

LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA COM A GARANT DE L'AUTONOMIA

Oriol Mir Puigpelat*

Sumari

1. La Comissió Jurídica Assessora com a constructora i garant de l'autonomia
 - 1.1. La funció de contribució a la construcció de l'autonomia
 - 1.2. La funció de garantia de l'autonomia
2. El dictamen de la Comissió Jurídica Assessora sobre el projecte d'Estatut d'autonomia de 1979
3. La doctrina de la Comissió Jurídica Assessora sobre el nou sistema de distribució de competències de l'Estatut d'autonomia de 2006
 - 3.1. Finalitat i instruments de la reforma estatutària del sistema de distribució competencial
 - 3.2. Les competències exclusives
 - 3.2.1. La definició de l'exclusivitat en sentit fort i el desplaçament de les bases estatals
 - 3.2.2. La impossibilitat d'assignar intervencions a l'Estat en les matèries objecte de competència exclusiva de la Generalitat

* Oriol Mir Puigpelat, responsable d'estudis i recerca de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, professor titular de dret administratiu de la Universitat de Barcelona. Comissió Jurídica Assessora, Plaça Nova, 2-3, 08002 Barcelona, omirp@gencat.cat.
Article rebut el 29.04.2009. Avaluació cega: 21.05.2009. Data d'acceptació de la versió final: 21.05.2009.

- 3.2.3. La necessitat de respectar la llei catalana prèvia de desplegament de les bases estatals
 - 3.3. Les competències compartides
 - 3.3.1. La nova reserva «funcional» de llei continguda en l'incís final de l'article 111 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya
 - 3.3.2. La interpretació ponderada, efectuada per la Comissió, de la reserva funcional de llei per al desplegament de les bases estatals
 - 3.4. Les competències executives
4. Final

1. La Comissió Jurídica Assessora com a constructora i garant de l'autonomia

La Comissió Jurídica Assessora, al llarg dels seus ja més de 75 anys d'història, ha contribuït de forma destacada a l'establiment i la consolidació de l'autonomia de Catalunya i dels seus ens locals. Aquesta contribució ha evolucionat paral·lelament a les seves funcions institucionals. Mentre que en la Segona República assumí un paper cabdal en la construcció de les noves institucions catalanes, en l'actualitat vetlla per llur autonomia.

1.1. La funció de contribució a la construcció de l'autonomia

Durant el període republicà, la Comissió Jurídica Assessora actuà com una veritable comissió de codificació i elaborà els avantprojectes de les lleis institucionals bàsiques de la Catalunya autònoma.

Creada pel Govern provisional de la Generalitat pel Decret de 24 d'octubre de 1932,¹ a partir del model de la *Comisión Jurídica Asesora* estatal,² que havia redactat l'avantprojecte de Constitució de 1931, rebé ja en aquest mateix decret l'encàrrec de preparar els avantprojectes de Constitució interna (que acabaria rebent el nom oficial d'«Estatut interior» i on es contindria la regulació del Parlament, el President i el Consell Executiu de la Generalitat), de Llei municipal, de Llei reguladora del Tribunal Superior de Catalunya (passaria a denominar-se Tribunal de Cassació de Catalunya) i de Llei electoral.³ Es tractava de les lleis capçalera que havien de desplegar l'Estatut aprovat un mes i escaig abans i configurar de forma efectiva les institucions polítiques i administratives de Catalunya. Els avantprojectes elaborats per la Comissió⁴ foren la base de les lleis corresponents aprovades pel Parlament entre els anys 1933 i 1936,⁵ i cons-

1. *Butlletí de la Generalitat de Catalunya*, núm. 20, de 30 d'octubre de 1932, pàg. 576.

2. Aquesta comissió havia estat creada pel Decret de 6 de maig de 1931, en substitució de la *Comisión General de Codificación* instaurada l'any 1875 (*Gaceta de Madrid*, núm. 129, de 9 de maig de 1931, pàg. 617).

3. Article 6, en relació amb un altre decret de la mateixa data (publicat en la mateixa pàgina del *Butlletí de la Generalitat de Catalunya*) en què es nomenaren els membres de la Comissió Jurídica Assessora que integrarien la secció que hauria de preparar aquests avantprojectes.

4. Es troben recollits a *Avantprojectes de la Comissió Jurídica Assessora*, 2 vol., Barcelona: Departament de Justícia i Dret, 1933-1934 (edició facsimil a càrrec de la Comissió Jurídica Assessora, 2008).

5. Llevat de l'avantprojecte de la llei electoral, que no arribà a ser debatut pel Parlament.

tituiren una fita en la recuperació i renovació del dret públic català, inexistent des dels Decrets de Nova Planta.⁶

Dissolta pel Decret de 24 d'agost de 1936⁷ arran de l'esclat de la Guerra Civil, la Comissió Jurídica Assessora fou restablerta pel Decret del Govern provisional de la Generalitat de 17 d'octubre de 1978.⁸ Aquest decret preveia de nou la possibilitat que la Comissió elaborés projectes normatius.⁹ Fou així com, en els primers anys, redactà diversos avantprojectes de llei, entre els quals destaca l'avantprojecte de la Llei d'autogovern de Catalunya, finalment aprovada com a Llei 3/1982, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat,¹⁰ que ha regulat les institucions bàsiques de la Catalunya constitucional fins a la recent Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.¹¹

La Llei 3/1985, de 15 de març, de reorganització de la Comissió Jurídica Assessora,¹² encara continuà contemplant la funció de formulació d'avantprojectes de llei,¹³ però hi perdé aviat protagonisme a favor de la dimensió estrictament consultiva que acabaria caracteritzant l'òrgan, com a equivalent del Consell d'Estat.¹⁴ Després que diverses normes sectorials posteriors, estatals i catalanes, emfatitzessin progressivament la funció consultiva, aquesta fou erigida en la funció primordial de la Comissió per part de la Llei

6. V. properament el capítol primer del volum sobre els 75 anys d'història de la Comissió Jurídica Assessora, en fase de publicació per aquesta institució.

7. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), núm. 239, de 26 d'agost de 1936, pàg. 1197. Casualment, aquest va ser el primer número del diari oficial de la Generalitat que rebria la denominació que encara té avui dia.

8. DOGC núm. 8, d'1 de novembre de 1978, pàg. 92.

9. «Adscrita a la Presidència, es restableix la Comissió Jurídica Assessora, que exercirà les funcions d'assessorament jurídic del President de la Generalitat i del seu Consell Executiu. Dictaminarà o elaborarà, si s'escau [sic], les propostes de normes que li siguin sotmeses» (article 7.1).

