

LA REFORMA DE LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA. COMENTARI A LA LLEI 5/2005, DE 2 DE MAIG

Clara Velasco Rico*

Sumari

1. Introducció: la funció consultiva a l'Estat autonòmic
2. La funció consultiva a Catalunya: la dicotomia Consell
Consultiu – Comissió Jurídica Assessora
3. La nova Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora
 - a) Naturalesa de la Comissió
 - b) La composició, l'estructura i la forma de designació dels membres de la Comissió
 - c) Les funcions de la Comissió
 - d) Els dictàmens de la Comissió i el seu abast
 - e) El funcionament intern de la Comissió
4. A tall de síntesi
5. Bibliografia

* Clara Velasco Rico, professora de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra.
Article rebut el 14.9.2005.

1. Introducció: la funció consultiva a l'Estat autònom

La Constitució espanyola de 1978 (CE), a l'article 107, consagra la figura del Consell d'Estat com la institució titular de la funció consultiva respecte del Govern central.¹ Amb posterioritat, per tal de regular aquest òrgan no integrat en l'Administració activa, que actua en règim d'autonomia orgànica i funcional,² s'aprovà la Llei orgànica (LO) 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, que fou parcialment modificada per la LO 2/1987, de 18 de maig.³ El Consell pren el testimoni del sistema de *consejos* externs a l'Administració activa, model en què s'havia organitzat històricament la funció consultiva a l'Estat.

La problemàtica sorgida, amb posterioritat a la regulació establerta per la LO 3/1980, al voltant de l'abast de les competències del Consell d'Estat ha estat objecte d'una extensa i completa anàlisi doctrinal⁴ que no reproduïrem, per redundant, aquí.

1. Art. 107 de la CE: «El Consell d'Estat és el suprem òrgan consultiu del Govern. Una llei orgànica regularà la seva composició i competència.»

2. Definició recollida en la important STC 204/1992.

3. Vegeu també el Reial decret (RD) 1674/1980, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament orgànic del Consell d'Estat, que fou modificat pel RD 1405/1990, de 16 de novembre.

4. Vegeu el tractament del tema fet, *ad ex.*, a Arozamena Sierra, J.: «La funció consultiva del Consejo de Estado», a *Documentación Administrativa*, núm. 226 (1991), p. 129-151; Trujillo, G.: «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», a *Documentación Administrativa*, núm. 226 (1991), p. 153-197; Muñoz Machado, S.: «La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las Comunidades Autónomas», a *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 6 (1991), p. 11 i seg. García-Trevijano Garnica, E.: «La función Consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y a las Comunidades Autónomas», a *Revista de Administración Pública*, núm. 133 (1994), p. 129-153; Balza Aguilera, J.: «Tendencias de la Administración Consultiva», a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41 (1995), p. 15-38; Font i Llovet, T.: «Función consultiva y Estado Autonómico», a *Revista de Administración Pública*, núm. 138 (1995), p. 37-68; Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, A.: «Las competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarias de los Consejos consultivos autonómicos», a *Documentación Administrativa*, núm. 244-245 (1996), p. 305-333; Blanco Valdés, R. L.: «La función consultiva autonómica i la seva institucionalització després de la STC 204/1992: algunes reflexions a propòsit de la Llei del Consell Consultiu de Galícia», a *Autonomies*, núm. 22 (1997), p. 101-118; López-Medel Báscones, J.: «Consejos consultivos autonómicos tras las reformas estatutarias», a *Revista de las Cortes Generales*, núm. 53 (2001), p. 225-237; Garrido Mayol, V.: «Veinticinco años de función consultiva», a *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59 (2003-2004), p. 567-586. Per consultar recursos normatius, jurisprudencials i doctrinals visiteu l'enllaç següent de l'Àrea de Dret Constitucional de la Universitat de Valladolid: <http://portu.der.uva.es/constitucional/consultivos/>.

Cal recordar només la discussió generada al voltant de l'apartat segon de l'article 23 de la LO 3/1980, on s'explicita que «el dictamen serà preceptiu per a les comunitats autònomes (CA) en els mateixos casos previstos en aquesta Llei per a l'Estat, quan hagin assumit les competències corresponents». En principi i com es desprèn de la lectura de l'article 107 de la Constitució, el Consell d'Estat és un òrgan totalment abocat cap al Govern central; és a dir, la CE el configura com un òrgan d'assessorament i control de l'activitat desenvolupada pel Govern central i per l'Administració general de l'Estat (AGE). Malgrat tot, com afirma Balza⁵ en to crític, «pese a (sic) lo que dice la Constitución, un órgano en realidad es lo que dice una Ley en desarrollo de aquélla».⁶ D'altra banda, diversos autors –realitzant una interpretació forçada de la Constitució (tot i que possible a la llum de la LO 3/1980)– defensen que malgrat la redacció literal de l'article 107, el Consell d'Estat no és només un òrgan consultiu del Govern central sinó també de les CA.⁷

Amb la redacció, certament poc clara, de l'article 23.2 de la LO 3/1980, s'obrí el debat sobre els supòsits en què cal l'actuació del Consell d'Estat en relació amb els actes i les normes de les comunitats autònomes (CA) i, en concret, un dels punts més discutits es refereix a la intervenció del Consell d'Estat en relació amb l'exercici de la potestat reglamentària autonòmica.⁸ Com posen de manifest diversos autors,⁹ aquesta situació deriva de la manca d'adequació de l'Administració –en aquest cas, de la consultiva– a l'estructura de l'Estat autonòmic.

La coneguda Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 204/1992, de 26 de novembre, hauria d'haver solucionat els problemes interpretatius que comentem.

5. Balza explica l'origen d'aquesta norma en una esmena introduïda per la UCD al Projecte de llei orgànica en la seva tramitació parlamentària al Senat; *op. cit.*, p. 18.

6. *Ib.*, p. 21.

7. Veg. *ad. ex.* Martín Rebollo, L., *Leyes administrativas*, Cizur Menor: Aranzadi, 2004 (10a ed.), p. 132. I, en el mateix sentit, García-Trevijano Garnica, E. «No se trata de que un órgano de la Administración del Estado se incruste dentro de la organización de la Comunidad Autónoma (lo que podría ir en contra de la capacidad de autoorganización de éstas), ni que la Administración del Estado preste, como se dice, a la Comunidad Autónoma un órgano, sino que el Consejo de Estado es (cuando dictamina un asunto de la Comunidad Autónoma) un órgano de la propia Comunidad Autónoma.» [La paraula ha estat destacada per l'autor].

8. Font, *op. cit.*, p. 42.

9. Balza, *op. cit.*, p. 36.

Tot i així, a parer de part de la doctrina,¹⁰ la *ratio decidendi* de la STC és discutible i, el que és més greu, no ha acabat de solucionar els dubtes que planaven sobre la qüestió. Amb tot, és aquesta STC la que forneix els fonaments jurídics per a la creació d'una administració consultiva pròpia en totes les CA que fins aquell moment no l'havien constituïda, fins i tot en els casos en què aquesta no havia estat prevista en els respectius estatuts d'autonomia. La STC emfasitza que la capacitat d'autoorganització de les CA (garantida als articles 147.2.c i 148.1.1 CE) implica que aquestes puguin crear òrgans de caràcter consultiu propis.¹¹

D'altra banda, la STC 204/1992 estableix que els òrgans autonòmics que supleixin el Consell d'Estat en les seves funcions hauran de complir els mateixos requisits que es prediquen d'aquest i que són, resumidament, els següents: en primer lloc, que no pertanyin a l'Administració activa; en segon lloc, que desenvolupin la seva activitat amb plena independència orgànica i funcional; i, finalment, que en el compliment de les seves funcions restin preservats els principis d'objectivitat i independència. Com dèiem, excepte Catalunya i Canàries, que ja havien institucionalitzat aquest tipus d'òrgans, la resta de CA aprofitaren la jurisprudència constitucional per iniciar els tràmits legislatius necessaris per tal de crear els seus propis òrgans consultius.

La jurisprudència del TC en el cas que tractem pren en consideració, pel que fa a la interpretació de l'article 107 CE, no tant la figura concreta del Consell d'Estat sinó la rellevància constitucional de la funció consultiva. S'ha defensat que el que aquest precepte constitucional estableix és una mena de directriu constitucional al legislador; directriu que ha d'informar necessàriament la configuració del Govern i de l'Administració, en qualsevol dels dos nivells, estatal i autonòmic, en la mesura que es considera que ambdós han de disposar d'un instrument d'alt assessorament jurídic. Aquesta funció cal que sigui duta a terme

10. El professor Font considera que «*lejos de dejar zanjada la cuestión de la intervención del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas, dejó abierta una serie de incógnitas como es la misma persistencia del “síndrome del Consejo de Estado” que puede verse reflejada en la proliferación forzada de organismos consultivos autonómicos, que en algunos casos encuentran difícil encaje institucional*», *op. cit.*, p. 42.

