

# LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA COMO GARANTE DE LA AUTONOMÍA

Oriol Mir Puigpelat\*

## Sumario

1. La Comisión Jurídica Asesora como constructora y garante de la autonomía
  - 1.1. La función de contribución a la construcción de la autonomía
  - 1.2. La función de garantía de la autonomía
2. El dictamen de la Comisión Jurídica Asesora sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía de 1979
3. La doctrina de la Comisión Jurídica Asesora sobre el nuevo sistema de distribución de competencias del Estatuto de Autonomía de 2006
  - 3.1. Finalidad e instrumentos de la reforma estatutaria del sistema de distribución competencial
  - 3.2. Las competencias exclusivas
    - 3.2.1. La definición de la exclusividad en sentido fuerte y el desplazamiento de las bases estatales
    - 3.2.2. La imposibilidad de asignar intervenciones al Estado en las materias objeto de competencia exclusiva de la Generalitat
    - 3.2.3. La necesidad de respetar la ley catalana previa de desarrollo de las bases estatales
  - 3.3. Las competencias compartidas
    - 3.3.1. La nueva reserva «funcional» de ley contenida en el inciso final del artículo 111 del Estatuto de Autonomía de Cataluña
    - 3.3.2. La interpretación ponderada, efectuada por la Comisión, de la reserva funcional de ley para el desarrollo de las bases estatales
  - 3.4. Las competencias ejecutivas
4. Final

---

\* 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. Comisión Jurídica Asesora, Plaza Nova, 2-3, 08002 Barcelona, omirp@gencat.cat.

Artículo recibido: 29.04.2009. Evaluación: 21.05.2009. Fecha de aceptación de la versión final: 21.05.2009.

## 1. La Comisión Jurídica Asesora como constructora y garante de la autonomía

La Comisión Jurídica Asesora, a lo largo de sus ya más de 75 años de historia, ha contribuido de forma destacada al establecimiento y la consolidación de la autonomía de Cataluña y de sus entes locales. Esta contribución ha evolucionado en paralelo a sus funciones institucionales. Mientras que en la Segunda República asumió un papel primordial en la construcción de las nuevas instituciones catalanas, en la actualidad vela por su autonomía.

### 1.1. La función de contribución a la construcción de la autonomía

Durante el periodo republicano, la Comisión Jurídica Asesora actuó como una verdadera comisión de codificación y elaboró los anteproyectos de las leyes institucionales básicas de la Cataluña autónoma.

Creada por el Gobierno provisional de la Generalitat mediante el Decreto de 24 de octubre de 1932,<sup>1</sup> a partir del modelo de la Comisión Jurídica Asesora estatal<sup>2</sup> que había redactado el anteproyecto de Constitución de 1931, recibió ya en este mismo decreto el encargo de preparar los anteproyectos de Constitución interna (que acabaría recibiendo el nombre oficial de «Estatuto interior» y donde se incluiría la regulación del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat), de Ley municipal, de Ley reguladora del Tribunal Superior de Cataluña (pasaría a denominarse Tribunal de Casación de Cataluña) y de Ley electoral.<sup>3</sup> Se trataba de las leyes cabecera que debían desarrollar el Estatuto aprobado un mes antes y configurar de forma efectiva las instituciones políticas y administrativas de Cataluña. Los anteproyectos elaborados por la Comisión<sup>4</sup> fueron la base de las leyes correspondientes aprobadas por el Parlamento entre los años 1933 y 1936<sup>5</sup> y constituyeron un hito en la recuperación y renovación del derecho público catalán, inexistente desde los Decretos de Nueva Planta.<sup>6</sup>

Disuelta por el Decreto de 24 de agosto de 1936<sup>7</sup> a raíz del estallido de la Guerra Civil, la Comisión Jurídica Asesora fue restablecida por el Decreto del Gobierno provisional de la Generalitat de 17 de octubre de 1978.<sup>8</sup> Este preveía de nuevo la posibilidad de que la Comisión elaborara proyectos normativos.<sup>9</sup> Fue así como en los primeros años redactó varios anteproyectos de ley, de entre los cuales destaca el anteproyecto de la Ley de Autogobierno de Cataluña, aprobada finalmente como Ley 3/1982, del Parlamento, del Presidente y del Consejo

---

<sup>1</sup> *Butlletí de la Generalitat de Catalunya*, n.º 20, de 30 de octubre de 1932, pág. 576.

<sup>2</sup> Esta había sido creada por el Decreto de 6 de mayo de 1931, en sustitución de la Comisión General de Codificación instaurada en el año 1875 (*Gaceta de Madrid*, n.º 129, de 9 de mayo de 1931, pág. 617).

<sup>3</sup> Artículo 6, en relación con otro decreto de la misma fecha (publicado en la misma página del *Butlletí de la Generalitat de Catalunya*) en el que se nombró a los miembros de la Comisión Jurídica Asesora que integrarían la sección que tendría que preparar tales anteproyectos.

<sup>4</sup> Se encuentran recogidos en *Avantprojectes de la Comissió Jurídica Assessora*, 2 vol., Barcelona: Departament de Justícia i Dret, 1933-1934 (edición facsímil a cargo de la Comisión Jurídica Asesora, 2008).

<sup>5</sup> Salvo el anteproyecto de la ley electoral, que no llegó a ser debatido por el Parlamento.

<sup>6</sup> V. próximamente el capítulo primero del volumen sobre los 75 años de historia de la Comisión Jurídica Asesora, en fase de publicación por esta institución.

<sup>7</sup> *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), n.º 239, de 26 de agosto de 1936, pág. 1197. Casualmente, este fue el primer número del diario oficial de la Generalitat que recibiría la denominación que conserva hoy en día.

<sup>8</sup> DOGC n.º 8, de 1 de noviembre de 1978, pág. 92.

<sup>9</sup> «Adscrita a la Presidencia, se restablece la Comisión Jurídica Asesora, que ejercerá las funciones de asesoramiento jurídico del Presidente de la Generalitat y de su Consejo Ejecutivo. Dictaminará o elaborará, en su caso las propuestas de normas que le sean sometidas» (artículo 7.1).

