

---

**LA FUNCIÓ CONSULTIVA DE LES ACADÈMIES EN ELS PROCEDIMENTS  
NORMATIUS**

**Tomás Font i Llovet**

Catedràtic de Dret Administratiu  
Universitat de Barcelona

Acadèmic de número i secretari de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de  
Catalunya<sup>1</sup>

---

---

<sup>1</sup> Ponència presentada al panell «La Agenda de las Academias en el siglo XXI» del «XI Congreso de las Academias Jurídicas de Iberoamérica», Santo Domingo, 25 de octubre de 2025.

## SUMARI

### Introducció

1. **Sobre la caracterització jurídica de les Acadèmies en el Dret espanyol**
2. **Les finalitats de les Acadèmies: la funció consultiva**
3. **Els instruments per a l'exercici de la funció consultiva per part de les Acadèmies**
  - 3.1. La normativa general sobre Acadèmies
  - 3.2. Els Estatuts de les Acadèmies jurídiques
  - 3.3. La legislació sobre el procediment normatiu
4. **La consulta preceptiva a les Acadèmies**
  - 4.1. La previsió normativa
  - 4.2. Qüestions que planteja la consulta preceptiva
    - a) L'àmbit material d'intervenció
    - b) La capacitat efectiva d'intervenció
5. **La participació de les Acadèmies en òrgans consultius**
6. **La projecció institucional i social de les Acadèmies jurídiques**

### Conclusions

---

### Introducció

L'Agenda de les Acadèmies en el segle XXI—i, en particular, la de les Acadèmies de Jurisprudència i Legislació— ha d'incloure, entre altres, dos grans objectius estratègics.

En primer lloc, resulta necessari potenciar la *participació* de les Acadèmies, especialment en relació amb la *funció legislativa i normativa* dels poders públics. En segon lloc, s'ha de reforçar la *presència pública i social* de les Acadèmies, singularment pel que fa a la difusió del valor del Dret en la societat contemporània.

Amb aquesta finalitat, s'efectua, en primer terme, una consideració sobre la *caracterització jurídica* de les Acadèmies en el Dret espanyol, no amb el propòsit d'establir el règim jurídic aplicable a la seva organització i funcionament —qüestió

ja abordada en diverses ocasions per la doctrina—, sinó amb la finalitat específica de fonamentar una millora en les funcions que tenen legalment atribuïdes.

A continuació, s'analitza l'abast de la *funció consultiva* de les Acadèmies i la seva participació en els procediments normatius, formulant-se propostes tant de millora de l'ordenament jurídic vigent com de la seva aplicació pràctica.

Finalment, es plantegen diferents mitjans dirigits a incrementar la *projecció institucional i social de les Acadèmies*, en el context institucional i social contemporani, amb l'objectiu últim de reforçar la seva funció de difusió i defensa del valor del Dret com a instrument d'ordenació social i de solució pacífica dels conflictes.

### **1. Sobre la caracterització jurídica de les Acadèmies en el Dret espanyol**

El panorama actual del Dret espanyol coincideix, amb matisos, a situar la caracterització jurídica de les Acadèmies científiques en l'àmbit de les persones jurídiques de Dret públic.

En primer lloc, i amb caràcter previ, no ofereix cap dubte que es tracta d'entitats dotades de *personalitat jurídica pròpia*. Així ho declaren, d'entrada, els estatuts de les respectives Acadèmies. I així ho fan igualment aquelles normes de caràcter general que es refereixen de manera expressa a les Acadèmies. En l'àmbit estatal, el Reial decret 1160/2010, de 17 de setembre, pel qual es regula l'Institut d'Espanya, estableix en la seva disposició addicional segona, referida a les Acadèmies integrades en aquest Institut, que «des del moment de la seva creació, l'Acadèmia tindrà personalitat jurídica i capacitat plena per al compliment de les seves finalitats». De la mateixa manera, les lleis de les Comunitats Autònomes que han regulat amb caràcter general les Acadèmies del seu respectiu àmbit territorial els atribueixen expressament personalitat jurídica pròpia<sup>2</sup>.

En segon lloc, les Acadèmies queden situades, d'una manera o altra, dins la galàxia dels *ens públics*. Certament, les lleis de procediment administratiu i de règim jurídic del sector públic no es refereixen a les Acadèmies de manera expressa, i no existeix una normativa estatal bàsica en matèria d'Acadèmies científiques que declari de forma directa la seva naturalesa jurídica, a diferència del que succeeix amb altres entitats, com els col·legis professionals o les cambres oficials, qualificades expressament com a corporacions de Dret públic. No obstant això, tant les disposicions reguladores de l'Institut d'Espanya com la legislació autonòmica en matèria d'Acadèmies i els seus propis estatuts coincideixen a

---

<sup>2</sup> Andalusia, Comunitat de Madrid, el Principat d'Astúries, la Regió de Múrcia, Canàries, Castella La Manxa, han dictat les seves pròpies lleis per regular les Acadèmies establertes en el seu àmbit territorial. La Comunitat Autònoma d'Andalusia ha creat per llei l'Institut d'Acadèmies d'Andalusia.

qualificar-les —amb matisos terminològics diversos— com a corporacions de Dret públic, corporacions oficials, corporacions públiques o institucions públiques, a la qual cosa en ocasions s’afegeix la referència al seu caràcter científic o tècnic.