11. Al FJ 4t de la STC 204/1992, de 26 de novembre, s'estableix que «*ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las CA puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas*».

per un òrgan de caràcter consultiu. En opinió de Font i Llovet,¹² el que ha de romandre inalterat, més que la figura mateixa del Consell d'Estat, és un sistema de control de la legalitat de l'actuació administrativa que consisteixi en l'actuació de la funció consultiva. És a dir, el TC parteix d'una interpretació finalista¹³ de la Constitució i considera que més enllà de quin sigui l'òrgan concret que intervingui en l'assessorament d'un determinat assumpte (Consell d'Estat o òrgans consultius autonòmics), el que és del tot necessari és l'existència d'un òrgan, amb les característiques abans esmentades, que compleixi aquesta funció de garantia i control en el si del procediment administratiu. Aquesta jurisprudència constitucional que fomenta la reproducció mimètica del model propi de l'Administració central ha estat sovint criticada, ja que es considera que l'efecte que provoca en el conjunt de l'organització administrativa és pernicios, en tant que fomenta la creació de noves estructures burocràtiques i multiplica la despesa pública.¹⁴

La situació descrita posa de manifest, d'una banda, i una vegada més, que l'estructura i els contorns de l'Estat autonòmic s'han anat construint a batzegades (o a cop de pronunciament de la justícia constitucional); i, de l'altra, que l'adaptació de la funció consultiva a un model d'Estat descentralitzat políticament ha significat un canvi profund en el seu exercici. El Consell d'Estat ha deixat de tenir el monopoli en l'exercici d'aquesta funció i ha de *compartir* funcions amb les denominades «*hijuelas autonómicas*».¹⁵ Les seves intervencions són, en definitiva, «*una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo*».¹⁶

2. La funció consultiva a Catalunya: la dicotomia Consell Consultiu – Comissió Jurídica Assessora

L'organització institucional de Catalunya disposa de dos organismes de caràcter col·legial amb funcions consultives; d'una banda, el Consell Consul-

12. Font i Llovet, *op. cit.*, p. 44.

13. García-Trevijano Garnica, E., *op. cit.*, p. 148.

14. Balza, *op. cit.*, p. 23.

15. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, *op. cit.*, p. 36.

16. FJ 4t de la STC 204/1992, de 26 de novembre.

tiu¹⁷ i, de l'altra, la Comissió Jurídica Assessora. En l'ordenament jurídic català, la funció consultiva presenta una bifurcació quant als àmbits materials sobre la qual es desenvolupa: d'una banda, les competències consultives de la Comissió Jurídica Assessora s'emmarquen en el que tradicionalment ha constituït la funció consultiva, que s'ha configurat com un mecanisme de garantia de la legalitat en l'activitat del Govern i de l'Administració i, de l'altra, les funcions del Consell Consultiu, que s'han adreçat cap a l'assessorament al legislador autonòmic. Mentre que la Comissió Jurídica Assessora s'ha definit com «l'alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat», el Consell ha estat qualificat com «el més alt òrgan consultiu de la Generalitat» (en el seu conjunt).

Certament, a l'article 41 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) es preveu la creació, per llei del Parlament de Catalunya,¹⁸ d'un organisme de caràcter consultiu que desenvoluparà les seves funcions en els casos previstos en la seva norma de creació, i dictaminarà sobre l'adequació a l'EAC dels projectes o de les proposicions de llei que es tramitin en el Parlament de Catalunya. Així mateix, caldrà la seva intervenció de forma preceptiva i prèvia a la interposició davant del TC d'un recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern de la Generalitat o del Parlament de Catalunya.

Aquesta figura nova en el sistema autonòmic català està mancada de precedents en l'ordenament autonòmic de la Segona República,¹⁹ i si ens fixem en el pla del dret comparat, en els inicis de l'Estat autonòmic, eren escasses les CA que van preveure figures similars en les seves normes institucionals bàsi-

17. Sobre el Consell Consultiu, vegeu, *ad ex*. Font i Llovet, T.: «Els consells consultius de les comunitats autònomes», a *Autonomies*, núm. 8 (1987), p. 7 i s.; Botella, J., «El Consejo Consultivo», a *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya*, vol. III. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1990; Ruiz de Miguel, C., *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*, Madrid: Dykinson, 1995; Páez Penedo, E., «Reglamentos autonómicos y Consell Consultiu» a, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 278 (1998), p. 213-226.

18. La normativa que regula actualment el funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya és la següent: Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat; Decret 429/1981, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament provisional d'organització i funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya; article 4 de la Llei 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa legislativa popular; i la Resolució del Ple del Consell Consultiu, de 4 de juny de 1997, per la qual s'interpreta el Decret 429/1981, de 2 de novembre, d'organització i funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat; article 1.3 del Decret 2/2004, de 7 de gener, d'estructuració del Departament de Relacions Institucionals i Participació.

19. Botella, J., *op. cit.*, p. 510.

ques.²⁰ La previsió d'un òrgan d'aquest tipus respon a la inexistència d'un mecanisme que garanteixi internament (dins de la CA, en l'àmbit del seu ordenament jurídic) la preeminència de l'Estatut sobre les lleis promulgades pels parlaments autonòmics, la qual cosa –en opinió de part de la doctrina– posa de manifest el caràcter incomplet de l'ordenament de les CA.²¹ Tot i així, el control jurisdiccional sobre l'estatutòria i constitucionalitat de les lleis autonòmiques resta exclusivament en mans del TC, segons el model concentrat de justícia constitucional que preveu la CE de 1978 (art. 153.a).²²

El nomenament dels membres del Consell Consultiu respon a aquesta vocació *ex lege* d'assessorament al legislador autonòmic, ja que la majoria són escollits pel Parlament.²³ Amb la finalitat de garantir l'objectivitat i la independència del Consell, aquest està dotat d'autonomia orgànica i funcional (art. 1 de la Llei 1/1981); aquest fet es posa de manifest en l'assumpció, per part del Consell, de potestats reglamentàries (Decret 429/1981) i pressupostàries (art. 14 de la Llei 1/1981 i art. 39 del Decret 429/1981).

Segons disposa la normativa reguladora, els dictàmens del Consell són preceptius, però no vinculants, la qual cosa pot reforçar la seva llibertat per tal d'emetre un judici tecnicojurídic sobre la conformitat de l'objecte del dictamen amb la Constitució i l'Estatut²⁴ (art. 1.3 de la Llei 1/1981). Aquesta afirmació no és pacífica, ans al contrari: s'ha considerat que les funcions desenvolupades pel

20. Inicialment, s'havien previst institucions similars als estatuts d'autonomia d'Extremadura (art. 54) i de Canàries (art. 43).

21. Font i Llovet, T., *op. cit.*, p. 37-38.

22. S. Muñoz Machado opina que el Consell Consultiu s'aparta del model del Consell d'Estat francès «y adquiere características muy parecidas al Consejo Constitucional francés al dictaminar sobre la constitucionalidad de las leyes», *op. cit.*, p. 95. C. Ruiz Miguel considera que aquesta opinió és desafortunada ja que «Esta institución francesa si bien es verdad que en algunos aspectos funciona como órgano consultivo, es lo cierto que en lo relativo al control de constitucionalidad y del control del reparto de las competencias normativas puede considerársele un órgano jurisdiccional», *op. cit.*, p. 202.

23. El Consell Consultiu és format per set consellers –escollits entre juristes de prestigi reconegut amb més de set anys d'experiència professional i que gaudeixin de la condició jurídica de catalans–, cinc dels quals els nomena el Parlament per acord de les tres cinquenes parts de la Cambra, i els dos restants són nomenats pel Govern. El desenvolupament de la seva activitat com a consellers és incompatible amb el desenvolupament de qualsevol altra activitat de caràcter públic, excepte la docent, però no és incompatible amb el desenvolupament de l'activitat privada.