Ejecutivo de la Generalitat,<sup>10</sup> que ha regulado las instituciones básicas de la Cataluña constitucional hasta la reciente Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno.<sup>11</sup>

La Ley 3/1985, de 15 de marzo, de Reorganización de la Comisión Jurídica Asesora,<sup>12</sup> todavía siguió contemplando la función de formulación de anteproyectos de ley,<sup>13</sup> pero dicha función perdió pronto protagonismo en favor de la dimensión estrictamente consultiva que acabaría caracterizando al órgano, como equivalente del Consejo de Estado.<sup>14</sup> Después de que varias normas sectoriales posteriores, estatales y catalanas, enfatizaran progresivamente la función consultiva, esta fue erigida en la primordial de la Comisión por parte de la Ley 21/1990,<sup>15</sup> que ya no previó la función normativa.<sup>16</sup> Desde entonces, la Comisión Jurídica Asesora ha actuado de forma prevalente como órgano de control preventivo de la legalidad y, como tal, ha velado por la autonomía reconocida por la Constitución y el Estatuto. Ha pasado de construir la autonomía a garantizarla.

## 1.2. La función de garantía de la autonomía

El ordenamiento jurídico establece distintos mecanismos jurídicos de garantía de la autonomía de las comunidades autónomas y los entes locales. Estos mecanismos pueden ser objeto de clasificaciones muy diversas atendiendo al criterio utilizado en cada caso. Algunas de las más destacadas serían las siguientes:

- a) Mecanismos jurisdiccionales o no jurisdiccionales: los primeros incluirían aquellos medios de defensa de la autonomía ejercitables ante órganos jurisdiccionales, como el Tribunal Constitucional (conflicto positivo de competencia, conflicto en defensa de la autonomía local, recurso de inconstitucionalidad) o los órganos del Poder Judicial (recurso contencioso-administrativo). Mecanismos no jurisdiccionales serían los atribuidos a otros órganos, como los consultivos.<sup>17</sup>
- b) Mecanismos específicos o genéricos: mientras que el conflicto positivo de competencia o el conflicto en defensa de la autonomía local –y los dictámenes emitidos por determinados órganos consultivos antes de su planteamiento jurisdiccional– tienen como finalidad específica la garantía de la autonomía de comunidades autónomas y entes locales, mecanismos como el recurso de inconstitucionalidad, el recurso contencioso-administrativo o el dictamen preceptivo de los órganos consultivos en el procedimiento de elaboración de reglamentos tienen una finalidad genérica de protección de la legalidad, dentro de la cual se incluye también, naturalmente, el respeto de la distribución de competencias establecida por la Constitución y el resto del ordenamiento.

<sup>10</sup> DOGC n.º 216, de 21 de abril de 1982, pág. 950.

<sup>11</sup> DOGC n.º 5256, de 12 de noviembre de 2008, pág. 83113.

<sup>12</sup> DOGC n.º 523, de 22 de marzo de 1985, pág. 760.

<sup>13</sup> «Formular, a petición del Consejo Ejecutivo, los anteproyectos de ley que éste decida enviar al Parlamento» (artículo 2.1.a).

<sup>14</sup> Sobre esta equivalencia con el Consejo de Estado, Font i Llovet, Tomàs, «L'Administració de la Generalitat (I)», en Albertí i Rovira, Enoch (Coord.), *Manual de dret públic de Catalunya*, 3.ª ed., Madrid/Barcelona: Marcial Pons/Institut d'Estudis Autònoms, 2002, pág. 325, así como el Dictamen 361/99 de la Comisión Jurídica Asesora, sobre el Anteproyecto de ley de modificación del artículo 8 de la Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalitat.

<sup>15</sup> Ley 21/1990, de 28 de diciembre, de Reforma de la Ley 3/1985, de Reorganización de la Comisión Jurídica Asesora (DOGC n.º 1392, de 11 de enero de 1990, pág. 76). Ambas leyes serían pronto objeto de refundición por parte del Decreto legislativo 1/1991, de 25 de marzo (DOGC n.º 1433, de 22 de abril de 1991, pág. 1988), que regularía la institución hasta el año 2005.

<sup>16</sup> Sobre el restablecimiento de la Comisión Jurídica Asesora y su progresiva equiparación funcional con el Consejo de Estado, v. próximamente el volumen citado *supra*, nota 6.

<sup>17</sup> Sobre la función consultiva y los distintos órganos consultivos existentes en España, puede verse la amplia selección bibliográfica recogida en la web de la Comisión Jurídica Asesora: <http://cja.gencat.cat> (sección de Bibliografía).

- c) Mecanismos preceptivos o facultativos: mientras que el ejercicio de los distintos mecanismos jurisdiccionales existentes es facultativo y depende de la voluntad del ente autónomo afectado o de los otros sujetos legitimados –teniendo un elevado componente político–, el control que ejercen los órganos consultivos a menudo es preceptivo y no puede ser eludido por quien elabora el acto o norma susceptible de vulnerar la autonomía ajena.<sup>18</sup> De lo anterior se deriva que los mecanismos preceptivos son de ejercicio sistemático, regular, mientras que los facultativos solo se impulsan ocasionalmente, a instancia de parte, en determinados casos.
- d) Mecanismos vinculantes o no vinculantes: en cambio, una vez activados, los mecanismos jurisdiccionales son vinculantes y pueden llegar a comportar la anulación del acto o norma lesivo de la autonomía. No suele suceder lo mismo con los dictámenes de los órganos consultivos, normalmente no vinculantes.
- e) Mecanismos inmediatos o mediatos: finalmente, resulta también de interés distinguir los mecanismos de reacción e incidencia inmediata sobre el acto o norma lesivo (como el dictamen del Consejo de Estado sobre un proyecto reglamentario estatal que vulnere la autonomía de las comunidades autónomas), de aquellos otros que garantizan de forma mediata la autonomía al precisar de forma positiva el alcance de las competencias autonómicas o locales (es el caso del dictamen de un órgano consultivo autonómico sobre un proyecto reglamentario de su comunidad).