En tercer lloc, dins el conjunt dels ens públics, les *Acadèmies no poden considerar-se Administracions públiques en sentit estricte*. Des d’una perspectiva constitucional, les Administracions públiques serveixen amb objectivitat els interessos generals sota la direcció del Govern respectiu, ja sigui estatal, autonòmic o local. La Llei de règim jurídic del sector públic (art. 2.3) atribueix la condició d’Administracions públiques a l’Administració General de l’Estat, a les Administracions de les Comunitats Autònomes, a les entitats que integren l’Administració local, així com als organismes públics i entitats de Dret públic *vinculats o dependents* d’aquelles.

És cert que les Acadèmies són entitats de Dret públic que compleixen funcions de satisfacció i servei de l’interès general en l’àmbit del coneixement, com es veurà tot seguit. Tanmateix, s’ha de descartar que mantinguin una relació *de vinculació o dependència* amb l’Administració pública, sigui quin sigui l’abast que es vulgui atorgar a aquesta relació. Per contra, les Acadèmies s’organitzen lliurement d’acord amb els seus estatuts i, en l’exercici de les seves funcions, actuen amb plena *autonomia* respecte de l’Administració.

En quart lloc, no obstant això, les Acadèmies no són expressió ni resultat de la lliure associació de subjectes particulars en l’exercici del *dret fonamental d’associació*<sup>3</sup>. El cert és que el poder públic exerceix un paper decisiu en la seva creació o reconeixement, que normalment es produeix mitjançant decret del Govern estatal o del Govern autonòmic corresponent —encara que pugui partir de la iniciativa de particulars— i no mitjançant la mera inscripció dels seus estatuts en un registre públic. Així mateix, és una realitat que el finançament de les Acadèmies recau, en gran mesura i en molts casos de manera pràcticament exclusiva, en els pressupostos públics.

En cinquè lloc, i a diferència de les corporacions de Dret públic més conegudes, com els col·legis professionals o les cambres oficials, les Acadèmies *no són entitats representatives d’interessos*, i en particular, no representen els interessos propis dels seus membres. Per contra, les Acadèmies són representatives —o, més pròpiament, expressives— de coneixement: del coneixement científic, artístic o literari dels qui les integren. Les Acadèmies, per tant, no expressen interessos

---

<sup>3</sup> En l’actualitat l’entitat anomenada "Academia Vasca de Derecho - Zuzenbidearen Euskal Akademia (AVD-ZEA)" és una associació privada de la qual poden ser membres tots els doctors, llicenciats i graduats en Dret que ho sol·licitin de la Junta Directiva. També altres entitats de l’àmbit jurídic amb denominació d’acadèmia, com la de Canàries o de La Rioja tenen forma jurídica d’associació privada.

propis, sinó que *posen la seva ciència i el seu coneixement al servei de l'interès general*.

En aquest sentit, s'ha matisat doctrinalment la qualificació jurídica de les Acadèmies com a corporacions de Dret públic, en entendre que «posseirien un tint jurídic-públic més acusat que les altres corporacions sectorials»<sup>4</sup>. Enfront de les corporacions sectorials —de vegades denominades impròpiament “de base privada”—, de naturalesa associativa, els membres de les quals mantenen un vincle recíproc o comú, els membres de les Acadèmies ostenten una posició funcionalitzada al servei de la institució. En rigor, les Acadèmies s'aproprien més a les *institucions* públiques que a les corporacions públiques, més a la *universitas rerum* que a la *universitas personarum*<sup>5</sup>. En aquesta línia, tal vegada podrien qualificar-se com una *universitas scientiarum*.

Des d'aquesta perspectiva, resulta discutible la sistemàtica seguida per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, que optà per incloure la competència sobre les Acadèmies a l'article 125, atribuïnt a la Generalitat competència exclusiva sobre aquestes juntament amb els col·legis professionals, les cambres agràries, les cambres de comerç, indústria i navegació i «altres corporacions de Dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals». Altres Estatuts d'Autonomia, en canvi, assumeixen competències en matèria de promoció i foment de la ciència, de la cultura o de la recerca, o més específicament sobre Acadèmies científiques que tinguin la seva seu central o seu social a la Comunitat Autònoma, o que hi desenvolupin la seva activitat preferent.