24. Botella, *op. cit.*, p. 514.

Consell Consultiu perden força i, fins i tot, que la mateixa institució perd el seu significat en la mesura que els seus dictàmens no són vinculants.²⁵

El control que du a terme el Consell Consultiu té dos vessants, l'intern i l'extern.²⁶ D'una banda, quan desenvolupa funcions de caràcter intern, dictamina sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de tots els projectes i les proposicions de llei tramitats al Parlament de Catalunya, per iniciativa de dos grups parlamentaris, d'una desena part de la Cambra o a petició del Consell Executiu; de l'altra, les seves funcions de control extern es refereixen al coneixement amb caràcter previ a la interposició de recursos d'inconstitucionalitat davant del TC pel Govern o pel Parlament. A diferència del que succeeix amb el Consell d'Estat, el Consell Consultiu no pot pronunciar-se sobre l'oportunitat o la conveniència en els assumptes que li són sotmesos, atès que el seu alt assessorament queda restringit estrictament a criteris jurídics. Les competències fins ara comentades són les previstes a l'EAC²⁷ i a la Llei del Consell; malgrat tot, el Reglament provisional d'organització (art. 12) ha previst una sèrie de competències facultatives, com són: en primer lloc, dictaminar de manera prèvia a la interposició d'un conflicte positiu de competències; en segon lloc, dictaminar sobre les normes generals dictades pel Govern de la Generalitat en execució de les lleis i, finalment, també pot emetre dictamen sobre els acords o convenis previstos als articles 145.2 CE i 27 EAC subscrits per la Generalitat. Val a dir, però, que en els dos darrers supòsits el Consell pot declinar la sol·licitud de dictamen.²⁸ En darrer terme, s'afegí a les competències del Consell Consultiu una nova funció –dictaminar sobre lleis catalanes en vigor a petició de subjectes no

25. Font i Llovet considera que «és cert que el caràcter no vinculant dels dictàmens permetria de subratllar la seva independència i el seu valor reflexiu i de simple consell, però és més clar que això mateix disminueix notablement l'efectivitat del control que exerceix. Res no hauria impedit que a l'Estatut s'hagués introduït el caràcter vinculant dels dictàmens del Consell Consultiu», «Capítol X. Institucions estatutàries de control de la Generalitat», a Aja [et. al.], *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA-Marcial Pons (2a ed.), 2000, p. 276.

26. Balza, *op. cit.*, p. 24; Font, *op. cit.*, p. 38.

27. En la «Proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Treballs de la ponència redactora. Primera lectura», datats el maig de 2005, s'observa la manca d'acord entre els grups parlamentaris sobre la futura regulació estatutària del Consell Consultiu. A manca d'un text de consens s'han incorporat al text de forma juxtaposada les propostes realitzades pels grups parlamentaris de CiU, PSC-CPC i per ERC.

28. Font i Llovet opina que el Reglament provisional d'organització i funcionament s'ha excedit quant a les funcions que l'EAC i la Llei del Consell li atribueixen, veg. Aja [et. al.], *Manual de Dret Públic de Catalunya*, *op. cit.*, p. 280.

integrats en la Generalitat de Catalunya— arran de l'aprovació de la Llei 7/1999, de 21 d'abril, modificadora de la LOTC, per tal de regular un nou procés davant del TC, denominat *conflicte en defensa de l'autonomia local*.²⁹ D'altra banda, cal fer recordar que el mateix Consell Consultiu —a l'empara del que disposa l'art. 16.a del Reglament de 2 de novembre de 1981, és a dir, fent ús de la facultat de suplència en els casos de dubte o omissió sorgits en aplicació de l'esmentat Reglament— s'arrogà la competència per emetre dictamen, amb caràcter facultatiu, en els casos següents: sobre les qüestions d'inconstitucionalitat plantejades pels jutges o tribunals en relació amb les normes catalanes amb rang de llei; sobre els recursos d'empara davant del TC que siguin d'interès per al Parlament o per al Govern de la Generalitat; sobre els projectes d'acord de traspassos de serveis i funcions corresponents a matèries de titularitat de la Generalitat; sobre els supòsits previstos a l'article 150.1.2 de la CE i a l'article 28.1.2 de l'EAC; i, finalment, sobre les normes generals a dictar per part dels consellers en relació exclusivament amb la seva adequació al bloc de la constitucionalitat.³⁰

3. La nova Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora

A diferència del Consell Consultiu, com recordava l'exposició de motius del Decret 1/1991, de 25 de març, la Comissió gaudeix d'uns antecedents històrics clars que es remunten a l'Oficina d'Estudis Jurídics creada per Acord de l'Assemblea de la Mancomunitat el 1918. Durant la Segona República, el Consell Executiu de la Generalitat creà la Comissió Jurídica Assessora per Acord de 24 d'octubre de 1932. La Comissió Jurídica Assessora es restablí a la vegada que ho feia provisionalment la Generalitat de Catalunya, per Decret de 17 d'octubre de 1978. D'aleshores ençà, la Comissió ha desenvolupat les seves funcions com a alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat.

A la llum del que hem exposat, és la Comissió Jurídica Assessora (CJA) «l'òrgan equivalent al Consell d'Estat», en expressió del TC a la STC 204/1992 i,

29. Aquest supòsit es va afegir per la Llei 4/1999, de 12 de juliol, de modificació de l'article 8 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat.

30. Veg. la Resolució del Ple del Consell Consultiu, de 4 de juny de 1997, per la qual s'interpreta el Decret 429/1981, de 2 de novembre, d'organització i funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat (DOGC núm. 2421, de 27 de juny de 1997).

per tant, és aquesta institució la que el substitueix en les atribucions típiques de la funció consultiva, en relació amb el Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya.³¹ Fins a la recent aprovació de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora,³² la institució estava regulada pel Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març, de refosa de les lleis 3/1985, de 15 de març, i 21/1990, de 28 de desembre; per la Llei 1/2000, de 30 de març, de modificació del Decret legislatiu 1/1991; per la Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives, i pel Decret 127/1991, de 27 de juny.

En contrast amb el cas del Consell Consultiu, la Comissió no apareix esmentada al vigent EAC, ni tampoc, curiosament, en els treballs de primera lectura sobre la proposta de reforma de la norma institucional bàsica catalana. L'existència o inexistència de previsions estatutàries reguladores dels òrgans consultius de les comunitats autònomes ha estat discutida a bastament per la doctrina per tal de poder destil·lar els efectes que aquest fet provoca sobre els seus règims jurídics. D'una banda, es considera que la creació d'òrgans consultius no previstos als estatuts d'autonomia únicament es pot produir en l'àmbit de l'organització administrativa regulable pels legisladors autonòmics, però en cap cas aquests òrgans extraestatutaris podran desenvolupar la seva funció consultiva en relació amb l'activitat parlamentària;³³ de l'altra, i nosaltres compartim aquesta opinió, s'afirma que la potestat d'autoorganització atorgada a les CA permet crear un òrgan consultiu que incideixi en l'activitat legislativa autonòmica, tot i que, com bé apunta Ruiz Miguel, «*siempre y cuando ese órgano se halle dotado de auctoritas y no de potestas, es decir, cuando no tenga un poder de*

31. P. Requejo Rodríguez opina que «*El Consejo Consultivo se convierte en un órgano del territorio que vela porque las normas estatales y autonómicas guarden el respeto debido a la Constitución y al Estatuto, es decir, a un bloque constitucional, que será el parámetro utilizado como referencia en sus dictámenes. La salvaguarda de la mera legalidad y de la oportunidad se reserva a otro órgano, la Comisión Jurídica Asesora, que, con una función más próxima al Consejo de Estado, tiene encomendadas, entre otras tareas, el control de los proyectos de decretos legislativos, reglamentos y disposiciones generales dictados en ejecución de las leyes y sus modificaciones, así como el informe de expedientes administrativos varios, autonómicos y locales*», «El Consejo Consultivo». Veg. <<http://www.uniovi.es/constitucional/miemb/requejo/ConsejoConsultivo.html#A.%20Modelo%20institucional>> (última consulta: 12.06.2005).

32. Publicada al DOGC núm. 4379, de 6 de maig de 2005. La Llei va entrar en vigor als vint dies de la seva publicació. Com es preveu a la disposició final de la Llei 5/2005, a partir del dia de l'entrada en vigor de la Llei, la Comissió disposa de tres mesos per tal d'elaborar un projecte de reglament d'organització i funcionament, a fi que sigui aprovat pel Govern.

33. Vegeu, entre d'altres, Escribano Collado, P., «Las competencias consultivas del Consejo», a *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 6 (1991), p. 91 i s.

decisió».³⁴ Tot i així, l'estatut català va incloure el Consell Consultiu a l'EAC, certament, amb l'ànim de reforçar el perfil de la institució i no va considerar necessari esmentar-hi la Comissió.

a) Naturalesa de la Comissió

L'article primer de la Llei 5/2005 defineix la Comissió com l'alt òrgan consultiu del Govern³⁵ i en predica l'autonomia orgànica i funcional. La Comissió es relaciona amb el Govern, segons l'article 2 de la Llei, amb el departament que el mateix Govern determini.³⁶ El Decret 117/2005, de 14 de juny,³⁷ determina –en el seu article únic– que la Comissió es relaciona amb el Govern per mitjà del Departament de Governació i Administracions Públiques. La Comissió continua sent un òrgan de control i garantia que s'insereix en el si de l'Administració de la Generalitat, malgrat que no sigui Administració activa, i desenvolupa les seves funcions vetllant pel compliment de la legalitat en l'activitat administrativa.

