

# COMENTARIOS Y NOTAS



# COMPETENCIAS LOCALES VIARIAS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS COMPETENCIAS LOCALES VIARIAS EN CATALUÑA

Concepción Martínez-Carrasco Pignatelli

Profesora titular de derecho administrativo  
de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid

## I. Aspectos preliminares<sup>1</sup>

La regulación viaria ha sido objeto de profundos cambios a raíz del proceso de transferencias a las comunidades autónomas que comenzó en 1980 y culminó en 1983, produciéndose una nueva clasificación en las carreteras incluidas en la Red de Interés General (RIGE), hoy Red de Carreteras Estatales, de las demás carreteras traspasadas a las comunidades, habiendo quedado sin modificación las carreteras provinciales y las municipales, excepto en determinados supuestos. De esta forma, y por ejemplo en materia de planificación, a partir de esta nueva clasificación, se debe distinguir entre el Plan nacional, que incide en la Red de Carreteras Estatales, siendo competencia exclusiva del Estado, y los planes de carreteras autonómicos, que afectarán a las distintas carreteras traspasadas a las comunidades autónomas y cuya competencia corresponderá a éstas.

Por otro lado, existen algunas excepciones al esquema competencial que hemos descrito. Nos referimos a aquellas vías públicas interurbanas que discurren por varias comunidades autónomas, en donde, a pesar del interés general que conllevan, se ha producido el traspaso a dichas comunidades, pero requiriéndose una obligación de cooperación entre los distintos entes. Un ejemplo de este tipo de carreteras es el de la carretera Jerez-Cartagena. Con este motivo se han creado en algunas comunidades afectadas por la modalidad de estas vías organismos encargados de la coordinación del Plan estatal con los planes autonómicos respectivos. De esta forma se intenta una coordinación entre las distintas competencias que inciden sobre la misma vía.

Como puede observarse, las carreteras, entendidas como materia competencial que ha de ser atribuida, han sido objeto de la aplicación de diferentes criterios de atribución de competencias que definen a los titulares de las distintas vías. Hemos utilizado la noción de materia como el objeto sobre el que recae la competencia, pero el problema estará en determinar esta competencia. Gizzi la define como «el conjunto de las actividades, de las funciones, de los bienes, de los institutos jurídicos relativos a un cierto sector homogéneo».<sup>2</sup> En nuestro caso, serán las vías públicas interurbanas

---

1. El contenido de este epígrafe ha sido ya tratado en otras obras nuestras como los dos libros de carreteras publicados en Montecorvo en 1989 y en 1993 y titulados respectivamente: *Carreteras. Su régimen jurídico, y redes arteriales. Travestías, tramos urbanos y circunvalaciones*. No obstante hemos creído necesario reproducir un extracto como introducción de este trabajo.

2. Gizzi, E.: *Manuale di Diritto regionale*. 3.<sup>a</sup> edición, Milán, 1976. Otros autores italianos como Virga en «Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale», en *Foro Am.*, 1971, III, y Amato, en *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e*

este sector homogéneo. Sobre la materia carreteras existen distintos titulares, por lo que es una materia compartida.<sup>3</sup> Ahora bien, la competencia que tengan estos titulares puede calificarse o bien de exclusiva, sobre cada parcela de la materia (carreteras de competencia estatal y carreteras de competencia autonómica), o bien de competencia compartida (cuando sobre una misma materia recaigan varios titulares), caso éste que atendiendo a la Constitución no debería ocurrir pero que sin embargo en la práctica puede producirse.

Si de lo que se trata es de las carreteras como materia que ha de ser distribuida en su totalidad, la competencia es compartida, ya que son varios los titulares. Pero si estudiamos determinadas carreteras, la competencia será exclusiva. En referencia a las materias de competencia estatal, el artículo 149 de la Constitución se refiere a ellas con el calificativo de exclusivas.<sup>4</sup> El número 1.24 de dicho artículo se refiere a «Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma». La competencia del Estado sobre esta parcela de las obras públicas, las de interés general, es efectivamente exclusiva, en cuanto que sobre ella no cabe otra competencia que no sea la del Estado.<sup>5</sup> En cambio, el artículo 148 de la Constitución, en referencia a las materias de competencia de las comunidades autónomas, no añade ningún calificativo a la palabra competencia. Sin embargo, la idea que aquí subyace no es que las comunidades autónomas puedan asumir competencias compartidas, sino que no se les transfiere la competencia orgánica, es decir, todo el bloque de la competencia. Las comunidades autónomas no tienen por qué compartir su competencia sobre las carreteras que le han sido transferidas: en cuanto a las que sean de interés para la comunidad (número 1.4) y que transcurran íntegramente por su territorio (número 1.5), la competencia que aquéllas tienen sobre las mismas es también exclusiva.<sup>6</sup>

---

*delle regioni*, Milán, 1963, distinguen dentro del concepto de materia, diversos asuntos, bienes o actividades. Vid. Muñoz Machado, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, T. I. Madrid, 1982, pág. 371, donde se ofrecen algunas definiciones del concepto de materia de autores italianos tales como Biondi, Mazziotti, etc.

3. Se diferencia por tanto de lo que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982 denomina «competencias exclusivas en su integridad», refiriéndose a aquellas competencias que de forma plena y exclusiva se reserva el Estado sobre determinadas materias de forma que no hay previsión constitucional para que participen las comunidades autónomas. Como ejemplo se pueden citar la defensa y las fuerzas armadas, las relaciones internacionales, etc.