En definitiva, n'hi ha prou de deixar aquí establert que les Acadèmies són *entitats públiques exponencials de ciència i de coneixement, que actuen amb autonomia pròpia al servei de l'interès general*.

## **2. Les finalitats de les Acadèmies: la funció consultiva**

La funcionalització de l'activitat de les Acadèmies al servei de l'interès general s'expressa, en primer terme, en la delimitació normativa de les seves finalitats.

Les formulacions legals i estatutàries són certament diverses, però es poden identificar com a prou representatives, entre d'altres, les següents: el foment de la investigació, el desenvolupament i la innovació i, de manera específica, la

---

<sup>4</sup> Leopoldo TOLIVAR, «Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las academias», en Francisco SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 2.011-2.023

<sup>5</sup> José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ “Estatuto jurídico de las academias científicas territoriales”, *Revista jurídica de Castilla y León*, número 45 (2018), p. 137

promoció i la divulgació del coneixement en qualsevol de les seves formes (Llei 16/2007, de 3 de desembre, andalusa de la Ciència i el Coneixement); el foment i la difusió de la ciència i del pensament crític (Llei catalana 9/2022, de la Ciència); o l'estudi, la investigació, la difusió i la promoció de la cultura i del coneixement en els camps de les ciències, de les arts, de les lletres i d'altres àmbits del saber (Llei 2/2005, d'11 de març, d'Acadèmies de la Regió de Múrcia).

Juntament amb aquestes finalitats de caràcter general, la legislació i les normes estatutàries de les mateixes Acadèmies acostumen a atribuir-les una específica *funció consultiva d'assessorament a les Administracions públiques*. A títol merament exemplificatiu, la Llei 5/1997, d'Acadèmies del Principat d'Astúries, disposa que aquestes actuaran com a assessores dels organismes públics en les matèries pròpies de la seva finalitat institucional (art. 8); la Llei 15/1999, de 29 d'abril, d'Acadèmies de la Comunitat de Madrid estableix que «a més de les funcions previstes en els seus estatuts, les Acadèmies podran actuar com a òrgans assessors de la Comunitat de Madrid i, si escau, de les Corporacions Locals, en les matèries pròpies de la seva finalitat institucional» (art. 8); i la Llei 5/2012, de 25 d'octubre, per la qual es regulen les Reials Acadèmies de Canàries i les de nova creació, disposa en el seu article 2 que «podran actuar com a òrgans assessors del Govern de la Comunitat Autònoma de Canàries i d'altres Administracions Públiques».

Per la seva banda, la Llei 2/2005, d'11 de març, d'Acadèmies de la Regió de Múrcia, inclou entre les seves funcions la “d'assessorar i col·laborar amb les Administracions Públiques de la Regió de Múrcia en les matèries pròpies de la seva finalitat institucional, en els termes previstos en l'ordenament jurídic i en els seus estatuts» (art. 6.2.a), i en idèntic sentit s'expressa la Llei 2/2019, de 15 de març, d'Acadèmies de Castella-la Manxa (art. 7).

En fi, el Decret 120/1987, de 9 d'abril, pel qual la Generalitat de Catalunya assumí les competències exclusives en matèria d'Acadèmies amb seu central a Catalunya, estableix que aquestes «tindran la consideració, a Catalunya, d'òrgans assessors de la Generalitat, als efectes de l'article 3 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del Patrimoni Històric Espanyol», afegint que «també actuaran com a *assessors dels organismes públics de Catalunya* en les matèries pròpies de la seva finalitat respectiva».

Si s'atén específicament a l'àmbit de les Acadèmies jurídiques, alguns exemples basten per constatar que, juntament amb la finalitat comuna d'estudi i difusió de la ciència del Dret, apareix també aquesta finalitat singular de *col·laboració o assessorament a les Administracions Públiques*, ara concretada de manera més específica en relació amb la funció normativa dels poders públics.

Així, la Reial Acadèmia de Jurisprudència i Legislació d'Espanya té com a fins la investigació i el cultiu del Dret i de les ciències afins, així com la contribució al perfeccionament de la legislació (art. 5 dels seus Estatuts); per la seva banda, l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya estableix com a fins l'estudi i la investigació del Dret, la col·laboració en la reforma de la legislació i el foment de la cultura jurídica (art. 2 dels seus Estatuts), en termes substancialment coincidents amb els de la Reial Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de les Illes Balears. En fi, la Reial Acadèmia de Jurisprudència i Legislació d'Extremadura defineix com a fins principals la investigació, l'estudi, l'anàlisi, la divulgació i la conservació del Dret i de les seves relacions amb les altres ciències, fomentant el progrés del Dret com a ciència i com a art, així com l'assessorament i el perfeccionament de la legislació extremenya, espanyola, europea i internacional.