La CJA no actua *ex officio* sinó que ho fa a petició dels òrgans legitimats per sol·licitar la seva intervenció, en els casos previstos a la Llei. És a l'article 10 de la nova Llei on s'estableix que els òrgans legitimats per sol·licitar el dictamen de la CJA són el president de la Generalitat i els consellers, segons la matèria a la qual s'adscriu l'objecte sobre el qual ha de versar el dictamen. Pel que fa als organismes autònoms, aquests adreçaran les sol·licituds de dictàmens a través del departament al qual estan adscrits. Així mateix, les entitats locals cursaran la sol·licitud de dictamen per mitjà del conseller que tingui atribuïda la competència en matèria d'Administració local (actualment, el conseller de Governació i Administracions Públiques).

34. *Op. cit.*, p. 199. També sostenen aquesta opinió Trujillo, G., *op. cit.*, p. 157-158; i Blanquer Criado, D. V., *op. cit.*, p. 74-76.

35. En aquest sentit, l'article 13.3 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessorada, estableix que «cap altre òrgan assessor de la Generalitat no pot emetre cap informe sobre les qüestions sobre les quals ja ha emès un informe la Comissió Jurídica Assessorada, llevat del Consell Consultiu quan correspongui».

36. La redacció de la Llei en aquest punt no ha variat respecte del que es disposava al Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març.

37. Decret 117/2005, de 14 de juny, pel qual es determina el departament amb el qual es relaciona la Comissió Jurídica Assessorada. DOGC núm. 4407, de 16 de juny de 2005.

b) La composició, l'estructura i la forma de designació dels membres de la Comissió

Una de les principals novetats que aporta la Llei 5/2005 és la reducció del nombre de membres de la Comissió, que passen d'un màxim de vint-i-cinc³⁸ a quinze, segons el que disposa l'article 3.1. Com en el passat, els membres de la Comissió han de ser designats entre juristes de prestigi reconegut en l'àmbit professional, acadèmic o científic,³⁹ i s'hi afegeix el requisit de gaudir de la condició política de català. A diferència del que succeeix en el cas del Consell Consultiu, no s'estableix un nombre d'anys mínim en relació amb l'experiència professional dels membres de la Comissió. Els membres de la Comissió i el seu president són nomenats pel Govern, a proposta del conseller de Governació i Administracions Públiques. D'altra banda, i de forma nova, s'inclouen en qualitat de membres nats –com en l'òrgan equivalent a escala estatal, el Consell d'Estat–, per raó del càrrec, el director del Gabinet Jurídic de la Generalitat i el director de l'Institut d'Estudis Autònoms (art. 3.2). La justificació que ha dut a incorporar la figura dels membres nats a la Comissió no es posa en relleu en l'exposició de motius de la Llei 5/2005. Com en el cas del Consell d'Estat, els membres nats de la CJA ho són pel fet d'ocupar determinats càrrecs per als quals és necessari un alt nivell de competència tècnica. Tot i així, les seves funcions, en comparació amb les dels membres electes, queden restringides a l'assistència a les sessions, ja que no podran ser ponents de dictàmens ni tampoc ocupar el càrrec de president de la Comissió.

Un altre canvi significatiu (art. 3.3) és el temps per al qual es nomenen els membres de la Comissió; d'una banda, el mandat s'ha restringit a tres anys (abans era de quatre),⁴⁰ però, de l'altra, s'han restringit les renovacions a un

38. Article 6 del Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març.

39. Segons l'article 3.3 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, el Govern de la Generalitat nomena els membres de la Comissió a proposta del conseller del Departament amb el qual es relaciona la Comissió, actualment el de Governació i Administracions Públiques. Per mitjà del Decret 119/2005, de 14 de juny, s'han nomenat els membres de la Comissió Jurídica Assessora i el seu president.

40. L'article 91 de la Llei 31/2002 modificà el Text refós de les lleis 3/1985, de 15 de març, i 21/1990, del 28 de desembre, de la Comissió Jurídica Assessora, aprovat pel Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març. En concret, modificà l'apartat 2 de l'article 6 que quedà redactat de la manera següent: «2. Cada quatre anys, el mes d'octubre, el Govern renova la composició de la Comissió Jurídica Assessora i en nomena el president o presidenta. En tot cas, pot confirmar els membres anteriors».

únic període més de tres anys (abans, les renovacions podien realitzar-se de manera indefinida). Com veiem, no s'ha optat per la possibilitat de configurar a tots o alguns membres de la Comissió com a membres permanents, característica que n'hauria accentuat la independència.⁴¹

Els membres de la Comissió són inamovibles i no poden ser remoguts del càrrec durant el seu mandat, excepte si concorre alguna de les causes de pèrdua de la condició de membre recollides de forma taxada a la Llei, en concret, a l'article 6.⁴² L'incompliment, per exemple, del deure dels membres de mantenir el secret sobre el sentit de les deliberacions podria constituir un motiu suficient per poder ser remogut del càrrec (art. 14.2 de la Llei 5/2005). La retribució dels membres es desglossa en dos aspectes: d'una banda, perceben els drets d'assistència establerts pel Govern i, de l'altra, la seva tasca com a ponents queda retribuïda d'acord amb els criteris fixats també pel Govern.

Una de les qüestions que susciten més polèmica és la variació en el règim d'incompatibilitats dels membres de la Comissió. Fins avui, ja que la normativa reguladora no ho preveia, els membres de la Comissió no estaven sotmesos a un règim especial d'incompatibilitats,⁴³ al contrari del que està previst en els casos

41. C. Ruiz Miguel opinava, amb referència a la durada del mandat dels membres de la Comissió i de la possibilitat de ser confirmats en el càrrec de forma indefinida, que «aquí se puede apreciar la sustancial diferencia que existe entre esta Comisión y el Consejo de Estado. Mientras los consejeros permanentes de este último son nombrados vitaliciamente, lo que les libera de la "tentación" de actuar de forma grata al Gobierno con el objetivo de ser reelegidos o ser recompensados con otros cargos al término de su mandato, los miembros de la Comisión catalana son nombrados sólo por dos años. De esta forma, el integrante de la misma que haya podido resultar "incómodo" al Gobierno no será, muy probablemente, reelegido; por su parte el que haya resultado "cómodo" puede ser reelegido o recompensado con otros cargos»; *op. cit.*, p. 210-211.

42. Les causes previstes per a la pèrdua de la condició de membre de la CJA són la defunció, la renúncia per escrit adreçada al president, l'expiració del període per al qual van ser nomenats, la incompatibilitat sobrevinguda, l'incompliment greu de llurs funcions, la condemna per delictes dolos en virtut de sentència ferma i la pèrdua del veïnatge administratiu català. El Govern acordarà la separació del càrrec i, en el cas que es produeixi un incompliment greu de les funcions com a membre de la CJA, caldrà la incoació i la resolució d'un procediment contradictori que conclourà amb l'informe de la CJA i una proposta de resolució del president.

43. En to certament crític, C. Ruiz Miguel considerava que la manca d'un règim especial d'incompatibilitats establert per als membres de la Comissió implicava la impossibilitat d'equiparar la institució amb el Consell d'Estat. Aquesta anomalia s'ha intentat corregir en la nova Llei. L'autor s'expressava en els termes següents: «Se trata a nuestro entender de un régimen de incompatibilidades sumamente laxo, y en todo caso, mucho menos riguroso que el existente en el Consejo de Estado o en los Consejos Consultivos catalán y canario. Habida cuenta que las incompatibilidades son una importante garantía de independencia, no puede por menos que juzgarse negativamente esta situación

del Consell Consultiu i del Consell d'Estat. Aquesta situació s'ha corregit i d'una interpretació *a contrario* de l'article 5 de la Llei⁴⁴ concloem que la condició de membre de la Comissió Jurídica Assessora és compatible, únicament, amb el desenvolupament d'activitats de caràcter docent i amb l'exercici d'activitats privades (com, per exemple, l'exercici de la professió d'advocat, cosa que no deixa de causar una certa perplexitat), sempre que no siguin de caràcter directiu en empreses concessionàries, contractistes o arrendatàries d'obres o serveis de les administracions públiques de Catalunya, ni tampoc en partits polítics, associacions empresarials o sindicats.⁴⁵ A més d'aquest règim d'incompatibilitats, els membres de la Comissió, en el desenvolupament de la tasca pròpia del seu càrrec, hauran d'observar les regles generals d'abstenció que preveu la normativa reguladora del procediment administratiu.⁴⁶

L'estructura de la Comissió ha estat reformada amb l'entrada en vigor de la nova Llei 5/2005. A part de la reducció del nombre de membres que la integren (el control de la despesa pública potser ha tingut un paper decisiu en aquest punt), ha desaparegut la diferència entre la Permanent i el Ple de la Comissió, mesura que es pretén justificar per la voluntat de racionalització de les estructures administratives, amb l'objectiu d'assolir un nivell òptim d'eficàcia.

que conduce a negar la equivalencia entre la Comisión Jurídica [...] con el Consejo de Estado»; op. cit., p. 214.