10. DOGC núm. 216, de 21 d'abril de 1982, pàg. 950.

11. DOGC núm. 5256, de 12 de novembre de 2008, pàg. 83113.

12. DOGC núm. 523, de 22 de març de 1985, pàg. 760.

13. «Formular, a petició del Consell Executiu, els avantprojectes de llei que aquest decideixi enviar al Parlament, o emetre'n dictamen» (article 2.1.a).

14. Sobre aquesta equivalència amb el Consell d'Estat, Font i Llovet, Tomàs, «L'Administració de la Generalitat (I)», a Albertí i Rovira, Enoch (coord.), *Manual de dret públic de Catalunya*, 3a ed., Madrid/Barcelona: Marcial Pons/Institut d'Estudis Autonòmics, 2002, pàg. 325, així com el Dictamen 361/99 de la Comissió Jurídica Assessora, sobre l'Avantprojecte de llei de modificació de l'article 8 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat.

21/1990,¹⁵ que ja no preveïé la funció normativa.¹⁶ D'aleshores ençà, la Comissió Jurídica Assessora ha actuat de forma prevalent com a òrgan de control preventiu de la legalitat i, com a tal, ha vetllat per l'autonomia reconeguda per la Constitució i l'Estatut. De construir l'autonomia ha passat a garantir-la.

1.2. La funció de garantia de l'autonomia

L'ordenament jurídic estableix diversos mecanismes jurídics de garantia de l'autonomia de les comunitats autònomes i els ens locals. Aquests mecanismes poden ser objecte de classificacions molt diverses atenent al criteri emprat en cada cas. Algunes classificacions destacades serien les següents:

Mecanismes jurisdiccionals o no jurisdiccionals: els primers inclourien els mitjans de defensa de l'autonomia exercitables davant d'òrgans jurisdiccionals, com el Tribunal Constitucional (conflicte positiu de competència, conflicte en defensa de l'autonomia local, recurs d'inconstitucionalitat) o els òrgans del Poder Judicial (recurs contencios administratiu). Mecanismes no jurisdiccionals serien els atribuïts a altres òrgans, com els consultius.¹⁷

Mecanismes específics o genèrics: mentre que el conflicte positiu de competència o el conflicte en defensa de l'autonomia local –i els dictàmens emesos per determinats òrgans consultius abans del seu plantejament jurisdiccional– tenen com a finalitat específica la garantia de l'autonomia de comunitats autònomes i ens locals, mecanismes com el recurs d'inconstitucionalitat, el recurs contencios administratiu o el dictamen preceptiu dels òrgans consultius en el procediment d'elaboració de reglaments tenen una finalitat genèrica de protecció de la legalitat, dins la qual s'inclou també, naturalment, el respecte de la distribució de competències establerta per la Constitució i la resta de l'ordenament.

15. Llei 21/1990, de 28 de desembre, de reforma de la Llei 3/1985, de reorganització de la Comissió Jurídica Assessora (DOGC núm. 1392, d'11 de gener de 1990, pàg. 76). Ambdues lleis serien aviat objecte de refosa per part del Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març (DOGC núm. 1433, de 22 d'abril de 1991, pàg. 1988), que regularia la institució fins a l'any 2005.

16. Sobre el restabliment de la Comissió Jurídica Assessora i la seva progressiva equiparació funcional al Consell d'Estat v. properament el volum citat *supra*, nota 6.

17. Sobre la funció consultiva i els diversos òrgans consultius existents a Espanya, pot veure's l'àmplia selecció bibliogràfica recollida al web de la Comissió Jurídica Assessora: <http://cja.gencat.cat> (secció de Bibliografia).

Mecanismes preceptius o facultatius: mentre que l'exercici dels diversos mecanismes jurisdiccionals existents és facultatiu i depèn de la voluntat de l'ens autònom afectat o dels altres subjectes legitimats –té un elevat component polític–, el control que exerceixen els òrgans consultius és sovint preceptiu i no pot ser eludit per qui elabora l'acte o norma susceptible de vulnerar l'autonomia aliena.¹⁸ De l'anterior es deriva que els mecanismes preceptius són d'exercici sistemàtic, regular, mentre que els facultatius només s'impulsen ocasionalment, a instància de part, en determinats casos.

Mecanismes vinculants o no vinculants: un cop activats, en canvi, els mecanismes jurisdiccionals són vinculants i poden arribar a comportar l'anul·lació de l'acte o norma lesiu de l'autonomia. No acostuma a succeir el mateix amb els dictàmens dels òrgans consultius, normalment no vinculants.

Mecanismes immediats o mediats: finalment, també té interès distingir els mecanismes de reacció i incidència immediata sobre l'acte o norma lesiu (com el dictamen del Consell d'Estat sobre un projecte reglamentari estatal que vulneri l'autonomia de les comunitats autònomes), dels mecanismes que garanteixen de forma mediata l'autonomia, en precisar de forma positiva l'abast de les competències autonòmiques o locals (és el cas del dictamen d'un òrgan consultiu autonòmic sobre un projecte reglamentari de la seva comunitat).

La classificació exposada permet caracteritzar amb major precisió la funció de garantia de l'autonomia que correspon a la Comissió Jurídica Assessora. Aquesta garantia es vehicula principalment a través del control del *requisit de la competència* en l'exercici de les potestats administratives que la Comissió duu a terme en emetre els seus dictàmens preceptius sobre les matèries que té encomanades,¹⁹ en especial, en examinar la suficiència del títol competencial de la

18. L'omissió del dictamen preceptiu de l'òrgan consultiu competent en el procediment d'elaboració de reglaments és sancionada amb la nul·litat de ple dret per part d'una jurisprudència cada cop més exigent. Així ho ha fet recentment el Tribunal Suprem, entre d'altres, en les sentències (Sala 3a) de 5 d'octubre de 2006 (rec. núm. 1633/2001: anul·lació de reglament per manca de dictamen del Consell d'Estat), 12 de desembre de 2007 (rec. núm. 1427/2005: anul·lació de reglament per manca de dictamen del Consell Consultiu d'Extremadura), 27 de maig de 2008 (rec. núm. 2686/2004: anul·lació de reglament –entre altres motius– per manca de dictamen de la Comissió Jurídica Assessora del Govern d'Aragó) i 4 de novembre de 2008 (rec. núm. 191/2007: anul·lació de reglament –entre altres motius– per manca de dictamen del Consell d'Estat).