D'aquesta manera, es configura una vessant de les Acadèmies —i singularment de les Acadèmies de Jurisprudència i Legislació— com a *veritables òrganismes consultius*, titulars d'una funció auxiliar respecte de l'exercici de la funció normativa, legal i reglamentària, pròpia del poder públic. En certa mesura, aquesta configuració recorda la categoria dels òrgans auxiliars en la qual Santi Romano incloïa aquells òrgans als quals s'atribuïa una funció consultiva en relació amb la potestat reglamentària del Govern, com era el *Consiglio di Stato*, institució que ell mateix arribà a presidir.

Encara que les Acadèmies no formin part de l'Administració Pública en sentit estricte, com ja s'ha assenyalat, el cert és que es tracta *d'entitats públiques creades pel poder públic per exercir, entre altres, la funció consultiva institucionalitzada en els processos públics de creació del Dret*.

### **3. Els instruments per a l'exercici de la funció consultiva per part de les Acadèmies**

#### **3.1. La normativa general sobre les Acadèmies**

Els mitjans o instruments concrets per a l'exercici de la funció consultiva per part de les Acadèmies es troben igualment especificats tant en la normativa general reguladora d'aquestes institucions com en els seus propis estatuts.

Així, l'Institut d'Espanya ha de *respondre a les consultes* que li formuli l'Administració General de l'Estat o, si escau, altres Administracions Públiques (Reial decret 1160/2010, de 17 de setembre, art. 4). Per la seva banda, l'esmentada Llei de Canàries disposa que, als efectes de l'exercici de la funció assessora per part de les Acadèmies, «els informes que els siguin requerits

s'emetran en els terminis que fixi l'entitat consultant i no tindran caràcter vinculant, llevat que es disposi el contrari».

De la mateixa manera, les lleis de la Regió de Múrcia i de Castella-la Manxa anteriorment esmentades especifiquen entre les funcions de les Acadèmies la d'«emetre els informes que els siguin requerits per les Administracions Públiques sobre les matèries del seu àmbit d'actuació». Ambdues normes afegeixen, a més, una modalitat addicional d'exercici de la funció consultiva, en preveure que les Acadèmies puguin «*formar part dels òrgans consultius de l'Administració Regional en els termes establerts legalment o reglamentàriament*» (arts. 6 i 7, respectivament).

S'identifiquen així mecanismes de diversa índole: la resposta a consultes formulades *ad hoc* per l'Administració, sense vinculació formal a un procediment determinat; l'emissió d'informes en el marc de procediments administratius o normatius, a requeriment de l'Administració; la participació, amb caràcter de membre nat o no, en òrgans col·legiats de l'Administració que tinguin atribuïda una funció consultiva i, per aquesta via, la intervenció en procediments administratius i normatius.

En qualsevol cas, l'efectiu exercici per part de les Acadèmies d'aquesta funció d'assessorament, col·laboració, consulta, informe o participació orgànica no apareix garantit normativament com una intervenció de caràcter *preceptiu*, sinó com una mera possibilitat la concreció efectiva de la qual queda remesa, bé al que estableixin els estatuts de cada Acadèmia, bé al que disposi l'ordenament jurídic general —lleis de procediment o d'organització administrativa—, bé a les lleis sectorials en les matèries pròpies de cada Acadèmia, o bé, finalment, a la iniciativa circumstancial de l'Administració Pública corresponent en cada moment.

---

### **3.2. Els Estatuts de les Acadèmies jurídiques**

Els estatuts de les Acadèmies jurídiques aporten alguns elements addicionals d'interès. N'hi ha prou amb un parell d'exemples per il·lustrar-ho.

L'article 6 dels Estatuts de la Reial Acadèmia de Jurisprudència i Legislació d'Espanya inclou entre les seves funcions *l'elaboració d'informes sol·licitats per organismes oficials, així com l'exposició als poders públics d'iniciatives i estudis crítics sobre la legislació i l'activitat normativa*. Per la seva banda, l'article 3 dels Estatuts de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya assenjala que, per a la realització de les seves finalitats, l'Acadèmia podrà valer-se, entre altres mitjans, «de l'estudi de les disposicions legals per orientar-ne l'aplicació, *formular*

*propostes de reforma* i concórrer a *les informacions públiques* sobre la nova legislació».

Aquests estatuts no arriben a preveure la intervenció preceptiva de les Acadèmies en els procediments normatius que afectin el seu àmbit de coneixement, mantenint-se, per tant, la iniciativa de l'Administració per sol·licitar els informes, o bé la mera concurrència, per iniciativa de la mateixa Acadèmia, a un tràmit participatiu de caràcter general, com és el d'informació pública. Des d'aquesta òptica, no sembla manifestar-se un caràcter *qualificat* específic de la intervenció acadèmica.

