusula residual que se formula en el artículo 149.3 obligue a consultar los mismos para comprobar si han asumido, y en qué medida, algunas de las competencias asumibles por la esfera autonómica y si ha de jugar o no, en consecuencia, la reserva supletoria de la titularidad final del Estado” (*Estudios...*, cit., pàg. 123 i 124). Fernández Rodríguez ha indicat que “la Constitución ha renunciado a establecer un contenido fijo de materias y ha dejado a cada Comunidad autónoma en libertad para asumir las que tenga por convenientes dentro de la lista que el artículo 148 contiene”. Seran, doncs, els estatuts de cada Comunitat els que n'acotaran definitivament el camp d'acció (“El sistema de distribución...”, cit., pàg. 11 i 12). Vegeu també López Benítez, M.: “Doctrina del Tribunal Constitucional sobre Leyes Básicas”, a *REALA*, núm. 235 i 236, 1987, pàg. 585 i seg.

10. Vegeu Morillo-Velarde Pérez: “El contenido del Estatuto”, al vol. col·lectiu *Comunidades Autónomas*, Sevilla, 1980.

11. Vegeu García de Enterría, E.: *Estudios...*, cit., pàg. 143 i 144, on s'indica que “una importante competencia remanente que sostiene, asigna y en último término explica la totalidad del sistema no está incluida en la lista del art. 149.3 y 155”. “De este modo, cuando dicho interés se haga presente, el Estado dispone de un poder general no referible a ninguna materia concreta, como es lo propio de los poderes enunciados en el art. 149.1, sino a cualquiera posible, en cuanto dicho interés general lo determine, o para imponer el respeto a dicho interés general en el ejercicio de las competencias legislativas (que son las superiores de que disponen) de las Comunidades Autónomas, dictando al efecto las llamadas Leyes de amortización (artículo 150.3), o para

autonòmiques sense que es trobin subordinades de cap manera als drets de transferències. Efectivament, tal com el Tribunal Constitucional es va encarregar de recordar, els decrets de transferències no atribueixen a les comunitats autònomes res que aquestes no tinguessin ja pel joc combinat de la Constitució i dels seus propis estatuts d'autonomia.¹²

II. Plantejaments generals de la regulació de les carreteres catalanes

Hi ha unanimitat en els estatuts d'autonomia en la qualificació de les competències en matèria de carreteres com a exclusives. L'Estatut d'autonomia de Catalunya, en virtut d'allò que disposa l'article 9.14, atorga competència exclusiva a la Generalitat sobre les carreteres i els camins l'itinerari dels quals transcorre íntegrament dins del territori de Catalunya. Atenent l'exercici d'aquesta competència, la Generalitat ha elaborat dues lleis que van ser aprovades pel Parlament de Catalunya. Una és la Llei 16/1985, d'11 de juliol, d'ordenació de les carreteres de Catalunya i una altra, la Llei 7/1993, de 30 de setembre, de carreteres. La primera norma esmentada era una norma molt breu que, encara que no s'estenia en el seu contingut a la regulació dels principals aspectes de les carreteres catalanes, tenia, amb tot, com a virtut, presentar aspectes molt nous en aquell moment on encara no havia estat aprovada la Llei de carreteres estatal de 1988. Es tractava de salvar el buit provocat pels canvis produïts en el panorama viari català, un cop transferides les competències sobre carreteres i després d'haver-se aprovat dos anys abans la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial, per la qual cosa es feia urgentment necessari adaptar l'aleshores vigent Llei de carreteres estatal de 1974 a les característiques de les carreteres catalanes.

La Llei d'ordenació de les carreteres de Catalunya de 1985, desenvolupada per la Llei 1/1995, de 16 de març, per la qual s'aprova el Pla territorial de Catalunya, presentava algunes novetats importants, especialment pel que fa a planificació, que després s'han vist desenvolupades pel Pla de carreteres de Catalunya, aprovat mitjançant Decret 311/1988, de 25 d'octubre, amb la naturalesa de pla territorial sectorial i per la Llei de carreteres 7/1993, de 30 de setembre. Aquest és un aspecte on és interessant aturar-se.

Les diferències conceptuals són conegudes, prou destacades per la doctrina entre el concepte d'urbanisme i el concepte d'ordenació del territori, considerant territori com un concepte més ampli englobador del primer, de manera que l'urbanisme serà una part de l'ordenació del territori, com ho poden ser la protecció del medi ambient o la ordenació hidràulica, conceptes que, com ha assenyalat Martín Mateo,¹³ es troben molt sovint relacionats entre ells. En aquest sentit, les carreteres queden incloses tam-

adoptar las medidas necesarias —todas, pues, en potencia, previa la aprobación de la mayoría absoluta del Senado— para la protección del mencionado interés general (art. 155.1).

12. Sentència del Tribunal Constitucional de 7 d'abril de 1983 (BOE de 27 d'abril de 1983). Vegeu també les sentències següents d'aquest Tribunal: 125/1984, de 20 de desembre (BOE d'11 de gener de 1985), i la 77/1984, de 3 de juny (BOE de 30 de juliol de 1984).