19. Les matèries sobre les quals emet dictamen preceptiu es troben enumerades actualment en l'article 8 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora (LCJA; DOGC

Generalitat invocat pels projectes de *decrets legislatius* i de *reglaments* dictaminats per ella.²⁰ Els dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora constitueixen així un mecanisme de garantia de l'autonomia *no jurisdiccional, genèric i normalment preceptiu, no vinculant i mediat*. La garantia que proporciona esdevé immediata en el cas de l'autonomia local, ja que aquí la Comissió sí que es pronuncia directament sobre la legalitat de les normes –autònòmiques– que puguin vulnerar-la.

Estem ja en condicions de veure quina ha estat la doctrina més significativa de la Comissió Jurídica Assessora com a garant de l'autonomia des de l'aprovació de la Constitució de 1978. Per coherència amb la resta de treballs inclosos en aquest número monogràfic, no se n'abordarà la doctrina relativa a l'autonomia local. Per raons d'espai, s'acotarà l'anàlisi a dos moments històrics especialment significatius: l'aprovació dels Estatuts d'autonomia de 1979 i 2006.

2. El dictamen de la Comissió Jurídica Assessora sobre el projecte d'Estatut d'autonomia de 1979

Juntament amb la funció d'elaborar projectes normatius, el decret de restabliment de la Comissió Jurídica Assessora també li assignà la de dictaminar-los.²¹ El president Tarradellas li encarregà ben aviat –el 9 d'agost de 1979– el que seria el dictamen més destacat dels seus primers anys de funcionament: el dictamen sobre el projecte d'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979. No se sotmeté a la consideració de la Comissió el text del projecte d'Estatut de Sau, sinó la versió posterior acordada per la Comissió Constitucional de les Corts Generals i l'Assemblea de parlamentaris catalans, pendent només de referèndum del poble català. El fet

núm. 4379, de 6 de maig de 2005, pàg. 12742), així com en diverses normes sectorials. La relació completa de les disposicions que estableixen la sol·licitud preceptiva del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora pot trobar-se en la Resolució del seu president de 4 d'abril de 2007 (DOGC núm. 4864, de 18 d'abril de 2007, pàg. 13496). Sobre les novetats que presenta la LCJA respecte a la regulació precedent de la institució, Velasco Rico, Clara, «La reforma de la Comissió Jurídica Assessora. Comentari a la Llei 5/2005, de 2 de maig», *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, desembre de 2005, pàg. 257-272 (pel que fa a les funcions: pàg. 263-267).

20. Article 8.2 LCJA. Sobre la intervenció dels òrgans consultius en el procediment reglamentari, Font i Llovet, Tomàs, «El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 62, maig-agost de 2001, pàg. 57-75, amb ulteriors referències.

21. Article 7.1, transcrit *supra*, nota 9.

que el projecte ja no pogués ser esmenat en els tràmits successius condicionà el dictamen de la Comissió, que s'abstingué per aquest motiu de fer consideracions sobre la seva possible modificació i se centrà en la interpretació d'uns preceptes «no sempre prou clars i congruents» i a precisar –des d'una òptica autonomista– les possibilitats que el projecte oferia per a l'autonomia de Catalunya.²²

El dictamen fou aprovat per unanimitat el 3 d'octubre de 1979 i lliurat solemnement al president de la Generalitat provisional el dia 8 d'octubre. En foren ponents els senyors Faus i Esteve (aleshores president de la Comissió), Puig i Salellas, Fernández de Villavicencio i Arévalo, Vilaseca i Marcet, Casals i Colldecarrera, i Molinario i Valls.²³

Constituí una de les primeres interpretacions sistemàtiques del sistema de distribució de competències i de relació entre ordenaments contingut en una Constitució espanyola que no tenia ni 10 mesos, i avançà posicions que després serien assumides pel Tribunal Constitucional. Així, per exemple, destacà el paper essencial –però no concloent– que correspon als estatuts d'autonomia en la concreció del sistema obert de distribució de competències dissenyat per la Constitució;²⁴ equiparà plenament la llei autonòmica a la llei estatal i explicà llurs relacions recíproques sobre la base del principi de competència –i n'extragué les degudes conseqüències en matèria de reserva de llei–;²⁵ advertí que, malgrat el tenor literal del projecte d'Estatut, no totes les competències qualificades com a exclusives ho eren realment;²⁶ considerà que el Parlament català, en les matèries compartides –«concurrents»–, no havia d'esperar que l'Estat regulés les bases –ja que les podia inferir de la regulació existent–;²⁷ afirmà que la competència legislativa de la comunitat autònoma comporta sempre la competència executiva –de la qual es desapodera l'Estat–;²⁸ i assenyalà que la

22. Així s'afirma en el preàmbul del dictamen (pàg. 1).

23. Pot trobar-se el dictamen al web de la Comissió Jurídica Assessora (v. *supra*, nota 17), secció d'Història. Fou el segon dictamen emès per la Comissió després del seu restabliment. L'activitat duta a terme per la Comissió restablerta en els seus primers anys es troba resumida a la *Memòria 1979-1986*, disponible també al web de la institució (secció «Memòria d'activitats»).

24. Pàg. 2, 4, 12, 14-16 i *passim*.

25. Pàg. 13-14.

26. Pàg. 21, 23 i *sq.*

27. Pàg. 19.

28. Pàg. 14.

competència executiva de la Generalitat incloïa la potestat de dictar reglaments organitzatius –tot i que no reglaments amb efectes *ad extra*.²⁹

En altres casos, la seva lectura autonomista no seria després compartida pel Tribunal Constitucional. La divergència més destacada fou segurament la relativa a la interpretació de l'abast del títol competencial del *règim local* i al paper que corresponia a la *província* a Catalunya. Amb una argumentació detallada, la Comissió concebé de forma àmplia la matèria *règim local* atribuïda en exclusiva a la Generalitat i, de forma restrictiva, la de *règim jurídic de les Administracions públiques*³⁰ que invocaria més tard l'Estat³¹ –amb el vistiplau del Tribunal Constitucional–³² per justificar una regulació bàsica d'alta densitat per a tots els ens locals espanyols. En opinió de la Comissió Jurídica Assessora, la matèria *règim jurídic de les Administracions públiques* només abastava el règim dels recursos i les accions exercitables per part dels ciutadans envers les entitats locals, i no ja els aspectes relatius a l'organització i la competència, que formarien part de la matèria *règim local*.³³

Aquesta concepció àmplia de la competència autonòmica sobre el règim local, sumada a una determinada interpretació de l'article 141 de la Constitució –que emfatitzava la possibilitat de creació d'agrupacions de municipis diferents de la província, admesa pel seu apartat tercer–, portaren la Comissió Jurídica Assessora a sostenir que el legislador català postestatutari podria suprimir la província com a ens local i substituir-la per la comarca i les entitats supracomarçals –els ens locals d'àmbit supramunicipal inherents al model propi d'organització territorial dissenyat per l'Estatut de 1979 en el seu article 5.³⁴ Com és sabut, aquesta interpretació, que seria assumida aviat pel legislador català, topà amb l'oposició del Tribunal Constitucional.³⁵

29. Pàg. 20.

30. Article 149.1.18 de la Constitució.

31. En aprovar la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL).

32. Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 214/1989, de 21 de desembre, sobre l'LBRL.