La clasificación expuesta permite caracterizar con mayor precisión la función de garantía de la autonomía que corresponde a la Comisión Jurídica Asesora. Esta garantía se vehicula principalmente a través del control del *requisito de la competencia* en el ejercicio de las potestades administrativas que la Comisión lleva a cabo al emitir sus dictámenes preceptivos sobre las materias que tiene encomendadas,<sup>19</sup> en especial, al examinar la suficiencia del título competencial de la Generalitat invocado por los proyectos de *decretos legislativos* y de *reglamentos* dictaminados por ella.<sup>20</sup> Los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora constituyen pues un mecanismo de garantía de la autonomía *no jurisdiccional, genérico y normalmente preceptivo, no vinculante y mediato*. La garantía que proporciona se convierte en inmediata en el caso de la autonomía local, ya que aquí la Comisión sí se pronuncia directamente sobre la legalidad de las normas –autonómicas– que puedan vulnerarla.

Estamos ya en condiciones de ver cuál ha sido la doctrina más significativa de la Comisión Jurídica Asesora como garante de la autonomía desde la aprobación de la Constitución de 1978. Por coherencia con el resto de

<sup>18</sup> La omisión del dictamen preceptivo del órgano consultivo competente en el procedimiento de elaboración de reglamentos es sancionada con la nulidad de pleno derecho por parte de una jurisprudencia cada vez más exigente. Así lo ha hecho recientemente el Tribunal Supremo, entre otras, en las sentencias (Sala 3.ª) de 5 de octubre de 2006 (rec. n.º 1633/2001: anulación de reglamento por falta de dictamen del Consejo de Estado), 12 de diciembre de 2007 (rec. n.º 1427/2005: anulación de reglamento por falta de dictamen del Consejo Consultivo de Extremadura), 27 de mayo de 2008 (rec. n.º 2686/2004: anulación de reglamento –entre otros motivos– por falta de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón) y 4 de noviembre de 2008 (rec. n.º 191/2007: anulación de reglamento –entre otros motivos– por falta de dictamen del Consejo de Estado).

<sup>19</sup> Las materias sobre las cuales emite dictamen preceptivo se encuentran enumeradas actualmente en el artículo 8 de la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora (LCJA; DOGC n.º 4379, de 6 de mayo de 2005, pág. 12742), así como en varias normas sectoriales. La relación completa de las disposiciones que establecen la solicitud preceptiva del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora puede encontrarse en la Resolución de su presidente de 4 de abril de 2007 (DOGC n.º 4864, de 18 de abril de 2007, pág. 13496). Sobre las novedades que presenta la LCJA respecto de la regulación precedente de la institución, Velasco Rico, Clara, «La reforma de la Comisión Jurídica Asesora. Comentario a la Ley 5/2005, de 2 de mayo», *Revista catalana de derecho público*, n.º 31, diciembre de 2005, pág. 257-272 (con respecto a las funciones: pág. 263-267).

<sup>20</sup> Artículo 8.2 LCJA. Sobre la intervención de los órganos consultivos en el procedimiento reglamentario, Font i Llovet, Tomàs, «El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 62, mayo-agosto de 2001, pág. 57-75, con ulteriores referencias.

trabajos incluidos en el presente número monográfico, no se abordará su doctrina relativa a la autonomía local. Por razones de espacio, se acotará el análisis a dos momentos históricos especialmente significativos: la aprobación de los Estatutos de autonomía de 1979 y 2006.

## 2. El dictamen de la Comisión Jurídica Asesora sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía de 1979

Junto con la función de elaborar proyectos normativos, el decreto de restablecimiento de la Comisión Jurídica Asesora también le asignó la de dictaminarlos.<sup>21</sup> El presidente Tarradellas pronto le encargó –el 9 de agosto de 1979– el que sería el dictamen más destacado de sus primeros años de funcionamiento: el dictamen sobre el proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979. No se sometió a la consideración de la Comisión el texto del proyecto de Estatuto de Sau, sino la versión posterior acordada por la Comisión Constitucional de las Cortes Generales y la Asamblea de parlamentarios catalanes, pendiente solo de referéndum del pueblo catalán. El hecho de que el proyecto no pudiera ser ya enmendado en los trámites sucesivos condicionó el dictamen de la Comisión, que por este motivo se abstuvo de hacer consideraciones sobre su posible modificación y se centró en la interpretación de unos preceptos «no siempre suficientemente claros y congruentes» y en precisar –desde una óptica autonomista– las posibilidades que el proyecto ofrecía para la autonomía de Cataluña.<sup>22</sup>

El dictamen fue aprobado por unanimidad el 3 de octubre de 1979 y entregado solemnemente al presidente de la Generalitat provisional el día 8 de octubre. Sus ponentes fueron los señores Faus i Esteve (entonces presidente de la Comisión), Puig i Salellas, Fernández de Villavicencio i Arévalo, Vilaseca i Marcet, Casals i Colldecarrera, y Molinario i Valls.<sup>23</sup>

Constituyó una de las primeras interpretaciones sistemáticas del sistema de distribución de competencias y de relación entre ordenamientos contenido en una Constitución española que no tenía ni 10 meses, y adelantó posiciones que más tarde serían asumidas por el Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo, destacó el papel esencial –aunque no concluyente– que corresponde a los estatutos de autonomía en la concreción del sistema abierto de distribución de competencias diseñado por la Constitución;<sup>24</sup> equiparó plenamente la ley autonómica a la ley estatal y explicó sus relaciones recíprocas sobre la base del principio de competencia –extrayendo las debidas consecuencias en materia de reserva de ley–;<sup>25</sup> advirtió que, a pesar del tenor literal del proyecto de Estatuto, no todas las competencias descritas como exclusivas lo eran realmente;<sup>26</sup> consideró que el Parlamento catalán, en las materias compartidas –«concurrentes»–, no tenía que esperar a que el Estado regulara las bases –pudiendo inferirlas de la regulación existente;<sup>27</sup> afirmó que la competencia legislativa de la comunidad autónoma comporta siempre la competencia ejecutiva –de la cual se desapodera al Estado–;<sup>28</sup> y señaló que la competencia

<sup>21</sup> Artículo 7.1, transcrito *supra*, nota 9.

<sup>22</sup> Así se afirma en el preámbulo del dictamen (pág. 1).

<sup>23</sup> Puede encontrarse el dictamen en la web de la Comisión Jurídica Asesora (v. *supra*, nota 17), sección de Historia. Fue el segundo dictamen emitido por la Comisión después de su restablecimiento. La actividad llevada a cabo por la Comisión restablecida en sus primeros años se encuentra resumida en la *Memòria 1979-1986*, disponible también en la web de la institución (sección “Memoria de actividades”).