13. Vegeu de l'autor citat: *Derecho ambiental*, Madrid, 1977, pàg. 74, on s'ofereixen, com a exemple, les cent mesures de protecció ambiental que va adoptar el Govern francès el 1970, i que comprenen temes tan diversos com l'acció contra la contaminació, el medi urbà, els espais rurals, etc. A més se situa en contra de les idees doctrinals que intenten presentar una barrera radical entre temes com l'urbanisme, l'ordenació del territori i el dret ambiental.

bé en aquest concepte d'ordenació del territori, de manera que les relacions, per exemple, dels plans de carreteres amb l'ordenació del territori, no són relacions de coordinació, sinó d'integració de la part en el tot.

Ni la legislació del sòl ni la de carreteres estatals no tenen en compte aquest tipus de relacions. Amb tot, en alguns ordenaments autonòmics, com ja hem dit, han aparegut normes reguladores d'ordenació del territori, on els plans de carreteres són considerats com a plans sectorials. Això és el que succeeix a Catalunya i a Navarra. En aquestes comunitats s'han aprovat dues lleis, de política territorial, a Catalunya, i d'ordenació del territori, a Navarra, que regulen plans sectorials entre els quals inclouen els de carreteres. Però, a diferència de Catalunya, Navarra va concedir caràcter de pla sectorial als plans de carreteres amb anterioritat a l'aprovació de la Llei foral d'ordenació del territori, d'11 de novembre de 1986, núm. 12. El capítol IV d'aquesta Llei està dedicat als «Plans i Projectes Sectorials d'incidència supramunicipal», i correspon al govern de Navarra la qualificació de supramunicipal.

Sobre la base d'aquest plantejament, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 7/1993, de 30 de setembre, de carreteres, que justifica la seva existència en el seu preàmbul en consideració als «canvis normatius produïts durant aquest període —no tan sols en la legislació especial, sinó també en el marc regulador de l'ordenació territorial— i el desenvolupament de les carreteres com a infraestructures de transport decisives per al creixement socioeconòmic del país...». Aquesta Llei és un cos normatiu articulat que en gran part, i curiosament, segueix l'estatal, però que presenta novetats respecte d'aquesta darrera per tal com desenvolupa les previstes en la derogada Llei d'11 de juliol de 1985, d'ordenació de les carreteres. En concret, una d'aquestes novetats que estudiarem en aquest treball és la regulació de les competències locals viàries on es «determina el traspàs a la Generalitat de les carreteres de les diputacions catalanes, d'acord amb el procediment regulat per la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials». Alhora, s'habilita la Generalitat per delegar en els anomenats «consells comarcals» la gestió de determinades vies.¹⁴

III. Competències locals viàries. Referència a les competències locals viàries a Catalunya

Una d'aquestes novetats de la Llei 16/1985, d'11 de juliol, d'ordenació de les carreteres de Catalunya, es presenta en referència a les carreteres provincials i a les competències que les afecten, especialment pel que fa a la planificació provincial, i en queden expressament exclosos els plans provincials de la Llei de carreteres de 1974 i apareix, en canvi, la figura dels plans zonals i les competències comarcals sobre carreteres. Per poder comprendre aquesta nova regulació creiem que cal fer referència a la regulació de les carreteres locals, sobretot les provincials dels darrers anys, i la seva evolució fins a la regulació que apareix a la llei catalana esmentada.

14. Cal dir que aquesta no és l'única novetat d'aquesta Llei en relació amb l'ordenament viari autonòmic català o fins i tot autonòmic en general i estatal. Destaquen altres novetats com el concepte de «via preferent», o la introducció de determinacions necessàries per definir el contingut del Pla de carreteres de Catalunya, o la regulació d'aspectes mediambientals, etc.

1. *Evolució de les competències locals viàries. Especial referència a les provincials*

1.1. Regulació a la Llei de carreteres de 1974

La Llei de carreteres de 1974 establia un criteri de classificació de les carreteres locals, a partir del qual s'atorgava la competència per planificar, executar i conservar les carreteres provincials i municipals a les diputacions i als ajuntaments. Això era de conformitat amb els articles 101 i 243 del Decret de 24 de juny de 1955, pel qual s'aprovava el text articulat i refós de la Llei de règim local, i amb l'article 5 de la Llei d'obres públiques.

La Llei de carreteres esmentada establia a l'article 2.3 que la consideració de carreteres provincials s'estenia a les que sense estar compreses a les xarxes arterials (criteri de classificació) tenien interès públic provincial (criteri de l'interès) i s'inclouïen en els plans provincials corresponents (circumstància jurídica que reforça el criteri de classificació). Al núm. 3 del mateix article la Llei es referia a les municipals, que es consideraven les que sense estar compreses a les xarxes nacional i provincial (novament apareix el criteri de la classificació) havien estat, o bé lliurades als ajuntaments o d'altres entitats municipals, per a la satisfacció dels interessos de les localitats respectives (criteri de l'interès), o bé construïdes per les corporacions anteriors.

Això últim està relacionat amb allò que disposa l'article 5.1 de la Llei d'obres públiques sobre les obres de càrrec de les províncies i dels municipis. Correspondran a les primeres «els camins construïts amb fons provincials», als municipis «la construcció i la conservació dels camins veïnals inclosos en el pla dels que hagin de costejar-se amb fons municipals». Per tant, els criteris que entren en joc en la delimitació de la titularitat i la competència de les vies locals, són, com ja he dit, el de classificació, que ha de relacionar-se amb algun dels altres dos, el d'interès i el de finançament.