Ara bé, sí que apareix com a novetat rellevant el reconeixement de la capacitat general de les Acadèmies per prendre *la iniciativa* en la formulació d'estudis crítics i propostes de reforma legislativa i normativa en general. Es tracta d'una funció que va més enllà de l'estricta activitat consultiva i que s'aproxima a una mena de legitimació per exercir una iniciativa *prenormativa*, prèvia a l'obertura d'un procediment formalitzat pròpiament dit. Aquesta capacitat de lliure iniciativa constitueix, a més, una expressió significativa de *l'autonomia* que caracteritza la posició jurídica de les Acadèmies.

---

### **3.3. La legislació sobre el procediment normatiu**

La participació funcional en els procediments normatius s'articula habitualment a través del tràmit de *consulta pública* prèvia a la redacció del text de la iniciativa, així com mitjançant els tràmits *d'audiència als interessats* i *d'informació pública* una vegada elaborat el projecte normatiu (art. 133 de la Llei del Procediment Administratiu Comú).

No obstant això, la configuració normativa d'aquests tràmits no contempla de manera específica la participació d'entitats que no són representatives d'interessos, com és el cas de les Acadèmies, tot i que tampoc exclou expressament aquesta possibilitat.

Així, en la consulta pública prèvia «es recaptarà l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment *afectats* per la futura norma» (art. 133.1 LPAC). En relació amb els tràmits d'informació pública i audiència, es disposa que, «quan la norma afecti els drets i interessos legítims de les persones, el centre directiu competent publicarà el text en el portal web corresponent, amb l'objecte de donar audiència als ciutadans afectats i obtenir quantes aportacions addicionals puguin fer-se per altres persones o entitats». Així mateix, es preveu que «podrà també recaptar-se directament l'opinió de les organitzacions o associacions reconegudes per llei que *agrupin o representin les persones els drets*

*o interessos legítims de les quals es veiessin afectats per la norma i les finalitats de les quals guardin relació directa amb el seu objecte».*

En l'àmbit de Catalunya, el *Projecte de Llei d'elaboració de disposicions normatives*, actualment en tramitació parlamentària, preveu en el seu article 10, relatiu a l'audiència i informació pública, que «amb caràcter general, s'ha de dur a terme el tràmit d'informació pública per a la participació ciutadana mitjançant un edicte publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, que difon el contingut de l'expedient al Portal Jurídic o, si escau, a l'eina que el substitueixi». De forma simultània, s'estableix que «s'ha de sol·licitar directament l'opinió de les persones i entitats *que representin drets o interessos legítims* que puguin resultar afectats, mitjançant el tràmit d'audiència».

La regulació dels tràmits de consulta prèvia i d'informació pública, d'acord amb els textos esmentats, permet la concurrència participativa de les Acadèmies en la mesura que puguin considerar-se afectades, per raó de la seva competència material, per una iniciativa o projecte normatiu, o bé puguin ser considerades com altres persones o entitats capaces de formular «aportacions addicionals». A la pràctica, no és infreqüent que les Acadèmies concorrin a aquests tràmits per iniciativa pròpia per expressar els seus criteris.

Quant al tràmit d'audiència, la principal diferència entre la normativa estatal i el projecte català rau en el caràcter potestatiu del tràmit segons la primera, enfront del caràcter preceptiu que estableix el segon. Ara bé, en un i altre cas, el destinatari de l'audiència són les persones i entitats *que representin drets o interessos legítims*. Es tracta d'una concepció garantista de la posició jurídica dels ciutadans que, essent legítima i necessària, no cobreix tots els elements que l'Administració ha de prendre necessàriament en consideració per a l'adequada satisfacció de l'interès general i, en particular, el *coneixement científic independent i qualificat* sobre la matèria objecte de regulació que caracteritza institucionalment les Acadèmies.

Certament, l'Administració pot recaptar de forma potestativa l'opinió de les Acadèmies, igual que està habilitada per sol·licitar quants informes estimi oportuns. No obstant això, aquesta mera possibilitat no es correspon plenament amb la caracterització de les Acadèmies com a entitats públiques creades o reconegudes pel poder públic, a les quals aquest mateix ordenament atribueix expressament una funció consultiva o assessora.

El conjunt normatiu que defineix la posició jurídica de les Acadèmies ha establert ja que els Governos i les Administracions Públiques disposen d'organitzacions públiques funcionalment configurades per aportar ciència i coneixement independent i qualificat. En conseqüència, els poders públics no haurien de poder

prescindir vàlidament d'aquest coneixement en l'exercici de la seva funció de satisfacció objectiva de l'interès general.

#### **4. La consulta preceptiva a les Acadèmies**

##### **4.1. La previsió normativa**

Una alternativa per millorar i completar l'actual regulació de l'exercici de la funció consultiva per part de les Acadèmies consistiria a establir legalment el caràcter preceptiu de la participació les Acadèmies científiques, o, formulat de manera més precisa, a configurar un autèntic tràmit de *consulta preceptiva a les Acadèmies*.