<sup>24</sup> Pág. 2, 4, 12, 14-16 y *passim*.

<sup>25</sup> Pág. 13-14.

<sup>26</sup> Pág. 21, 23 y ss.

<sup>27</sup> Pág. 19.

<sup>28</sup> Pág. 14.

ejecutiva de la Generalitat incluía la potestad de dictar reglamentos organizativos –pero no reglamentos con efectos *ad extra*–.<sup>29</sup>

En otros casos, su lectura autonomista no sería después compartida por el Tribunal Constitucional. La divergencia más destacada fue seguramente la relativa a la interpretación del alcance del título competencial del *régimen local* y al papel que correspondía a la *provincia* en Cataluña. Con una argumentación detallada, la Comisión concibió de forma amplia la materia *régimen local* atribuida en exclusiva a la Generalitat, y de forma restrictiva la de *régimen jurídico de las Administraciones públicas*<sup>30</sup> que más tarde invocaría el Estado<sup>31</sup> –con el beneplácito del Tribunal Constitucional–<sup>32</sup> para justificar una regulación básica de alta densidad para todos los entes locales españoles. En opinión de la Comisión Jurídica Asesora, la materia *régimen jurídico de las Administraciones públicas* solo abarcaba el régimen de los recursos y acciones ejercitables por parte de los ciudadanos frente a las entidades locales, y no ya los aspectos relativos a la organización y la competencia, que formarían parte de la materia *régimen local*.<sup>33</sup>

Esta concepción amplia de la competencia autonómica sobre el régimen local, sumada a una determinada interpretación del artículo 141 de la Constitución –que enfatizaba la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia admitida por su apartado tercero–, llevó a la Comisión Jurídica Asesora a sostener que el legislador catalán postestatutario podría suprimir la provincia como ente local y sustituirla por la comarca y las entidades supracomarcas –los entes locales de ámbito supramunicipal inherentes al modelo propio de organización territorial diseñado por el Estatuto de 1979 en su artículo 5–.<sup>34</sup> Como es sabido, esta interpretación, que pronto sería asumida por el legislador catalán, topó con la oposición del Tribunal Constitucional.<sup>35</sup>

El dictamen también examinó con detenimiento el alcance del resto de competencias recogidas por el proyecto de Estatuto, y lo hizo partiendo de una interpretación restrictiva de las competencias estatales –como consecuencia de su carácter tasado–.<sup>36</sup> Precisó qué competencias autonómicas tenían realmente carácter exclusivo y cuáles no, y comparó su extensión con la de las reconocidas por el proyecto de Sau y por el Estatuto de Núria de 1932.

Especialmente amplia fue la interpretación que realizó de la competencia exclusiva sobre el *derecho civil catalán*. Para la Comisión, la supresión del adjetivo *especial* comportaba que, a estos efectos, tuviera que ser considerado *derecho civil catalán* no solo el contenido de la Compilación, sino todo el derecho civil aplicable en Cataluña –excepto el elaborado por el Estado en las materias señaladas por el artículo 149.1.8 de la Constitución–; como tal, todo él sería susceptible de ser regulado y modificado por el legislador catalán al amparo de esta competencia exclusiva.<sup>37</sup> Esta interpretación amplia de la noción de *derecho civil catalán* le llevó

<sup>29</sup> Pág. 20.

<sup>30</sup> Artículo 149.1.18 de la Constitución.

<sup>31</sup> Al aprobar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la LBRL.

<sup>33</sup> Pág. 25-28. Este argumento fue esgrimido sin éxito por el Parlamento de Cataluña en sus alegaciones al recurso que dio lugar a la STC 32/1981 (v. *infra*, nota 35).

<sup>34</sup> Pág. 5-11.

<sup>35</sup> STC 32/1981, de 28 de julio, que declaró la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, sobre la transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat. En este recurso, el Gobierno de la Generalitat actuó representado por los señores Fernández de Villavicencio i Arévalo y Pintó i Ruiz, miembros de la Comisión Jurídica Asesora que participaron en la elaboración del dictamen ahora comentado.

<sup>36</sup> Pág. 26.

<sup>37</sup> Pág. 45-47.

a sostener en otra parte del dictamen que el Tribunal Superior de Justicia era un auténtico tribunal de casación en todo lo relativo al derecho civil aplicable en Cataluña, fuera cual fuera su origen –y, por tanto, incluyendo también el recogido en el código civil estatal–.<sup>38</sup>

De lo señalado se desprende que este importante dictamen acertó a vislumbrar algunas de las líneas básicas de desarrollo posterior del Estado autonómico. Treinta años después, su lectura sigue siendo interesante y actual.

### 3. La doctrina de la Comisión Jurídica Asesora sobre el nuevo sistema de distribución de competencias del Estatuto de Autonomía de 2006

Desde que la Ley 21/1990 estableció la preceptividad del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora sobre los proyectos de reglamentos ejecutivos,<sup>39</sup> esta ha tenido ocasión de seguir precisando de forma continuada el alcance de las distintas competencias autonómicas. La configuración de esta función dictaminadora ha permitido que la Comisión haya sido la primera en interpretar el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 (EAC)<sup>40</sup> y en determinar la significación de los grandes cambios que comporta respecto del Estatuto de 1979 en materia de distribución de competencias. Lo hizo por vez primera en el Dictamen 238/06, de 13 de julio, emitido pocos días después del referéndum del 18 de junio y una semana antes de la publicación del nuevo Estatuto en el DOGC. A este dictamen inicial han seguido muchos otros que configuran un cuerpo doctrinal ya consolidado. Veamos sus rasgos principales.<sup>41</sup>

#### 3.1. Finalidad e instrumentos de la reforma estatutaria del sistema de distribución competencial

Los importantes cambios introducidos por el nuevo Estatuto en el sistema de distribución competencial constituyen el eje central de la reforma estatutaria y tratan de evitar que las competencias de la Generalitat queden vacías de contenido como consecuencia de una interpretación expansiva de los títulos competenciales estatales, como a menudo ha sucedido bajo la vigencia del Estatuto de 1979.