44. Art. 5. «Incompatibilitats: La condició de membre de la Comissió Jurídica Assessora és incompatible amb: a) La condició de diputat o diputada al Parlament de Catalunya, al Congrés dels Diputats o al Parlament Europeu; la de senador o senadora i la de regidor o regidora. b) La condició de membre del Consell Consultiu o del Tribunal Constitucional. c) La condició de síndic o síndica de greuges i la de defensor o defensora del poble. d) Qualsevol càrrec polític o la condició de personal al servei de les administracions de l'Estat, dels parlaments, de les comunitats autònomes, dels ens locals o de la Unió Europea, llevat dels relacionats amb funcions de caràcter docent. e) L'exercici de la carrera judicial o fiscal. f) L'exercici de càrrecs de caràcter directiu en les empreses concessionàries, contractistes o arrendatàries d'obres i serveis de les administracions públiques de Catalunya. g) El compliment de funcions directives en partits polítics, associacions empresarials o sindicats.»

45. Amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, els membres estaven sotmesos únicament a un règim d'abstenció. D'acord amb l'art. 6 del Reglament de la Comissió, aprovat pel Decret 127/1991, de 17 de juny, els membres de la Comissió havien d'abstenir-se com a ponents i en les deliberacions i votació d'un dictamen quan ells o les persones de la seva família fins al segon grau de consanguinitat o afinitat hagin intervingut amb anterioritat en l'assumpte.

46. Vegeu l'art. 28 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic i del procediment administratiu comú.

La Llei regula la figura del president de la Comissió, que serà nomenat pel Govern. Quant a les seves funcions, cal dir que s'han vist ampliadess, d'acord amb allò que estableix l'article 4. A les funcions tradicionals de representació de la Comissió, de convocar i presidir les reunions, i de dirimir amb el seu vot els empats que es produeixin,⁴⁷ se li han sumat algunes de gestió purament domèstica com són les d'autorització i aprovació de pagaments, la d'aprovació i subscripció de contractes, així com l'exercici de les competències en matèria de personal que la legislació vigent de funció pública atribueix als consellers i als secretaris generals. Aquesta previsió legal es pot atribuir a la voluntat de reforçar la figura del president de la Comissió i de dotar-la de més rellevància. Tot i així, una regulació més procliu a subratllar la independència de l'òrgan podria haver previst que el president fos escollit *pels* membres i *entre* els membres de la mateixa Comissió.

Així mateix, l'article 7 preveu la figura de la Secretaria General (denominació que pot induir a confusions), abans regulada a l'article 35 del Reglament de la CJA. Els criteris que preveu la Llei per ser nomenat secretari o secretària de la CJA permeten una àmplia discrecionalitat; els únics requisits previstos són: ser funcionari del cos superior de la Generalitat de Catalunya i estar en possessió del títol acadèmic corresponent a la llicenciatura en dret. Podem afirmar que el càrrec es configura com a càrrec de lliure designació, que desenvoluparà funcions de gestió ordinària en el si de la CJA. Aquestes funcions són l'assistència a les reunions –amb veu però sense dret a vot– i l'aixecament de les corresponents actes, l'elaboració de la memòria anual i de l'avantprojecte de pressupost (així com controlar-ne l'execució), la coordinació del personal i la supervisió de les tasques tècniques i administratives. En la regulació anterior, el secretari de la Comissió era nomenat pel president de la Generalitat; la Llei actual no recull aquesta qüestió, que de segur serà abordada pel futur reglament de la CJA. Per tal de preservar la independència de l'òrgan, fóra bo que la designació del secretari o secretària de la Comissió restés en mans del president d'aquesta.

c) Les funcions de la Comissió

Pel que fa a les seves competències,⁴⁸ la CJA ha de dictaminar de forma preceptiva en els casos previstos als apartats 2 i 3 de l'article 8 de la Llei 5/2005, de 2

47. Aquestes funcions del president es regulaven a l'article 10 del Decret 1/1991, de 25 de març.

48. Al Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març, estaven recollides a l'article 3.

de maig. La funció consultiva de la CJA en relació amb l'activitat normativa de l'Administració de la Generalitat de Catalunya inclou els projectes de decret legislatiu i els projectes de reglaments o de disposicions de caràcter general que es dictin en execució de lleis o de dret comunitari i les seves modificacions. Una de les principals adaptacions introduïdes per la Llei 5/2005 és la menció de la necessitat d'informe preceptiu de la CJA en els supòsits de desplegament i execució del dret comunitari, qüestió que amb anterioritat no estava recollida de manera expressa i que havia produït alguns desajustaments normatius, resolts, en casos concrets, pels tribunals.⁴⁹ Tot i així, la problemàtica dista d'estar resolta, com fa una dècada posava de manifest Font i Llovet,⁵⁰ ja que encara cal dilucidar, en el cas que existeixi una norma reglamentària estatal interposada entre el dret comunitari i la norma autonòmica que es pretén promulgar, si aquesta darrera és un supòsit dictat en execució de lleis que requereixi el dictamen de l'òrgan consultiu. És més, el desplegament o l'execució del dret comunitari també es pot dur a terme mitjançant la promulgació de normes amb rang de llei per part d'una CA. Si aquest cas succeís a Catalunya, hauríem de resoldre quin és l'òrgan consultiu que ha de dictaminar: si la CJA o bé el Consell Consultiu. Una argumentació analògica respecte del que està previst pel Consell d'Estat en relació amb el Govern central ens permetria afirmar que correspondria exercir la funció consultiva a la CJA, en tant que òrgan equivalent del Consell d'Estat, en el coneixement dels projectes normatius del Govern en fase prelegislativa.⁵¹ Així mateix, la CJA ha d'informar preceptivament en qualsevol altre supòsit previst en una norma amb rang de llei. Val a dir que, per regla general, els dictàmens de la CJA no són vinculants tret que una norma amb rang de llei prevegi el contrari.

Si avancem en l'examen de les funcions de la CJA, observem que l'apartat tercer de l'article 8 requereix la intervenció preceptiva de la Comissió sobre els

49. T. Font i Llovet, a «Función consultiva y Estado autonómico», a *Revista de Administración Pública*, núm. 138 (1995), recull el cas de la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 23 de juny de 1994 (publicada a la Secció de Jurisprudència de la *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. IV, de 1994, p. 217 i s.), que anul·la, per manca de dictamen de la CJA, una ordre del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca que disposava ajudes per a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries (*op. cit.*, p. 63-64).

50. *Ib.*, p. 64.

51. L'article 9 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, preveu amb referència a la funció consultiva que «correspon a la Comissió Jurídica Assessora dictaminar sobre els supòsits següents si l'òrgan competent els sotmet a la seva consideració: a) els avantprojectes de llei i els projectes de reglament i de disposicions de caràcter general que no inclou l'article 8.2.b [...]».

expedients de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local referents a diverses matèries, com són:⁵² les reclamacions de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, reclamacions que en la regulació anterior no estaven sotmeses a cap límit quantitatiu i per les quals ara es fixa un mínim de 50.000 euros; el recurs extraordinari de revisió, llevat dels casos de no-admissió; la revisió d'ofici d'actes i disposicions administratius; la resolució i nul·litat de concessions i d'altres contractes administratius, en els casos previstos per la normativa aplicable; la creació de comarques i modificació de les demarcacions comarcals; la creació de municipis de règim especial; l'alteració de termes municipals; la constitució, modificació i supressió d'entitats municipals descentralitzades; els procediments de municipalització en règim de monopoli dels serveis; els acords que tinguin per finalitat autoritzar els actes socials i de disposició a què fa referència la normativa vigent sobre alienació de participacions públiques en determinades empreses; i, finalment, la modificació de figures de planejament urbanístic que tingui per objecte alterar la zonificació o l'ús urbanístic de zones verdes, d'espais lliures o dels equipaments esportius, i s'especifica que aquesta funció s'adequarà a allò previst en la legislació urbanística.

Aquest darrer supòsit ha generat una certa polèmica ja que en el Decret legislatiu 1/1991 (art. 3.2.d) es configurava com a preceptiu el dictamen de la CJA en aquests casos, i la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, caracteritzava el dictamen de la CJA com a vinculant en aquest supòsit.⁵³ Amb la modificació de la Llei 2/2002, per la Llei 10/2004, de 24 de desembre, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local, i la remis-

52. La intervenció respecte del recurs extraordinari de revisió, la revisió d'ofici de les disposicions generals i els procediments de municipalització en règim de monopoli dels serveis, són competències noves, no previstes en la regulació anterior.