En rigor, no es tracta de donar satisfacció a un *dret* d'audiència, atès que les Acadèmies —com s'ha assenyalat— no expressen interessos propis. Es tracta, per contra, d'establir l'*obligació* del Govern, dels diferents Governos, de consultar aquells organismes públics que han estat predeterminats normativament com a ens exponencials qualificats de la ciència i del coneixement.

D'altra banda, l'audiència, en tant que respon a un dret subjectiu —que pot legítimament no exercir-se—, pot no ser contestada. En canvi, la consulta, en tant que expressió d'una funció pública d'assessorament legalment atribuïda, hauria de ser evacuada necessàriament per l'organisme consultat.

Des d'aquesta perspectiva, s'hauria d'incorporar l'obligació de consultar les Acadèmies científiques competents per raó de la matèria en la legislació reguladora dels procediments d'elaboració de disposicions legislatives i reglamentàries. Això exigiria, en primer lloc, una modificació de la Llei del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, el Títol VI de la qual es refereix expressament a la iniciativa legislativa i a la potestat per dictar reglaments i altres disposicions. En segon lloc, s'hauria d'abordar la reforma de la Llei del Govern, el Títol V de la qual regula la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern i, en particular, el seu article 26, que estableix de manera detallada el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments. En tercer lloc, resultaria igualment necessari introduir aquesta previsió en les lleis de les Comunitats Autònomes reguladores del Govern respectiu o dels corresponents procediments normatius.

En el cas de Catalunya, la incorporació d'aquest nou tràmit preceptiu s'hauria de produir, d'una banda, en la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern; i, de l'altra, en la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les Administracions Públiques de Catalunya, el Títol IV de la qual regula el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries.

Més encara, el *Projecte de Llei d'elaboració de disposicions normatives*, actualment en tramitació al Parlament, presenta vocació d'aplicar-se de manera global a l'exercici de la iniciativa legislativa, de la legislació delegada, de la legislació provisional extraordinària i urgent i de la potestat reglamentària, d'acord amb les funcions atribuïdes per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. És precisament en aquesta seu on s'hauria de recollir de manera expressa la nova consulta preceptiva a les Acadèmies.

És cert que el mateix Projecte pressuposa que els diferents informes preceptius en la tramitació dels projectes normatius solen venir establerts per la legislació sectorial corresponent. Sense perjudici de mantenir aquesta possibilitat, del que es tractaria és de *configurar la consulta a les Acadèmies com un tràmit comú* a tots els procediments normatius de caràcter general.

---

## 4.2. Qüestions que planteja la consulta preceptiva

### a) L'àmbit material d'intervenció

La primera qüestió que s'ha de resoldre és la relativa a la delimitació de *l'àmbit material* d'intervenció de cada Acadèmia en relació amb l'objecte dels diferents projectes normatius. En algunes branques del saber, aquesta delimitació resulta relativament senzilla, com succeeix, per exemple, en els àmbits de la medicina o de les belles arts.

En canvi, pot resultar més complex determinar amb precisió els supòsits en què haurien de ser consultades les Acadèmies de Jurisprudència i Legislació. Si s'atén estrictament al criteri que es tracta de projectes normatius, la regulació jurídica de qualsevol matèria seria, en principi, susceptible de justificar la consulta preceptiva d'aquesta Acadèmia. Tanmateix, aquesta solució conduiria a una situació difícilment manejable i, en darrer terme, pràcticament absurda.

Precisament perquè les Acadèmies de Jurisprudència aporten un coneixement especialment *qualificat*, la consulta preceptiva s'hauria de reservar a aquells supòsits que revesteixin una *especial transcendència en la configuració de l'ordenament jurídic*, sense perjudici, naturalment, que les Acadèmies puguin intervenir de manera potestativa, per iniciativa pròpia o consultades a aquest efecte, en altres procediments normatius.

D'acord amb aquest criteri, les Acadèmies jurídiques haurien de ser consultades preceptivament, en primer lloc, en l'àmbit de les Comunitats Autònomes amb *Dret civil propi* —Catalunya, Galícia, Balears, Aragó—, on resulta plenament lògica la seva intervenció en aquesta matèria, com així ho disposen ja els estatuts d'algunes d'aquestes Acadèmies. En segon lloc, s'hauria de preveure la seva

participació en els projectes de *legislació administrativa general*, com ara els relatius al règim jurídic de les Administracions Públiques, el procediment administratiu, la contractació del sector públic o el patrimoni de les Administracions. En aquests supòsits, no es tractaria únicament d'aportar coneixement tècnic especialitzat, sinó també de fer valer els *principis i valors* que fonamenten l'ordenament jurídic públic.