Pel que fa al contingut de la competència que sobre aquestes vies tinguin els seus titulars, l'article de la Llei de règim local de 1955 disposava que seran de competència provincial «la construcció i conservació de camins i vies locals i comercials». Pel que fa als municipals, l'article 101 s'hi referia, i el 107 estableix com a competència de les entitats locals menors «la policia dels camins rurals».

La Llei de carreteres era més explícita quant a la competència de les entitats locals sobre les vies de la seva titularitat. Quant a la planificació d'aquestes vies, l'article 9 establia pel que fa a les províncies la possibilitat que puguin elaborar-se per part de les províncies plans provincials, però la seva aprovació correspondrà al Consell de Ministres. Els municipis també podrien elaborar plans, amb la col·laboració del Ministeri d'Obres Públiques, però tampoc no comptaven amb la competència per a l'aprovació dels seus plans (article 10).

Quant a la construcció, reparació, conservació i millora de les vies que analitzem, la Llei de carreteres remetrà a la legislació de règim local.¹⁵ En aquest sentit, ja hem dit que l'article 243 de la Llei de règim local de 1955 concedia competències en matèria de construcció i conservació de camins i vies locals i comarcals.¹⁶

15. Vegeu els articles 243, 251, del 285 al 291 i 605 i seg. de la Llei de règim local de 1955.

16. Si es tracta de carreteres incloses en plans provincials d'obres i serveis, el Reial decret 1673/1981, de 3 de juliol, *BOE* núm. 188, de 6 d'agost.

1.2. L'aprovació de la Constitució i les seves repercussions en les competències locals viàries

Amb l'aprovació de la Constitució de 1978 i amb la consagració de les comunitats autònomes com ens dotats d'autonomia política, el plantejament anterior, com és sabut, ha variat respecte de les vies locals, la competència de les quals sobre aquesta matèria ha de ser connectada amb les competències respectives de les comunitats autònomes i amb el contingut de l'autonomia local que garanteix la Constitució.

Si bé les competències de les comunitats autònomes són definides pels seus estatuts respectius en el marc dels articles 148 i 149 de la Constitució, la referència que el text fonamental fa respecte de les entitats locals es concreta en la previsió continguda a l'article 137, que assegura l'autonomia per a la gestió dels seus interessos respectius.¹⁷

Aquesta autonomia dels ens locals, com que no és del mateix grau que l'autonomia definida per a les comunitats autònomes, imposa que la delimitació del seu contingut pel que fa a les competències sigui efectuada per les lleis de l'Estat i de les comunitats autònomes, respectant, en tot cas, aquest nucli indispensable que garanteix l'article 137 abans esmentat.¹⁸ En aquest sentit, i malgrat que més endavant tornarem a incidir sobre aquest tema, sembla important destacar que la Llei catalana 5/1987, de 4 d'abril, sobre el règim provisional de les competències de les diputacions provincials, a l'article 4.1 estableix que les lleis catalanes que distribueixin les competències provincials entre l'Administració de la Generalitat i les comarques hauran de fer-ho de manera que «La distribució de competències haurà de respectar el nucli essencial de l'autonomia provincial...».

El joc de la Constitució sobre la normativa local es produeix des del moment de la seva entrada en vigor. Posteriorment hi ha intervingut el Tribunal Constitucional precisant el que s'hi establí; aquestes precisions es veuen reflectides a la Llei reguladora de les bases de règim local, Llei 7/1985, de 2 d'abril.

L'article 25 d'aquesta Llei atribueix als municipis, en tot cas, les competències sobre la conservació de camins i de vies rurals. Però aquesta competència, que resta catalogada dins del nucli de competències pròpies del municipi, no esgota, en canvi, tot el seu possible contingut; el mateix article 25, al paràgraf 1 (l'article 36.1 fa de manera igual respecte de la província), remet a les lleis sectorials, estatals i autonòmiques la ultimació del quadre de competències pròpies dels municipis i de les províncies.¹⁹

17. Vegeu Sosa Wagner i de Miguel: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1985, pàg. 10, on es qualifica de «vago e impreciso» el sistema i l'àmbit competencial d'àmbit local.

18. Vegeu Parejo Alfonso, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981, pàg. 159.

19. Sosa Wagner i de Miguel: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, cit., pàg. 49, on diu: «La LRRL sólo señala con precisión una pequeña parte —la relativa a los servicios mínimos preceptivos del ámbito competencial propio de los Municipios y Provincias— confiando la determinación del resto a la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas (principalmente a la de su legislación sectorial), la cual habrá de decidir qué materias (una lista de éstas ya queda establecida para los municipios) y qué funciones conciernen a los intereses locales, atribuyendo, en consecuencia, a los Entes titulares de dichos intereses, además de unos poderes jurídicos concretos, las competencias necesarias para su gestión». L'inconvenient més important, com els mateixos autors aclareixen a la nota 50 de l'obra citada, serà la dificultat d'aplicació i el coneixement d'aquests.