33. Pàg. 25-28. Aquest argument fou esgrimit sense èxit pel Parlament de Catalunya en les seves al·legacions al recurs que donà lloc a l'STC 32/1981 (v. *infra*, nota 35).

34. Pàg. 5-11.

35. STC 32/1981, de 28 de juliol, que declarà la inconstitucionalitat de diversos preceptes de la Llei 6/1980, de 17 de desembre, del Parlament de Catalunya, sobre la transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat. El Govern de la Generalitat actuà representat en aquest recurs pels senyors Fernández de Villavicencio i Arévalo i Pintó i Ruiz, membres de la Comissió Jurídica Assessora que participaren en l'elaboració del dictamen ara comentat.

El dictamen també examinà amb deteniment l'abast de la resta de competències recollides pel projecte d'Estatut, tot partint d'una interpretació restrictiva de les competències estatals –com a conseqüència de llur caràcter taxat.³⁶ Precisà quines competències autonòmiques tenien realment caràcter exclusiu i quines no, i comparà llur extensió amb la de les reconegudes pel projecte de Sau i per l'Estatut de Núria de 1932.

Especialment àmplia fou la interpretació que efectuà de la competència exclusiva sobre el *dret civil català*. Per a la Comissió, la supressió de l'adjectiu *especial* comportava que, a aquests efectes, hagués de ser considerat *dret civil català* no només el contingut de la Compilació, sinó tot el dret civil aplicable a Catalunya –menys l'elaborat per l'Estat en les matèries assenyalades per l'article 149.1.8 de la Constitució; com a tal, tot ell seria susceptible de ser regulat i modificat pel legislador català a l'empara d'aquesta competència exclusiva.³⁷ Aquesta interpretació àmplia de la noció de *dret civil català* la portà a sostenir, en una altra part del dictamen, que el Tribunal Superior de Justícia era un autèntic tribunal de casació en tot allò relatiu al dret civil aplicable a Catalunya, fos quin fos el seu origen –i incloent, per tant, també el recollit al codi civil estatal.³⁸

De l'assenyalat es desprèn que aquest important dictamen encertà a preveure algunes de les línies bàsiques de desenvolupament posterior de l'Estat autonòmic. Trenta anys després, la seva lectura continua sent interessant i actual.

3. La doctrina de la Comissió Jurídica Assessoradora sobre el nou sistema de distribució de competències de l'Estatut d'autonomia de 2006

Des que la Llei 21/1990 establí la preceptivitat del dictamen de la Comissió Jurídica Assessoradora sobre els projectes de reglaments executius,³⁹ la Comissió ha tin-

36. Pàg. 26.

37. Pàg. 45-47.

38. Pàg. 67-70.

39. En afegir un nou article 2.1.b a la Llei 3/1985. Abans el dictamen només era preceptiu en relació amb els projectes de decret legislatiu (article 2.2 de la versió inicial de la Llei 3/1985). Les referències completes d'aquestes lleis i de llur refosa poden trobar-se *supra*, a l'apartat 1.1. Com ja s'ha assenyalat, la vigent llei reguladora de la Comissió continua atribuint-li aquesta competència, segurament la més important des d'un punt de vista qualitatiu (article 8.2.b LCJA).

gut ocasió de seguir precisant, de forma continuada, l'abast de les diverses competències autonòmiques. La configuració d'aquesta funció dictaminadora ha permès que la Comissió hagi estat la primera a interpretar el nou Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006 (EAC)⁴⁰ i a determinar la significació dels grans canvis que comporta respecte a l'Estatut de 1979 en matèria de distribució de competències. Ho feu per primer cop en el Dictamen 238/06, de 13 de juliol, emès pocs dies després del referèndum del 18 de juny i una setmana abans de la publicació del nou Estatut al DOGC. A aquest dictamen inicial, hi han seguit molts altres que configuren un cos doctrinal ja consolidat. Vegem-lo en els seus trets principals.⁴¹

3.1. Finalitat i instruments de la reforma estatutària del sistema de distribució competencial

Els importants canvis introduïts pel nou Estatut en el sistema de distribució competencial constitueixen la clau de volta de la reforma estatutària i tracten d'evitar que les competències de la Generalitat quedin buides de contingut com a conseqüència d'una interpretació expansiva dels títols competencials estatals, com ha succeït sovint sota la vigència de l'Estatut de 1979.

Com és sabut, els dos principals instruments tècnics emprats per evitar aquest buidament i assegurar les competències autonòmiques han estat la definició de la tipologia de les diferents competències (quines són les *funcions* concretes que corresponen a la Generalitat en l'àmbit de les seves competències exclusives, compartides i executives: articles 110 a 115 EAC) i la precisió de les *matèries* i *submatèries* objecte de cadascuna d'aquelles competències (articles 116 a 173 EAC). En definitiva, es tracta d'impedir, mitjançant una major densitat normativa, una ampliació de les competències estatals per via hermenèutica.⁴²

40. Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (DOGC núm. 4680, de 20 de juliol de 2006, pàg. 31875).

41. Per a més detall, remetem a les *Memòries d'activitats* de la Comissió Jurídica Assessora corresponents als anys 2006 (pàg. 71-81), 2007 (pàg. 103-109) i 2008 (pàg. 114-119). Es troben disponibles al web de la institució (v. *supra*, nota 23).

42. Comissió Jurídica Assessora, *Memòria d'activitats 2006*, Barcelona: Comissió Jurídica Assessora, 2007, pàg. 72.

Aquesta nova regulació té conseqüències pràctiques importants, com ha pogut constatar la Comissió Jurídica Assessora en els seus dictàmens sobre projectes de disposicions generals posteriors a l'entrada en vigor del nou Estatut. Aquestes conseqüències varien en funció del tipus de competència reconeguda a la Generalitat en cada cas.

