

NOTICIA SOBRE LOS DICTÁMENES EMITIDOS POR LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA *GENERALITAT* DE CATALUÑA

Por

ORIOI MIR PUIGPELAT
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

Se inicia en el presente número de esta Revista el seguimiento periódico de los dictámenes más destacados de la Comisión Jurídica Asesora (*Comissió Jurídica Assessora* -en adelante, CJA-), el máximo órgano consultivo del Gobierno de la *Generalitat* de Cataluña.

La CJA, que no debe ser confundida con el Consejo Consultivo (*Consell Consultiu*) de la *Generalitat* de Cataluña (el organismo consultivo no administrativo encargado de velar por el cumplimiento de la Constitución y del Estatuto de autonomía catalán)¹, equivale y sustituye al Consejo de Estado en el ámbito de dicha Comunidad Autónoma, al reunir los requisitos de independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica exigidos para ello por la sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre.

Regulada por el Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo (modificado por las Leyes 1/2000, de 30 de marzo, y 31/2002, de 30 de diciembre), y el Decreto 127/1991, de 17 de junio, la CJA goza de autonomía orgánica y funcional, y se relaciona con el Gobierno catalán mediante el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. Está integrada por un máximo de 25 miembros electivos (no los hay permanentes ni natos), nombrados por el Gobierno de la *Generalitat* entre juristas que se hayan distinguido en el campo científico o profesional. Su mandato es de cuatro años, renovables indefinidamente, y sólo pueden ser cesados por causas tasadas².

¹ En este mismo número se inicia, paralelamente, el seguimiento periódico de los dictámenes emitidos por el *Consell Consultiu*.

² En la actualidad, tras la renovación efectuada por el Decreto 74/2003, de 18 de marzo, la CJA se compone de 25 miembros: Josep-Enric Rebés i Solé (Presidente), Enric Argullol i Murgadas, Alegria Borràs i Rodríguez, Pere Caralps i Riera, Antonio Carceller i Fernández, Marc Carrillo i López, Jaime M. de Castro i Fernández, Josep M. Dotú i Sanjuan, Joaquim Ferret i Jacas, Robert Follia i Camps, Tomàs Font i Llovet, Josep Delfí Guàrdia i Canela, Juan José López Burniol, Agustí Luna i Serrano, María Jesús Montoro i Chiner, Carles Pi-Suñer i Díaz, Josep M. Puig i Salellas,

La CJA emite dictámenes jurídicos preceptivos y -normalmente- no vinculantes sobre las materias enumeradas en el artículo 3 del citado Decreto Legislativo, en normas básicas estatales y en Leyes sectoriales, a petición del Presidente de la Generalidad, del Gobierno catalán o de los *Consellers* (los entes locales, en los casos en que han de recabar el dictamen de la CJA, deben hacerlo a través del *Conseller* competente en materia de Administración local, el de Gobernación y Relaciones Institucionales). Además, estos mismos órganos pueden consultarla de forma potestativa sobre cualquier otra materia, y la propia CJA puede elevar al Gobierno de la Generalidad las propuestas y sugerencias que crea convenientes sobre el ordenamiento jurídico catalán. El plazo para la emisión de sus dictámenes es de dos meses, plazo reducible en caso de urgencia y ampliable a tres meses cuando la complejidad del dictamen lo requiera.

Tras este breve recordatorio de la naturaleza, composición y funciones de la CJA, voy a limitarme, en esta primera entrega, a describir sumariamente la actividad que ha llevado a cabo durante el año 2002, y que se encuentra recogida en el volumen *Memòria i Dictàmens. 2002* publicado recientemente -en septiembre de 2003- por la propia Comisión ³. En futuras entregas comentaré con mayor detenimiento los dictámenes más destacados que vaya elaborando.

La CJA recibió en 2002 un total de 485 peticiones de dictamen. La gran mayoría provinieron de los Departamentos de Sanidad y Seguridad Social (120), Política Territorial y Obras Públicas (102), Gobernación y Relaciones Institucionales (102; este es el Departamento que, como ya se ha dicho, canaliza los dictámenes solicitados por la Administración local) y Educación (84). La CJA aprobó en ese mismo año 533 dictámenes (48 hacían referencia a consultas acumuladas del año anterior) sobre las materias siguientes: proyectos de Decreto Legislativo (7), proyectos de Decreto (63), proyectos de Orden (7), reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración (359), revisión de oficio de actos administrativos (22), contratos administrativos (9), modificaciones de planeamiento urbanístico (56), alteraciones de términos municipales (6), aclaraciones de dictámenes (2) y consultas (2).

Albert Raventós i Soler, Roser Revilla i Airet, Fernando Rey i Pérez, Encarna Roca i Trias, Jordi Sopena i Gil, Joan M. Trayter i Jiménez, Jaume Vernet i Llobet y Carles Viver i Pi-Sunyer.

La gran mayoría de sus funciones son ejercidas por la Comisión Permanente (en 2002, aprobó el 98,7 por ciento de los dictámenes de la CJA -el Pleno sólo aprobó siete dictámenes-). Actualmente la integran Josep-Enric Rebés i Solé, Enric Argullol i Murgadas, Marc Carrillo i López, Joaquim Ferret i Jacas, Tomàs Font i Llovet, Josep Delfí Guàrdia i Canela, Agustí Luna i Serrano, Carles Pi-Sunyer i Díaz, Josep M. Puig i Salellas, Encarna Roca i Trias y Carles Viver i Pi-Sunyer.

³ COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA, *Memòria i Dictàmens. 2002*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2003.