4. Cosculluela Montaner, L., ha afirmado que «la lista de materias que se enumeran en el n.º 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. 88, pág. 25).

5. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre 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, lo 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».

6. Fernández Rodríguez, T. R. considera, en este sentido 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, pág. 12).

El contenido de la competencia que las comunidades autónomas asumen sobre las carreteras de su titularidad viene dado a través de cada estatuto.<sup>7</sup> El Estado encuentra su título competencial en la propia Constitución, a diferencia de las comunidades autónomas, que necesitarán que su estatuto de autonomía asuma la competencia sobre la materia que la Constitución le ofrece.<sup>8</sup> El estatuto concreta y delimita las competencias autonómicas, nunca las estatales.<sup>9</sup> Sin embargo, las competencias de las comunidades autónomas se encuentran relativizadas, no sólo por la delimitación de los estatutos<sup>10</sup> y la interpretación constitucional que de ellos se debe hacer, sino también por la llamada «reserva de la cláusula de interés general».<sup>11</sup> Las comunidades autónomas tienen la titularidad sobre las carreteras autonómicas sin que se hallen subordinadas de alguna forma a los decretos de transferencias. En efecto, como el Tribunal Constitucional se encargó de recordar, los decretos de transferencias no atribuyen a las

---

7. Friedrick, K., comenta que el reparto de competencias sobre las distintas materias «es un asunto de conveniencia, en el que la vida económica y social, los factores militares y geográficos, todo influirá en la determinación de cada arreglo particular» (*Gobierno Constitucional y Democracia*, I, Madrid, 1975. *Vid.* su obra escrita en colaboración con Bowie: *Études sur le Fédéralisme*, 2 vol., París, 1960).

8. *Vid.* Parejo Alfonso, L.: *prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981, pág. 77 y ss.; García de Enterría, E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 198, pág. 124; Muñoz Machado, S.: «La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias» en *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED*. Núm. 5, 1979-1980, pág. 66 y ss. Este tema ha sido tratado en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional, *vid.* las sentencias de 13 de febrero de 1981; 23 de marzo y 24 de mayo de 1982. La Sentencia de 5 de agosto de 1983, núm. 76, en su fundamento jurídico n.º 4, establece 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» en *Reda*. Núm. 19; García de Enterría ha dicho 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.* pag. 124 y 124). Fernández Rodríguez, ha señalado 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». Serán pues los estatutos de cada Comunidad los que acotarán definitivamente el campo de acción de las mismas (art. 147.2.d y 149.3) («El sistema de distribución...», *cit.* pag. 11 y 12. *Vid.* también López Benítez, M.: «Doctrina del Tribunal Constitucional sobre leyes básicas» en *Realia*, núm. 235 y 236, 1907, pág. 585 y ss.

10. *Vid.* Morillo-Velarde Pérez: «El contenido del Estatuto», en vol. colect. *Comunidades Autónomas*, Sevilla, 1980.

11. *Vid.* García de Enterría, E.: *Estudios... cit.*, pág. 143 y 144, donde se señala 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 *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)».

comunidades autónomas nada que éstas no tuvieran ya por el juego combinado de la Constitución y de sus propios estatutos de autonomía.<sup>12</sup>

## II. Planteamientos generales de la regulación de las carreteras catalanas

Existe unanimidad en los estatutos de autonomía en la calificación de las competencias en materia de carreteras como exclusivas. El Estatuto de Autonomía de Cataluña, en virtud de lo dispuesto en su artículo 9.14, otorga competencia exclusiva a la Generalidad sobre las carreteras y los caminos cuyo itinerario transcurre íntegramente por territorio de Cataluña. Atendiendo al ejercicio de esta competencia, la Generalidad ha elaborado dos leyes que fueron aprobadas por el Parlamento de Cataluña. Una es la Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras de Cataluña y otra, la Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras. La primera norma citada era una norma muy breve que, aunque no se extendía en su contenido a la regulación de los principales aspectos de las carreteras catalanas, tenía, sin embargo, como virtud, el presentar aspectos muy novedosos en aquel momento en el que aún no estaba aprobada la Ley de carreteras estatal de 1988. Se trataba de salvar el vacío provocado por los cambios producidos en el panorama viario catalán una vez transferidas las competencias sobre carreteras y habiéndose aprobado dos años antes la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial, por lo que se hacía urgentemente necesario adaptar la entonces vigente Ley de carreteras estatal de 1974 a las características de las carreteras catalanas.

La Ley de ordenación de las carreteras de Cataluña de 1985, desarrollada por la Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan territorial de Cataluña, presentaba algunas novedades importantes, especialmente en cuanto a planificación, que luego se han visto desarrolladas por el Plan de carreteras de Cataluña, aprobado mediante Decreto 311/1988, de 25 de octubre, con la naturaleza de plan territorial sectorial y por la Ley de carreteras 7/1993, de 30 de septiembre. Es éste un aspecto en el que interesa detenerse.

Sabidas son las diferencias conceptuales, suficientemente destacadas por la doctrina, entre el concepto de urbanismo y el concepto de ordenación del territorio, considerándose este último como un concepto más amplio englobador del primero, de forma que el urbanismo será una parte de la ordenación del territorio, como lo pueden ser la protección del medio ambiente o la ordenación hidráulica, conceptos que, como ha señalado Martín Mateo,<sup>13</sup> se encuentran muy frecuentemente relacionados entre sí. En este sentido, las carreteras quedan incluidas también en este concepto de ordenación del territorio, de tal forma que las relaciones de, por ejemplo, los planes de carre-

12. Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1983 (BOE de 27 de abril de 1983). Véanse también las sentencias del mismo Tribunal que siguen: 125/1984, de 20 de diciembre (BOE de 11 de enero de 1985), y la 77/1984, de 3 de junio (BOE de 30 de julio de 1984).