En tercer lloc, haurien de ser també objecte de consulta preceptiva els projectes de *legislació processal* o d'instruments anàlegs —com els mecanismes de resolució alternativa de conflictes—. La composició plural de les Acadèmies, derivada de l'origen professional divers dels seus membres, les fa especialment adequades per intervenir en aquestes matèries sense incórrer en la defensa d'interessos professionals corporatius, que correspon expressar als col·legis professionals.

En canvi, resulta més discutible la conveniència de sotmetre a consulta preceptiva de les Acadèmies els projectes normatius en matèries sectorials —sectors regulats, comerç, turisme, urbanisme, entre d'altres—, encara que puguin projectar un coneixement rellevant en alguns d'aquests àmbits.

---

## **b) La capacitat efectiva d'intervenció**

Una segona dificultat, de naturalesa diferent, es refereix a la *gestió dels temps* en els procediments normatius. La tramitació administrativa dels projectes de llei i de disposicions reglamentàries exigeix actualment terminis dilatats, derivats de la complexa elaboració de memòries d'impacte normatiu, l'emissió de múltiples informes i el compliment dels tràmits participatius.

Amb caràcter general, el termini per a l'emissió d'informes i per a la celebració dels tràmits d'audiència i informació pública sol establir-se en quinze dies, amb l'excepció de les consultes preceptives al Consell d'Estat o, en el cas de Catalunya, a la Comissió Jurídica Assessora, que disposen de dos mesos per emetre el seu dictamen.

En aquest context, no sempre resulta fàcil garantir la capacitat efectiva i la disponibilitat material de totes les Acadèmies —incloses les jurídiques— per elaborar i emetre, en terminis breus, un informe que respongui al nivell de reflexió i qualitat científica que cal esperar d'un organisme qualificat. La mateixa configuració de les Acadèmies, als membres de les quals no se'ls exigeix una dedicació exclusiva, dificulta una intervenció ràpida i, al mateix temps, reflexiva.

Algunes Acadèmies, per la seva dimensió i capacitat organitzativa, s'estructuren en *seccions* que permeten una major especialització i, eventualment, una major

agilitat. En altres casos, podria pensar-se en una intervenció més immediata de la Junta Directiva o d'una ponència designada a aquest efecte. Amb tot, resulta difícil prescindir de la intervenció del Ple de la corporació.

Aquesta dificultat remet, en darrer terme, a la qüestió més general del *necessari suport dels poders públics* a l'organització i funcionament de les Acadèmies, mitjançant l'assignació de recursos econòmics suficients i la previsió de mitjans personals adequats, per assegurar el correcte exercici de les seves funcions institucionals.

## **5. La participació de les Acadèmies en òrgans consultius**

La intervenció de les Acadèmies en els procediments normatius pot articular-se, a més de mitjançant la consulta preceptiva, a través de la incorporació d'algun dels seus membres, en representació de l'Acadèmia, a *òrgans col·legiats* que tenen ja atribuïda la competència de participar, normalment mitjançant informe o dictamen, en l'elaboració de projectes normatius.

La fórmula habitual consisteix que la norma reguladora del corresponent òrgan col·legiat disposi que el president d'una determinada Acadèmia, o una altra persona que el representi, sigui *membre nat* del mateix. L'exemple més significatiu es troba en el Consell d'Estat, que incorpora com a membres nats el director de la Reial Acadèmia Espanyola i els presidents de les Reials Acadèmies de Ciències Morals i Polítiques i de Jurisprudència i Legislació. Alguns Consells Consultius autonòmics preveuen solucions similars, com el Consell Consultiu d'Andalusia, encara que no és el cas de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya.

Es tracta d'una modalitat de participació orgànica, mitjançant la qual un representant de l'Acadèmia contribueix a la formació de l'opinió col·legiada de l'òrgan consultiu, aportant el coneixement científic de la institució que representa. Aquesta intervenció sol produir-se en el Ple de l'òrgan consultiu, reservat habitualment per als assumptes de major transcendència.

No obstant això, convé diferenciar aquesta forma de participació orgànica de la consulta directa a l'Acadèmia. En el primer cas, l'òrgan consultiu jurídic acostuma a veure limitada la seva intervenció a l'anàlisi estricte de la *legalitat* —o, si escau, de la constitucionalitat o estatutorietat— de la norma projectada, quedant normalment excloses les consideracions d'oportunitat o conveniència. Per contra, la consulta directa a una Acadèmia de Jurisprudència i Legislació permet al Govern recaptar una opinió més oberta, que inclogui reflexions *d'oportunitat* sobre la inserció de la iniciativa normativa en el sistema jurídic general, les alternatives possibles o els efectes previsibles de la regulació.

D'altra banda, en òrgans assessors del Govern de caràcter jurídic, com la Comissió General de Codificació, no figura entre els seus nombrosos membres nats el president de la Reial Acadèmia de Jurisprudència i Legislació. En canvi, a Catalunya, el president de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació té la condició de membre nat de l'Observatori de Dret Privat, encara que no de la Comissió de Codificació pròpiament dita.