Como es sabido, los dos principales instrumentos técnicos utilizados para evitar este vaciamiento y asegurar las competencias autonómicas han sido la definición de la tipología de las distintas competencias (cuáles son las *funciones* concretas que corresponden a la Generalitat en el ámbito de sus competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas: artículos 110 a 115 EAC) y la precisión de las *materias* y *submaterias* objeto de cada una de dichas competencias (artículos 116 a 173 EAC). En definitiva, se trata de impedir, mediante una mayor densidad normativa, una ampliación de las competencias estatales por vía hermenéutica.<sup>42</sup>

Esta nueva regulación tiene consecuencias prácticas importantes, como ha podido constatar la Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes sobre proyectos de disposiciones generales posteriores a la entrada en vigor del nuevo

<sup>38</sup> Pág. 67-70.

<sup>39</sup> Al añadir un nuevo artículo 2.1.b a la Ley 3/1985. Antes el dictamen solo era preceptivo en relación con los proyectos de decreto legislativo (artículo 2.2 de la versión inicial de la Ley 3/1985). Las referencias completas de estas leyes y de su refundición pueden encontrarse *supra*, en el apartado 1.1. Como ya se ha señalado, la vigente ley reguladora de la Comisión sigue atribuyéndole esta competencia, seguramente la más importante desde un punto de vista cualitativo (artículo 8.2.b LCJA).

<sup>40</sup> Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (DOGC n.º 4680, de 20 de julio de 2006, pág. 31875).

<sup>41</sup> Para mayor detalle se remite a las Memorias de actividades de la Comisión Jurídica Asesora correspondientes a los años 2006 (pág. 71-81), 2007 (pág. 103-109) y 2008 (pág. 114-119). Se encuentran disponibles en la web de la institución (v. *supra*, nota 23).

<sup>42</sup> Comisión Jurídica Asesora, *Memòria d'activitats 2006*, Barcelona: Comisión Jurídica Asesora, 2007, pág. 72.

Estatuto. Estas consecuencias varían en función del tipo de competencia reconocida a la Generalitat en cada caso.

## 3.2. Las competencias exclusivas

### 3.2.1. La definición de la exclusividad en sentido fuerte y el desplazamiento de las bases estatales

Desde una perspectiva funcional, el nuevo artículo 110 EAC, al reconocer a favor de la Generalitat, de forma excluyente («únicamente»), la totalidad de las funciones ejercitables («de manera íntegra») sobre las materias objeto de competencia exclusiva, define la exclusividad en un *sentido fuerte*.

Por otra parte, desde una perspectiva material, los artículos 116 EAC y siguientes, al precisar mucho más las submaterias sometidas a competencia exclusiva, impiden que algunas de ellas continúen siendo consideradas submaterias incluidas dentro del ámbito de otros títulos competenciales del Estado. Antes, a falta de la debida concreción, estas submaterias se consideraban sometidas a competencias estatales, y ahora quedan indudablemente sujetas a la competencia exclusiva de la Generalitat.

Naturalmente, ello no significa que la Generalitat, en los ámbitos sometidos a su competencia exclusiva, pueda ignorar la normativa elaborada por el Estado en el ejercicio de sus competencias sobre *otras* materias conexas. Como se afirma a lo largo de los distintos preceptos dedicados a las materias de las competencias, la Generalitat tendrá que *respetar* lo que establezca el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1 de la Constitución. Pero esta nueva cláusula «respetando», a diferencia de la anterior «sin perjuicio» utilizada por el Estatuto de 1979, deja muy claro que la observancia necesaria de las normas estatales basadas en títulos conexos no es una cuestión que afecte a la *titularidad* de la competencia autonómica, sino solo a su *ejercicio*: la competencia sobre la materia en cuestión es únicamente de titularidad de la Generalitat, aunque, al ejercerla, deba respetar las competencias que el Estado pueda tener en otros ámbitos materiales.

La consecuencia más importante que de ello se deriva es que la normativa que el Estado haya elaborado sobre las materias y submaterias ahora incluidas por el nuevo Estatuto de forma precisa dentro de las competencias exclusivas de la Generalitat queda *desplazada*, en Cataluña, por la regulación que esta pueda aprobar.

La Comisión Jurídica Asesora fijó esta doctrina en un dictamen aprobado el mismo día de la publicación del nuevo Estatuto en el DOGC: el Dictamen 251/06, sobre el Proyecto de decreto por el que se crea el Centro de control lechero de Cataluña y se designa el Laboratorio autonómico del control lechero oficial.<sup>43</sup> Con posterioridad ha tenido ocasión de reiterarla y aplicarla en los dictámenes 306/06,<sup>44</sup> 322/06,<sup>45</sup> 276/07,<sup>46</sup> 25/08<sup>47</sup> y 192/08.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Aprobado finalmente por el Decreto 335/2006, de 5 de septiembre.

<sup>44</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se regula el Sistema de Asesoramiento Agrario de Cataluña (Decreto 392/2006, de 17 de octubre).

<sup>45</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establecen las Normas Generales de Producción Integrada en Cataluña (Decreto 413/2006, de 31 de octubre).

<sup>46</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se regula la aplicación de los sistemas de identificación y registro del ganado ovino y caprino en Cataluña (Decreto 14/2008, de 22 de enero).

<sup>47</sup> Sobre el Proyecto de decreto legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de Cataluña (Decreto legislativo 1/2008, de 13 de marzo).

### 3.2.2. La imposibilidad de asignar intervenciones al Estado en las materias objeto de competencia exclusiva de la Generalitat

La nueva configuración de las competencias exclusivas de la Generalitat también comporta que, al ejercerlas, no se pueda *asignar una determinada intervención* al Estado (como, por ejemplo, atribuirle la aprobación definitiva de una norma), ni sea necesario *autoobligarse a suministrarle determinadas informaciones*.

Así lo ha señalado la Comisión en el Dictamen 280/06, sobre el Proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.<sup>49</sup> En los artículos 12.4 y 15.5 de este Proyecto se establecía que correspondía al Gobierno del Estado la aprobación definitiva del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, mientras que en el artículo 27.5 se fijaba la obligación del Gobierno de la Generalitat de poner en conocimiento de la Administración del Estado cualquier inclusión en la planificación hidrológica de nuevas obras o actuaciones de las cuales se desprendan modificaciones que afecten a dicho plan. El Gobierno, al aprobar finalmente el decreto, ha seguido estas observaciones de la Comisión –de carácter esencial en el caso de los artículos 12.4 y 15. 5– y ha suprimido los incisos apuntados.