Quant a les lleis estatals, ja hem estudiat les previsions que, amb relació al municipi i a la província, es contenen a la Llei de carreteres de 1974, però cal notar, com ja s'ha fet abans, que actualment aquesta Llei ha estat derogada per la Llei de carreteres de 1988, que a l'article 1 estableix com a objecte propi les carreteres estatals, deixant fora, per tant, les locals. Per això haurà d'acudir a la normativa autonòmica.

Aquestes consideracions imposen la necessitat que aquesta normativa atribueixi a les corporacions locals, com a competències pròpies, totes aquelles qüestions que tinguin una estreta connexió amb el seu marc d'interessos propis, ja que no es pot deixar de banda el fet que el concepte d'interès, encara que sense ignorar la complexitat que la seva definició comporta,²⁰ s'ha convertit en el nou horitzó constitucional espanyol, en la peça d'articulació dels diferents ordenaments en presència.²¹

En aquest sentit, sembla lògic considerar que les carreteres municipals i provincials que definia la Llei de carreteres de 1974 hagin d'entrar en aquest àmbit competencial propi dels municipis, per tal que damunt d'elles s'exerceixin les potestats que posseeix l'article 4 de la Llei reguladora de les bases de règim local. Per exemple, pel que fa a les potestats de programació i planificació, l'actuació no resta a l'atzar dels municipis i províncies, sinó que haurà de ser exercida en el marc dels plans sectorials per a la fixació dels objectius i la determinació de les prioritats de l'acció pública que es dictaran amb una clara finalitat coordinadora per mitjà de lleis de l'Estat i de les comunitats autònomes i amb una clara finalitat coordinadora es dictarà. Així s'engloben aquestes competències en allò que la doctrina espanyola, marcant una aproximació clara a les classificacions que la dogmàtica alemanya ha elaborat, categoritza amb la denominació de competències pròpies sotmeses a instruccions²² i que connecta molt directament amb la superació de la vella idea dels compartiments estancs i incomunicats i que es projecta cap a pautes concretes de col·laboració entre els diversos ens territorials que graviten sobre un mateix Estat.²³

20. Sobre això, la Sentència del Tribunal Constitucional de 2 de febrer de 1981, diu: "*De acuerdo, pues, con la Constitución, la autonomía que garantiza para cada entidad lo es en función del criterio del respectivo interés, interés del Municipio, de la Provincia, de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante*".

21. Vegeu Melián Gil: "La articulación de los ordenamientos local y autonómico", *REDA*, núm. 44, pág. 657 a 682. També la Sentència del Tribunal Constitucional 84/1982, que indica la necessitat de tractar totes els problemes que l'Estat de l'autonomia planteja des de la pluralitat d'ordenaments. Sobre la idea d'ordenament, cal tenir en compte la noció clàssica de Santí Romano: *El Ordenamiento Jurídico*, trad. esp., Madrid, 1963, com també la seva reedició parcial per Massimo Severo Giannini: "Gli elementi degli ordinamenti giuridici", *RTDP*, 1958, pág. 219 a 240.

22. Sobre el concepte de competències pròpies, vegeu Sosa Wagner i de Miguel: *Las competencias...*, cit., pág. 53 a 65.

23. Sobre l'evolució del sistema italià que va configurar la Constitució de 1947, com a prototipus clar d'un estat regional de compartiments estancs que necessiten una intervenció jurisdiccional intensa per a un modern col·laboracionisme, vegeu la interessant monografia de Piñar Mañas: *Las relaciones entre el Estado y las regiones. La experiencia italiana*, Madrid, 1986. També sobre l'experiència alemanya, vegeu García de Enterría: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983. A l'exposició de motius de la mateixa LRBRL, en el seu punt II.c incideix en aquesta mateixa idea, i recalca a l'últim paràgraf el següent: "*La ley más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimientos estancos e incomunicados y, en definitiva, sobre un equilibrio estático, propio de las cosas inanimadas, busca fundamentar aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder tratando de articular los intereses del conjunto*".

2. *La regulació a la Llei 16/1985, d'11 de juliol, d'ordenació de les carreteres de Catalunya*

En la pràctica positiva s'han donat situacions que desenvolupen els principis exposats. La Llei de la Generalitat de Catalunya 16/1985, d'11 de juliol, sobre carreteres i camins, reconeix les potestats de programació i planificació de les entitats locals citades a l'article 4 de la LRBRLL. La seva disposició addicional tercera proclama la participació de les corporacions locals en la planificació zonal de les xarxes viàries comarcals i locals, definides a l'article 2 de la mateixa Llei, i també en la dels plans zonals arterials, i poden ser escoltades pel Consell Executiu, al qual s'atribueix l'aprovació d'aquests plans. Aquests plans zonals substitueixen els plans provincials de la Llei de carreteres de 1974, que són suprimits expressament per la Llei de Carreteres de Catalunya. Aquests plans tindran com a contingut les xarxes comarcal i local, i també les xarxes arterials. Cal distingir, per tant, tres subtipus de plans zonals: els comarcals, els locals i els arterials. D'aquests tres només es parla a la Llei dels plans arterials i se'ls qualifica específicament com a subtipus. Els plans zonals es configuren com a planificació de desenvolupament del Pla de carreteres de Catalunya.