13. Vid. del citado autor: *Derecho ambiental*. Madrid, 1977, pág. 74, donde se ofrecen, como ejemplo, las cien medidas de protección ambiental que adoptó el Gobierno francés en 1970, y que abarcaban temas tan variados como la acción contra la contaminación, el medio urbano, los parajes rurales, etc. Además se sitúa en contra de las ideas doctrinales que intentan presentar una barrera radical entre temas como el urbanismo, la ordenación del territorio y el Derecho ambiental.

teras con la ordenación del territorio, no son relaciones de coordinación sino de integración de la parte en el todo.

Ni la legislación del suelo ni la de carreteras estatal tienen en cuenta este tipo de relaciones. Sin embargo, en algunos ordenamientos autonómicos, como se ha dicho, han aparecido normas reguladoras de ordenación del territorio, en las que los planes de carreteras son considerados como planes sectoriales. Es lo que ocurre en Cataluña y en Navarra. En ellas se han aprobado dos leyes, de política territorial en Cataluña, y de ordenación del territorio en Navarra, que regulan planes sectoriales entre los que incluyen los de carreteras. Pero, a diferencia de Cataluña, Navarra concedió carácter de plan sectorial a los planes de carreteras con anterioridad a la aprobación de la Ley foral de ordenación del territorio, de 11 de noviembre de 1986, núm. 12. El capítulo IV de esta Ley está dedicado a los «Planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal» correspondiendo al Gobierno de Navarra la calificación de supramunicipal.

Sobre la base de este planteamiento, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras, que justifica su existencia en su preámbulo en atención a «los cambios normativos producidos durante este período —no sólo en la legislación especial, sino también en el marco regulador de la ordenación territorial— y el desarrollo de las carreteras como infraestructuras de transporte decisivas para el crecimiento socioeconómico del país...». Es esta Ley un cuerpo normativo articulado que en gran parte y, curiosamente, sigue a la estatal, pero que presenta novedades respecto de esta última en cuanto que desarrolla las previstas en la derogada Ley de 11 de julio de 1985, de ordenación de las carreteras. En concreto, una de las novedades que en este trabajo vamos a estudiar es la regulación de las competencias locales viarias en donde se «determina el traspaso a la Generalidad de las carreteras de las diputaciones catalanas, de acuerdo con el procedimiento regulado por la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales». Al mismo tiempo, se habilita a la Generalidad para delegar en los llamados *consejos comarcales* la gestión de determinadas vías.<sup>14</sup>

### III. Competencias locales viarias. Referencia a las competencias locales viarias en Cataluña

Una de estas novedades de la Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras de Cataluña, se presenta en cuanto a las carreteras provinciales y las competencias sobre ellas, especialmente en cuanto a la planificación provincial, quedando expresamente excluidos los planes provinciales de la Ley de carreteras de 1974 y apareciendo, en cambio, la figura de los planes zonales y las competencias comarcales sobre carreteras. Para poder comprender esta novedosa regulación creemos se hace necesario referirnos a la regulación de las carreteras locales, especialmente de las provinciales de los últimos años y su evolución hasta lo que la ley catalana referida reguló.

14. Hay que decir que no es ésta la única novedad de esta Ley respecto al ordenamiento viario autonómico catalán o incluso autonómico en general y estatal. Destacan otras novedades como son el concepto de «vía preferente», o la introducción de determinaciones necesarias para definir el contenido del Plan de carreteras de Cataluña, o la regulación de aspectos medioambientales, etc.

## 1. Evolución de las competencias locales viarias. Especial referencia a las provinciales

### 1.1. Regulación en la Ley de carreteras de 1974

La Ley de carreteras de 1974 establecía un criterio de clasificación de las carreteras locales, por el que se otorgaba la competencia para planificar, ejecutar y conservar las carreteras provinciales y municipales a las diputaciones y a los ayuntamientos. Esto estaba conforme con los artículos 101 y 243 del Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprobaba el texto articulado y refundido de la Ley de régimen local, y con el artículo 5 de la Ley de obras públicas.

La Ley de carreteras mencionada establecía en su artículo 2.3 que serán carreteras provinciales las que sin estar comprendidas en las redes arteriales (criterio de clasificación) tienen interés público provincial (criterio del interés) y se incluyen en los correspondientes planes provinciales (circunstancia jurídica que reafirma el criterio de clasificación). En el núm. 3 del mismo artículo la Ley se refería a las municipales, que serán las que sin estar comprendidas en las redes nacional y provincial (nuevamente aparece el criterio de la clasificación) hayan sido, o bien entregadas a los ayuntamientos o demás entidades municipales, para la satisfacción de los intereses de las respectivas localidades (criterio del interés), o bien hayan sido construidas por las anteriores corporaciones.

Esto último está en relación con lo que el artículo 5.1 de la Ley de obras públicas dispone sobre las obras de cargo de las provincias y de los municipios. A las primeras corresponderán «los caminos construidos con fondos provinciales», a los municipios «la construcción y conservación de los caminos vecinales incluidos en el plan de los que deban costearse con fondos municipales». Por tanto, los criterios que entran en juego en la delimitación de la titularidad y competencia de las vías locales son, como he señalado, el de clasificación, que ha de ponerse en relación con alguno de los otros dos, el de interés local y el de financiación de las mismas.