### 3.2.3. La necesidad de respetar la ley catalana previa de desarrollo de las bases estatales

Finalmente, en el Dictamen 320/06, sobre el Proyecto de decreto por el que se establecen las retribuciones adicionales del personal docente e investigador funcionario y contratado de las universidades públicas de Cataluña,<sup>50</sup> la Comisión ha tenido ocasión de indicar que, en los casos en los que una materia de competencia compartida ha pasado a ser de competencia exclusiva de la Generalitat, los nuevos reglamentos postestatutarios, pese a no estar ya condicionados por las bases estatales, siguen teniendo la obligación de respetar el contenido de la *ley catalana previa* que desarrolló dichas bases estatales, puesto que así se desprende del juego elemental del principio de jerarquía normativa y de la necesidad de que los reglamentos respeten las normas de rango superior.

Al pasar a ser exclusiva la competencia, la Generalitat puede regular la materia apartándose de lo que dispusieran las bases estatales; pero cuando estas bases hayan sido desarrolladas por una ley catalana preestatutaria, solo el Parlamento, y no ya el Gobierno de Cataluña, puede aprobar esta nueva regulación y modificar dicha ley previa.

## 3.3. Las competencias compartidas

### 3.3.1. La nueva reserva «funcional» de ley contenida en el inciso final del artículo 111 EAC

Una de las cuestiones más problemáticas y conflictivas de la construcción del Estado autonómico español ha sido la delimitación del ámbito competencial respectivo en el marco de las muchas e importantes competencias compartidas previstas por la Constitución. En los numerosos conflictos de competencia resueltos por el Tribunal Constitucional desde su creación, se ha planteado una y otra vez el *alcance* material, la densidad que pueden tener las bases estatales (concepto material de bases), y el *rango* de la norma en la que estas bases tienen que contenerse (concepto formal de bases). El Estado, con mucha frecuencia, ha regulado por medio de un simple reglamento bases muy detalladas, que dejan poco espacio normativo a las comunidades autónomas.

<sup>48</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se regulan el sistema de elecciones, el carácter, la composición y el funcionamiento de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros de Cataluña (Decreto 164/2008, de 26 de agosto).

<sup>49</sup> Decreto 380/2006, de 10 de octubre.

<sup>50</sup> Decreto 405/2006, de 24 de octubre.

Precisamente para intentar evitar dicha praxis y garantizar que las bases sean regulaciones de mínimos contenidas en normas con rango de ley, el nuevo artículo 111 EAC dispone que «en las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como *principios o mínimo común normativo* en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer *políticas propias*. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas provisiones básicas».<sup>51</sup>

Desde la perspectiva de la Comisión Jurídica Asesora y de su función dictaminadora sobre proyectos de reglamentos autonómicos, el principal reto interpretativo de este precepto lo plantea su *último inciso*. Este inciso<sup>52</sup> supone una gran novedad respecto al Estatuto de 1979, al establecer la obligación de desarrollar las bases estatales mediante una ley del Parlamento de Cataluña. Hasta ahora, en ausencia de una norma similar, el desarrollo de las bases estatales solo tenía que realizarse por ley cuando existiera alguna reserva material de ley que así lo impusiera, según los criterios habituales de relación ley-reglamento, sin que el hecho de que la norma desarrollara o no bases estatales tuviera relevancia alguna. Ello explica que, durante todos estos años, el desarrollo de las normas básicas se haya llevado a cabo muy a menudo en Cataluña solo a través de normas reglamentarias. Ahora, en cambio, a las reservas materiales de ley que pueda prever el ordenamiento jurídico se suma una especie de reserva *funcional* de ley –según la expresión de la Comisión–, en virtud de la cual solo el Parlamento catalán podrá ejercer de forma primaria esta función de desarrollo.<sup>53</sup>

### 3.3.2. La interpretación ponderada, efectuada por la Comisión, de la reserva funcional de ley para el desarrollo de las bases estatales

Una interpretación radical de este inciso que impidiera cualquier desarrollo reglamentario directo de las bases estatales y requiriera siempre la intervención previa del Parlamento podría dificultar enormemente el ejercicio de las competencias compartidas de la Generalitat en un momento como el actual, en el que es necesario aprobar un gran volumen de normas para aplicar y poner en funcionamiento el nuevo Estatuto.

Por otra parte, esta interpretación desconocería la *finalidad* última del inciso en cuestión. Como se puso de relieve a lo largo de toda la tramitación parlamentaria del Estatuto, con este último inciso del artículo 111 no se pretendía tanto garantizar que sea el Parlamento y no ya el Gobierno de Cataluña quien desarrolle las bases estatales, sino reforzar el mandato dirigido al Estado, en el primer inciso del precepto, de regular las bases a través de normas con rango de ley de contenido principal o de mínimo común normativo: no tiene sentido que el Estado apruebe bases detalladas por reglamento si estas han de ser desarrolladas después por el Parlamento de Cataluña mediante ley. La intervención del legislador catalán solo parece razonable cuando disponga de un margen normativo suficiente, cuando las bases tengan una escasa densidad y quede un amplio espacio para elaborar políticas propias.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> La redacción inicial del artículo 111 aprobada por el Parlamento de Cataluña era todavía más contundente y más restrictiva con las excepciones a la regla general. Establecía que «en las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa y la *integridad* de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en el marco de los *principios*, los *objetivos* o los *estándares mínimos* que fije el Estado en normas con *rango de ley*, salvo en los casos que establecen *expresamente* la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe concretar a través de una ley la efectividad normativa y el desarrollo de estas disposiciones estatales».

<sup>52</sup> También presente, con una redacción distinta, en la versión inicial del precepto aprobada por el Parlamento de Cataluña.

<sup>53</sup> Comisión Jurídica Asesora, *Memòria d'activitats 2006*, cit. (*supra*, nota 42), pág. 76-77.

<sup>54</sup> Comisión Jurídica Asesora, *Memòria d'activitats 2006*, cit. (*supra*, nota 42), pág. 77-78.