De los 77 dictámenes emitidos sobre proyectos de disposiciones generales, 28 formularon observaciones de carácter esencial. La mayoría han sido tomadas en consideración por la Administración activa: sólo seis de dichos proyectos normativos han sido aprobados apartándose de las observaciones efectuadas por la CJA. Se trata del Decreto 174/2002, de 11 de junio, sobre la implantación de la energía eólica en Cataluña (Dictamen 43/02); la Orden 138/2002, de 22 de marzo, del Departamento de Medio Ambiente, por el que se aprueba el Plan de conservación de la nutria (Dictamen 63/02; inicialmente se trataba de un proyecto de Decreto); el Decreto 213/2002, de 1 de agosto, por el que se establece la ordenación curricular de la formación básica de las personas adultas (Dictamen 300/02); el Decreto 222/2002, de 27 de agosto, de creación de los órganos de defensa de la competencia de la Generalidad de Cataluña (Dictamen 322/02); el Decreto 337/2002, de 3 de diciembre, sobre el alto rendimiento deportivo (Dictamen 383/02); y el Decreto 15/2003, de 8 de enero, de régimen jurídico transitorio de las televisiones locales por ondas terrestres (Dictamen 496/02). Todos ellos se apartan de las observaciones esenciales formuladas por la CJA, pese a que en casi todos se diga -erróneamente- que han sido aprobados “de acuerdo” con su dictamen.

Los 359 dictámenes emitidos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración pueden parecer muchos. De hecho, constituyen dos terceras partes del total de dictámenes elaborados por la CJA en 2002. Sin embargo, esta cifra es mucho menor que la registrada hace unos años: en 1999, tras incrementos anuales constantes, se alcanzó la cifra récord de 852 dictámenes. El fuerte descenso registrado desde entonces es el resultado de la limitación cuantitativa introducida por el artículo 26 de la Ley catalana 4/2000, de 26 de mayo. Según dicho precepto, el dictamen de la CJA no será preceptivo cuando la reclamación de responsabilidad patrimonial tenga un importe inferior a los 601,01 euros. Por Departamentos, el que generó un mayor número de reclamaciones -y dictámenes- fue el de Sanidad y Seguridad Social (131), seguido de los de Educación (59) y Política Territorial y Obras Públicas (46). 71 reclamaciones y dictámenes procedieron de la Administración local.

La CJA apreció la existencia de responsabilidad patrimonial en 156 ocasiones, por un importe total de 1.560.082,08 euros (medio millón de euros más que en 2001). Esta cifra contrasta con los 27.867.933,31 euros solicitados por los reclamantes (casi el doble que el año anterior) y los 932.035,86 euros aceptados por la Administración instructora del procedimiento (cifra esta última que dobla también la de 2001).

La CJA desestimó las 203 reclamaciones restantes por diversos motivos: en 68 ocasiones, por inexistencia de relación de causalidad; en 71, por falta de prueba de dicha relación de causalidad; en once, por falta de antijuricidad del daño; en tres, por carecer el daño del requisito de la efectividad; en catorce, por prescripción de la acción;

en dos, por falta de legitimación pasiva de la Administración reclamada; en cuatro, por culpa de la víctima; y, en dos ocasiones, por existencia de cosa juzgada.

En materia de revisión de oficio, la CJA se mostró contraria en diez ocasiones a la declaración de nulidad pretendida por la Administración (sobre un total de 22 peticiones, procedentes en su mayoría de la Administración local). Se sometieron a la consideración de la CJA actos de naturaleza sancionadora, urbanística y autorizatoria, actos en materia de personal de las Administraciones públicas y actos de reconocimiento de deudas. La causa alegada con mayor frecuencia fue la contenida en la letra *f*) del artículo 62.1 LRJPAC, la relativa a los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos careciéndose de los requisitos esenciales para su adquisición (lo fue en catorce ocasiones). Fue precisamente a la concreción de este supuesto de nulidad de pleno Derecho a la que la CJA dedicó un mayor esfuerzo doctrinal, sobre todo en el ámbito urbanístico. Como es sabido, el dictamen del órgano consultivo tiene en esta materia carácter obstativo, siendo, por ello, parcialmente vinculante.

Nueve fueron los dictámenes emanados en materia de contratación administrativa. De ellos, uno versaba sobre caducidad, otro sobre declaración de nulidad, otro sobre modificación, y seis sobre resolución contractual. Ocho solicitudes provinieron de la Administración local y una de la Administración autonómica. En siete dictámenes la CJA se mostró favorable a lo pretendido por la Administración.

La CJA también se pronunció preceptivamente sobre seis alteraciones de términos municipales (concretamente, de los municipios de Alcanar y Cases de Mar, Montmeló y Parets del Vallès, Lloses y Borredà, Calonge de Segarra y Calaf), oponiéndose únicamente a las dos que pretendían la segregación de una parte de un término municipal para constituir un nuevo municipio.

Finalmente, la CJA emitió dictamen desfavorable respecto dos de las 56 modificaciones de planeamiento con incidencia en zonas verdes, espacios libres y equipamientos deportivos que se le plantearon. En trece ocasiones condicionó su informe favorable al cumplimiento de determinadas circunstancias (mantenimiento de un corredor ecológico, incorporación de una cláusula relativa a viviendas de alquiler para jóvenes, etc.). También aquí su dictamen es parcialmente vinculante.

La rigurosa y ya dilatada labor dictaminadora de la CJA la ha llevado a ocupar un puesto destacado en el Derecho público catalán. Su control permanente de la legalidad administrativa y los criterios interpretativos que ha ido consolidando a lo largo de los años han contribuido a aumentar la seguridad jurídica de Administraciones y ciudadanos y han servido a menudo de orientación al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Vale la pena, por ello, seguirla de cerca. Eso haremos.