En cuanto al contenido de la competencia que sobre estas vías tengan sus titulares, el artículo 243 de la Ley de régimen local de 1955 disponía que serán de competencia provincial «la construcción y conservación de caminos y vías locales y comerciales». Respecto a los municipales, el artículo 101 se refería a los mismos, y el 107 establece como competencia de las entidades locales menores «la policía de los caminos rurales».

La Ley de carreteras era más explícita en cuanto a la competencia de las entidades locales sobre las vías de su titularidad. En cuanto a la planificación de estas vías, el artículo 9 establecía con respecto a las provincias la posibilidad de que puedan elaborarse por las mismas planes provinciales, pero su aprobación corresponderá al Consejo de Ministros. Los municipios también podrían elaborar planes, con la colaboración del Ministerio de Obras Públicas, pero tampoco contaban con la competencia para la aprobación de sus planes (artículo 10).

En cuanto a la construcción, reparación, conservación y mejora de las vías que estamos analizando, la Ley de carreteras remitirá a la legislación de régimen local.<sup>15</sup> En este sentido, ya hemos dicho que el artículo 243 de la Ley de régimen local de 1955 concedía competencias en materia de construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales.<sup>16</sup>

15. *Vid.* los artículos 243, 251, 285 a 291 y 605 y ss., de la Ley de régimen local de 1955.

16. Si se trata de carreteras incluidas en planes provinciales de obras y servicios el Real decreto 1673/1981, de 3 de julio, *BOE*, núm. 188, de 6 de agosto.

## 1.2. La aprobación de la Constitución y sus repercusiones en las competencias locales viarias

Con la aprobación de la Constitución de 1978 y con la consagración de las comunidades autónomas como entes dotados de autonomía política, el planteamiento anterior, como es sabido, ha variado respecto de las vías locales, cuya competencia sobre esta materia debe ser conectada con las respectivas competencias de las comunidades autónomas y con el contenido de la autonomía local que garantiza la Constitución.

Mientras las competencias de las comunidades autónomas vienen definidas por sus respectivos estatutos en el marco de los artículos 148 y 149 de la Constitución, la referencia que el texto fundamental hace respecto de las entidades locales se concreta en la previsión contenida en el artículo 137, que asegura la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.<sup>17</sup>

Esta autonomía de los entes locales, al no ser del mismo grado que la autonomía definida para las comunidades autónomas, impone que la delimitación de su contenido competencial se efectúe por las leyes del Estado y de las comunidades autónomas, respetando, en todo caso, ese núcleo indispensable que garantiza el artículo 137 antes mencionado.<sup>18</sup> En este sentido, y a pesar de que más adelante volveremos a incidir sobre este tema, parece importante destacar que la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, sobre el régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, en su artículo 4.1 establece que las leyes catalanas que distribuyan las competencias provinciales entre la Administración de la Generalidad y las comarcas habrán de hacerlo de tal forma que «La distribución de competencias deberá respetar el núcleo esencial de la autonomía provincial...»

El juego de la Constitución sobre la normativa local se produce desde la entrada en vigor de aquélla. En él ha debido intervenir el Tribunal Constitucional precisando lo allí establecido; estas precisiones se ven reflejadas en la Ley reguladora de las bases de régimen local, Ley 7/1985, de 2 de abril.

El artículo 25 de dicha Ley atribuye a los municipios, en todo caso, las competencias sobre la conservación de caminos y vías rurales. Pero esta competencia, que queda catalogada dentro del núcleo de competencias propias del municipio, no agota, en cambio, todo su posible contenido; el mismo artículo 25, en su párrafo 1, al igual que respecto de la provincia hace el artículo 36.1, remite a las leyes sectoriales, estatales y autonómicas, la ultimación del cuadro de competencias propias de los municipios y de las provincias.<sup>19</sup>

17. Vid. Sosa Wagner y De Miguel: *Las competencias de las corporaciones locales*, Madrid, 1985, pág. 10, donde se califica de «vago e impreciso» el sistema y el ámbito competencial de nivel local.

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

19. Sosa Wagner y De Miguel: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, cit., pág. 49, donde dice: «La LRBRL 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». El inconveniente mayor, como los mismos autores explicitan, en la nota 50 de la *op. cit.*, será el de la dificultad de aplicación y conocimiento de los mismos.

En cuanto a las leyes estatales, ya hemos estudiado las previsiones que, con relación al municipio y a la provincia, se contienen en la Ley de carreteras de 1974, pero es de notar, como ya se hizo antes, que en la actualidad esta Ley ha sido derogada por la Ley de carreteras de 1988, que en su artículo 1 establece como objeto de la misma las carreteras estatales, *dejando fuera por tanto las locales*. Por ello habrá que acudir a la normativa autonómica.

Estas consideraciones imponen la necesidad de que dicha normativa atribuya a las corporaciones locales, como competencias propias, todos aquellos asuntos que guarden estrecha conexión con su marco de intereses propios, pues no se puede olvidar que el concepto de interés, aun no ignorando la complejidad que su definición entraña<sup>20</sup> se ha convertido en el nuevo horizonte constitucional español en la pieza de articulación de los distintos ordenamientos en presencia.<sup>21</sup>