53. Article 95 de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme (text previ a la modificació soferta per l'aprovació de la Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local). «Modificació dels sistemes urbanístics d'espais lliures o d'equipaments esportius. 1. La modificació de figures del planejament urbanístic que tingui per objecte alterar la zonificació o l'ús urbanístic dels espais lliures, les zones verdes o els equipaments esportius considerats pel planejament urbanístic com a sistemes urbanístics generals o locals ha d'ésser aprovada pel Govern, si la competència d'aprovació definitiva de la figura de què es tracti correspon a l'Administració de la Generalitat, o pel conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques, en els altres supòsits. En tot cas, cal l'informe previ favorable del conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques o del director o directora general d'Urbanisme, respectivament, i l'informe favorable subsegüent de la Comissió Jurídica Assessorada.»

sió que fa la Llei de la CJA a la normativa urbanística aplicable (art. 8.3.1),⁵⁴ el dictamen de la CJA en el supòsit que comentem ha quedat configurat com a potestatiu per part de l'òrgan legitimat per sol·licitar la seva intervenció. És a dir, la intervenció de la CJA es veu reduïda als casos en què un terç del nombre legal de membres de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya ho sol·liciti. Un cop sol·licitat el dictamen de la Comissió, aquest esdevé vinculant, en el sentit que el Govern únicament pot resoldre de forma favorable a la modificació dels sistemes urbanístics d'espais lliures, zones verdes o equipaments esportius si l'informe de la CJA és conforme.

Amb relació al que comentem, ens sembla criticable, quant a la tècnica legislativa, la modificació indirecta de les funcions de la CJA per part d'una llei sectorial (aprovada amb anterioritat a la nova Llei reguladora de la CJA), malgrat que aquest canvi, en una de les seves funcions més importants, hagi quedat recollit a la Llei 5/2005, de la Comissió Jurídica Assessora.

D'altra banda, i amb el benentès que el dictamen de la CJA constituïa una garantia reforçada per a la preservació de l'interès general en aquests casos, cal demanar-se si la intervenció de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya (CUC) pot suplir adequadament aquest mecanisme de control i garantia. Recordem que la Comissió d'Urbanisme de Catalunya –que preveu l'article 17 de la Llei

54. Article 8 de la Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme, per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local. «Es modifica, amb l'objectiu de protegir legalment el manteniment de la superfície i la funcionalitat dels sistemes urbanístics d'espais lliures i d'equipaments esportius, l'article 95 de la Llei 2/2002, que resta redactat de la manera següent:

»Article 95. Modificació dels sistemes urbanístics d'espais lliures, zones verdes o equipaments esportius: 1. La modificació de figures del planejament urbanístic que tingui per objecte alterar la zonificació o l'ús urbanístic dels espais lliures, les zones verdes o els equipaments esportius considerats pel planejament urbanístic com a sistemes urbanístics generals o locals ha de garantir el manteniment de la superfície i de la funcionalitat dels sistemes objecte de la modificació. Els canvis proposats dels terrenys qualificats d'equipaments esportius només poden comportar que se n'ajusti la superfície quan ho requereixi l'interès prevalent de llur destinació a espai lliure o zona verda. 2. El conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques aprova definitivament la modificació de les figures de planejament a què fa referència l'apartat 1, amb l'informe previ favorable de la comissió territorial d'urbanisme competent i de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya. 3. El conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques, no obstant el que disposa l'apartat 2, en el cas que un terç del nombre legal de membres de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya ho sol·liciti, ha de sotmetre l'expedient de modificació a dictamen de la Comissió Jurídica Assessora. En aquest supòsit, la resolució definitiva de l'expedient correspon al Govern i només pot ésser aprovatòria si l'informe de la Comissió Jurídica Assessora és favorable.»

d'urbanisme i és definida com l'òrgan superior, de caràcter consultiu, en matèria d'urbanisme— està formada, d'una banda, per representants dels departaments i dels ens locals amb competències sobre urbanisme i, de l'altra, per persones de prestigi reconegut en l'àmbit acadèmic o professional en matèria d'urbanisme, medi ambient i habitatge. També podran assistir a les sessions de la CUC, amb veu però sense vot, els alcaldes dels municipis afectats per les modificacions dels plans d'ordenació urbanística municipals i dels programes d'actuació urbanística municipals. Així mateix, l'article 17 de la Llei d'urbanisme estableix que la CUC informa preceptivament i de manera prèvia, en els casos previstos per la normativa vigent, però en el cas que el conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques dissenteixi de l'informe preceptiu de la Comissió, la resolució de l'assumpte correspon al Govern.

Les funcions de la CJA s'amplien amb la previsió de la seva intervenció per tal d'elaborar informes no preceptius en els casos previstos a l'article 9 de la Llei 5/2005, alguns dels quals són nous. Així, la CJA ha d'informar, a petició dels òrgans legitimats, sobre els avantprojectes de llei⁵⁵ i els projectes de reglaments no previstos a l'article 8.2.b; sobre els plecs de clàusules de contractació i les ordenances municipals de tipus estàndard; sobre els procediments sancionadors d'especial rellevància, i sobre els convenis que l'Administració de la Generalitat pot signar amb l'Estat i amb la resta de comunitats autònomes.

d) Els dictàmens de la Comissió i el seu abast

La CJA actua, com hem vist, únicament a petició dels òrgans legitimats per sol·licitar la seva intervenció, i la seva activitat es materialitza en l'emissió de dictàmens. Amb aquesta finalitat, la CJA pot sol·licitar a l'òrgan corresponent, en un termini de quinze dies des de la data d'entrada de l'expedient, la remissió

55. Un dels casos no previstos a l'article 8.2 és l'elaboració d'un avantprojecte de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. La Comissió, en cas que li fos sol·licitat per un òrgan legitimat, podria realitzar un dictamen sobre aquest objecte, tal com succeí amb el Projecte d'Estatut de Sau. El 3 d'octubre de 1979, la CJA, a petició del president Tarradellas, va emetre un dictamen sobre el Projecte d'Estatut d'autonomia de Catalunya, en el preàmbul del qual es llegeix: «La seva preocupació [de la CJA] en tot l'informe es dirigeix a precisar les possibilitats que el Projecte ofereix, relacionant-lo amb la Constitució Espanyola i tractant d'esclarir el veritable sentit d'uns textos no sempre prou clars ni congruents.» Dictamen recollit a Sobrequés, J. i Riera, J., *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979*, vol. IV (Documents, 3), Barcelona: Edicions 62, 1982, p. 1716-1776.

dels antecedents i dels informes corresponents per tal de completar els expedients que siguin sotmesos a la seva consideració (art. 12).

El termini que té la CJA per emetre el dictamen és de dos mesos, comptadors a partir de la data d'entrada de l'expedient; termini que es pot reduir en els casos d'urgència a petició de l'òrgan que realitza la consulta de manera justificada (art. 15). D'altra banda, en els casos de molta complexitat, el termini es pot prolongar un mes més, també de manera motivada.

Com es preveu amb caràcter general a l'article 42.5.c de la LRJ-PAC, i s'especifica en el cas de la Comissió a l'article 11 de la Llei, l'òrgan peticionari –en cas que el dictamen de la CJA sigui preceptiu– pot suspendre el termini previst per a la resolució del procediment fins que s'emeti el dictamen o fins que hagi transcorregut el termini fixat per a la seva emissió. D'altra banda, les disposicions adoptades per l'òrgan competent hauran de fer esment de si es promulguen «d'acord amb el dictamen» o únicament «havent vist el dictamen» (art. 13.2). Quan un òrgan administratiu s'aparti en un determinat assumpte del criteri establert en el dictamen de la CJA caldrà que ho faci de manera motivada (art. 13.6). Aquesta darrera previsió, no inclosa en la regulació anterior, és especialment important en la mesura que l'exigència de motivació –quan un òrgan de l'Administració activa s'aparti del criteri establert per la CJA– fomenta la transparència de l'activitat administrativa i permet, si escau, un control més eficaç –tant en seu administrativa com en seu jurisdiccional– de l'acte administratiu.