---

## 6. La projecció institucional i social de les Acadèmies jurídiques

Els estatuts de les Acadèmies de Jurisprudència i Legislació coincideixen a atribuir-los, a més, la finalitat de *difusió i divulgació del Dret i de la ciència jurídica*. Es tracta d'una crida, certament genèrica, a l'obertura de les Acadèmies cap a altres institucions i cap a la societat.

Aquesta finalitat comprèn tant la difusió de les activitats pròpies de l'Acadèmia com la divulgació de les principals novetats normatives i jurisprudencials, així com dels problemes concrets de l'ordenament i de la seva aplicació. En aquest context, adquireix una especial rellevància la defensa del valor del Dret com a instrument d'ordenació de la vida social i de resolució pacífica dels conflictes.

Entre les múltiples projeccions d'aquesta funció destaca la *col·laboració amb institucions afins* i, en particular, amb les altres Acadèmies jurídiques. Resulta especialment oportuna la consolidació d'una relació permanent i institucionalitzada entre totes les Acadèmies de Jurisprudència i Legislació espanyoles, orientada a l'intercanvi d'informació, la cooperació mútua, la coordinació d'activitats conjuntes i l'enfortiment del seu paper com a garants del valor del Dret<sup>6</sup>.

Un model comparable es troba en la relació establerta entre els òrgans consultius jurídics institucionalitzats —el Consell d'Estat i els Consells Consultius autonòmics—, que celebren trobades periòdiques per a la posada en comú de coneixements i problemàtiques derivades de l'exercici de la funció consultiva.

Un altre àmbit rellevant de projecció el constitueix la relació amb les Acadèmies d'altres especialitats científiques o artístiques. La difusió del valor del Dret en l'àmbit dels intel·lectuals, científics i artistes més qualificats posseeix un clar efecte multiplicador. A Catalunya, aquesta funció es canalitza a través del Consell Interacadèmic, que ha impulsat iniciatives com la Setmana de les Acadèmies i pot

---

<sup>6</sup> Aquest mateix Congrés en el que es presenta aquesta ponència i la Conferència Permanent d'Acadèmies Jurídiques Iberoamericanes constitueixen un exemple significatiu d'aquesta línia d'actuació.

exercir un paper rellevant en la reivindicació institucional de les funcions i necessitats de les Acadèmies davant els poders públics.

Finalment, les Acadèmies jurídiques han de mantenir relacions intenses amb les altres organitzacions de l'àmbit jurídic, en especial amb les de caràcter professional: col·legis de l'advocacia i de la procura, notariat i registres, serveis jurídics de les Administracions Públiques, Fiscalia, judicatura i Facultats de Dret. Aquestes relacions resulten fonamentals tant per al coneixement mutu de prioritats com per a la concertació d'accions conjuntes dirigides a la difusió del valor del Dret en la societat contemporània.

Un exemple significatiu d'aquest tipus d'iniciatives és la jornada «Renovar la confiança en el Dret», celebrada a Barcelona el mes de maig d'aquest any 2025, amb la participació dels diferents col·lectius jurídics esmentats.

El context actual mostra una crisi de confiança en el Dret, un qüestionament del món governat per regles i un descrèdit dels sistemes de justícia, davant d'un individualisme exacerbada que genera aïllament i manca de reconeixement de l'altre.

Davant d'això, constitueix un compromís essencial de les Acadèmies de Jurisprudència donar visibilitat als valors de l'Estat de Dret, de la justícia i de la solidaritat com a instruments imprescindibles per a la construcció d'una societat democràtica, lliure i justa.

---

## Conclusions

**Primera.** Les Acadèmies científiques, i entre elles les de Jurisprudència i Legislació, són organismes públics exponencials de coneixement qualificat i objectiu que actuen amb autonomia pròpia al servei de l'interès general.

**Segona.** L'ordenament jurídic atribueix a les Acadèmies científiques la funció consultiva en relació amb les iniciatives normatives dels poders públics que afecten el seu àmbit de coneixement.

**Tercera.** El correcte exercici de la funció consultiva per part de les Acadèmies requereix la previsió legal de la seva consulta preceptiva en la tramitació dels procediments normatius, així com la seva participació com a membres nats en els òrgans consultius jurídics.

**Quarta.** Les Acadèmies de Jurisprudència i Legislació tenen atribuïda la funció de difondre i protegir el valor del Dret com a instrument fonamental de l'ordenació social i de la solució pacífica de les controvèrsies.

**Cinquena.** Les Acadèmies de Jurisprudència i Legislació han d'intensificar les seves relacions interinstitucionals i les seves accions obertes a la societat per prestar de manera més eficaç el servei a l'interès general que tenen encomanat.