Por eso, la Comisión Jurídica Asesora ha efectuado una interpretación ponderada de este inciso, que le lleva a entender que, en determinados casos, puede ser válido el desarrollo directo de las bases estatales por parte del reglamento autonómico. A partir de una interpretación teleológica –que atienda a la finalidad descrita–, sistemática –que ponga en relación este último inciso con el resto del precepto– y literal –«aquellas previsiones básicas» solo son las que se ajustan a la regla general del primer inciso, no a las excepciones allí admitidas– del precepto, la Comisión considera que la reserva funcional de ley operará cuando concurren todos los presupuestos del primer inciso, pero no necesariamente cuando no sea así. De este modo, será necesaria una ley cuando la Generalitat desarrolle *bases de tipo principal o de mínimo común normativo contenidas en normas con rango de ley del Estado aprobadas después de la entrada en vigor del nuevo Estatuto*, pero no necesariamente en otro caso.<sup>55</sup>

Como primera y más importante consecuencia, esta premisa conlleva que, en opinión de la Comisión, no sea necesario que el desarrollo se haga por ley cuando las bases tengan un contenido muy *detallado*. Este supuesto es perfectamente posible, a la vista de la amplitud con que se configura la excepción al carácter principal de las bases en el primer inciso de la versión finalmente aprobada del artículo 111 EAC y de la tolerancia tradicional del Tribunal Constitucional. La Comisión ha sentado esta doctrina en el Dictamen 411/06, sobre el Proyecto de decreto por el que se dictan normas específicas en materia de seguridad y calidad agroalimentaria para los pequeños establecimientos agroalimentarios en un entorno rural.<sup>56</sup> Posteriormente la ha reiterado en numerosas ocasiones, sobre todo en materia educativa: dictámenes 33/07,<sup>57</sup> 46/07,<sup>58</sup> 68/07,<sup>59</sup> 155/07,<sup>60</sup> 156/07,<sup>61</sup> 232/07,<sup>62</sup> 243/07,<sup>63</sup> 255/07,<sup>64</sup> 267/07,<sup>65</sup> 271/07,<sup>66</sup> 279/07,<sup>67</sup> 24/08,<sup>68</sup> 64/08,<sup>69</sup> 68/08,<sup>70</sup> 148/08,<sup>71</sup> 149/08,<sup>72</sup> 163/08,<sup>73</sup> 185/08,<sup>74</sup>

<sup>55</sup> Comisión Jurídica Asesora, *Memòria d'activitats 2006*, cit. (*supra*, nota 42), pág. 78.

<sup>56</sup> Decreto 20/2007, de 23 de enero.

<sup>57</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se regulan las enseñanzas de formación profesional en la modalidad a distancia (Decreto 67/2007, de 20 de marzo).

<sup>58</sup> Sobre el Proyecto de orden por la que se adapta el currículo del ciclo formativo de grado medio de instalación y mantenimiento electromecánico de maquinaria y conducción de líneas al perfil profesional de mantenimiento de barcos de recreo y servicios portuarios (Orden EDU/93/2007, de 11 de abril).

<sup>59</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se regula la receta electrónica y la tramitación telemática de la prestación farmacéutica a cargo del Servicio Catalán de la Salud (Decreto 159/2007, de 24 de julio).

<sup>60</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación de la enseñanza de la educación primaria (Decreto 142/2007, de 26 de junio).

<sup>61</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria (Decreto 143/2007, de 26 de junio).

<sup>62</sup> Sobre el Proyecto de orden por la que se adapta el currículo del ciclo de formación específica de artes plásticas y diseño de grado superior de artes aplicadas de la madera al perfil profesional de restauración de muebles (Orden EDU/3/2008, de 2 de enero).

<sup>63</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establece el currículo y se regula la prueba de acceso específica del título de técnico/técnica de deporte en la especialidad de balonmano (Decreto 285/2007, de 24 de diciembre).

<sup>64</sup> Sobre el Proyecto de orden por la que se adapta el currículo del ciclo de formación específica de artes plásticas y diseño de grado medio de ebanistería artística al perfil profesional de restauración de ebanistería artística (Orden EDU/491/2007, de 14 de diciembre).

<sup>65</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación curricular de las enseñanzas de música de grado profesional y se regula la prueba de acceso (Decreto 25/2008, de 29 de enero).

<sup>66</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación curricular de las enseñanzas de danza de grado profesional y se regula la prueba de acceso (Decreto 24/2008, de 29 de enero).

<sup>67</sup> Sobre el Proyecto de orden por la que se adapta el currículo del ciclo formativo de grado medio de instalación y mantenimiento electromecánico de maquinaria y conducción de líneas al perfil profesional de reparación y mantenimiento de maquinaria de obra pública, logística y manutención de cargas y agrícola (Orden EDU/312/2008, de 2 de junio).

<sup>68</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establecen los requisitos de calidad, seguridad y régimen de comunicación ante la Administración de los procedimientos para la prestación del servicio de suministro de gases combustibles por canalización.

<sup>69</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establece el currículo y se regula la prueba de acceso específica de técnico y técnica de deporte en la especialidad de baloncesto (Decreto 109/2008, de 20 de mayo).

<sup>70</sup> Sobre el Proyecto de decreto de regulación de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de mediación en seguros y reaseguros privados (Decreto 127/2008, de 1 de julio).

<sup>71</sup> Sobre el Proyecto de orden por la que se determinan los procedimientos y los documentos y los requisitos formales del proceso de evaluación en la educación primaria (Orden EDU/296/2008, de 13 de junio).

215/08,<sup>75</sup> 302/08<sup>76</sup> y 306/08.<sup>77</sup> En el supuesto objeto del Dictamen 411/06, el decreto catalán desarrolló directamente unas bases detalladas contenidas en dos reglamentos comunitarios.<sup>78</sup> Pero lo más habitual es que la regulación básica de alta densidad normativa se encuentre recogida en reglamentos del Estado.