Entre les novetats que introdueix el text (art. 13.1), en el funcionament de la Comissió cal destacar que, a partir de l'entrada en vigor de la Llei, en els assumptes dels quals s'emeti informe a partir d'aquest moment, caldrà que hi figuri el nom del ponent o ponents responsables de l'elaboració de cadascun dels dictàmens, mesura que considerem positiva en tant que afavoreix un funcionament més transparent de l'òrgan. L'adopció dels acords i dels dictàmens es fa per majoria dels membres i, correlativament, s'obre la possibilitat de formular vots particulars, que caldrà incorporar al dictamen, qüestió que no preveu la regulació anterior (art. 14.1). Quant a la forma dels dictàmens, res no es preveu a la Llei 5/2005, de 2 de maig, tot i que de ben segur aquesta qüestió estarà expressament regulada al proper Reglament de la Comissió.⁵⁶

56. A l'article 14 del vigent Reglament de la Comissió (RCJA) es regula aquest extrem de manera summament detallada. Després de l'encapçalament corresponent, cal que hi constin en capítols se-

L'abast dels dictàmens de la CJA estava, fins ara, restringit de manera expressa a la presa en consideració de criteris estrictament jurídics, és a dir, la Comissió únicament podia fer consideracions des del punt de vista de la legalitat, mai des del punt de vista de l'oportunitat.⁵⁷ Actualment, d'acord amb l'article 13.4, s'explicita que, malgrat que de forma ordinària la funció d'assessorament de la CJA és de caràcter jurídic, hom pot sol·licitar-li el judici d'oportunitat o de conveniència de manera expressa. Aquesta previsió esmena una de les crítiques que s'havien formulat al règim anterior previst per a la CJA. Blanquer Criado considerava que no tenia sentit, d'una banda, prohibir els judicis d'oportunitat i, de l'altra, atorgar a la CJA la competència que preveu l'article 3.3.c del Decret 1/1991, de 25 de març, d'elevat al Govern de la Generalitat les propostes que consideri convenients respecte de l'ordenament jurídic català.⁵⁸

La publicitat dels dictàmens de la Comissió estava regulada deficitària i de forma implícita al Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març, quan esmenta que una de les funcions del secretari és elaborar un projecte de memòria anual de les activitats i dels extractes normatius de la doctrina formulada per la Comissió (art. 36.f). La nova Llei pretén esmenar aquesta mancança establint, de manera expressa a l'article 22, que la CJA ha de publicar un volum anual amb tots els dictàmens emesos i altres informes sol·licitats. Aquest precepte permet deduir que ara no serà suficient la publicació únicament d'alguns dictàmens, com ha estat pràctica habitual, sinó que es fa obligatòria la publicació del conjunt dels dictàmens i dels informes. En aquest punt sorgeix el dubte de saber si la publicació dels dictàmens ha de ser del text íntegre o d'extractes del text, però la literalitat de l'article 22 sembla decantar-se per la publicació del text íntegre.⁵⁹

parats els antecedents, els fonaments de dret i les conclusions. Dins de l'apartat d'antecedents, els diversos apartats s'han d'encapçalar amb un nombre aràbic, i en els fonaments jurídics, els apartats es distingiran amb nombres romans i els subapartats, amb lletres majúscules i minúscules. De manera excepcional es poden ometre els antecedents i les conclusions en els dictàmens referents als avantprojectes i les reformes normatives.

57. Segons l'article 5.1 del Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març: «Les funcions d'assessorament a què es refereix aquesta llei són únicament les de caire jurídic. En cap cas no correspon a la Comissió Jurídica Assessora el judici polític ni el d'oportunitat.»

58. *Op. cit.*, p. 183.

59. Certament, en ocasions (responsabilitat patrimonial), la doctrina de la Comissió és reiterada i resultaria redundant i feixuc el fet de publicar el text íntegre de tots els dictàmens; en aquests casos es justifica la publicació extractada i la remissió al *leading case* corresponent.

A més d'editar la recopilació de la seva doctrina legal, la CJA –durant el primer trimestre de l'any– ha de presentar al Govern una memòria en què es detalli l'activitat d'aquest òrgan consultiu, també amb una periodicitat anual (art. 21). De l'elaboració de la memòria, n'és responsable la persona titular de la Secretaria General de la CJA.

Val a dir que el principi de transparència que ha de regir l'activitat administrativa es reforça amb aquestes noves previsions. Malgrat tot, és criticable que no s'hagi previst un règim més àgil per tal de fer pública l'activitat realitzada per la CJA i, en concret, per publicar els seus dictàmens, qüestió que podria quedar fàcilment resolta amb l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació. Considerem que s'ha perdut una bona oportunitat per modernitzar-ne el funcionament. A hores d'ara, la CJA no disposa de web institucional (a diferència del Consell Consultiu, que va posar en funcionament el seu lloc web l'any 2003). Internet es presenta com un mitjà idoni per difondre i fer públics els dictàmens i informes de la Comissió de manera àgil i còmoda –tant per a la institució com per als usuaris potencials. Esperem que aquest avenç tecnològic sigui incorporat, en breu, a la quotidianitat del més alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat.

d) El funcionament intern de la Comissió

En darrer terme, cal comentar breument les qüestions relatives al funcionament intern de la Comissió, és a dir, la regulació del seu règim econòmic, patrimonial i de contractació, així com la del seu personal.

La CJA es finança a càrrec dels crèdits específics previstos en els pressupostos de la Generalitat, segons el que disposa l'article 16 de la Llei 5/2005, de 2 de maig. Correspon a la mateixa Comissió l'elaboració i l'aprovació d'un avantprojecte de pressupost anual que ha de remetre al Departament de Governació i Administracions Públiques, a diferència del que està previst per al Consell Consultiu en el seu Reglament provisional, on s'especifica que aquest mateix òrgan «ha de formular el seu pressupost, que s'inclourà com a secció pròpia en el de la Generalitat per a la seva discussió i aprovació pel Parlament de Catalunya» (art. 39). Com ja s'ha comentat, la competència per elaborar l'avantprojecte de pressupost i per controlar-ne l'execució, un cop aprovat pel Parlament, correspon a la Secretaria General.

El règim contractual i patrimonial de la CJA és coincident amb el règim general aplicable als òrgans de la Generalitat (art. 17). Pel que fa al règim del personal adscrit a la CJA, preveu que els llocs de treball de la Comissió es determinin en la corresponent relació de llocs de treball i que hagin de ser ocupats per funcionaris, als quals els és aplicable la normativa de funció pública de la Generalitat (art. 18).

Quant als lletrats, el Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març, no en feia cap menció. És l'article 38 del RCJA que disposa que la Comissió té els lletrats que assenyala el catàleg de llocs de treball aprovat i es concreta que han de desenvolupar les tasques de preparació de les resolucions de la Comissió. Aquesta previsió s'ha traslladat, finalment, a l'article 18 de la Llei 5/2005, de 2 de maig. La Comissió està mancada d'un cos de lletrats propi,⁶⁰ a diferència del que està previst per al Consell d'Estat o per al Consell Consultiu de Canàries.⁶¹

4. A tall de síntesi

La Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, pretén, d'una banda, fomentar la transparència en relació amb l'activitat desenvolupada per la institució i, de l'altra, agilitzar-ne el funcionament. Per a la consecució d'aquests objectius s'han previst diverses novetats en relació amb la regulació anterior, malgrat que els trets característics i distintius de la CJA no s'han alterat de cap manera. Així doncs, la CJA es defineix com l'alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat de Catalunya, del qual es predica l'autonomia orgànica i funcional. La CJA es relaciona amb el Govern de la Generalitat a través del Departament de Governació i Administracions Públiques.

L'estructura de la CJA s'ha modificat passant de vint-i-cinc membres, dividits en el Ple i la Permanent, a una composició permanent de quinze membres, dos dels quals són membres nats per raó del càrrec que tenen (director/a del Gabinet Jurídic de la Generalitat i director/a de l'IEA). Un altre aspecte significatiu

60. La Comissió no té un cos de lletrats propi, encara que el text de l'art. 38 del RCJA i el de la nova Llei puguin induir a error i portin a afirmar a Ruiz Miguel, en contra del que nosaltres afirmem, que: «Pese a que la Ley de la Comisión Asesora no recoge la existencia de un cuerpo de letrados en su apoyo, el reglamento de la misma introdujo esta categoría indicando que la Comisión dispone de los letrados que se señalen en el catálogo de puestos de trabajo que se apruebe», *op. cit.*, p. 219.

61. Vegeu les reflexions de Blanquer Criado en relació amb el cos de lletrats del Consell d'Estat, *op. cit.*, p. 140-141 i s.

de la nova regulació de la CJA és la reducció del mandat dels membres a tres anys i la limitació de les renovacions per a un únic termini més de tres anys. D'altra banda, la Llei 5/2005 recull de manera expressa les figures del president de la Comissió i de la Secretaria General i n'estableix les funcions amb la pretensió de dotar-les de més rellevància institucional, ja que amb anterioritat aquests extrems estaven previstos únicament al Reglament de la Comissió.