La Disposició addicional segona suprimeix expressament la formació dels plans previstos a l'article 9 de la Llei 51/1974 de carreteres referit als plans provincials. Aquesta supressió se suporta en la desqualificació de les carreteres provincials que la mateixa Llei catalana ha fet. D'igual manera succeeix a Navarra, on les corporacions locals tampoc no tenen més competència que la prèvia a l'elaboració dels plans.²⁴

Aquests darrers casos poden trobar suport en allò que disposa l'article 62 de la LRBRLL, això és, «la participació o integració (de les entitats locals) en actuacions o procediments conjuntament amb l'Administració de l'Estat i/o amb la de la Comunitat Autònoma corresponent atribuint-li a una d'aquestes la decisió final». El que passa, a parer nostre, és que l'article 62 de la LRBRLL fa les funcions de clàusula d'intervenció excepcional, com es demostra per la doble dada del seu mateix enunciat (en aquells casos en què la naturalesa de l'activitat de què es tracti faci molt difícil o inconvenient una assignació diferenciada i diferent de facultats decisòries en la matèria) i de la seva mateixa localització sistemàtica dins del capítol II del títol V de la mateixa Llei. D'aquesta manera l'article 62 podrà servir de matisació, i de matisació important, als límits que les competències pròpies locals, connectades a la seva garantia institucional,²⁵ imposin i que tampoc no trobin una fórmula de coordinació vàlida a l'article 59 de la mateixa Llei.

Malgrat tot, l'anterior fa referència al camp de competències referent a la planificació de noves carreteres provincials i municipals, i no s'esgoten en ell les possibles competències viàries de les diputacions i dels municipis a les carreteres de la seva titularitat ja existents.²⁶ Efectivament, com hem assenyalat anteriorment, els temes

24. Article 29, núm. 1 i 2 de la Llei foral 11/1986, de defensa de les carreteres de Navarra (BOE núm. 277, de 19 de novembre de 1986).

25. Sobre aquest concepte, Mendizábal en el seu vot particular a la Sentència del Tribunal Constitucional 385/1993, de 23 de desembre, assenjala que «la noció de "garantia institucional" es mas intuitiva que perfilada con el rigor jurídico deseable, impresión o quizá imagen, con un origen jurisprudencial». Vegeu Díaz Hernández, O.: *En los orígenes de la autonomía vasca: la situación política y administrativa de la Diputación de Álava (1875-1900)*, Bilbao, 1995.

26. Vegeu sobre aquesta competència local els preceptes de les normes viàries que s'indiquen a continuació: article 2.2 de la Llei 9/1990, de 27 d'agost, de carreteres de la Regió de Múrcia (BOE núm. 60, d'11 de març de 1991); article 6.2 de la Llei 13/1986, de 28 de novembre, d'ordenació i defensa de les

viaris jurídics són molt amplis en cada tipus de carretera i, per tant, les possibles competències dels seus titulars resulten molt variades, i no és a més, segons la nostra opinió, la de planificació de noves carreteres la més important a efectes pràctics. En aquest sentit, hem d'assenyalar de manera general que, fins aquí (més endavant veurem que actualment el desenvolupament competencial català ha anat més lluny), les diputacions provincials, incloses les de les dues comunitats autònomes abans assenyaldades, seran competents, a propòsit de les carreteres de la seva titularitat, en totes aquelles matèries a les quals les lleis atribueixen competència als titulars de les vies. A manera d'exemple, cal esmentar la regulació sobre competències en matèries relatives al trànsit que conté el Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, que aprova el text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària. L'article 8 d'aquesta norma crea el Consell Superior de Trànsit i Seguretat de la Circulació Vial amb l'objectiu que aquest òrgan garanteixi la coordinació de competències de les diferents administracions públiques i com a òrgan consultiu pel que fa a l'impuls i a la millora de la seguretat del trànsit viari. Hi estaran representades les administracions amb competències sobre aquesta matèria i entre elles hi ha les províncies i els municipis, que comptaran amb vuit representats a l'esmentat Consell. Però, a més, l'esmentada norma regula les competències en determinades matèries de les entitats locals, per un cantó, i dels municipis per l'altre, amb la qual cosa s'ha d'entendre que quan es refereix a les entitats locals (per exemple, regulació del trànsit, —diferent de la disciplina i vigilància del trànsit—, en certs trams de carreteres, formació i actuació de la figura dels «agents de l'autoritat», senyalització variable, etc.) es refereix a totes, entre les quals s'han d'incloure les províncies, i, en referir-se als municipis (per exemple, en matèria d'ordenació i control del trànsit a les vies urbanes, autorització de proves esportives que discorrin íntegrament pel nucli urbà, parades i estacionaments, etc.), està exclouent la resta de les entitats locals.