3.2. Les competències exclusives

3.2.1. La definició de l'exclusivitat en sentit fort i el desplaçament de les bases estatals

Des d'una perspectiva funcional, el nou article 110 EAC, en reconèixer a favor de la Generalitat, de forma exclouent («únicament»), la totalitat de les funcions exercitables («de manera íntegra») sobre les matèries objecte de competència exclusiva, defineix l'exclusivitat en un *sentit fort*.

D'altra banda, des d'una perspectiva material, els articles 116 EAC i següents, en precisar molt més les submatèries sotmeses a competència exclusiva, impedeixen que algunes continuïn sent considerades submatèries incloses dins l'àmbit d'altres títols competencials de l'Estat. Aquestes submatèries, abans, en mancar la deguda concreció, es consideraven sotmeses a competències estatals i ara queden indubtablement subjectes a la competència exclusiva de la Generalitat.

Naturalment, això no significa que la Generalitat, en els àmbits sotmesos a la seva competència exclusiva, pugui ignorar la normativa elaborada per l'Estat en l'exercici de les seves competències sobre *altres* matèries connexes. Com s'afirma al llarg dels diversos preceptes dedicats a les matèries de les competències, la Generalitat haurà de *respectar* el que estableixi l'Estat en l'exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1 de la Constitució. Però aquesta nova clàusula «respectant», a diferència de l'anterior «sens perjudici» emprada per l'Estatut de 1979, deixa ben clar que la necessària observança de les normes estatals basades en títols connexos no és una qüestió que afecti la *titularitat* de la competència autonòmica, sinó només el seu *exercici*: la competència sobre la matèria en qüestió només és de titularitat de la Generalitat, però, en exercir-la, ha de respectar les competències que l'Estat pugui tenir en altres àmbits materials.

La conseqüència més important que se'n deriva és que la normativa que l'Estat hagi elaborat sobre les matèries i submatèries ara incloses de forma pre-

cisa pel nou Estatut dins les competències exclusives de la Generalitat queda *desplaçada*, a Catalunya, per la regulació que la Generalitat pugui aprovar.

La Comissió Jurídica Assessora fixà aquesta doctrina en un dictamen aprovat el mateix dia de la publicació del nou Estatut al DOGC: el Dictamen 251/06, sobre el Projecte de decret pel qual es crea el Centre de control lleter de Catalunya i es designa el Laboratori autonòmic del control lleter oficial.⁴³ Amb posterioritat ha tingut ocasió de reiterar-la i aplicar-la en els dictàmens 306/06,⁴⁴ 322/06,⁴⁵ 276/07,⁴⁶ 25/08⁴⁷ i 192/08.⁴⁸

3.2.2. La impossibilitat d'assignar intervencions a l'Estat en les matèries objecte de competència exclusiva de la Generalitat

La nova configuració de les competències exclusives de la Generalitat també comporta que, en exercir-les, no es pugui *assignar una determinada intervenció* a l'Estat (com, per exemple, atribuir-li l'aprovació definitiva d'una norma), ni sigui necessari *autoobligar-se a subministrar-li determinades informacions*.

Així ho ha assenyalat la Comissió en el Dictamen 280/06, sobre el Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica.⁴⁹ En els articles 12.4 i 15.5 d'aquest Projecte s'establia que corresponia al Govern de l'Estat l'aprovació definitiva del Pla de gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya, mentre que en l'article 27.5 es fixava l'obligació del Govern de la Ge-

43. Aprovat finalment pel Decret 335/2006, de 5 de setembre.

44. Sobre el Projecte de decret pel qual es regula el Sistema d'assessorament agrari de Catalunya (Decret 392/2006, de 17 d'octubre).

45. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableixen les Normes generals de producció integrada a Catalunya (Decret 413/2006, de 31 d'octubre).

46. Sobre el Projecte de decret pel qual es regula l'aplicació dels sistemes d'identificació i registre del bestiar oví i cabrum a Catalunya (Decret 14/2008, de 22 de gener).

47. Sobre el Projecte de decret legislatiu pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de caixes d'estalvis de Catalunya (Decret legislatiu 1/2008, de 13 de març).

48. Sobre el Projecte de decret pel qual es regulen el sistema d'eleccions, el caràcter, la composició i el funcionament dels òrgans de govern de les caixes d'estalvis de Catalunya (Decret 164/2008, de 26 d'agost).

49. Decret 380/2006, de 10 d'octubre.

neralitat de posar en coneixement de l'Administració de l'Estat qualsevol inclusió en la planificació hidrològica de noves obres o actuacions de la qual es desprenguin modificacions que afectin l'esmentat pla. El Govern, en aprovar finalment el decret, ha seguit aquestes observacions de la Comissió –de caràcter essencial en el cas dels articles 12.4 i 15.5– i ha suprimit els incisos apuntats.

3.2.3. La necessitat de respectar la llei catalana prèvia de desplegament de les bases estatals

Finalment, en el Dictamen 320/06, sobre el Projecte de decret pel qual s'estableixen les retribucions addicionals del personal docent i investigador funcionari i contractat de les universitats públiques de Catalunya,⁵⁰ la Comissió ha tingut ocasió d'indicar que, en els casos en què una matèria de competència compartida ha passat a ser de competència exclusiva de la Generalitat, els nous reglaments postestatutaris, malgrat que ja no estan condicionats per les bases estatals, continuen tenint l'obligació de respectar el contingut de la *lleï catalana prèvia* que va desplegar aquelles bases estatals, ja que així es desprèn del joc elemental del principi de jerarquia normativa i de la necessitat que els reglaments respectin les normes de rang superior.

En passar a ser de competència exclusiva, la Generalitat pot regular la matèria i apartar-se del que disposessin les bases estatals; però, quan aquestes bases hagin estat desplegades per una lleï catalana preestatutària, només el Parlament, i no ja el Govern de Catalunya, pot aprovar aquesta nova regulació i modificar aquella lleï prèvia.

3.3. Les competències compartides

3.3.1. La nova reserva «funcional» de lleï continguda en l'incís final de l'article 111 EAC

Una de les qüestions més problemàtiques i conflictives de la construcció de l'Estat autonòmic espanyol ha estat la delimitació de l'àmbit competencial res-

50. Decret 405/2006, de 24 d'octubre.

pectiu en el marc de les moltes i importants competències compartides previstes per la Constitució. En els nombrosos conflictes de competència resolts pel Tribunal Constitucional des de la seva creació, s'ha plantejat una vegada i una altra l'*abast* material, la densitat que poden tenir les bases estatals (concepte material de bases), i el *rang* de la norma en què aquestes bases s'han de contenir (concepte formal de bases). L'Estat, amb molta freqüència, ha regulat, per mitjà d'un simple reglament, bases molt detallades que deixen poc espai normatiu a les comunitats autònomes.