Pel que fa a les funcions de la CJA, cal destacar, d'una banda, la modificació soferta en relació amb els dictàmens sobre els expedients de modificacions de figures de planejament urbanístic que tinguin per objecte alterar la zonificació o l'ús urbanístic de zones verdes, d'espais lliures o dels equipaments esportius, i, de l'altra, l'ampliació de la funció consultiva de la CJA en relació amb els supòsits que preveu l'article 9 de la Llei 5/2005, de 2 de maig. D'altra banda, cal destacar que el nou règim de la CJA obre la possibilitat que aquesta institució pugui dur a terme valoracions i judicis de mera oportunitat o conveniència quan així li ho sol·licitin de manera expressa.

Una de les principals novetats que estableix la nova Llei de la Comissió és l'exigència de motivació en cas que l'òrgan de l'Administració activa que ha de resoldre un determinat procediment –en el qual ha dictaminat la CJA– s'aparti del criteri establert per l'alt òrgan consultiu. Aquesta previsió resulta summa-ment important en tant que fomenta la transparència en l'activitat administrativa i en facilita el control.

Com hem vist, la Llei 5/2005 introdueix modificacions d'una certa importància pel que fa a la composició, l'estructura i les funcions de la CJA; tot i així, aquests canvis no alteren la naturalesa i el perfil de la institució. Possiblement, aquesta Llei serà considerada, per una part de la doctrina i per diversos sectors polítics, com una oportunitat perduda per tal de reformar, en profunditat, el peculiar disseny –dual– de la funció consultiva a Catalunya.

5. Bibliografia

- Arozamena Sierra, J. «La función consultiva del Consejo de Estado», a: *Documentación Administrativa*, núm. 226 (1991), p. 129-151.
- Balza Aguilera, J. «Tendencias de la Administración Consultiva», a: *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41 (1995), p. 15-38.

- Blanco Valdés, R. L. «La funció consultiva autonòmica i la seva institucionalització després de la STC 204/1992: algunes reflexions a propòsit de la Llei del Consell Consultiu de Galícia», a: *Autonomies*, núm. 22 (1997), p. 101-118.
- Botella, J. «El Consejo Consultivo», a: *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya*. Vol. III. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1990.
- Escribano Collado, P. «Las competencias consultivas del Consejo», a: *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 6 (1991), p. 91-114.
- Font i Llovet, T. «Capítol X. Institucions estatutàries de control de la Generalitat», a: Aja [et. al.] *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-IEA-Marcial Pons (2a ed.), 2000.
- Font i Llovet, T. «Función consultiva y Estado Autonómico», a: *Revista de Administración Pública*, núm. 138 (1995), p. 37-68.
- Font i Llovet, T. «Els consells consultius de les comunitats autònomes», a: *Autonomies*, núm. 8 (1987), p. 7-31.
- García-Trevijano Garnica, E. «La función Consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y a las Comunidades Autónomas», a: *Revista de Administración Pública*, núm. 133 (1994), p. 129-153.
- Garrido Mayol, V. «Veinticinco años de función consultiva», a: *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59 (2003-2004), p. 567-586.
- Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, A. «Las competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarias de los Consejos consultivos autonómicos», a: *Documentación Administrativa*, núm. 244-245 (1996), p. 305-333.
- López-Medel Báscones, J. «Consejos consultivos autonómicos tras las reformas estatutarias», a: *Revista de las Cortes Generales*, núm. 53 (2001), p. 225-237.
- Martín Rebollo, L. *Leyes Administrativas*. 10a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2004.
- Muñoz Machado, S. «La posición constitucional del Consejo de Estado y sus competencias consultivas en relación con las Comunidades Autónomas», a: *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 6 (1991), p. 11-33.
- Páez Penedo, E. «Reglamentos autonómicos y Consell Consultiu», a: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 278 (1998), p. 213-226.

- Requejo Rodríguez, P. «El Consejo Consultivo», a: <http://www.uniovi.es/constitucional/miemb/requejo/ConsejoConsultivo.html#A.%20Modelo%20institucional>. [Última consulta: 12.06.2005]
- Ruiz de Miguel, C. *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos*. Madrid: Dykinson, 1995.
- Sobrequés, J. i Riera, J. *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979*. Vol. IV (Documents, 3). Barcelona: Edicions 62, 1982, p. 1716-1776.
- Trujillo, G. «La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado», a: *Documentación Administrativa*, núm. 226 (1991), p. 153-197.

RESUM

Revista catalana de dret públic, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

353.9(467.1)

Clara Velasco Rico, professora de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

ca La reforma de la Comissió Jurídica Assessora. Comentari a la Llei 5/2005, de 2 de maig

p. 249-278

L'article analitza la reforma de la Comissió Jurídica Assessora duta a terme per la Llei 5/2005, de 2 de maig. En primer lloc tracta, de manera breu, el marc general de la funció consultiva a l'Estat autònom. A continuació emmarca la nova regulació de la Comissió Jurídica Assessora en el context de la Generalitat de Catalunya, l'única Administració autònoma que disposa de dos organismes de caràcter col·legial amb funcions consultives: d'una banda, el Consell Consultiu i, de l'altra, la Comissió Jurídica Assessora.

Com posa de manifest l'anàlisi dels preceptes desenvolupats al llarg del text, la nova Llei de

la Comissió Jurídica Assessora introdueix canvis notoris quant a l'estructura, la composició i les funcions de l'alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat de Catalunya. La Llei 5/2005, de 2 de maig, pretén, d'una banda, fomentar la transparència en relació amb l'activitat desenvolupada per la institució i, de l'altra, agilitar-ne el funcionament. Per a la consecució d'aquests objectius s'han previst diverses novetats en relació amb la regulació anterior, malgrat que els trets característics i distintius de la Comissió Jurídica Assessoradora no s'hagin alterat de manera significativa.

Paraules clau: Generalitat de Catalunya; Administració pública; organització administrativa; Administració consultiva; Comissió Jurídica Assessoradora.

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

353.9(467.1)

Clara Velasco Rico, profesora de derecho administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

ca La reforma de la Comissió Jurídica Assesora. Comentari a la Llei 5/2005, de 2 de maig

es La reforma de la Comisión Jurídica Asesora. Comentario a la Ley 5/2005, de 2 de mayo p. 249-278

El artículo analiza la reforma de la Comisión Jurídica Asesora operada por la Ley 5/2005, de 2 de mayo. En primer lugar se ocupa, brevemente, del marco general de la función consultiva en el Estado autonómico. A continuación enmarca la nueva regulación de dicha Comisión en el contexto de la Generalidad de Cataluña, la única Administración autonómica que dispone de dos organismos de carácter colegial con funciones consultivas, como son el Consejo Consultivo y la Comisión Jurídica Asesora.

Como pone de manifiesto el análisis de los preceptos desarrollado a lo largo del texto, la

nueva Ley de la Comisión Jurídica Asesora introduce cambios notables de estructura, composición y funciones del alto órgano consultivo del Govern de la Generalitat de Cataluña. La Ley 5/2005, de 2 de mayo, pretende fomentar la transparencia en relación con la actividad desarrollada por la institución, y también agilizar su funcionamiento. Para lograr estos objetivos se han previsto diversas novedades respecto a la regulación anterior, a pesar de que los rasgos característicos y distintivos de la Comisión Jurídica Asesora no se hayan alterado de manera significativa.

Palabras clave: Generalidad de Cataluña; Administración pública; organización administrativa; Administración consultiva; Comisión Jurídica Asesora.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors.

353.9(467.1)

Clara Velasco Rico, professor of administrative law at Universitat Pompeu Fabra

ca La reforma de la Comissió Jurídica Assessora. Comentari a la Llei 5/2005, de 2 de maig

en The reform of the Legal Advisory Commission. Commentary to the May 2nd Act 5/2005

p. 249-278

The article analyzes the reform of the Legal Advisory Commission, implemented in accordance with the May 2nd Act 5/2005. The article first deals briefly with the general framework of the advisory function in the autonomous state environment. It then frames the new regulation regarding the Legal Advisory Commission in the context of the Generalitat de Catalunya (Autonomous Government of Catalonia), the only one of the autonomous government entities that has two association-like bodies with advisory functions: on the one hand, the Advisory Council, and on the other, the Legal Advisory Commission.

As the analysis of the rules makes clear, the new Act regarding the Legal Advisory Commission introduces major changes in the structure, composition and functions of the supreme advisory body of the Autonomous Government of Catalonia. The May 2nd Act 5/2005 aims, on the one hand, to promote transparency with regard to the activities carried out by the Generalitat. On the other, it seeks to ensure that the Generalitat will operate more expeditiously. In order to achieve these objectives, various innovations to the old regulations are contemplated, although the characteristic and distinctive traits of the Legal Advisory Commission have not been significantly altered.

Key words: Generalitat de Catalunya (Autonomous Government of Catalonia); Public Administration; administrative organization; consultative Administration; Legal Advisory Commission.