3. *El desplegament dels principis competencials viaris en referència a les províncies de la Llei 16/1985, d'11 de juliol, d'ordenació de les carreteres de Catalunya, a la Llei 7/1993, de 30 de setembre, de carreteres*

La regulació de les carreteres catalanes es duu a terme mitjançant la Llei 7/1993, de 30 de setembre, de carreteres, les quals es consideren «infraestructures de transport decisives per al creixement socioeconòmic». La Llei vigent desenvolupa les normes viàries, les de política territorial i les d'organització que han contribuït a l'evolució abans estudiada.²⁷

carreteres del Principat (BOE núm. 14, de 16 de gener de 1987); article 7 de la Llei 5/1990, de 24 de maig, de carreteres de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (BOE núm. 184, de 2 d'agost de 1990); articles 4.3, 7 i 9 de la Llei 9/1990, de 28 de desembre, de carreteres i camins de Castella-La Manxa (BOE núm. 60, d'11 de març de 1991); articles 12 i 19 de la Llei 6/1991, de 27 de març, de carreteres de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 102, de 29 d'abril de 1991); articles 22, 23.2 i 33 de la Llei 3/1991, de 7 de març, de carreteres de la Comunitat de Madrid (BOE núm. 127, de 28 de maig de 1991); articles 2, 3, 6, 8, 9 i 13, i també les disposicions addicionals primera i segona de la Llei 2/1990, de 16 de març, de carreteres de la Comunitat de Castella i Lleó (BOE núm. 96, de 21 d'abril de 1990) i els articles 2.5, 10.3, 12, 46.2 i 50, i també la disposició transitòria segona de la Llei 14/1990, de 26 de juliol, de règim jurídic de les administracions públiques canàries.

27. La investigació, com pot observar-se, resulta d'un gran interès i caldrà tenir-hi en compte no solament les normes viàries estatals i autonòmiques citades, sinó també d'altres que s'hi relacionin. En concret, en referència a Catalunya, caldrà tenir presents les següents:

L'esmentada Llei al preàmbul al·ludeix a la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials. Aquesta Llei «té per objecte regular el règim provisional de les competències de les diputacions provincials catalanes i l'exercici d'aquestes competències, mentre no es produeixin les condicions legals que facin possible que el govern i l'administració de les províncies s'integrin a la Generalitat, amb la consegüent desaparició de la divisió de Catalunya en províncies» (art. 1 de la Llei). Per a l'establiment del règim provisional la Llei assenyalava dos tipus de mesures; per una banda, l'atribució de competències de les diputacions provincials a les comarques i a la Generalitat quan així ho exigeixi la naturalesa dels serveis afectats» (art. 2.a), i, per altra, «l'establiment dels instruments de coordinació de les competències de les diputacions provincials» (art. 2.b). L'assignació a les comarques es durà a terme «quan això permeti una més gran funcionalitat, eficàcia de gestió i participació ciutadana» (art. 3.b).

Efectivament, seguint els mandats anteriors a la Llei de carreteres que estudiem, es produeix un enviament als consells comarcals de la gestió, no pas la titularitat, de determinades carreteres. Per altra banda, la titularitat de les carreteres de les diputacions provincials catalanes es traspassen a la Generalitat. Però per a aquest traspàs cal que es faci efectiu el procediment que la mateixa Llei estableix.²⁸ Fins aleshores, les diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona continuaran explotant la seva xarxa de carreteres, sobre la qual afectaran «els recursos econòmics que corresponguin». La Llei estableix que per a aquest traspàs s'establiran quatre grups de treball, un a cada diputació, amb l'objectiu d'aconseguir la integració de la xarxa provincial a la xarxa de carreteres de la Generalitat.²⁹ Aquests grups de treball seran compostos paritàriament per representants de les diputacions i de la Generalitat, de manera que s'aconsegueixi el traspàs dels mitjans personals i materials assignats als serveis i dels recursos econòmics corresponents.³⁰ Aquí cal fer una referència al que assenyalava el

— Reial decret 2566/1986, de 28 de novembre (administracions públiques), pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, en concret l'article 3 sobre la capacitat jurídica.

— Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, especialment els articles 29, 30, 32 i 33.

— Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, fonamentalment els articles del 88 al 90, sobre les competències pròpies de les diputacions.

— Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, en els seus articles del 36 al 38, també sobre competències de la Diputació.

— Decret 354/1983, de 4 d'agost, de creació i funcionament de les comissions de coordinació entre la Generalitat i les diputacions catalanes.

— Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials.

28. Vegeu la disposició transitòria primera.

29. Vegeu el que disposa l'article 5.1 de la Llei de règim provisional de les competències de les diputacions provincials citada abans, que indica que "Els acords relatius al traspàs de serveis i recursos seran adoptats per una Comissió Mixta integrada per representants de la Generalitat i de les quatre diputacions catalanes [...]".

30. Ens sembla aclaridor afegir que la distribució que feia, abans de la Llei estudiada, el Pla de carreteres de Catalunya, aprovat pel Decret 311/1985, de 25 d'octubre (*DOG* núm. 618, de 27 de novembre de 1985) pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques, un cop determinada pel Consell Executiu la seva formulació, d'una inversió total de 19.000 milions de pessetes era la següent: Administració central, 69.155 pessetes; Generalitat, 238.661 pessetes; diputacions, 1.386 pessetes; Corporació Metropolitana de Barcelona, 8.696 pessetes. Aquestes inversions es troben detallades per itineraris, i s'indica a cada obra prevista a quin organisme correspon la inversió.