Precisament per tractar d'evitar aquesta praxi i garantir que les bases siguin regulacions de mínims contingudes en normes amb rang de llei, el nou article 111 EAC disposa que «en les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a *principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei*, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir *polítiques pròpies*. El Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques».⁵¹

Des de la perspectiva de la Comissió Jurídica Assessora i de la seva funció dictaminadora sobre projectes de reglaments autonòmics, el principal repte interpretatiu d'aquest precepte el planteja el seu *darrer incís*. Aquest incís⁵² suposa una gran novetat respecte de l'Estatut de 1979, en establir l'obligació de desplegar les bases estatals mitjançant una llei del Parlament de Catalunya. Fins ara, en absència d'una norma similar, el desplegament de les bases estatals només s'havia de fer per llei quan existís alguna reserva material de llei que ho imposés, segons els criteris habituals de relació llei-reglament, sense que el fet que la norma desplegués o no bases estatals tingués cap rellevància. Això explica que, du-

51. La redacció inicial de l'article 111 aprovada pel Parlament de Catalunya era encara més contundent i més restrictiva amb les excepcions a la regla general. Establia que «en les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa i la *integritat* de la potestat reglamentària i de la funció executiva, en el marc dels *principis, els objectius o els estàndards mínims* que fixi l'Estat en normes amb *rang de llei*, llevat dels casos que estableixen *expressament* la Constitució i aquest Estatut. En l'exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de concretar per mitjà d'una llei l'efectivitat normativa i el desplegament d'aquestes disposicions estatals».

52. També present, amb una redacció diferent, en la versió inicial del precepte aprovada pel Parlament de Catalunya.

rant tots aquests anys, el desplegament de les normes bàsiques s'hagi dut a terme, a Catalunya, molt sovint, només per mitjà de normes reglamentàries. Ara, en canvi, a les reserves materials de llei que pugui preveure l'ordenament jurídic se suma una espècie de reserva *funcional* de llei –en expressió de la Comissió–, en virtut de la qual només el Parlament català podrà exercir aquesta funció de desplegament de forma primària.⁵³

3.3.2. La interpretació ponderada efectuada per la Comissió de la reserva funcional de llei per al desplegament de les bases estatals

Una interpretació radical d'aquest incís, que impedisís tot desplegament reglamentari directe de les bases estatals i requerís sempre la intervenció prèvia del Parlament, podria dificultar enormement l'exercici de les competències compartides de la Generalitat en un moment com l'actual, en què cal aprovar un gran volum de normes per aplicar i posar en funcionament el nou Estatut.

D'altra banda, aquesta interpretació desconexaria la *finalitat* última de l'incís en qüestió. Com es feu palès al llarg de tota la tramitació parlamentària de l'Estatut, amb aquest darrer incís de l'article 111 no es pretenia tant garantir que sigui el Parlament i no ja el Govern de Catalunya qui desplegui les bases estatals, sinó reforçar el mandat dirigit a l'Estat, en el primer incís del precepte, de regular les bases mitjançant normes amb rang de llei de contingut principal o de mínim comú normatiu: no té sentit que l'Estat aprovi bases detallades per reglament si han de ser desplegades després pel Parlament de Catalunya mitjançant una llei. La intervenció del legislador català només sembla raonable quan disposi d'un marge normatiu suficient, quan les bases tinguin una escassa densitat i quedi un ampli espai per elaborar polítiques pròpies.⁵⁴

Per això, la Comissió Jurídica Assessora ha dut a terme una interpretació ponderada d'aquest incís, que porta a entendre que, en determinats casos, pot ser vàlid el desplegament directe de les bases estatals per part del reglament autonòmic. A partir d'una interpretació teleològica –que atengui la finalitat descrita–, sis-

53. Comissió Jurídica Assessora, *Memòria d'activitats 2006*, cit. (*supra*, nota 42), pàg. 76-77.

54. Comissió Jurídica Assessora, *Memòria d'activitats 2006*, cit. (*supra*, nota 42), pàg. 77-78.

temàtica –que posi en relació aquest darrer incís amb la resta del precepte– i literal –les «dites disposicions bàsiques» només són aquelles que s'ajusten a la regla general del primer incís, no a les excepcions allí admeses– del precepte, la Comissió considera que la reserva funcional de llei operarà quan concorrin tots els pressupòsits del primer incís, però no necessàriament quan no sigui així. D'aquesta forma, caldrà una llei quan la Generalitat desplegui *bases de tipus principal o de mínim comú normatiu contingudes en normes amb rang de llei de l'Estat aprovades després de l'entrada en vigor del nou Estatut*, però no necessàriament en un altre cas.⁵⁵

Com a conseqüència primera i més important, aquesta premissa comporta que, en opinió de la Comissió, no cal que el desplegament es faci per llei quan les bases tinguin un contingut molt *detallat*. Aquest supòsit és perfectament possible, ateses l'amplitud amb què es configura l'excepció al caràcter principal de les bases en el primer incís de la versió finalment aprovada de l'article 111 EAC i la tolerància tradicional del Tribunal Constitucional. La Comissió ha establert aquesta doctrina en el Dictamen 411/06, sobre el Projecte de decret pel qual es dicten normes específiques en matèria de seguretat i qualitat agroalimentària per als petits establiments agroalimentaris en un entorn rural.⁵⁶ Posteriorment l'ha reiterada en nombroses ocasions, sobretot en matèria educativa: dictàmens 33/07,⁵⁷ 46/07,⁵⁸ 68/07,⁵⁹ 155/07,⁶⁰ 156/07,⁶¹ 232/07,⁶² 243/07,⁶³

55. Comissió Jurídica Assessora, *Memòria d'activitats 2006*, cit. (*supra*, nota 42), pàg. 78.

56. Decret 20/2007, de 23 de gener.

57. Sobre el Projecte de decret pel qual es regulen els ensenyaments de formació professional en la modalitat a distància (Decret 67/2007, de 20 de març).

58. Sobre el Projecte d'ordre per la qual s'adapta el currículum del cicle formatiu de grau mitjà d'instal·lació i manteniment electromecànic de maquinària i conducció de línies al perfil professional de manteniment de vaixells d'esbarjo i serveis portuaris (Ordre EDU/93/2007, d'11 d'abril).

59. Sobre el Projecte de decret pel qual es regula la recepta electrònica i la tramitació telemàtica de la prestació farmacèutica a càrrec del Servei Català de la Salut (Decret 159/2007, de 24 de juliol).

60. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableix l'ordenació de l'ensenyament de l'educació primària (Decret 142/2007, de 26 de juny).

61. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments de l'educació secundària obligatòria (Decret 143/2007, de 26 de juny).

62. Sobre el Projecte d'ordre per la qual s'adapta el currículum del cicle de formació específica d'arts plàstiques i disseny de grau superior d'arts aplicades de la fusta al perfil professional de restauració de mobles (Ordre EDU/3/2008, de 2 de gener).

63. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableix el currículum i es regula la prova d'accés específica del títol de tècnic/tècnica d'esport en l'especialitat d'handbol (Decret 285/2007, de 24 de desembre).

255/07,⁶⁴ 267/07,⁶⁵ 271/07,⁶⁶ 279/07,⁶⁷ 24/08,⁶⁸ 64/08,⁶⁹ 68/08,⁷⁰ 148/08,⁷¹ 149/08,⁷² 163/08,⁷³ 185/08,⁷⁴ 215/08,⁷⁵ 302/08,⁷⁶ i 306/08.⁷⁷ En el supòsit objecte del Dictamen 411/06, el decret català desplega directament unes bases detallades contingudes en dos reglaments comunitaris.⁷⁸ Però el més habitual és que la regulació bàsica d'alta densitat normativa es trobi recollida en reglaments de l'Estat.

64. Sobre el Projecte d'ordre per la qual s'adapta el currículum del cicle de formació específica d'arts plàstiques i disseny de grau mitjà d'ebenisteria artística al perfil professional de restauració d'ebenisteria artística (Ordre EDU/491/2007, de 14 de desembre).

65. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableix l'ordenació curricular dels ensenyaments de música de grau professional i se'n regula la prova d'accés (Decret 25/2008, de 29 de gener).

66. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableix l'ordenació curricular dels ensenyaments de dansa de grau professional i se'n regula la prova d'accés (Decret 24/2008, de 29 de gener).

67. Sobre el Projecte d'ordre per la qual s'adapta el currículum del cicle formatiu de grau mitjà d'instal·lació i manteniment electromecànic de maquinària i conducció de línies al perfil professional de reparació i manteniment de maquinària d'obra pública, logística i manutenció de carreteres i agrícola (Ordre EDU/312/2008, de 2 de juny).

68. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableixen els requisits de qualitat, seguretat i règim de comunicació davant l'Administració dels procediments per a la prestació del servei de subministrament de gasos combustibles per canalització.

69. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableix el currículum i es regula la prova d'accés específica de tècnic i tècnica d'esport en l'especialitat de basquetbol (Decret 109/2008, de 20 de maig).

70. Sobre el Projecte de decret de regulació de les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de mediació en assegurances i reassurances privades (Decret 127/2008, d'1 de juliol).

71. Sobre el Projecte d'ordre per la qual es determinen els procediments i els documents i els requisits formals del procés d'avaluació a l'educació primària (Ordre EDU/296/2008, de 13 de juny).

72. Sobre el Projecte d'ordre per la qual es determina el procediment i els documents i requisits formals del procés d'avaluació a l'educació secundària obligatòria (Ordre EDU/295/2008, de 13 de juny).

73. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments del batxillerat (Decret 142/2008, de 15 de juliol).

74. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableix l'ordenació dels ensenyaments del parvulari o segon cicle d'educació infantil (Decret 181/2008, de 9 de setembre).

75. Sobre el Projecte de decret pel qual es regula el règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de les entitats locals de Catalunya (Decret 195/2008, de 7 d'octubre).

76. Sobre el Projecte d'ordre per la qual es determinen el procediment i els documents i requisits formals del procés d'avaluació i diversos aspectes organitzatius del batxillerat i la seva adaptació a les particularitats del batxillerat a distància i del batxillerat nocturn (Ordre EDU/554/2008, de 19 de desembre).

77. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableix l'ordenació i els currículums dels ensenyaments d'idiomes de règim especial (Decret 4/2009, de 13 de gener).

78. Tal com ho permet l'article 189.3 EAC.

La Comissió ha admès que, en determinats supòsits, la Generalitat pugui interpretar les bases en el sentit estricte que es deriva de l'article 111 EAC –com a principis o mínim comú normatiu– i desplaçar les normes estatals que tinguin un caràcter detallat. Però ha reservat aquesta facultat al legislador català: en el cas que s'opti per desplegar les bases estatals mitjançant una norma reglamentària, aquesta norma haurà de cenyir-se a les bases escrupolosament, per molt detallades que siguin. Així s'ha afirmat al Dictamen 215/08, sobre el Projecte de decret pel qual es regula el règim jurídic del personal funcionari amb habilitació de caràcter estatal de les entitats locals de Catalunya.⁷⁹

Naturalment, el reglament autonòmic també podrà desplegar les bases estatals quan ja existeixi una *lleï catalana preestatutària* que hagi desplegat aquestes bases. En aquest supòsit, la lleï catalana preestatutària dóna la necessària cobertura al reglament català postestatutari que l'executi, sense que el darrer incís de l'article 111 EAC exigeixi que la lleï catalana sigui postestatutària. Així ho ha establert la Comissió en els seus dictàmens 396/06,⁸⁰ 397/06,⁸¹ 41/07,⁸² 250/07⁸³ i 264/07,⁸⁴ el darrer dels quals és sobre un projecte d'instrucció general del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

3.4. Les competències executives

Pel que fa, en darrer lloc, a les competències executives, la Comissió ha entès que l'article 112 EAC, en atribuir a la Generalitat «la potestat reglamentària, que comprèn l'aprovació de disposicions per a l'execució de la normativa de l'Estat», li re-

79. V. *supra*, nota 75.

80. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableix el Pla de vigilància i control de residus en animals, vegetals i aliments a Catalunya (Decret 13/2007, de 16 de gener).

81. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableixen mesures addicionals de seguretat en el control de plagues i en la utilització i comercialització de plaguicides d'àmbit ambiental i a la indústria alimentària i en els tractaments fitosanitaris que puguin afectar espais urbans.

82. Sobre el Projecte de decret pel qual es regula l'exercici del dret a obtenir una segona opinió mèdica (Decret 125/2007, de 5 de juny).

83. Sobre el Projecte de decret pel qual s'estableixen les obligacions en matèria estadísticocomptable de les mutualitats de previsió social de Catalunya, de les seves agrupacions i de les seves federacions, i s'especifica la documentació que hauran d'aportar (Decret 20/2008, de 29 de gener).