En este sentido, parece lógico estimar que las carreteras municipales y provinciales que definía la Ley de carreteras de 1974 deban entrar en ese ámbito competencial propio de los municipios, para que sobre ellas se ejerciten las potestades que el artículo 4 de la Ley reguladora de las bases de régimen local elenca. Por ejemplo, en referencia a las potestades de programación y planificación, la actuación de las mismas no queda a la decisión exclusiva de los municipios y provincias, sino que habrá de ser ejercida en el marco de los planes sectoriales para la fijación de los objetivos y determinación de las prioridades de la acción pública que por leyes del Estado y de las comunidades autónomas y con una clara finalidad coordinadora se dictará. Se engloban así estas competencias en lo que la doctrina española, marcando una aproximación clara a las clasificaciones que la dogmática alemana ha elaborado, categoriza con la denominación de competencias propias sometidas a instrucciones<sup>22</sup> y que engarza muy directamente con la superación de la vieja idea de los compartimientos estancos e incomunicados y que se proyecta hacia pautas concretas de colaboración entre los diversos entes territoriales que gravitan sobre un mismo Estado.<sup>23</sup>

---

20. A este propósito, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 dice: «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. *Vid.* Meilán Gil: «La articulación de los ordenamientos local y autonómico». *REDA*. Núm. 44, pág. 657 a 682. También la Sentencia del Tribunal Constitucional 84/1982, que señala la necesidad de abordar todos los problemas que el Estado de la autonomía plantea desde la pluralidad de ordenamientos. Sobre la idea de ordenamiento, téngase en cuenta la noción clásica de Santi Romano: *El Ordenamiento Jurídico*, trad. esp. Madrid, 1963, así como su reedición parcial por Massimo Severo Giannini: «Gli elementi degli ordinamenti giuridici», *RTDP*, 1958, pág. 219 a 240.

22. Sobre el concepto de competencias propias *vid.* Sosa Wagner y De Miguel. *Las competencias...* *cit.*, pág. 53 a 63.

23. Sobre la evolución del sistema italiano configurado por la Constitución de 1947, como prototipo claro de un estado regional de compartimientos estancos, necesitados de una intensa intervención jurisdiccional a un moderno colaboracionismo, *vid.* la interesante monografía de Piñar Mañas: *Las relaciones entre el Estado y las regiones. La experiencia italiana*, Madrid, 1986. También sobre la experiencia alemana *vid.* García de Enterría: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983. La misma exposición de motivos de la LRRL, en su epígrafe II, *c* incide en esta misma idea, recalcando en su último párrafo lo siguiente: «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 regulación en la Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras de Cataluña*

En la práctica positiva se han dado situaciones que desarrollan los principios expuestos. La Ley de la Generalidad de Cataluña 16/1985, de 11 de julio, sobre carreteras y caminos, reconoce las potestades de programación y planificación de las entidades locales ínsitas en el artículo 4 de la LRBRL. Su disposición adicional tercera proclama la participación de las corporaciones locales en la planificación zonal de las redes viarias comarcales y locales, definidas en el artículo 2 de la misma Ley, así como en la de los planes zonales arteriales, pudiendo ser oídos por el Consejo Ejecutivo al que se atribuye la aprobación de dichos planes. Estos planes zonales vienen a sustituir a los planes provinciales de la Ley de carreteras de 1974, que son suprimidos expresamente por la Ley de carreteras de Cataluña. Estos planes tendrán como contenido las redes comarcal y local así como redes arteriales. Cabe distinguir, por tanto, tres subtipos de planes zonales: los comarcales, los locales y los arteriales. De los tres solamente se habla en la Ley de los planes arteriales calificándolos específicamente como subtipo. Los planes zonales se configuran como planificación de desarrollo del plan de carreteras de Cataluña.

La disposición adicional segunda suprime expresamente la formación de los planes previstos en el artículo 9 de la Ley 51/1974 de carreteras referido a los planes provinciales. Esta supresión se apoya en la descalificación de las carreteras provinciales que la misma Ley catalana ha hecho. Igual sucede en Navarra, donde las corporaciones locales tampoco tienen más competencia que la previa audiencia en la elaboración de los planes.<sup>24</sup>

Estos últimos casos pueden encontrar apoyo en lo que el artículo 62 de la LRBRL dispone, esto es, «la participación o integración (de las entidades locales) en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente atribuyéndole a una de éstas la decisión final». Lo que sucede, a nuestro juicio, es que el artículo 62 de la LRBRL juega como una especie de cláusula de intervención excepcional, como se demuestra por el doble dato de su propio enunciado (en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia) y de su misma ubicación sistemática dentro del capítulo II del título V de la propia Ley. Así el artículo 62 podrá servir de matización, y de matización importante, a los límites que las competencias propias locales, conectadas a su garantía institucional,<sup>25</sup> impongan y que tampoco encuentren fórmula de coordinación válida en el artículo 59 de la propia Ley.

No obstante, lo anterior se refiere al campo competencial referente a la planificación de nuevas carreteras provinciales y municipales, no agotándose en él las posibles competencias viarias de las diputaciones y municipios en las carreteras de su titularidad ya

24. Artículos 29, núm. 1 y 2 de la Ley foral 11/1986, de defensa de las carreteras de Navarra (BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 1986).