La Comisión ha admitido que, en determinados supuestos, la Generalitat pueda interpretar las bases en el sentido estricto que se deriva del artículo 111 EAC –como principios o mínimo común normativo– y desplazar aquellas normas estatales que tengan un carácter detallado. Pero ha reservado esta facultad al legislador catalán: en caso de que se opte por desarrollar las bases estatales a través de una norma reglamentaria, esta deberá ceñirse a aquellas escrupulosamente, por muy detalladas que sean. Así se ha afirmado en el Dictamen 215/08, sobre el Proyecto de decreto por el que se regula el régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal de las entidades locales de Cataluña.<sup>79</sup>

Naturalmente, el reglamento autonómico también podrá desarrollar las bases estatales cuando ya exista una *ley catalana preestatutaria* que haya desarrollado esas bases. En este supuesto, la ley catalana preestatutaria da la cobertura necesaria al reglamento catalán postestatutario que la ejecute, sin que el último inciso del artículo 111 EAC exija que la ley catalana sea postestatutaria. Así lo ha señalado la Comisión en sus dictámenes 396/06,<sup>80</sup> 397/06,<sup>81</sup> 41/07,<sup>82</sup> 250/07<sup>83</sup> y 264/07,<sup>84</sup> el último de ellos sobre un proyecto de instrucción general del Consejo Audiovisual de Cataluña.

### 3.4. Las competencias ejecutivas

Por último, en lo que respecta a las competencias ejecutivas, la Comisión ha entendido que el artículo 112 EAC, al atribuir a la Generalitat «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado», le reconoce no solo la posibilidad de aprobar reglamentos organizativos,

<sup>72</sup> Sobre el Proyecto de orden por la que se determina el procedimiento y los documentos y requisitos formales del proceso de evaluación en la educación secundaria obligatoria (Orden EDU/295/2008, de 13 de junio).

<sup>73</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación de las enseñanzas del bachillerato (Decreto 142/2008, de 15 de julio).

<sup>74</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación de las enseñanzas del parvulario o segundo ciclo de la educación infantil (Decreto 181/2008, de 9 de septiembre).

<sup>75</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se regula el régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal de las entidades locales de Cataluña (Decreto 195/2008, de 7 de octubre).

<sup>76</sup> Sobre el Proyecto de orden por la que se determinan el procedimiento y los documentos y requisitos formales del proceso de evaluación y diversos aspectos organizativos del bachillerato y su adaptación a las particularidades del bachillerato a distancia y del bachillerato nocturno (Orden EDU/554/2008, de 19 de diciembre).

<sup>77</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación y el currículum de las enseñanzas de idiomas de régimen especial (Decreto 4/2009, de 13 de enero).

<sup>78</sup> Tal como permite el artículo 189.3 EAC.

<sup>79</sup> V. *supra*, nota 75.

<sup>80</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establece el Plan de Vigilancia y Control de Residuos en Animales, Vegetales y Alimentos en Cataluña (Decreto 13/2007, de 16 de enero).

<sup>81</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establecen medidas adicionales de seguridad en el control de plagas y en la utilización y comercialización de plaguicidas de ámbito ambiental y en la industria alimenticia, y en los tratamientos fitosanitarios que puedan afectar a espacios urbanos.

<sup>82</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se regula el ejercicio del derecho a obtener una segunda opinión médica (Decreto 125/2007, de 5 de junio).

<sup>83</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se establecen las obligaciones en materia estadístico-contable de las mutualidades de previsión social de Cataluña, de sus agrupaciones y de sus federaciones, y se especifica la documentación que tendrán que aportar (Decreto 20/2008, de 29 de enero).

<sup>84</sup> Sobre el Proyecto de Instrucción general del Consejo Audiovisual de Cataluña sobre protección de la infancia y la adolescencia, señalización orientativa y derecho a la información de las personas usuarias de los servicios de televisión (Acuerdo 296/2007, de 19 de diciembre).

sino también reglamentos ejecutivos con eficacia *ad extra*. En todo caso, estos reglamentos han de respetar lo que establezcan las leyes y reglamentos que pueda aprobar el Estado.

Esta posibilidad ha sido admitida por la Comisión, de forma implícita, en materia penitenciaria (en el Dictamen 238/06,<sup>85</sup> el primero, como se ha dicho, en el que la Comisión manejó el nuevo Estatuto) y, de manera expresa, en relación con las materias de control metrológico (Dictamen 89/08)<sup>86</sup> y de trabajo y relaciones laborales (dictámenes 24/08,<sup>87</sup> 26/08 y 176/08,<sup>88</sup> y 90/08).<sup>89</sup>

Las consecuencias prácticas de esta nueva previsión estatutaria son importantes. En ausencia de una disposición similar en el Estatuto de Euskadi, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 2.ª) ha anulado recientemente, a través de la sentencia n.º 563/2008, de 17 de septiembre, una orden de 31 de marzo de 2006 del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social de esta comunidad equivalente al proyecto de decreto catalán objeto de los dictámenes 26/08 y 176/08. Como se recordará, la propia Comisión Jurídica Asesora, en el dictamen sobre el proyecto de Estatuto de 1979, consideró que, en las materias objeto de competencia ejecutiva, este solo atribuía a la Generalitat la potestad de dictar reglamentos organizativos.<sup>90</sup>

#### 4. Final

La Comisión Jurídica Asesora y la autonomía de Cataluña están estrechamente vinculadas. La Comisión es, y ha sido históricamente, fruto de esta autonomía. Pero también ha sido en parte su artífice, al elaborar algunos de los anteproyectos de las leyes institucionales básicas catalanas. En la actualidad, contribuye a garantizarla jurídicamente mediante el ejercicio de su función consultiva especializada e independiente, una función consultiva ejercida de forma rápida, constructiva, discreta y constante, expediente a expediente, a través de dictámenes generalmente preceptivos –y, por lo tanto, ineludibles–, emitidos cuando la decisión del órgano consultante todavía no es definitiva y que, no siendo vinculantes, tienen que imponerse por la fuerza de la convicción y la autoridad.

<sup>85</sup> Sobre el Proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los servicios de ejecución penal en Cataluña (Decreto 329/2006, de 5 de septiembre).

<sup>86</sup> Sobre el Proyecto de decreto de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica (Decreto 106/2008, de 6 de mayo).

<sup>87</sup> V. *supra*, nota 68.

<sup>88</sup> Sobre dos versiones distintas del Proyecto de decreto de creación, dentro del ámbito competencial y territorial de Cataluña, del Registro de empresas sancionadas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales y del procedimiento para su publicación (Decreto 10/2009, de 27 de enero).

<sup>89</sup> Sobre el Proyecto de decreto de creación del Registro de Empresas Acreditadas de Cataluña para intervenir en el proceso de contratación en el sector de la construcción (Decreto 102/2008, de 6 de mayo).

<sup>90</sup> V. *supra*, apartado 2.