Tribunal Constitucional a la Sentència de 28 de juliol de 1981, sobre el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 40/1981 contra la Llei de Catalunya 6/1980, de 17 de desembre, per la qual es regula la «transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat», quan en el seu fonament jurídic 7 es refereix a la possibilitat d'atribuir competències de les províncies a d'altres entitats de la manera següent: «És clar que, versemblantment, una part de les competències que avui s'atribueixen a la província, i fins i tot dels serveis mínims que actualment li són imposats, podran ser atribuïts o encomanats a d'altres entitats territorials...».³¹

Un cop establert aquest traspàs i la transferència de les carreteres de les diputacions catalanes a la Generalitat, aquestes seran classificades segons la naturalesa de xarxa integrada, i hauran de prendre's les mesures necessàries per a l'exploració i la classificació tècnica d'aquesta xarxa viària. Posteriorment, el Govern de la Generalitat, amb conformitat prèvia del consell comarcal corresponent, li podrà delegar la gestió de determinades carreteres que compleixin amb un dels dos requisits que estableix la disposició transitòria segona i que són els següents: 1) que siguin «vies d'interconnexió de nuclis del mateix terme municipal» o 2) que «per les seves característiques pròpies de servei dins d'una comarca, resulta convenient que siguin objecte de delegació». En l'acord de delegació s'hauran de fixar els mitjans personals i materials i els recursos econòmics que han de ser transferits.³² S'ha d'afegir que la Llei fa una classificació funcional de les carreteres consistent en tres xarxes: la bàsica,³³ la comarcal, que «és la que serveix de suport al trànsit generat entre les capitals comarcals i els principals municipis i nuclis de població i d'activitat de la mateixa comarca o de comarques limítrofes, al trànsit generat entre cadascun d'aquests centres i a la connexió d'aquests nuclis amb itineraris de la xarxa bàsica», i la local.³⁴ D'aquí es dedueix que els requisits establerts per a la delegació de la gestió de determinades carreteres de titularitat de la Generalitat, un cop efectuada la transferència d'aquestes carreteres a la Generalitat, són els necessaris per tal que aquestes vies s'incloguin a la xarxa comarcal, i és per aquesta raó que la delegació de la gestió es faci als consells comarcals.

31. Vegeu la Sentència del Tribunal Constitucional 38/1983, de 16 de maig, sobre el recurs previ d'inconstitucionalitat promogut per cinquanta-cinc diputats contra el text definitiu del projecte de Llei orgànica per la qual es modifiquen determinats articles de la Llei 9/1978, de 17 de juliol, d'eleccions locals, especialment en els seus fonaments jurídics 5, 6 i 7, on s'indica que la garantia institucional de la província és compatible amb un marge de discrecionalitat política en el legislador. És «*la Ley quien debe especificar y graduar las competencias provinciales, sin más límite que el reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza*» com indica el Tribunal Constitucional a la Sentència 27/1987, de 27 de febrer, sobre el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei 2/1983, de 4 d'octubre, de la Generalitat valenciana, per la qual es declaren d'interès general per a la Comunitat Valenciana determinades funcions pròpies de les diputacions provincials.

32. Vegeu l'article 6 de la Llei de règim provisional de les competències de les diputacions provincials, Llei 5/1987, de 4 d'abril, en referència als funcionaris i al personal afectats pels traspassos. Vegeu també el títol III «De les inversions provincials en obres i serveis municipals» i el títol V «De les previsions financeres i pressupostàries».

33. Aquesta xarxa inclou les carreteres de trànsit de pas i de trànsit intern de llarga distància, i inclou també les vies intercomarcals d'importància viària especial. Inclou igualment la xarxa arterial integrada per les vies segregades d'accés als nuclis de població que, tot i passar de manera total o parcial per zones urbanes, tenen com a funció comptabilitzar el trànsit local i el trànsit de pas (article 4. a).

34. Segons l'article 4. c, aquesta xarxa de carreteres «és la que serveix de suport al trànsit intermunicipal, integrada pel conjunt de vies que faciliten l'accés als municipis i nuclis de població i activitat no situats sobre les xarxes bàsica i comarcal, i comprèn totes les carreteres que no figuren ni en la xarxa bàsica ni en la comarcal».

Val la pena detenir-se en l'organització comarcal a la qual es refereix la Llei pel que fa al seu òrgan de govern, que és el consell comarcal. La Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre organització comarcal de Catalunya, que té per objecte, segons l'article 1, «establir la divisió i organització comarcals del territori de Catalunya...», estableix a l'article 12 que «el govern i l'administració de la comarca correspondrà al consell comarcal». Els òrgans d'aquest consell comarcal són el ple, el president, la comissió especial de comptes i el gerent. La Llei preveu la possibilitat que, pel que fa a les carreteres de les diputacions provincials que estem tractant, la comarca exerceixi les competències que li deleguin «o que li assigni l'Administració de la Generalitat de conformitat amb el que és establert per la legislació de règim local» (art. 25.3). Ateses les funcions i atribucions dels consells comarcals regulades al capítol primer del títol III de la Llei sobre organització comarcal de Catalunya, Llei 6/1987, de 4 d'abril, es pot deduir que resta resguardada l'autonomia local en el sentit establert pel Tribunal Constitucional a la Sentència de 28 de juliol de 1981, sobre el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 40/1981 contra la Llei de Catalunya núm. 6/1980, de 17 de desembre, per la qual es regula la «transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat».³⁵ En primer lloc, a la Llei de carreteres que estudiem es traspassen només les competències sobre carreteres, tal com s'ha anat desenvolupant des de la primera Llei de carreteres de Catalunya de 1985, i, en segon lloc, creiem que aquest traspàs a la Generalitat i la delegació posterior als consells comarcals garanteix l'autonomia local perquè, ateses les competències d'aquests òrgans, resta garantida la participació local en aquestes qüestions amb referència al seu govern i administració, cosa que la sentència esmentada relaciona, sens dubte amb encert, amb la «creixent complexitat de la vida social, que ha difuminat la línia delimitadora dels interessos exclusivament locals».³⁶