25. Sobre este concepto, Mendizábal en su voto particular a la Sentencia del Tribunal Constitucional 385/1993, de 23 de diciembre, señala que «la noción de "garantía institucional" es más intuitiva que perfilada con el rigor jurídico deseable, impresión o quizá imagen, con un origen jurisprudencial». Vid. Díaz Hernández, O.: *En los orígenes de la autonomía vasca: la situación política y administrativa de la Diputación de Álava (1875-1900)*, Bilbao, 1995.

existentes.<sup>26</sup> Efectivamente, como hemos señalado con anterioridad, los temas viarios jurídicos son muy amplios en cada tipo de carretera y por tanto las posibles competencias de sus titulares sobre las mismas resultan muy variadas, no siendo además, en nuestra opinión, la de planificación de nuevas carreteras la más importante a efectos prácticos. En este sentido debemos señalar de forma general que hasta aquí (más adelante veremos que en la actualidad el desarrollo competencial catalán ha ido más lejos), las diputaciones provinciales, incluidas las de las dos comunidades autónomas antes señaladas, serán competentes, a propósito de las carreteras de su titularidad, en todas aquellas materias a las que las leyes atribuyan competencia a los titulares de las vías. A modo de ejemplo cabe resaltar la regulación sobre competencias en materias relativas al tráfico que contiene el Real decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. El artículo 8 de esta norma crea el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial con el objetivo de que dicho órgano garantice la coordinación de competencias de las diferentes administraciones públicas y como órgano consultivo en lo relativo al impulso y mejora de la seguridad del tráfico vial. En él estarán representadas las administraciones con competencias sobre esta materia y entre ellas se encuentran las provincias y los municipios, que contarán con ocho representantes en el mencionado Consejo. Pero, además, la citada norma regula las competencias en determinadas materias de las entidades locales por un lado y de los municipios por otro, con lo cual cabe entender que al referirse a las entidades locales (por ejemplo, regulación del tráfico —distinta de la disciplina y vigilancia del tráfico— en ciertos tramos de carreteras, formación y actuación de la figura de los «agentes de la autoridad», señalización variable, etc.) se refiere a todas ellas, en donde cabe incluir las provincias y, al referirse a los municipios (por ejemplo, en materia de ordenación y control del tráfico en las vías urbanas, autorización de pruebas deportivas que discurran íntegramente por casco urbano, paradas y estacionamientos, etc.) está excluyendo el resto de las entidades locales.

### 3. *El desarrollo de los principios competenciales viarios en referencia a las provincias de la Ley 16/1985, de 11 de julio, de ordenación de las carreteras de Cataluña en la Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras*

La regulación de las carreteras catalanas se lleva a cabo mediante la Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras a las que se les considera «infraestructuras de transporte decisivas para el crecimiento socioeconómico». La vigente Ley desarrolla las normas

26. *Vid.* sobre esta competencia local los preceptos que a continuación se indican de las siguientes normas viarias: artículo 2.2 de la Ley 9/1990, de 27 de agosto, de carreteras de la región de Murcia (*BOE*, núm. 60, de 11 de marzo de 1991); artículo 6.2 de la Ley 13/1986, de 20 de noviembre, de ordenación y defensa de las carreteras del Principado (*BOE*, núm. 14, de 16 de enero de 1987); artículo 7 de la Ley 5/1990, de 24 de mayo, de carreteras de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (*BOE*, núm. 184, de 2 de agosto de 1990); artículos 4.3, 7 y 9 de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de carreteras y caminos de Castilla-La Mancha (*BOE*, núm. 60, de 11 de marzo de 1991); artículos 12 y 19 de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunidad Valenciana (*BOE*, núm. 102, de 29 de abril de 1991), artículos 22, 23.2 y 33 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo de carreteras de la Comunidad de Madrid (*BOE*, núm. 127, de 28 de mayo de 1991); artículos 2, 3, 6, 8, 9 y 13, así como las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de carreteras de la Comunidad de Castilla y León (*BOE*, núm. 96, de 21 de abril de 1990) y los artículos 2, 5, 10.3, 12, 46.2 y 50 así como la disposición transitoria segunda de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las administraciones públicas canarias.

viarias, las de política territorial y las de organización que han contribuido a la evolución antes estudiada.<sup>27</sup>

La citada Ley en su preámbulo alude a la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales. Esta Ley «tiene por objeto regular el régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales catalanas y el ejercicio de dichas competencias, mientras no se produzcan las condiciones legales que hagan posible que el gobierno y la administración de las provincias se integren en la Generalidad, con la consiguiente desaparición de la división de Cataluña en provincias» (art. 1 de la Ley). Para el establecimiento del régimen provisional la Ley señala dos tipos de medidas: por un lado, la «atribución de competencias de las diputaciones provinciales a las comarcas y a la Generalidad cuando así lo exija la naturaleza de los servicios afectados», (art. 2. a), y por otro «el establecimiento de los instrumentos de coordinación de las competencias de las diputaciones provinciales», (art. 2. b). La asignación a las comarcas se llevará a cabo «cuando ello permita una mayor funcionalidad, eficacia de gestión y participación ciudadana» (art. 3. b).

Efectivamente, siguiendo los mandatos anteriores, en la Ley de carreteras que estudiamos se produce un envío a los consejos comarcales de la gestión, no la titularidad, de determinadas carreteras. Por otro lado, la titularidad de las carreteras de las diputaciones provinciales catalanas se traspasa a la Generalidad. Pero para este traspaso se hace necesario que se haga efectivo el procedimiento que la propia Ley establece.<sup>28</sup> Hasta ese momento, las diputaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona seguirán explotando su red de carreteras a la que continuarán «afectando los recursos económicos que correspondan». La Ley establece que para dicho traspaso se establecerán cuatro grupos de trabajo, uno en cada diputación con el objeto de conseguir la integración de la red provincial en la red de carreteras de la Generalidad.<sup>29</sup> Estos grupos de trabajo estarán compuestos paritariamente por representantes de las diputaciones y de la Generalidad de forma que se consiga el traspaso de los medios personales y

---

27. La investigación, como puede observarse, resulta de gran interés y en ella deberán tenerse en cuenta no sólo las normas viarias estatales y autonómicas citadas sino también otras relacionadas con las mismas. En concreto, en referencia a Cataluña, deberán tenerse presentes entre otras las siguientes:

— El Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (administraciones públicas), por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, en concreto el artículo 3 sobre la capacidad jurídica.