84. Sobre el Projecte d'instrucció general del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre protecció de la infància i l'adolescència, la senyalització orientativa i el dret a la informació de les persones usuàries dels serveis de televisió (Acord 296/2007, de 19 de desembre).

coneix no només la possibilitat d'aprovar reglaments organitzatius, sinó també reglaments executius amb eficàcia *ad extra*. En tot cas, aquests reglaments han de respectar allò que estableixin les lleis i els reglaments que pugui aprovar l'Estat.

Aquesta possibilitat ha estat admesa per la Comissió, de forma implícita, en matèria penitenciària (en el Dictamen 238/06,⁸⁵ el primer, com s'ha dit, en què la Comissió manegà el nou Estatut) i, de manera expressa, en relació amb les matèries de control metrològic (Dictamen 89/08)⁸⁶ i de treball i relacions laborals (dictàmens 24/08,⁸⁷ 26/08 i 176/08,⁸⁸ i 90/08).⁸⁹

Les conseqüències pràctiques d'aquesta nova previsió estatutària són importants. En absència d'una disposició similar a l'Estatut d'Euskadi, el Tribunal Superior de Justícia del País Basc (Sala contenciosa administrativa, Secció 2a) ha anul·lat recentment, mitjançant la sentència núm. 563/2008, de 17 de setembre, una ordre de 31 de març de 2006 del conseller de Justícia, Ocupació i Seguretat Social d'aquesta comunitat equivalent al projecte de decret català objecte dels dictàmens 26/08 i 176/08. Com es recordarà, la mateixa Comissió Jurídica Assessora, en el dictamen sobre el projecte d'Estatut de 1979, considerarà que, en les matèries objecte de competència executiva, l'Estatut només atribuïa a la Generalitat la potestat de dictar reglaments organitzatius.⁹⁰

4. Final

La Comissió Jurídica Assessora i l'autonomia de Catalunya estan estretament vinculades. La Comissió és i ha estat històricament fruit d'aquesta autonomia. Però també n'ha estat en part artífex, en elaborar alguns dels avantprojectes de

85. Sobre el Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament dels serveis d'execució penal a Catalunya (Decret 329/2006, de 5 de setembre).

86. Sobre el Projecte de decret de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per a facilitar l'activitat econòmica (Decret 106/2008, de 6 de maig).

87. *V. supra*, nota 68.

88. Sobre dues versions diverses del Projecte de decret de creació, dins l'àmbit competencial i territorial de Catalunya, del Registre d'empreses sancionades per infraccions molt greus en matèria de prevenció de riscos laborals i del procediment per a la seva publicació (Decret 10/2009, de 27 de gener).

89. Sobre el Projecte de decret de creació del Registre d'empreses acreditades de Catalunya per intervenir en el procés de contractació en el sector de la construcció (Decret 102/2008, de 6 de maig).

90. *V. supra*, apartat 2.

les lleis institucionals bàsiques catalanes. En l'actualitat, contribueix a garantir-la jurídicament mitjançant l'exercici de la seva funció consultiva especialitzada i independent, una funció consultiva exercida de forma ràpida, constructiva, discreta i constant, expedient a expedient, a través de dictàmens normalment preceptius –i, per tant, ineludibles–, emesos quan la decisió de l'òrgan consultant encara no és definitiva i que, en no ser vinculants, s'han d'imposar per la força de la convicció i l'autoritat.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 39, ISSN 1885-5709, 2009

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

342.58:353

Oriol Mir Puigpelat, responsable d'estudis i recerca de la Comissió Jurídica Assessoradora de la Generalitat de Catalunya, professor titular de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

ca La Comissió Jurídica Assessoradora com a garant de l'autonomia

p. 111-134

En aquest treball, després de recordar-se la funció de construcció de les institucions bàsiques de Catalunya que s'atribuí a la Comissió Jurídica Assessoradora durant la Segona República i en el moment en què fou restablerta, s'examina el paper que li correspon en l'actualitat com a òrgan consultiu garant de l'autonomia. S'analitzen les característiques definitòries d'aquesta funció de garantia i

s'exposen els aspectes més significatius de la doctrina fixada per la Comissió en el seu exercici, des que elaborà el dictamen sobre el projecte d'Estatut d'autonomia de 1979. Es dedica una particular atenció a la interpretació efectuada per la Comissió del nou sistema de distribució de competències contingut en l'Estatut d'autonomia de 2006.

Paraules clau: Comissió Jurídica Assessoradora; Estatut d'autonomia; distribució de competències; Estat autonòmic; funció consultiva.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 39, ISSN 1885-5709, 2009

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

342.58:353

Oriol Mir Puigpelat, responsable de estudios e investigación de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona

ca La Comissió Jurídica Assessora com a garant de l'autonomia

es La Comisión Jurídica Asesora como garante de la autonomía

p. 111-134

En el presente trabajo, tras recordar la función de construcción de las instituciones básicas de Cataluña que se atribuyó a la Comisión Jurídica Asesora durante la Segunda República y en el momento de su restablecimiento, se examina el papel que le corresponde en la actualidad como órgano consultivo garante de la autonomía. Se analizan las características definitorias de esta función de

garantía y se exponen los aspectos más significativos de la doctrina fijada por la Comisión en su ejercicio, desde que elaboró el dictamen sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía de 1979. Se dedica una particular atención a la interpretación efectuada por la Comisión del nuevo sistema de distribución de competencias contenido en el Estatuto de Autonomía de 2006.

Palabras clave: Comisión Jurídica Asesora; Estatuto de Autonomía; distribución de competencias; Estado autonómico; función consultiva.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 39, ISSN 1885-5709, 2009

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

342.58:353

Oriol Mir Puigpelat, Director of Studies and Research at the Legal Advisory Commission of the Autonomous Government of Catalonia, chaired professor of Administrative Law at the University of Barcelona

ca La Comissió Jurídica Assessora com a garant de l'autonomia

en The Legal Advisory Commission as a Guarantor of Autonomy

p. 111-134

This paper first reminds the reader of the role of constructing basic Catalan institutions that was assigned to the Legal Advisory Commission during the Second Republic and later, when the Commission was reestablished. It then analyzes the role that has now fallen to the Commission as an advisory body that acts as a guarantor of Catalonia's autonomy. The characteristics that

define this guarantor function are analyzed, and the most significant aspects of the body of legal opinion established by the Commission since it ruled on the proposed 1979 Statute of Autonomy are set forth. Special attention is paid to the Commission's interpretation of the new system contained in the 2006 Statute of Autonomy for the distribution of powers.

Key words: Legal Advisory Commission; Statute of Autonomy; distribution of powers; State of autonomous communities; advisory function.