El procés és complicat i cal el transcurs del temps mitjançant el qual la disposició transitòria cinquena preveu la participació de les diputacions en l'elaboració del pla de carreteres de Catalunya i de les seves modificacions o revisions preceptuant que es «requereixi l'informe de les diputacions catalanes» per a aquestes funcions. En qualsevol cas, cal destacar que la Llei catalana 5/1987, de 4 d'abril, sobre el règim provisional de les competències de les diputacions provincials,³⁷ en el seu article 4.1, estableix que

35. En el seu fonament jurídic 4 estableix que “[...] la autonomia local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”, amb el que cal enllaçar el que la mateixa Sentència atribuïa a la Llei recorreguda en referència al fet que no dotava els òrgans que les substituïen d'aquestes competències, cosa que feia en els termes següents: “Parece evidente que esta asunción por la Generalidad de la totalidad de las competencias atribuidas actualmente a las Diputaciones sin dotar a los órganos llamados a sustituirlos de tales competencias u otras similares, implica la desaparición de las cuatro provincias como entidades locales dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses [...]”.

36. Vegeu la Sentència del Tribunal Constitucional 84/1982, de 23 de desembre, sobre els recursos d'inconstitucionalitat núm. 108 i 109/1982, promoguts respectivament pel Parlament de Catalunya i el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, contra l'article 28 de la Llei 44/1981, de 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1982, especialment els fonaments jurídics 4 i 5. Vegeu també la Sentència 385/1993, de 23 de desembre, sobre recursos d'inconstitucionalitat acumulats núm. 826, 839 i 842/1986, contra el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.

37. Vid. el DOC de 27 de novembre de 1995, en el qual apareixen publicades dues impugnacions prèvies davant del Tribunal Constitucional respecte dels articles d'aquesta Llei 9.1 i 10.2c i l'article 12 en segon lloc.

les lleis catalanes que distribueixin les competències provincials entre l'Administració de la Generalitat i les comarques faran la distribució de manera que «la distribució de competències haurà de respectar el nucli essencial de l'autonomia provincial i no podrà afectar les competències d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica que corresponen a les diputacions provincials, de conformitat amb el que és establert per la Llei reguladora de les bases de règim local, la legislació de règim local de Catalunya i el títol III de la present Llei». D'aquesta manera, se segueix també el que assenyala el Tribunal Constitucional a la Sentència de 28 de juliol de 1981, sobre el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 40/1981 contra la Llei de Catalunya núm. 6/1980, de 17 de desembre, per la qual es regula la «transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat».³⁸ Per altra banda, cal tenir en compte també que els articles 88, 89 i 90 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, regulen les competències pròpies de les diputacions.

A parer nostre, per tot el que hem assenyalat més amunt, l'autonomia local (en el sentit que el Tribunal Constitucional confereix a la Sentència de 28 de juliol de 1981, sobre el Recurs d'inconstitucionalitat núm. 40/1981 contra la Llei de Catalunya 6/1980, de 17 de desembre, per la qual es regula la «transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat», amb referència a les carreteres provincials) resta més resguardada en la regulació d'aquesta Llei de carreteres de 1993 i amb el traspàs posterior a la Generalitat i delegació als consells comarcals, que no pas en la Llei de carreteres de 1985,³⁹ en el sentit que aquesta darrera Llei perfilava només algun dels aspectes viaris referents a les províncies que ara resten desenvolupats per les normes catalanes reguladores d'àmbits locals i per la mateixa Llei de carreteres de 1993.

La investigació, com es pot observar, és de gran interès i en aquest treball hem intentat fer un esbós d'algunes idees i hi hem volgut destacar, amb les limitacions pròpies del tipus de publicació, un aspecte competencial viari sense ànim d'oferir-hi una tasca científica acabada, cosa que, per altra banda, rarament es produeix.

38. En el seu fonament jurídic 7 exigeix que «[...] las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos del núcleo esencial de la institución constitucionalmente garantizada, han de ser consideradas como bases que no cabe ignorar al legislar sobre la materia».

39. Vegeu també el Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre (administracions públiques), pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, en concret l'article 3 sobre la capacitat jurídica, el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, especialment els articles 29, 30, 32 i 33, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, en els seus articles del 36 al 38, també sobre competències de la Diputació i el Decret 354/1983, de 4 d'agost, de creació i funcionament de les comissions de coordinació entre la Generalitat i les diputacions catalanes.