— El Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, especialmente los artículos 29, 30, 32 y 33.

— La Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, fundamentalmente los artículos 88 a 90, sobre las competencias propias de las diputaciones.

— La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en sus artículos 36 a 38, también sobre competencias de la Diputación.

— El Decreto 354/1983, de 4 de agosto, de creación y funcionamiento de las comisiones de coordinación entre la Generalidad y las diputaciones catalanas.

— La Ley 5/1987, de 4 de abril del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales.

28. *Vid.* la disposición transitoria primera.

29. *Vid.* lo preceptuado en el artículo 5.1 de la Ley de régimen provisional de las competencias provinciales antes citada que señala que «Los acuerdos relativos al traspaso de servicios y recursos serán adoptados por una Comisión Mixta integrada por representantes de la Generalidad y de las cuatro diputaciones catalanas [...]».

materiales afectos a los servicios y de los recursos económicos correspondientes.<sup>30</sup> Se debe aquí hacer una referencia a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de julio de 1981, sobre el Recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981 contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la «transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad», cuando en su fundamento jurídico 7 se refiere a la posibilidad de atribuir competencias de las provincias a otras entidades de la siguiente forma: «[...] Es claro que, verosímilmente, una parte de las competencias que hoy se atribuyen a la provincia, e incluso de los servicios mínimos cuyo aseguramiento actualmente se les impone, podrán ser atribuidos o encomendados a otras entidades territoriales [...]».<sup>31</sup>

Una vez establecido este traspaso y la transferencia de las carreteras de las diputaciones catalanas a la Generalidad, éstas serán clasificadas con naturaleza de red integrada, debiendo tomarse las medidas necesarias para la explotación y la clasificación técnica de dicha red viaria.

Posteriormente, el Gobierno de la Generalidad, con conformidad previa del consejo comarcal correspondiente podrá delegar a los consejos comarcales la gestión de determinadas carreteras que cumplan con uno de los dos requisitos que establece la disposición transitoria segunda y que son los siguientes: 1) Que sean «vías de interconexión de núcleos del mismo término municipal» o 2) Que «por sus características propias de servicio dentro de una comarca, resulte conveniente que sean objeto de delegación». En el acuerdo de delegación se deberán fijar los medios personales y materiales y los recursos económicos que deben ser transferidos.<sup>32</sup> Hay que añadir que la Ley hace una clasificación funcional de las carreteras consistente en tres redes: la básica,<sup>33</sup> la comarcal que «es la que sirve de apoyo al tráfico generado entre las capitales

30. Nos parece aclaratorio añadir que la distribución que hacía, con anterioridad a la Ley estudiada, el Plan de carreteras de Cataluña, aprobado por Decreto 311/1985, de 25 de octubre (*DOG*, núm. 618, de 27 de noviembre de 1985) por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, una vez determinada por el Consejo Ejecutivo su formulación, de una inversión total de 19.000 millones de pesetas era la siguiente: Administración central: 69.155 pesetas; Generalidad: 238.861; diputaciones: 1.386 pesetas; Corporación Metropolitana de Barcelona: 8.696 pesetas. Estas inversiones se encuentran detalladas por itinerarios, indicando en cada obra prevista a qué organismo corresponde la inversión.

31. *Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1983, de 16 de mayo sobre el recurso previo de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y cinco diputados contra el texto definitivo del proyecto de Ley orgánica por la que se modifican determinados artículos de la Ley 9/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, especialmente en sus fundamentos jurídicos 5, 6 y 7 en donde se señala que la garantía institucional de la provincia es compatible con un margen de discrecionalidad política en el legislador. Es «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» según señala el Tribunal Constitucional en la Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales.

32. *Vid.* el artículo 6 de la Ley de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, Ley 5/1987, de 4 de abril, en referencia a los funcionarios y al personal afectados por los traspasos. *Vid.* también en título III «De las inversiones provinciales en obras y servicios municipales» y el título V «De las previsiones financieras y presupuestarias».

33. Esta red incluye las carreteras de tránsito de paso y de tránsito interno de larga distancia, e incluye también las vías intercomarcales e intracomarcales de especial importancia viaria. Incluye igualmente la red arterial, integrada por las vías segregadas de acceso a los núcleos de población que, pasando total o parcialmente por zonas urbanas, tienen como función compatibilizar el tráfico local y el tráfico de paso» (artículo 4.a).

comarcales y los principales municipios y núcleos de población y actividad de la misma comarca o de comarcas limítrofes, al tráfico generado entre cada uno de estos centros y a la conexión de estos núcleos con itinerarios de la red básica», y la red local.<sup>34</sup> De aquí se deduce que los requisitos establecidos para la delegación de la gestión de determinadas carreteras de titularidad de la Generalidad, una vez efectuada la transferencia de estas carreteras a la Generalidad, son los necesarios para que estas vías se incluyan en la red comarcal, de aquí que la delegación de la gestión se haga a los consejos comarcales.

Merece la pena detenerse en la organización comarcal a la que se refiere la Ley en cuanto a su órgano de gobierno, que es el Consejo Comarcal. La Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre organización comarcal de Cataluña, la cual tiene por objeto, según su artículo 1, «establecer la división y organización comarcales del territorio de Cataluña...», establece en el artículo 12 que «el gobierno y la administración de la comarca corresponderá al Consejo Comarcal». Los órganos de este Consejo Comarcal son el Pleno, el presidente, la comisión especial de cuentas y el gerente. La Ley prevé la posibilidad, que en cuanto a las carreteras de las diputaciones provinciales estamos tratando, de que la comarca ejerza las competencias que le deleguen «o le asigne la Administración de la Generalidad de conformidad con lo establecido por la legislación de régimen local» (art. 25. 3). Dadas las funciones y atribuciones de los consejos comarcales reguladas en el capítulo primero del título III de la Ley sobre organización comarcal de Cataluña, Ley 6/1987, de 4 de abril, cabe deducir que queda resguardada la autonomía local en el sentido establecido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de julio de 1981, sobre el Recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981 contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la «transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad».<sup>35</sup> En primer lugar, en la Ley de carreteras que estudiamos se traspasan sólo las competencias sobre carreteras, tal y como se ha ido desarrollando desde la primera Ley de carreteras de Cataluña de 1985 y, en segundo lugar, creemos que este traspaso a la Generalidad y la posterior delegación a los consejos comarcales, garantiza la autonomía local en cuanto que, dadas las competencias de estos órganos, queda garantizada la participación local en dichos asuntos en referencia a su gobierno y administración, lo que la Sentencia citada relaciona sin duda con acierto con la «creciente complejidad de la vía social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales».<sup>36</sup>

34. Según el artículo 4.º esta red de carreteras «es la que sirve de apoyo al tráfico intermunicipal, integrada por el conjunto de vías que facilitan el acceso a los municipios y núcleos de población y actividad no situados sobre las redes básica y comarcal, y comprende todas las carreteras que no figuran en la red básica ni en la comarcal».

35. En su fundamento jurídico 4 establece que «[...] la autonomía 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», con lo que se debe enlazar lo que la misma Sentencia achacaba a la Ley recurrida en referencia a que no dotaba a los órganos que las sustituían de estas competencias, lo que hacía en los siguientes términos: «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 sustituirlas 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. *Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 84/1982, de 23 de diciembre sobre los recursos de inconstitucionalidad números 108 y 109/1982 promovidos, respectivamente, por el Parlamento de

El proceso es complicado y se hace necesario el transcurso de tiempo mediante el cual la disposición transitoria quinta prevé la participación de las diputaciones en la elaboración del Plan de carreteras de Cataluña y de las modificaciones o revisiones del mismo preceptuando que se «requiera el informe de las diputaciones catalanas» para dichas funciones. En cualquier caso hay que destacar que la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, sobre el régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales,<sup>37</sup> en su artículo 4.1 establece que las leyes catalanas que distribuyan las competencias provinciales entre la Administración de la Generalidad y las comarcas, actuarán de tal forma que «la distribución de competencias *deberá respetar el núcleo esencial de la autonomía provincial* y no podrá afectar las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica que corresponden a las diputaciones provinciales, de conformidad con lo establecido por la Ley reguladora de las bases de régimen local, la legislación de régimen local de Cataluña y el título III de la presente Ley». De esta forma, se sigue también lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 28 de julio de 1981, sobre el Recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981 contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la «transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad».<sup>38</sup> Por otro lado, se debe tener en cuenta también que los artículos 88, 89 y 90 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, regulan las competencias propias de las diputaciones.

En nuestra opinión, por todo lo anteriormente señalado, la autonomía local en el sentido que el Tribunal Constitucional refiere en la Sentencia de 28 de julio de 1981, sobre el Recurso de inconstitucionalidad núm. 40/1981 contra la Ley de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la «transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad», en referencia a las carreteras provinciales queda más resguardada en la regulación de esta Ley de carreteras de 1993 y su posterior traspaso a la Generalidad y delegación a los consejos comarcales que en la Ley de carreteras de 1985,<sup>39</sup> en el sentido de que esta última Ley perfilaba sólo alguno de los

---

Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el artículo 28 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1982, especialmente los fundamentos jurídicos 4 y 5. *Vid.* también la sentencia 385/1993, de 23 de diciembre sobre recursos de inconstitucionalidad acumulados números 826, 839 y 842/1986 contra el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

37. *Vid.* el DOC de 27 de noviembre de 1995, en el que aparecen publicados dos impugnaciones previas ante el Tribunal Constitucional respecto a los artículos de esta Ley 9.1 y 10.2 *c y* el artículo 12 en segundo lugar.

38. En su fundamento jurídico 7 exige que «[...] las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos como elementos imprescindibles constitutivos del núcleo esencial de la institución constitucionalmente garantizada, han de ser consideradas como bases que no cabe ignorar al legislar sobre la materia».

39. *Vid.* también el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (administraciones públicas), por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, en concreto el artículo 3 sobre la capacidad jurídica, el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, especialmente los artículos 29, 30, 32 y 33, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en sus artículos 36 a 38, también sobre competencias de la Diputación y el Decreto 354/1983, de 4 de agosto, de creación y funcionamiento de las comisiones de coordinación entre la Generalidad y las diputaciones catalanas.

aspectos viarios referentes a las provincias que ahora quedan desarrollados por las normas catalanas reguladoras de ámbitos locales y por la propia Ley de carreteras de 1993.

La investigación, como puede observarse, resulta de gran interés y en este trabajo hemos intentado esbozar algunas ideas destacando, con las limitaciones de espacio propias de la publicación, un aspecto competencial viario sin ánimo de ofrecer en el mismo una labor científica acabada, lo cual rara vez se produce.

